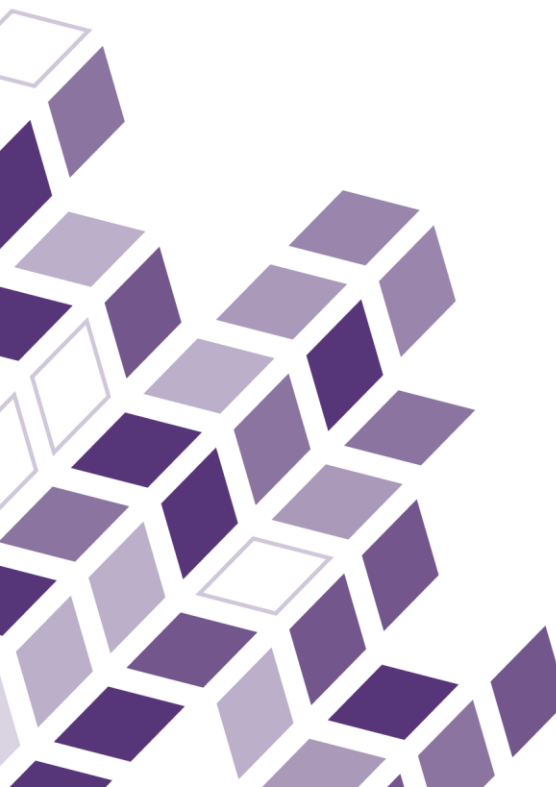


NOKUTS utredninger og analyser

Internasjonal fremvekst av et akkrediteringsregime innen høyere utdanning, og siste skudd på stammen: falske akkrediteringer

April 2012



Rapporttittel:	Internasjonal fremvekst av et akkrediteringsregime innen høyere utdanning, og siste skudd på stammen: falske akkrediteringer
Forfatter:	Ida Lønne
Dato:	15.04.2012
Rapportnr:	2012-2
ISSN-nr:	ISSN 1892-1604

Forord

NOKUTs analyse- og utredningsrapporter har til formål å gi bidrag til økt kunnskap om forhold innenfor høyere utdanning og fagskoleutdanning som har betydning for kvaliteten i studiene. I tillegg har vi en ambisjon om å presentere analyser av utvalgte tema fra utdanningsfeltet, nasjonalt og internasjonalt, som kan være av interesse for andre som arbeider innenfor samme eller i tilgrensende fagområder.

Denne analysen er en slik diskusjon, der vi ser nærmere på tema akkreditering i en global kontekst: bakgrunnen for akkreditering, utviklingstrekk, litt om fremveksten av falske akkrediteringsprosesser, samt den nasjonale rollen som NOKUT er gitt på området.

Hensikten med denne presentasjonen er å øke oppmerksomheten i forhold til utdanning med uakseptabel kvalitet og uredelige tilbud og tilbydere, både for å få større forståelse for de kvalitets-sikringsmekanismene som er valgt innenfor høyere utdanning samt stimulere til at disse tas i bruk.

Oslo, 15. april 2012



Terje Mørland
Direktør

Sammendrag

Akkreditering av høyere utdanning – er en del av de mekanismer som skal bidra til utdanningskvalitet og har vært i rask vekst innen det europeiske utdanningslandskapet de siste par tiår. Konseptet er inspirert av amerikanske systemer som utviklet seg utover 1900-tallet som en reaksjon på sterk økning i private aktører og manglende nasjonale systemer for kvalitetssikring og godkjenning. Stadig flere land tar i bruk akkreditering for å sikre egen utdanningskvalitet og dette får store implikasjoner for internasjonal mobilitet og samarbeid. Akkreditering av institusjoner, studietilbud og krav om akkreditert utdanning ved vurdering av individuelle kvalifikasjoner fører til et stort byråkrati både med hensyn til akkrediteringsprosessene, internasjonal harmonisering av disse og informasjonsutveksling over landegrensene relatert til akkrediteringsstatus.

Presentasjonen tar for seg hovedtrekkene i det konseptet som brukes for å kvalitetssikre utdanning, årsaken til at slike mekanismer er nødvendig og litt om de fordeler og utfordringer som slike prosesser medfører. Arbeidet med å kvalitetssikre høyere utdanning følger en tradisjonell tredeling der ansvar og rettigheter er delt mellom den som har ansvar for utdanningen, utdanningstilbudet som gis og en person som rettmessig tar en utdanning og dermed kvalifiserer til en akademisk grad.

- utdanningsinstitusjon (tilbyder)
- studietilbud (tilbud)
- enkeltpersons akademiske kvalifikasjon

Med opprettelsen av NOKUT i 2003 etableres et system med ekstern akkreditering av institusjoner og studietilbud innen høyere utdanning også i Norge, samtidig som vi får et system for akademisk godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner for det uregulerte arbeidsmarkedet – *generell godkjenning* – der akkreditert utdanning legges til grunn. NOKUT har dermed det nasjonale ansvaret både for akkreditering, godkjenning av individuelle kvalifikasjoner fra utlandet og informasjon om utdanning.

Stadig nye land utenfor Europa og USA følger etter, men systemene og prosessene varierer. Behovet for og kravet om synlige kvalitetssikringsprosesser har også skapt nye og alternative tilbydere, og vi ser nå framveksten av et nytt marked med korruperte foretak, falske og fiktive prosesser, til skade for studenter, academia og arbeidsmarkedet, og en stor belastning for forvaltningen. Akkrediteringskonsortier er et av tiltakene for å håndtere disse utfordringene, men fremdeles gjenstår et viktig spørsmål om det er behov for internasjonale reguleringer eller et internasjonalt system for akkreditering av høyere utdanning for å beskytte samfunnet mot uhederlige utdanningstilbud og samarbeidspartnere.

Globalisering av utdanningsmarkedet fører til strengere reguleringer og økt byråkrati, men kanskje er det prisen vi må betale for de fordeler og muligheter som global samhandling gir.

Innhold

1	Innledning	1
2	Bakgrunn	2
3	Økt akademisk mobilitet: behov for samhandling og regulering	5
4	Akkreditering og akkreditert utdanning	7
4.1	Utviklingen av akkreditering som konsept	8
4.2	Akkreditering: et nøkkelement i Bolognaprosessen	9
4.3	Akkreditering utenfor Bologna-området	10
5	Norsk system for akkreditering og krav om akkreditert utdanning	11
5.1	Det norske utdanningssystemet	11
5.2	Institusjonskategorier.....	12
5.3	Norsk system for kvalitetssikring av utdanning	13
5.4	Akkreditert utdanning som grunnlag for å godkjenne utenlandsk utdanning	15
5.5	Noen terminologiske utfordringer	15
6	Nasjonalt kontaktpunkt for informasjon om utdanning	16
6.1	Informasjon om norsk utdanning.....	17
6.2	Informasjon om utenlandsk utdanning	17
6.3	Korrekt og gjenfinnbar informasjon fra web.....	19
7	Akkreditering: ikke garanti for kvalitet men kan begrense misligheter	20
7.1	Korrupsjon og useriøse tilbydere.....	22
7.2	Kampen om studentene og talentene: hva er ”kvalitet”?.....	23
7.3	Korrupte vs. falske/fiktive akkrediteringer.....	25
8	Oppsummering og noen implikasjoner	26
9	Referanser	31

1 Innledning

Kvalitetssikring av utdanning er blitt et nøkkeltema i internasjonal utdanningspolitikk og synliggjøres også som et av UNESCOs milleniumsmål. I dag ser vi derfor en rask fremvekst av nasjonale prosesser for kvalitetssikring i svært mange land, og til dels også internasjonale reguleringer. Til tross for at kvalitet har vært en grunnleggende del av universitetets verdier helt tilbake i middelalderen og dagens kvalitetsarbeid viderefører elementer fra denne historiske arven, så har dagens fremvoksende systemer, med *akkreditering* i sentrum, en relativ kort historie i internasjonal sammenheng. Men akkreditering og forhold relatert til akkreditert utdanning er likevel i ferd med å få store konsekvenser for internasjonal samhandling og akademisk mobilitet. Begrepet brukes her i vid betydning om ulike eksterne prosesser for å vurdere kvalitet i utdanningen.

Målet med denne presentasjonen er å se nærmere på kvalitetssikring av utdanning, på et systemnivå, med fokus på akkreditering: fremveksten av et akkrediteringsregime, både innen det Europeiske høyere utdanningsområdet¹ og utenfor, Norges valg av tilpasninger til denne utviklingen, hva som utløser behov for mer regulering og kontroll, og litt om de utfordringer det internasjonale samfunn står overfor i forhold til globalisering av utdanning og akademisk kompetanse.

Kapittel 2 – ser på samfunnets økende kunnskapsbehov og hvordan det påvirker utdanningspolitikken samt de grunnleggende elementer som inngår i arbeidet med å kvalitetssikre akademisk kompetanse.

I løpet av få tiår har akademisk mobilitet økt dramatisk og i *kapittel 3* – diskuteres forholdet mellom økt utdanningskapasitet, nye typer aktører på markedet og nye undervisningsformer, der utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og world wide web (web) er viktige elementer.

I *kapittel 4* – diskuteres fremveksten av et europeisk akkrediteringskonsept inspirert av en nær hundre år lang tradisjon med frivillig akkreditering i amerikanske delstater. Utviklingen av utdanningstilbud og tilbydere i Europa fram mot 1990-tallet synliggjør et økende behov for kvalitetssikring av den stadig voksende, uregulerte del av markedet. I et forsøk på å integrere europeiske kvalitetstradisjoner med de amerikanske, etableres nå nasjonale akkrediteringssystemer med internasjonal harmonisering men uten streng regulering, basert på felles prinsipper og verdier, der tillit og innsyn i prosesser er sentrale elementer.

Kapittel 5 – omhandler de systemene som er valgt i Norge: utdanningssystemet, institusjonssystemet og systemet for akkreditering av læresteder og studieprogram som ledd i arbeidet med å kvalitetssikre utdanningen. Akkreditert utdanning legges også til grunn for godkjenning av utenlandsk utdanning for enkeltpersoner og for finansiell utdanningsstøtte fra Statens lånekasse for utdanning. Vi ser også nærmere på NOKUTs rolle.

Et av NOKUT ansvarsområder er å være det nasjonale kontaktpunktet for informasjon om utdanning og representant i internasjonale nettverk for utveksling av slik informasjon. Web er i dag hovedkilden for innhenting av informasjon på dette feltet, noe som kan by på utfordringer i forhold til kvalitet. I *kapittel 6* – diskuteres utveksling av informasjon på et felt der endringene stadig går raskere, informasjonsstrømmen øker og deler av markedet består av feilinformasjon laget for å villed og bedra.

¹ European Higher Education Area – EHEA, se <http://www.ehea.info/>

Kapittel 7 – er et kritisk blikk på forholdet mellom akkreditering og kvalitetsgaranti. Private aktører har inntatt også dette markedet, uten at det nødvendigvis er negativt, men land som ikke har et nasjonalt akkrediteringssystem trenger mekanismer for å gjenkjenne useriøse aktører. En akkreditert utdanning er derfor ingen garanti for kvalitet eller for å bli akseptert ved en annen institusjon. Mange land ser nå nytten av nasjonale systemer for akkreditering og/eller nasjonale akkrediteringskonsortier.

Høyere utdanning er blitt handelsvare og en viktig eksportartikkel for mange land, men en mangelvare i enda flere land. Med store penger i omløp øker korrupsjonsnivået, sett i globalt perspektiv. Korrupte akkrediteringsprosesser forekommer, men også falske og fiktive prosesser. Ny teknologi og nye tilbudsformer gjør at utdanning ikke trenger å ha den samme tilknytning til en nasjon som tidligere og dermed forsvinner også kontakten med et nasjonalt utdanningssystem og nasjonale lover, noe som vanskeliggjør kvalitetssikring. Fristelsen til å tjene store penger med små investeringer er stor, og sjansen for å bli tatt og straffet er minimal.

I kapittel 8 – diskuteres implikasjoner ved det akkrediteringsregime som nå vokser fram. Globalisering av utdanningsmarkedet bidrar delvis til harmonisering av prosesser og strukturer men samtidig blir feltet mer komplekst og byråkratisert, noe som gjør det vanskelig å orientere seg både for læresteder, studenter og arbeidsgivere. Risikoen for feilvurdering er stor og konsekvensene kan være betydelig.

2 Bakgrunn

Europeiske universitetstradisjoner har en nesten ubrutt historie tilbake til middelalderen. Grunnlaget for verdier som akademisk frihet og institusjonell autonomi legges allerede tidlig. Også retten til å tildele grader formuleres, som en rettighet gitt av myndighetene under visse forutsetninger, og som et lærested dermed kan fratas. Institusjonskvalitet var også åpenbart et tema: akademiske privilegier kunne være ulikt fordelt avhengig av lærestedets prestisje. Lærestedet var selv ansvarlig for kvaliteten, som ble ivaretatt blant annet via utveksling av erfaringer mellom grupper av personer på ulike læresteder som hadde felles interesser. Dette understrekes ved at retten og plikten til å undervise på andre institusjoner med liknende studier, blir formulert. Også enkeltpersoners privilegier var til dels relatert til skoling, - hvor lenge du hadde studert og på hvilket lærested (Cobban 1975²).

Men også uakseptabel kvalitet er kjent fra denne tidligste del av universitetets historie: uredelige tilbydere og tilbud florerte, falske utdanningsdokumenter ble produsert og solgt (Ezell & Bear 2005), og kvakksalvere³ som utga seg for å være skolert men uten å ha de nødvendige kvalifikasjoner, tilbød sine tjenester, som da ble et fristende alternativ for de som ikke hadde økonomi til å benytte seg av kvalifiserte medisinere. Moderne universitetsinstitusjoner kan derfor se tilbake på en lang historie med kvalitetsarbeid, der lærestedene selv utviklet sine systemer for å sikre aktiviteten og med det kollegiale innsyn og vurdering som en grunnleggende referanseramme. Utdanningskvalitet har tradisjonelt blitt vurdert ut i fra tre aspekter; institusjonens kvalitet, kvaliteten på et studietilbud og kvaliteten på en

² I 1207 prøver pave Innocent III å få innført at noen av de privilegier som er gitt til eliten kun skal gjelde de som er uteksaminert fra læresteder med *en viss hederlig standard*.

³ *Quacksalber* (fra tysk), - *en som kludrer med salver*. Kvakksalver er betegnelse på en som driver virksomhet som lege eller tannlege uten å være autorisert. Kvakksalveri var forbudt etter forordninger av 1672 og 1795, men ble tillatt ved lov av 29. april 1871, med forskjellige begrensninger. <http://snl.no/kvakksalver>

persons kvalifikasjon og kompetanse⁴. Både institusjoner og enkeltpersoner kunne misbruke sine rettigheter og dermed utsettes for sanksjoner, som f. eks. tap av privilegier, bøter og fengelsstraff.

Med samfunnets økende krav til formell kunnskap utover 1900-tallet blir utdanning avgjørende for et lands økonomiske og politiske utviklingsmuligheter, men også en betydelig del av BNP⁵. En kraftig ekspansjon av utdanningskapasiteten i store deler av den vestlige verden fører til at lærestedene ikke lengre bare samler ungdomskullenes elite, men appellerer til stadig bredere grupper med varierte interesser og behov. Dette gjenspeiles også i utviklingen av universitetsfagene og i undervisnings- og arbeidsformer, samt studentenes frihet til å påvirke sammensetningen av en universitetsutdanning og dermed innholdet i en akademisk grad. Europeiske utdanningstradisjoner er generelt ganske ensartet både i formål og oppbygning, med en sterkere profesjons- og forskningstilknytning sammenlignet med f. eks. amerikanske tradisjoner, men utvides nå mot en mer generell arbeidslivstilpasning og får derved en mer allmenndannende karakter. En slik endring kan vel ikke kalles ny, men heller en tilbakevending til enda eldre europeiske tradisjoner, eller som Tsaoussis (1999) uttrykker det: *...preparing undergraduates for citizenship in a democracy are one of the oldest aims of education.*

Denne utviklingen fører til økende oppmerksomhet i forhold til *utdanningskvalitet*⁶ i stadig flere land, spesielt på postsekundært nivå⁷, parallelt med krav om mer relevant utdanning i forhold til samfunnets behov og systematisk arbeid for mer effektive utdanningssystemer. I 2000 blir verdens ledere for første gang enige om felles mål for arbeidet med utdanning (*Dakardeklarasjonen*⁸, der seks mål formuleres). UNESCO får ansvaret for å utforme en strategi for å nå disse målene⁹. To av målene er: gratis og obligatorisk primærutdanning for alle (mål 2) og forbedret kvalitet på utdanning (mål 6). UNESCO peker på det ansvaret som høyere utdanning har for at målene skal kunne nås samt for utvikling av demokratiske samfunn og samfunnsborgere.

Den store oppbygningen av postsekundær utdanning i Europa fører til et stadig mer kompleks utdanningslandskap; mer markedstilpasset og konkurransedrevet men også mer labilt og med betydelig vekst i private tilbydere. Parallelt med denne utviklingen trappes utdannings- og forskningsaktiviteten opp også i USA og Asia, og utover 1990-tallet blir internasjonalisering en stadig tydeligere formulert del av utdanningspolitikken i mange land. I Europa starter arbeidet med harmonisering av utdanning for å øke konkurransevnen i regionen og utdanningskvalitet blir et av nøkkeltemaene.

Arbeidet med å kvalitetssikre utdanning har flere formål. Et av disse er å sjekke at institusjoner og studietilbud tilfredsstillende spesielle kriterier, krav eller standarder som er satt, eller oppnår definerte mål. Dette arbeidet kalles ofte *akkreditering* og er inspirert av en akkrediteringstradisjon som har utviklet seg i USA. Begrepet brukes både om prosessen for ekstern vurdering av minimumskvalitet og om resultatet når kvaliteten er funnet å være akseptabel, som gjerne markeres med en merking/ sertifisering. Andre betegnelser som brukes internasjonalt om denne type arbeid er lisensiering, autorisering, registrering, listing, validering (og på engelsk brukes også begrep som *chartering*, *assessment* og *recognition*).

⁴ Med *kvalifikasjon* menes her en formell skolering som medfører visse rettigheter (for eksempel en grad med rett til bruk av tittel), og med *kompetanse* menes her den faktiske kunnskap og erfaring som en person besitter (hvor godt en person er i stand til å bruke sin samlede erfaring, formell og uformell, i en profesjonell sammenheng).

⁵ Investering i utdanning, alle nivå (primær til tertiærutdanning) som del av total offentlig forbruk for 2008, varierer fra 9,4 % (Italia og Japan) til 20,6 % (Mexico), med et gjennomsnitt på 13,3 % for G20-landene og 12,9 % for OECD-land. *Education at a glance 2011. OECD indicators*. <http://www.oecd.org/dataoecd/61/2/48631582.pdf>

⁶ http://www.wes.org/ewenr/wenrarchive/QA_HighEdQualAssTrendsSpr92.pdf

⁷ Postsekundært nivå er nivået etter *grunnutdanningen* (postsekundært nivå i Norge tilsvarer videregående opplæring)

⁸ <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf>

⁹ <http://portal.unesco.org/education/en/files/53754/11840806825Sanyal.pdf/Sanyal.pdf>

Arbeidet med å kvalitetssikre høyere utdanning følger generelt den tradisjonelle tredelingen der ansvar og rettigheter er delt mellom den myndighet som har ansvar for utdanningen, utdanningstilbudet som gis og den person som gjennomfører en utdanning og dermed rettmessig kvalifiserer til å få tildelt en akademisk grad, eventuelt med rett til å utøve et yrke.

- utdanningsinstitusjon (tilbyder)
- studietilbud (tilbud)
- enkeltpersons akademiske kvalifikasjon

Generelt kan vi si at hensikten med akkreditering er å legitimere tilbyder og tilbud (sikre minimumsnivå i forhold til gitte kriterier), bidra til kvalitetsforbedring (via strukturerte prosesser, som regel med eksterne aktører) og gjøre individuelle kvalifikasjoner flyttbare (mellom læresteder, over landegrensener og fra utdanning til yrkesliv, via godkjennings- og autorisasjonsprosesser som gir rett til å utøve et yrke).

Det utstedes ulike typer skriftlige bevitnelse på at en vurdering er gjennomført og nivået funnet akseptabelt, som igjen kan utløse ulike privilegier. For institusjoner gis en *institusjonsakkreditering*, som f. eks. kan gi rett til å bruke begrepet *universitet*, ulike fullmakter (som retten til å tildele visse grader), eventuelt rett til bruk av stempel, sertifisering og medlemskap i interesseorganisasjoner. Ved akkreditering av et studieprogram gis *programakkreditering* og rett til å ta opp og uteksaminere studenter innen visse faglige rammer og dermed også retten til å utstede vitnemål.

Det er dermed en klar kobling mellom prosesser for å kvalitetssikre utdanning og utdanningstilbydere på den ene siden og prosesser for å vurdere kvaliteten på enkeltpersons prestasjoner og kvalifikasjoner på den andre siden. For en person som har gjennomgått et kvalitetssikret studium utstedes et *vitnemål* som bevitner at studiet er gjennomført og vurdert, og at en person som rettmessig har gjennomført studiet er tildelt en grad¹⁰ og dermed har rett til å bruke en tittel (f. eks. *bachelor* eller *master*). I noen profesjonsfag vil et gjennomført studium automatisk gi rett til å utøve et yrke (automatisk autorisasjon¹¹) mens innen andre profesjoner kreves en vurdering, test og/eller praksis før yrkesrett kan gis. Kvalitetssikring av både tilbyder og tilbud er derfor viktig når det gjelder godkjenning av utdanning for enkeltpersoner. For å beskytte samfunnet mot uakseptabel kvalitet er det utformet ulike typer sanksjoner som trer i kraft i tilfeller der noen går ut over sine fullmakter og i våre dager forvaltes disse gjerne av offentlige myndigheter (f. eks. departementer eller tilsynsorganer).

Når en person med høyere utdanning krysser en landegrense (i profesjonell sammenheng) vil den akademiske kvalifikasjonen bli vurdert på nytt i forhold til det lokale utdanningssystemet og eventuelt profesjonelle krav til yrkesutøvelse, enten av profesjonelle aktører (læresteder/offentlige myndigheter) eller av arbeidsgivere. Generelt innebærer dette en vurdering av om kvalifikasjonen er autentisk og rettmessig ervervet (f. eks. at dokumentene ikke kjøpt, selvprodusert eller manipulert), at utdanningstilbudet er en del av det høyere utdanningssystemet i utdanningslandet og er kvalitetssikret der, og at tilbyder har de nødvendige rettigheter.

¹⁰ I noen land kan prosessen med gjennomføring/vurdering og gradstildeling være to separate prosesser med to ulike dokumenter.

¹¹ Automatisk autorisasjon (*automatic authorization*) – innebærer at retten til å utøve et yrke gis automatisk når utdanningen er gjennomført og bestått (graden tildelt). Som eksempel vil en treårig høyskoleutdanning i farmasi gi automatisk autorisasjon som reseptarfarmasøyt i henhold til helsepersonelloven.

3 Økt akademisk mobilitet: behov for samhandling og regulering

En tilbyder av høyere utdanning i Europa er tradisjonelt en offentlig institusjon som er del av det nasjonale utdanningssystemet og som får hele eller deler av sin finansiering og sine formelle gradsrettigheter direkte eller indirekte fra staten. Slike *offisielle tilbydere* er automatisk godkjent¹² og utsteder grader som er grunnlag for akademisk godkjenning. Akademiske grader er normalt beskyttede titler som gir innehaveren av en rettmessige fortjent grad visse rettigheter, f. eks. på arbeidsmarkedet og ved innpassing til videre studier ved et annet lærested. Urettmessig innpassing ved en institusjon kan ha konsekvenser for rettigheter ved andre institusjoner (i verste fall tap av fortjent grad, se kp. 8).

Men det finnes også tilbydere av høyere utdanning som ikke er en del av det offisielle utdanningssystemet. De fleste er private tilbydere som er mer markedstilpasset og konkurransedrevne enn tradisjonelle tilbydere men det finnes også religiøse foretak og interesse-/bransjetilbydere. En oversikt over *ikke-offisielle tilbydere* i Europa mot slutten av 1990-tallet (Tsaoussis 1999), viste en raskt voksende sektor, stadig mer uoversiktlig, og som de tradisjonelle universitetene ofte fant det vanskelig å forholde seg til. Prinsippet om tillit og gjensidig godkjenning av utdanning ble utfordret i forhold til denne løst regulerte del av markedet, som dermed ble problematisk både for læresteder og studenter.

IKT og web utviklet seg i et dramatisk tempo utover 1990-tallet og nye tilbydere, nye utdanningsformer og -arenaer ble etablert. Kvaliteten på dette markedet var varierende eller uklar, men det var også en markert økning i tilbud av totalt uakseptabel verdi. Dette utløste et behov for å beskytte samfunnet mot slik aktivitet, og dermed også en diskusjon om hva som skal være akseptabel kvalitet, hvem som skal sette slike krav og hvordan en eventuell vurdering burde foregå. Ønsket om å bevare institusjonell diversitet, autonomi, fleksibilitet og konkurranseevne måtte derfor balanseres mot et tiltagende behov for regulering, kontroll og sanksjoner.

Samtidig begynte ideen om et europeisk område for høyere utdanning og forskning med felles kvalifikasjonsrammeverk å ta form, som et svar på økt konkurranse, spesielt fra USA og Asia. I 1999 ble *Bolognadeklarasjonen* vedtatt. Utdanningsministrene fra 29 land ble enige om at deklarasjonen skulle være et ledd i å øke konkurranseevnen innen det europeiske området ved å legge forholdene til rette for mer mobilitet og samarbeid. Viktige elementer i deklarasjonen og påfølgende oppfølgingsprosesser, *Bolognaprosessen*, er tiltak for å harmonisere de nasjonale utdanningssystemene (blant annet ved en harmonisering av gradssystemet, felles system for å beregne arbeidsmengde og overføre *credit* mellom land¹³), arbeid med å kvalitetssikre utdanning (harmoniserte kriterier og prosesser) og bidrag for å stimulere til akademisk mobilitet (som godkjenningsordninger med felles prinsipper og harmoniserte prosedyrer). Arbeidet med *Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europa-regionen (Lisboakonvensjonen)*¹⁴ tar form på samme tid og en avtale mellom land innenfor UNESCO-CEPES og Europarådet for å legge til rette for større akademisk mobilitet, ble underskrevet på en diplomatkonferanse i Lisboa i 1997. Norge ratifiserte i april 1999 og konvensjonen tok til å gjelde fra 1. juni 1999. Konvensjonen skal bidra med felles prinsipper for godkjenning av kvalifikasjoner på tvers av nasjonale systemer og inneholder forslag til prosedyrer og retningslinjer. For blant annet å implementere konvensjonen, ble det opprettet et nettverk av nasjonale informasjonssentre (*European Network of Information Centres – ENIC*¹⁵). Dette nettverket sam-

¹² Godkjent – *sensu lato*

¹³ *European Transfer Credit System - ECTS*

¹⁴ http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/hoyere_utdanning/lisboakonvensjonen.html?id=614766

¹⁵ <http://www.enic-naric.net/>

arbeider med NARIC-sentrene (*National Academic Recognition Information Centres*) i et felles nettverk med ca. 50 land, for å harmonisere arbeidet med godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.

Til tross for de europeiske nasjonalstatenes suverenitet i forhold til utdanning bygger disse på en århundrelang felles tradisjon, og i dag ser vi derfor at de fleste land har et tredelt system der primær- og første del av sekundærutdanningen er obligatorisk og åpent for alle. Siste del av sekundær- samt tertiærutdanningen varierer noe mer, er gjerne åpne, men med krav om spesielle opptaks-kvalifikasjoner som kan variere fra land til land.

Sett i et internasjonalt perspektiv, har endringene innen høyere utdanning de siste 50-60 år utviklet seg via flere parallelle prosesser som alle driver markedet i samme retning: mot økende kompleksitet og uoversiktighet, og med stadig mer diffuse kriterier for hva som er akseptabel kvalitet, hva en akademisk grad skal inneholde og om en gitt kvalifikasjon aksepteres til videre studier ved et annet lærested. Høyere utdanning er en av de største investeringer en person gjør, både i tid og ressursinnsats (inkludert økonomi), men også samfunnet investerer store ressurser i sitt nasjonale system for høyere utdanning, både økonomisk, som del av BNP og ressursmessig, ved at en stor del av et lands elite samles ved høyere utdanningsinstitusjoner. Det er derfor viktig med et kritisk blikk på rammevilkårene for utdanning, innholdet i utdanningen og relevansen for samfunnet når kandidatene skal inn i ulike typer samfunnsposisjoner. Utviklingen på utdanningsmarkedet er derfor en utfordring både for studenter, institusjoner, myndigheter og arbeidslivet. De fire tydeligste prosessene er karakterisert av:

- *Stor konkurranse på grunn av underskudd på studieplasser:* større barnekull etter krigen, flere som forstetter med postsekundær utdanning fordi samfunnets behov beveger seg mot større andel av arbeidsstokken i kunnskapskrevende posisjoner og med mer formell skoleing, samt økt studentmobilitet innen Europa og inn til Europa
- *Behovet for kapasitetsøkning og nye markedstilpassede fagområder:* samfunnets kunnskapsbehov endrer seg raskere enn de tradisjonelle universitetene kan håndtere, private aktører utvikler tilbud innen nye fagfelter og på tvers av tidligere fagområder som dekker et behov, noe som fører til en rask ekspansjon av tilbud fra ikke-offisielle tilbydere med grader og studieprogram som kan være en utfordring å innpasse i de tradisjonelle studietilbudene
- *Utviklingen av IKT og web - skaper en ny arena for utdanning, med nye undervisningsformer innenfor etablerte institusjoner, men også nye typer institusjoner, blant annet fullstendig webbaserte (virtuelle læresteder)*
- *Rask fremvekst av en uhederlig del av utdanningsmarkedet:* dette segmentet er hovedsakelig knyttet til web, ofte med uklar nasjonstilknytning (og dermed også uklar legal tilknytning), med tilbydere som gjerne utformer informasjon for å villedde eller feilinformere og tilbyr useriøse produkter mot betaling, uten reelle opptakskrav og med minimale tilbud om undervisning. Godkjenning av "livserfaring" (*life experience*) er også et markert element i dette bildet, der livserfaring kan omsettes til universitetsgrader. Tilbudet dekker et "behov" i markedet, for personer som ikke har økonomi og kapasitet til å ta regulær utdanning, og arbeidsmarkedet tar ikke tydelig nok avstand fra denne type uredelige produkter

Som et svar på denne utviklingen ser vi økende byråkratisering med regulering og kontroll, og mindre autonomi til lærestedene.

Etableringen av IKT og web som teknologi, verktøy og fagområde innenfor høyere utdanning har gått veldig fort og i løpet av et par tiår er verden på mange vis blitt mindre og ”flatere” (Friedman 2007). Prosessen med å finne og oppdatere egen kunnskap endres, men også prosessene med å tilegne seg ny kunnskap (utdanning) er inne i en dramatisk endring som byr på utfordringer både for tradisjonelle læresteder og studenter, og som vil måtte få betydning for hvordan vi ser på formell kompetanse. Diskusjonene berører både innholdet i en grad, hvordan den oppnås, godkjenning av akademiske grader og retten til å utøve et regulert yrke. Dette er, og bør være, en pågående prosess, men slike diskusjoner vil alltid henge litt etter utviklingen av nye tilbud, tilbydere og teknologiske muligheter.

Dette stadig mer uoversiktlig utdanningslandskapet tydeliggjør behovet for regulering, i første rekke prosesser som kan vurdere minimumskvalitet, men også en seriøs vurdering av utradisjonelle undervisningsformer og tilbydere i forhold til etablerte kvalitetsnormer. Tilbydere som tilfredsstillter visse kriterier får rettigheter, som å tildele grader, noe som styrker deres konkurranseevne, og da er det viktig at gradenes innhold er vurdert i henhold til kriterier som er aksepterbare. Utdanning er blitt en handelsvare på en arena kontrollert av markedskrefter og i kjølvannet følger også muligheter for profitt og korrupsjon.

I dag er det bred enighet om behovet for et formelt system for kvalitetssikring av utdanning, og mange land aksepterer akkreditering som konsept. Men da Lisboa-konvensjonen ble godkjent i 1997 var det mange som mente at formelle systemer var unødvendig (Hunt 2009). De fleste land som har valgt å ta i bruk konseptet har også valgt en nasjonal løsning, men fremdeles er det en stor gruppe land som ikke har etablert slike systemer.

4 Akkreditering og akkreditert utdanning

Bolognaprosessens vektlegging av utdanningskvalitet, har ført til en målrettet prosess med stadig flere aktører¹⁶, og der konsensus har kunnet utvikle seg over tid i forhold til om det er behov for et formelt system for kvalitetssikring eller ikke. Dermed legges også et felles grunnlag for premisser og kriterier for et slikt konsept. Men det internasjonale utdanningsmarkedet har også endret seg mye på ti-tolv år, og behovet for tiltak synes mer åpenbart nå fordi den akademiske mobilitet er større enn noen gang, underskuddet på studieplasser er økende i forhold til aldersgruppens størrelse¹⁷ og etableringsiveren på institusjons- og tilbudssiden er stor.

Kvalitetssikring av utdanning har mange mål, og det er fremdeles stor uenighet om hva som skal skje når en institusjon eller et program ikke tilfredsstillter de standarder som er satt (negativt akkrediteringsvedtak): terminering av institusjon/tilbud eller om vurderingsprosessene kun har som hensikt å påpeke mangler og lede til kvalitetsforbedring (Bergan 2011). Til tross for en slik dissens vil de fleste i dag akseptere at koblingen mellom kvalitetssikring på institusjonsnivå, studietilbudsnivå og individnivå er viktig for kompetansen som skal *inn* i utdanningssystemet (opptak og innpassing) og for kompetansen som skal *ut* på arbeidsmarkedet, og at behovet for kvalitetssikringsmekanismer derfor er åpenbar. Et system som fungerer vil bidra til å hindre at studenter kaster bort tid og penger på useriøse studie-tilbud, at finansieringskilder sløses bort på uredelige foretak, at arbeidsgivere ansetter personer med

¹⁶ Det europeiske samarbeidet har utviklet seg mye på kort tid, blant annet ved raskt utvidelse av antall medlemsland. I 1989 var det 23 medlemsland, i 1995 var antallet økt til 38 og i 2009 er 47 nasjoner med i dette samarbeidet (Bergan 2009)

¹⁷ Behovet for studieplasser er antatt å øke fra 1,8 millioner i 2000 til 7,2 millioner i 2025. Se: IDP, 2002: *The global student mobility 2025 report*. Canberra: IDP Australia.

uakseptable kvalifikasjoner og at læresteder tilbyr studieplasser til studenter uten nødvendig grunnlag for studier og/eller inngår samarbeid med useriøse aktører.

Det er først og fremst veksten og utvikling av utradisjonelle utdanninger¹⁸ (ikke-offisielle tilbydere av høyere utdanning og kanskje spesielt fjernundervisningstilbud og *transnasjonale utdanninger*¹⁹), som har utløst et behov for strengere reguleringer. Web-baserte undervisningsformer og -medier er en del av denne problemstillingen, ikke *per se* men de mulighetene som ligger i misbruk av teknologien²⁰. Selv om begrepet *akkreditering* er egnet til å forvirre fordi det brukes på så mange områder (både om konsepter, prosesser og produkter, Ezell 2007), er det allerede etablert en internasjonal akkrediteringskultur. Mange er uenige i, og i beste fall usikre på om slike akkrediteringsprosesser faktisk fører til økt utdanningskvalitet²¹. Selv om dette er en interessant og relevant diskusjon er det ikke et tema her. Dagens utvikling har allerede store implikasjoner for akademisk samarbeid og mobilitet, og det er konsekvensene av de systemene som allerede er etablert som er utgangspunkt for denne diskusjonen.

4.1 Utviklingen av akkreditering som konsept

Ideen om å akkreditere utdanning er allerede en drøyt hundre år lang tradisjon i USA²², men hadde rask fremvekst og utvikling i 1960-årene på grunn av stor ekspansjon innen postsekundær utdanning, spesielt på *college*-nivå. Delstatene har selv ansvar for å drive og godkjenne egne læresteder og den private del av markedet er regulert av delstatslover, med den konsekvens at kvaliteten på institusjoner, utdanningstilbud og de rammer lærestedene opererer under kan variere fra stat til stat (Hunt 2009). I mangel av et nasjonalt system for å føre tilsyn med tilbud og tilbydere tok lærestedene selv initiativ til eksterne, frivillige prosesser for kvalitetssikring for lettere å kunne sammenligne tilbud og kvalitet på tvers av delstater og derved bruke systemet til å styrke egen markedsposisjon.

Et segment i dette markedet med spesiell stor fremvekst etter krigen var utenlandsstudier. USA var tidlig ute på dette området, ved at lærestedene la til rette for opphold i annet land, men både arrangerte, underviste og godkjente studiene selv. Etter hvert som tilbudene vokste utviklet noen seg til permanente filialer (*overseas branches*) men forble formelt en del av moderinstitusjonen, mens andre utviklet samarbeid med institusjoner i vertslandet (*franchise programs*). Denne type aktivitet ble utgangspunktet for en flora av samarbeidsformer og kvalitetssikringsvarianter, ofte med uklare nasjonstilknytninger og ansvarsforhold (Hunt 2009). Slike utdanningstilbud og -former har nå spredt seg til mange land.

USA har valgt et system med frivillig akkreditering, hovedsakelig institusjonsakkreditering, basert på private og halvprivate aktører, uavhengig av staten. I tillegg er det utviklet et rekke sammenslutninger, som *Council for Higher Education Accreditation (CHEA)*²³, som er den største medlemsorganisasjonen for tilbydere innen høyere utdanning med ca. 3000 medlemmer (*colleges* og universiteter med rett til å tildele grader). CHEAs oppgave er å fremme frivillig akkreditering og

¹⁸ *Non-traditional-, non-official providers*, er også begreper som brukes.

¹⁹ Utdanningstilbud som gis i et annet land enn det landet som står ansvarlig for utdanningens kvalitet og gjennomføring

²⁰ Det er viktig å huske at IKT/web-historien er kort, at vi har lite erfaring med denne type utdanning og dermed heller ikke utviklet hensiktsmessig virkemidler for å vurdere kvaliteten på slike utradisjonelle utdanningsprodukter.

²¹ Harvey har gjennomgått de siste 20 års erfaringer på dette feltet og konkluderer med at det ikke kan påvises en direkte sammenheng mellom akkreditering og studiekvalitet. Se: Harvey, L., 2010: Twenty years of trying to make sense of quality assurance; the misalignment of quality assurance with institutional quality frameworks and quality culture. Presentasjon på 5. *European Quality Assurance Forum*, Lyon.

²² *Association to Advanced Collegiate Schools of Business – AACSB, now AACSB International* etablerte sin akkrediteringsfunksjon med de første standarder, så tidlig som i 1919 (Ezell 2007:36).

²³ <http://www.chea.org/>

kvalitetssikring og representere medlemmene i forhold til kongressen og utdanningsdepartementet. I dag akkrediteres institusjoner av tre typer aktører: nasjonale trosrelaterte organisasjoner (hovedsakelig *non-profit*), nasjonale karriererelaterte organisasjoner (hovedsakelig *for-profit*) og regionale organisasjoner²⁴. Systemet er nå delvis tatt i bruk av føderale myndigheter, og det skilles derfor mellom regionale akkrediteringer, føderalt godkjente akkrediteringer og spesialistakkrediteringer²⁵.

Siden akkreditering i USA er frivillig velger noen institusjoner av ulike årsaker å drive uten. Det kan f. eks. være en institusjon med lang og solid tradisjon, god tilgang på studenter og en markedsposisjon som gjør at studentene får jobb etter endt utdanning som velger å la være å gjennomgå dyre og tidkrevende akkrediteringsprosesser. Studentenes kvalifikasjon kan da ha noe lavere verdi på det internasjonale arbeidsmarkedet fordi krav om akkreditert utdanning blir mer vanlig når utenlandsk utdanning skal vurderes. En ikke-akkreditert utdanning trenger dermed ikke nødvendigvis ha lavere kvalitet men kan være vanskeligere å få akseptert utenfor utdanningslandet.

4.2 Akkreditering: et nøkkelement i Bolognaprosessen

Selv om aksepten for at det er behov for å sikre studiekvalitet vinner fram og akkreditering aksepteres av stadig flere som et hensiktsmessig konsept, er akkreditering også et av de mest problematiske tema i Bolognaprosessen (Bergan 2011), spesielt i forhold til to problemstillinger: akkrediteringsprosesser for å stoppe uakseptable tilbud og tilbydere, og arbeid for å videreutvikle kvalitet.

Det konsept som har utviklet seg i USA videreutvikles nå innefor EHEA i forhold til en europeisk universitetstradisjon²⁶ som avviker fra den amerikanske og med et annet forhold mellom nasjonale utdanningssystem og internasjonale behov enn vi finner mellom delstater og føderale myndigheter i USA. I tillegg har den globale utviklingen på utdanningsmarkedet bidratt til større behov for å vektlegge internasjonale aspekter, utenfor EHEA, både i forhold til kvalitetssikringsarbeidets form, regulering og aksept av andres kvalitetsarbeid.

The CRE project on accreditation – ble igangsatt i 2000 for å se nærmere på spekteret av europeiske akkrediteringsprosesser, evaluere effekten av ulike konsepter samt se på definisjoner og mulige fremtidige scenarier for europeisk akkreditering. De to viktigste aspektene var et europeisk samarbeid innen kvalitetssikring og akkreditering, men kanskje viktigst var implikasjonene ved internasjonalisering av høyere utdanning. Allerede i rapporten fra 2001²⁷ stilles spørsmål om eksisterende mekanismer for kvalitetssikring er tilstrekkelig garanti for studenter og institusjoner eller om et internasjonalt system bør vurderes.

Selv om arbeidet med utdanningskvalitet har lange tradisjoner innen europeiske universitetsinstitusjoner har ikke formatet nødvendigvis hatt form av akkrediteringsprosesser. Nytt er derfor at kvalitetssikringsarbeidet harmoniseres og at det gis en synlig sertifisering til bruk utenfor universitetssektoren og på det internasjonale markedet. Noen faste elementer går igjen: en *intern prosess* leder til

²⁴ http://www.chea.org/pdf/Condition_US_Accreditation_in_2009.pdf

²⁵ *The Oregon Student Assistant Commission, Office of Degree Authorization*, sier følgende om akkreditering:

... Accreditation of colleges in the U.S. is done by regional and specialized accrediting associations operated by consortia of member colleges. The U.S. Department of Education recognizes accrediting bodies for purposes of institutional financial and eligibility and other areas in which the federal government has no interest. The U.S. government itself does not accredit colleges unlike common practice in many countries. Likewise, the federal government does not accredit or conduct academic evaluation of foreign colleges (Ezell 2007).

²⁶ Storbritannia var tidlig ute, da polytekniske institusjoner ble universiteter tidlig på 1990-tallet.

²⁷ Towards accreditation schemes for higher education in Europe?, 2001, *CRE-project*, 42 pp.

en *selvevaluering*, som får en *ekstern vurdering* (kolleger, eksperter, inspektører) som vurderer selvevalueringen etter visse *kriterier eller standarder*. *Anbefalingene* skal reflektere over prosessen som, i mange tilfeller har som mål å fremme *fortsatt forbedring*. *Åpenhet* om prosedyrer og utkomme av en akkreditering eller evaluering ved at denne *dokumenteres og publiseres* er også viktige prinsipper.

Etter hvert er det blitt større oppmerksomhet om at nasjonal kvalitetssikring ikke er tilstrekkelig i en internasjonal kontekst. *European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)* ble etablert i 2000, som en oppfølging av et tidligere pilotprosjekt og med formål å fremme europeisk samarbeid innen kvalitetssikringsarbeidet²⁸. På ministermøtet i Bergen i 2005 blir ENQAs forslag til felles retningslinjer for arbeid med kvalitetssikring i Europa godkjent (*European Quality Assurance Standards*²⁹). Europa beveger seg derfor også i retning av konsortier for å føre tilsyn med de nasjonale akkrediteringsprosessene og for å bidra til gjensidig aksept av akkrediteringer. I 2008 tas enda et skritt ved opprettelsen av et felles register (*European Quality Assurance Register for Higher Education – EQAR*) som skal gi en oversikt over de kvalitetssikringsorganer som driver sin aktivitet i henhold til de europeiske standardene. I dag må de organer som er registrert gjennomgå en ekstern evaluering hvert 5. år for å beholde sin plass i registeret.

En av de store utfordringene i kvalitetssikringsarbeidet har vært institusjoner med uklar eller uten nasjonstilknytning, som dermed faller utenfor også de nye akkrediteringsmekanismene som etableres. Slike institusjoner tilhører ikke et nasjonalt utdanningssystem fordi det ikke er en nasjon som aksepterer institusjonen som del av sitt utdanningssystem (ofte kalt *borderless, transnational or cross-border higher education* (Knight 2006), inkludert tilbud som ikke en gang kan regnes som institusjoner, som f. eks. virtuelle læresteder/foretak). ENIC-/NARIC-nettverket har tatt initiativ til å utvikle felles retningslinjer for dette problemområdet, dokumentet (*Code of Good Practice in the Provision of Transnational Higher Education*) ble revidert i 2007³⁰ og har vært grunnleggende i UNESCO-OECDs arbeid med felles retningslinjer (*Guidelines for Quality Provision on Cross-Boarder Higher Education*³¹), som ble godtatt i 2007 (Hunt 2009).

4.3 Akkreditering utenfor Bologna-området

Arbeid for å kvalitetssikre utdanning sprer seg til store deler av verden. Et internasjonalt nettverk for kvalitetssikring av utdanning ble etablert i 1991, *The International Network for Quality Assurance in Higher Education (INQAAHE)*³². Organisasjonen har i dag ca. 250 medlemmer og arbeider blant annet for å fremme informasjon om kvalitetssikring, både metoder og god praksis, hjelpe mindre land med å etablere kvalitetssikringsorgan og bidra til nettverksaktivitet som fremmer harmonisering på tvers av landegrensene. Den arabisktalende del av verden etablerte i 2007 nettverket *The Arab Network for Quality Assurance – ANQAHE*³³. Vi ser også en utvikling mot flere regionale nettverk innen godkjenning- og informasjonsfeltet, delvis etter modell av ENIC-/NARIC-nettverket, som f. eks. *Mediterranean Recognition Information Centres Network – MERIC*³⁴ fra 2007.

²⁸ http://www.enqa.eu/history_lasso

²⁹ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area.

[http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20\(2\).pdf](http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20(2).pdf)

³⁰ http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/code%20of%20good%20practice_EN.asp

³¹ http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/forskrifter/OECD-UNESCO_Guidelines.pdf

³² *The International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education - INQAAHE*, <http://www.inqaahe.org/>

³³ <http://www.anqahe.org/>

³⁴ <http://www.unesco.org/en/higher-education/quality-assurance-and-recognition/recognition-of-qualifications/meric-network/>

5 Norsk system for akkreditering og krav om akkreditert utdanning

Det norske utdanningssystem og institusjonslandskap er i stadig utvikling og de siste endringene er hovedsakelig tilpasninger til Bolognaprosessen. Norgesnettrådet (1998-2002) etableres som et ledd i dette arbeidet, og etterfølges av NOKUT (2003) som er et uavhengig kvalitetssikringsorgan med ansvar for akkreditering av læresteder, studietilbud og godkjenning av høyere utenlandsk utdanning for enkeltpersoner (*generell godkjenning*³⁵) der krav om akkreditert utdanning legges til grunn³⁶.

5.1 Det norske utdanningssystemet

Norge har i dag et 13 års løp for grunnutdanning med lovfestet plikt for primærutdanningen (trinn 1-10) og lovfestet rett for sekundærutdanningen (trinn 11-13, Fig. 1). Sistnevnte, også kalt videregående opplæring er nå et enhetlig tilbud, normalt treårig (i noen få tilfeller fireårig), som samordner studieforberedende opplæring og yrkesopplæring.

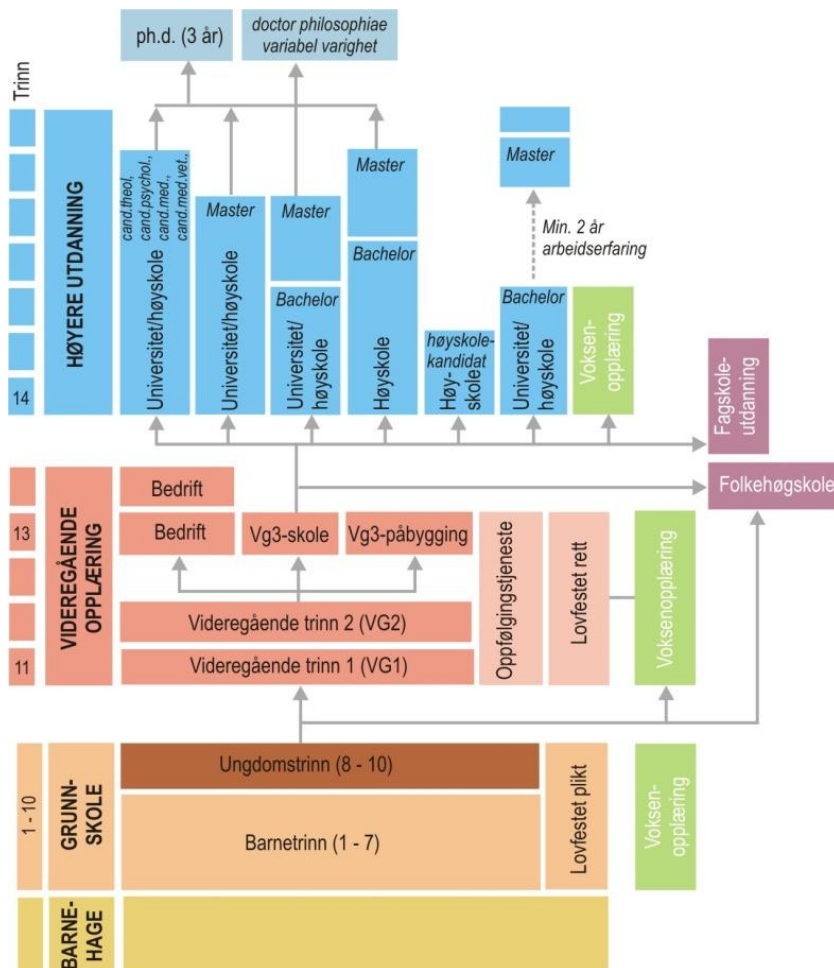


Fig. 1: Norsk utdanningssystem i dag (noe forenklet, se originalfigur³⁷), som viser 13 års grunnutdanning og diversiteten i postsekundær utdanning.

³⁵ LOV-2005-04-01-15 Universitets- og høyskoleloven – univl. § 3-4. *Generell godkjenning*. NOKUT avgjør, etter søknad fra enkeltpersoner, om utdanning fra utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon eller norsk institusjon som ikke går inn under loven, skal gis generell godkjenning slik at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning. Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og klageadgang etter denne bestemmelsen.

³⁶ FOR-2011-03-15-289 Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning. § 6-1 (3) Ved generell godkjenning av utenlandsk utdanning skal NOKUT påse at utdanningen det søkes godkjenning for har en godkjent akkreditering eller offentlig godkjenning som høyere utdanning. Det kan i særskilte tilfelle gjøre unntak fra bestemmelsen.

³⁷ http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/veiledninger_brosjyrer/2007/utdanning-i-norge-fra-barnehage-til-voks.html?id=475839

Tertiærutdanningen bygger på videregående opplæring og består av *høyere utdanning* og *fagskole-utdanning*. Den studieforberedende opplæringen gir studiekompetanse for opptak til høyere utdanning (*generell studiekompetanse*³⁸). Elever som tar yrkesfaglig opplæring kan ta påbygning for å få generell studiekompetanse. Det er ikke et generelt krav om generell studiekompetanse for å studere videre på fagskolenivå, men det finnes ulike særkrav, avhengig av fagområde.

Kvalitätsreformen i høyere utdanning (2003) - førte til en rekke endringer, som tilpasninger til Bolognaprosessen, som nytt gradssystem (bachelor-, master- og doktorgrad (ph.d), normalt 3 + 2 + 3 år) og nytt karaktersystem med bokstavkarakterer (A er best og F er stryk), samt en arbeidsbelastning med 60 studiepoeng pr. år (som er lik det europeiske *credit*-belastningen, ECTS).

5.2 Institusjonskategorier

Norsk høyere utdanning består av to hovedtyper institusjoner, universiteter og høyskoler, som formelt er adskilt, men som kan sies å utgjøre et *åpent binært system*³⁹ der en høyskole kan søke om å endre status ("opprykk") til universitet/vitenskapelig høyskole (Skodvin 2012). I tradisjonelle binære systemer (f. eks. Danmark, Finland, Tyskland, Østerrike, Sveits og Nederland) er skillet mellom de to sektorene tydeligere i forhold til arbeidsfordeling, der universitetene har ansvar for utdanning og forskning mens høyskolene i større grad er rene profesjonsrettede utdanningsinstitusjoner. Norsk høyere utdanning har i dag fire institusjonskategorier som er samlet under en felles lov (loven skiller ikke mellom statlige og private aktører), og der den viktigste forskjellen mellom de ulike kategorier er deres fullmakt til å opprette nye studier (Fig. 2).

- *universitet* – alle fullmakter
- *vitenskapelig høyskole* – i praksis som universiteter (bortsett fra ett tilfelle⁴⁰)
- *akkreditert høyskole* – kan starte nye tilbud på bachelorgrads-nivå, men må søke NOKUT om nye studier på mastergrads- og ph.d.-nivå (for fagområder uten ph.d.-akkreditering)
- *ikke-akkreditert høyskole* – må søke NOKUT om godkjenning av alle studietilbud

Institusjonstype/ gradsnivå	Universitet	Vitenskapelig høyskole	Høyskole	Ikke-akkreditert høyskole
Ph.d.				
Mastergrad				
Bachelorgrad				

Fig. 2: Forholdet mellom norske institusjonstyper innen høyere utdanning og deres fullmakter til å opprette studietilbud på ulike nivå. Grå = fullmakt til å opprette studier på gitt nivå Blå = må søke NOKUT om godkjenning av nye studietilbud på dette nivå

Institusjonene kan når som helst søke NOKUT om akkreditering i en institusjonskategori med flere fullmakter (i tillegg til de tre gradsnivå som er vist i Fig. 2, har vi også en høyskolekandidatgrad, som er en 2-årig "short-cycle"-grad innen første syklus (bachelorgradsnivået) som gis av høyskolene og som krever programakkreditering fra NOKUT for en ikke-akkreditert høyskole. I praksis er det volumet og kvaliteten på forskning og forskerutdanning som har vært avgjørende for akkreditering i

³⁸ FOR-2007-01-31-173: Forskrift om opptak til høyere utdanning. Kp. 2. Generell studiekompetanse.

³⁹ Todelt system med universiteter og høyskoler men med mulighet til å søke om endret status.

⁴⁰ Høyskolen i Molde, vitenskapelig høyskole i logistikk, har alle fullmakter på ett område, der de har fullmakt til å tilby doktorgradsstudier.

ny institusjonskategori. I internasjonal kontekst er derfor den norske høyskolesektoren unik, med felles lov for høyskoler og universiteter fra 1995, felles stillingsstruktur og felles normer og verdier. Ingen andre land har en høyskolesektor som bruker så mye tid og ressurser på FoU (Kyvik 2009). I dag ser vi at mange høyskoler ønsker universitetsstatus.

Uviklingen innen det norske institusjonslandskapet i perioden 2003-2010 (Fig. 3) viser hvor raskt denne utviklingen går. Godkjenningsordninger for fagskoletilbud startet noe senere, og fram til 2010 er det 99 fagskoler som fått godkjent tilbud av NOKUT.

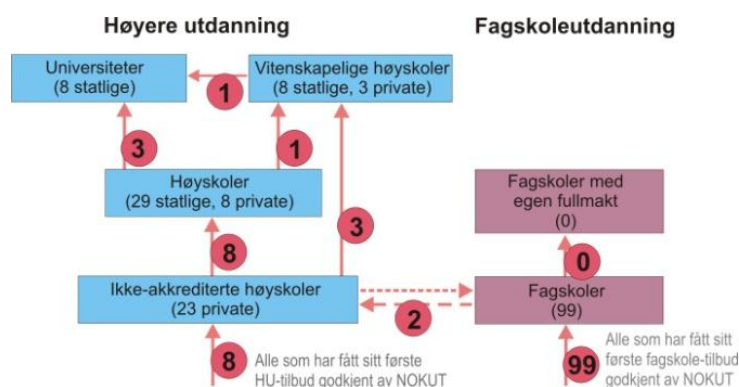


Fig. 3: Endringer i institusjonsstatus innen norsk tertiærutdanning som et resultat av NOKUTs akkrediteringer i perioden 2003-2010. I tillegg kommer sammenslåtte og nedlagte institusjoner som ikke er vist her (P. Bakken, med tillatelse).

5.3 Norsk system for kvalitetssikring av utdanning

Norge har valgt et system for å kvalitetssikre utdanning i tråd med europeiske kvalitetsstandarder, vedtatt av Kunnskapsdepartementet ved opprettelsen av NOKUT⁴¹. Generelt kan vi si at Norge har et system med institusjons- og programakkreditering⁴² for høyere utdanning, med et uavhengig nasjonalt organ, eid av Kunnskapsdepartementet, som både har ansvar for å iverksette prosesser for å vurdere kvalitet, evaluere om gitte rettigheter skal beholdes, samt være nasjonalt kontaktpunkt for informasjon om dette feltet. Det norske systemet med akkreditering som en del av arbeidet med å kvalitetssikre utdanning beskrives her, og illustrerer også hvordan et nasjonalt system kan være utformet. Et slikt nasjonalt system vil, sammen med andre nasjonale systemer, utgjøre et internasjonalt sikkerhetsnett for å begrense uakseptabel kvalitet innen høyere utdanning.

Både det norske systemet og de fleste internasjonale systemer som etableres nå, baserer seg på noen grunnleggende forutsetninger: institusjonene har selv ansvaret for kvaliteten i egen utdanning og skal dokumentere hvordan de tar ansvaret gjennom å ha et internt system for kvalitetssikring av utdanningen. NOKUT er pålagt å foreta en akkreditering av kvalitetssikringssystemet og deretter føre tilsyn med kvalitetssikringsarbeid gjennom fem ulike prosesser⁴³:

⁴¹ FOR-2011-03-15-289 Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning.

⁴² I Norge brukes ikke begrepet *programakkreditering* men *studieakkreditering*, men vi har valgt å beholde førstnevnte term gjennom hele dokumentet.

⁴³ FOR-2011-01-27-297 Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (tilsynsforskriften).

- institusjonsakkreditering
- tilsyn med eksisterende institusjoner
- studieakkreditering
- tilsyn med eksisterende studier
- evaluering av system for kvalitetssikring

Institusjonsakkreditering – foregår etter søknad, og gjelder både institusjoner som ønsker opprykk i høyere kategori med flere fullmakter, og ikke-akkrediterte institusjoner som har hatt akkrediterte studier (programakkreditering) og ønsker institusjonsakkreditering. En institusjon kan når som helst søke om en slik akkreditering, gitt visse forutsetninger. Som et eksempel må en ikke-akkreditert institusjon som ønsker høyskolestatus ha hatt minst ett studietilbud som gir selvstendig rett til å tildele lavere grad, og ha uteksaminert lavere grads kandidater i minst to år (§ 2-1e).

Tilsyn med eksisterende institusjoner – er en prosess for å vurdere tidligere akkrediteringer (egentlig en reakkreditering). I prinsippet kan de gamle breddeuniversitetene også bli utsatt for en slik prosess.

Studieakkreditering – foregår etter søknad, på de nivå der institusjonen ikke selv har fullmakter til å etablere nye studier (Fig. 2). Institusjonen sender søknad til NOKUT som oppretter en sakkyndig komité.

Tilsyn med eksisterende studier – er et generelt tilsyn for tiltak som ikke innebærer revidering av akkrediterte studier men kan ende med en revidering.

Evaluering av institusjonenes interne system for kvalitetssikring av utdanning – er det sykliske elementet i den norske modellen for kvalitetssikring. Evalueringen anses for å være et indirekte tilsyn, da det er institusjonens system og praksis for vurdering av egen utdanningskvalitet som evaluerer. NOKUTs styre godkjenner systemet på bakgrunn av en evalueringsrapport.

I tillegg ser vi i økende grad av frivillig akkreditering gjennom internasjonale faglige akkrediteringsinstitusjoner (ofte kalt privat akkreditering/bransjeakkreditering) for å øke konkurranseevnen i markedet, f. eks. innenfor økonomi og administrasjon samt ingeniørfag. NOKUT er, som nasjonalt akkrediteringsorgan, medlem av den europeiske akkrediteringssammenslutningen (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*) og dermed forpliktet til å arbeide etter de felles europeiske retningslinjene⁴⁴. Medlemmenes aktivitet skal evalueres hvert 5. år, for å kunne kvalifisere til å registreres i det europeiske felles registeret (*The European Quality Assurance Register for Higher Education - EQAR*).

*Fagskoleloven*⁴⁵ ble innført i 2003. Ved revisjon i 2007 ble det også innført et krav om at norske fagskoletilbud, både fylkeskommunale og private, skal akkrediteres⁴⁶. NOKUT fikk nye retningslinjer for programakkreditering av fagskoleutdanning i 2009, og 2010 er første året for regulære vurderinger etter de nye retningslinjene. Grunnlaget for å behandle en søknad om akkreditering av fagskole-

⁴⁴ *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area.*

⁴⁵ LOV-2003-06-20-56 Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven).

⁴⁶ For fagskolenivået brukes ikke begrepet *akkreditering* men *godkjenning* men vi har i dette tilfellet valgt å bruke samme terminologi for hele tertiærutdanningen gjennom hele dokumentet.

utdanning er blant annet at institusjonen har et kvalitetssikringssystem samt styreordninger og/eller reglement. Ingen fagskoler har institusjonsakkreditering. De må derfor få godkjent sitt kvalitetssikringssystem og deretter søke godkjenning av sine studietilbud og/eller oppretting av nye. Arbeidet er i startfasen men fagskolene vil på sikt kunne få fullmakt på *fagområder* og kan da selv opprette studier innen et godkjent fagområde.

5.4 Akkreditert utdanning som grunnlag for å godkjenne utenlandsk utdanning

Akademisk godkjenning er i Norge delt i to myndighetsområder: *faglig godkjenning* som gis av lærestedene under UH-loven og *generell godkjenning* som gis av NOKUT og som hovedsakelig er til bruk på det ikke-regulerte arbeidsmarkedet (Lønne 2009). Generell godkjenning er en godkjenning av høyere utdanning tatt i utlandet, i forhold til norsk utdanningssystem⁴⁷. Sammenligningen foregår ut i fra internasjonale prinsipper gitt gjennom Lisboaakvensjonen (med supplerende tekster, oppdatert i 2010) og praksis i ENIC-/NARIC-nettverket. Godkjenningen er et enkeltvedtak og det utstedes et *godkjenningsdokument* som skal brukes sammen med utdanningsdokumentene og autoriserte oversettelser av disse.

Et grunnleggende element for godkjenning av utenlandsk utdanning for enkeltpersoner er at utdanningen er en del av systemet for høyere utdanning i utdanningslandet og kvalitetssikret der via aksepterbare prosesser. NOKUTs vedtak om generell godkjenning er retningsgivende for vedtak om opptak og innpassing ved norske universiteter og høyskoler. NOKUT har ansvaret for å forvalte rammene for akademisk godkjenning i Norge og for den dynamiske utviklingen av godkjenningsfaget i tråd med internasjonale prinsipper og praksis.

Også studiefinansiering er koblet til det samme krav, ved at studenter som ønsker å ta hele eller deler av sin utdanning i et annet land får støtte til studier som gir uttelling i studiepoeng i Norge (med visse forskriftsfestede unntak).

5.5 Noen terminologiske utfordringer

Begrepet *godkjenning* er også et problematisk begrep fordi det brukes i flere ulike sammenhenger: i noen sammenhenger svært spesifikt, i andre sammenhenger i vid betydning, noe som kan være vanskelig for de som ikke arbeider i dette feltet til daglig. Her følger noen eksempler som illustrerer utfordringene:

Generell godkjenning er et helt spesifikt begrep som innebærer en formell vurdering av høyere utdanning tatt i utlandet, foretatt av NOKUT som er eneste myndighet på området. Et positivt resultat omtales som en utdanning *godkjent* av NOKUT (*recognized*), og det skriftlige vedtaket, utstedt på spesialpapir og signert etter gjeldende regler for vedtaksrett, omtales som NOKUTs *godkjenningsdokument*.

Ofte ser vi at et norsk lærested oppgir at en gitt utdanning er *NOKUT-godkjent*, som refererer til at studiet har gjennomgått en prosess med *programakkreditering* med positivt vedtak.

⁴⁷ Fagskoleutdanning er ikke en del av høyere utdanning og foreløpig er det ingen systemer i Norge for å godkjenne utenlandsk utdanning på fagskolenivå, med unntak av de fagområder som trenger spesielle fag- og/eller svennebrev.

Forståelig nok er dette systemet gjenstand for misforståelser. Det kommer jevnlig henvendelser fra inn- og utland som ber NOKUT *godkjenne* et utenlandsk lærested. NOKUT godkjenner ikke utenlandske læresteder men innhenter oppdatert informasjon fra utdanningslandet om akkrediteringsstatus for lærested og/eller studieprogram, som kan danne grunnlag for akademisk godkjenning i Norge.

Ved finansiell støtte til studier i utlandet legger Statens lånekasse for utdanning til grunn at studiet skal kunne gi uttelling i studiepoeng i Norge⁴⁸, og henviser da gjerne til NOKUTs vurdering:

- begrunnelsen *...studium x er ikke godkjent av NOKUT...* er uheldig og bidrar til misforståelser om at NOKUT godkjenner utenlandske studieprogram og læresteder
- en bedre formulering er: *...I følge NOKUT vil ikke studium x danne grunnlag for generell godkjenning.*

I internasjonal kontekst ser vi også store sprik i bruk av ulike begreper og samme begrep brukt i ulike situasjoner eller om ulike prosesser. Det er derfor viktig å sjekke grundig hva som er realiteten i et gitt land. Offentlig instanser som har myndighet innen utdanningsområdet har ofte ordlister på sine nettsider. Hvis ikke kan det nasjonale kontaktpunkt for informasjon om utdanning være behjelpelig.

6 Nasjonalt kontaktpunkt for informasjon om utdanning

Med økende oppmerksomhet og formelle krav i forhold til utdanningskvalitet og akkreditering, er betydningen av korrekt informasjon om institusjoner og studietilbud avgjørende både for de som skal velge studiested/studium, i arbeidet med å godkjenne og innpasse individuelle kvalifikasjoner og i forbindelse med ansettelse. Opprettelsen av et nasjonalt informasjonssenter (ENIC-kontor) var derfor en forutsetning for å kunne ratifisere Lisboakonvensjonen. Ansvaret ble gitt til *Informasjonssenteret for internasjonal utdanning* (NAIC) som i 1999 var den nasjonale rådgivende myndighet i forhold til akademisk godkjenning av utenlandsk utdanning i Norge, og senere overført til NOKUT. Med dette ansvaret følger også rollen som representant i ENIC-/NARIC-nettverket.

Konvensjonens anbefaling om at utdanning bør være akkreditert for å gis helt eller delvis akademisk godkjenning fører til at en betydelig del av informasjonsutvekslingen innen nettverket er relatert til dette tema. Nettverket har også en viktig funksjon i arbeidet med å harmonisere og videreutvikle prinsipper og prosesser i forhold til godkjenning, og via tilgjengelige møteplasser, fysisk og virtuelt, utvikles også et stykke på vei felles terminologi og begrepsforståelse. Nettverket har også gode kontakter til andre tilsvarende nettverk utenfor Europa-regionen. Mange av kontorene har et ansvar i forhold til eget lands læresteder, f. eks. arbeid med opplæring, råd og/eller nasjonal koordinering og vil dermed bidra til nasjonal implementering av konvensjonens intensjon. Koblingen mellom nasjonal akkrediteringsmyndighet, myndighet til å godkjenne individuelle kvalifikasjoner og det nasjonale kontaktpunkt for informasjon om utdanning er viktig, og i Norge er alle tre funksjoner samlet i NOKUT (Fig. 4).

⁴⁸ LOV-2015-06-03-37 Lov om utdanningsstøtte (Utdanningsstøtteloven)
FOR-2011-11-25-1138 Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2011-2012.



Fig. 4: Tre områder relatert til akkreditering og akkreditert utdanning, der NOKUT har det nasjonale ansvaret (se tekst for videre diskusjon).

6.1 Informasjon om norsk utdanning

NOKUT har ansvar for å fremskaffe informasjon om alle forhold relatert til norsk utdanning; system, offentlige tilbydere, kvalifikasjoner, prosesser, praksis, policy og kontaktpunkter. Noen av de mest vanlige problemstillinger er:

Institusjonslandskapet – navn, status for akkrediterte institusjoner, tidspunkt for akkreditering og aktuelle rettigheter, ikke-akkrediterte tilbydere, inkludert virtuelle læresteder, og eventuelle tilbydere som ikke har nødvendige rettigheter til å drive eller driver i konflikt med eksisterende rettigheter.

Akkrediterte studieprogram – oversikt over program akkreditert av NOKUT og pre-NOKUT akkrediteringer, samt bekreftelse på gradsrettigheter for selvakkrediterende institusjoner.

Enkeltpersoners kvalifikasjoner – spørsmål om akkrediteringsstatus, nivå, og kontakt for verifisering av dokumenter. I tilfeller der det gjelder verifisering av dokumenter, som vitnemål og karakterutskrifter, viderefremmes henvendelsen til den institusjon som har utstedt dokumentet.

6.2 Informasjon om utenlandsk utdanning

Utviklingen av institusjonslandskapet innen norsk høyere utdanning i perioden 2003-2010 (Fig. 3) gir et bilde av hvor raskt forholdene kan endre seg nasjonalt, og illustrerer dermed hvor krevende det kan være å fremskaffe korrekt informasjon om en gitt kvalifikasjon fra en gitt institusjon på et gitt tidspunkt. Ganger vi dette med 200 land, et betydelig større antall institusjoner i hvert land, utvider perioden til noen titalls år og tar i betraktning at mange land også har en betydelig grad av programakkreditering, får vi en viss indikasjon på utfordringene de nasjonale kontaktpunktene for informasjon om utdanning står overfor.

Bare få år tilbake var hovedkilden for informasjon om utdanning fra publiserte oppslagsbøker, rapporter og publikasjoner, ofte utgitt og kvalitetssikret av offentlige myndigheter. I dag er web blitt den viktigste kilden også for spesialister, hovedsakelig i form av nettsteder og databaser eller lokale sammenstillinger av informasjon for spesialformål, åpent tilgjengelig eller via abonnementsordninger. Utviklingen er ikke bare positiv. Den største utfordringen for forvaltningen er å vurdere informasjons-

kvaliteten, spesielt der den danner grunnlag for et vedtak⁴⁹. I løpet av et par tiår har vi, i retrospekt, gjennomgått tre distinkte faser. De utfordringene vi nå står overfor er kanskje ikke like tydelige for alle, og i neste kapittel ser vi nærmere på noen av de problemstillinger som har dukket opp i kjølvannet av den informasjonsteknologiske utviklingen. De tre fasene kan karakteriseres slik:

1. *Kvalitetssikrede publikasjoner og oppslagsverk (→ ~1995)* – og oversiktlig informasjonsmengde. Men faktaopplysninger ble raskt utdatert og måtte kompenseres med direkte kontakt med institusjoner og myndigheter via brev, telefaks og telefon.
2. *Tidlig fase av web-alderen (1995-2005)* – dette var en periode med begrenset mengde informasjon og aktører innen utdanningsfeltet og enkle søkemotorer. Overgangen fra oppslagsverk til web-søk ble nok oppfattet som positiv og tidsbesparende, men erfaringene med kritisk vurdering av kildebruk for informasjonsinnhenting og ansvarsforhold relatert til kvalitetssikring og oppdatering av informasjon var begrenset. Også erfaringene med utvikling av offisielle nettsteder, strukturering av informasjon og arkivfunksjoner for fremtidige søk, var i en tidlig fase. Direkte kontakt foregikk i økende grad via e-post, men telefaks var fremdeles mest brukt i store deler av verden⁵⁰. I dag ser vi at nettstedadresser fra denne perioden kan være feil, arkivfunksjoner mangelfulle og at det er vanskelig å spore informasjon tilbake til kilden.
3. *Moden fase av web-alderen (~2005 →)* - etter snart to tiår med web kan vi vel si å ha gått over i en moden fase. Vi har fått en viss kollektiv erfaring med nettsteder og hvordan de bør organiseres og bedre søkemotorer finner rask store mengder informasjon. En fordel med web er at informasjonen er lett tilgjengelig, lett søkbar og kan oppdateres raskt og uten omkostninger. Ulempen er at kvalitetssikringen er uklar: det er ikke alltid tydelig når informasjonen er oppdatert, om oppdateringen er fullstendig eller bare gjelder deler av teksten, og det er ikke tydelig hvem som står ansvarlig, selv for offisielle nettsteder som departementer, læresteder og offentlig organer.

Dagens største utfordring er at vi oversvømmes av informasjon og at en betydelig del av denne har uklar kvalitet og det kan være utfordrende å finne korrekte kanaler. For de som ønsker større synlighet på web er det mulig å kjøpe gunstig plassering i web-søk. I dag brukes mer og mer tid på kryssjekk av informasjon ved å sammenligne flere nettsteder eller kontakte eier av informasjonen direkte.

I tillegg har det utviklet seg et segment på utdanningsmarkedet som karakteriseres av bevisst feilinformasjon for å villed eller bedra, der aktørene profitterer på at den jevne web-bruker ikke er oppmerksom nok til å skille mellom original og etterligninger, eller ved at informasjon bevisst er formulert uklart eller tvetydig i uhederlige hensikter. Ved hjelp av f. eks. såkalte ”lookalikes” og ”soundalikes” markedsføres produkter som skal ligne etablerte merkevarer, og som brukes videre ved at kjøper selv er blitt lurt eller ved at han/hun tar produktet i bruk (bedrar en ny part) og påstår å være uvitende hvis forholdet blir avdekket. Dette ser vi på en rekke felter⁵¹. *Repsils* er halstabletter uten de virkestoffene som finnes i originalen *Strepsils* og som kanskje er årsaken til at man kjøper en

⁴⁹ Det kinesiske utdanningsdepartement i Beijing opprettet en *online* verifiseringsdatabase i 2005 på grunn av store utfordringer med falske vitnemål og karakterutskrift fra kinesiske læresteder. Det gikk ikke lang tid før det ble publisert en ”skygge-database”, til forveksling lik men med avvikende innhold.

⁵⁰ Telefaks er en usikker kanal, lite egnet til konfidensiell informasjon og er avhengig manuell påfyll av papir.

⁵¹ *Strepsils* - er en tablett mot sår hals, verdens mest solgte i 2010, produsert av Reckitt Benckiser i UK siden 1958, som tidligere ble solgt i norske dagligvareforretninger. Produktet inneholder amylmetakresol og 2,4-diklorobenzyl med en mild antiseptisk effekt som kan drepe bakterier i munn og svelg. Da produktet ble reseptbelagt i Norge på begynnelsen av 1990-tallet ble et nytt produkt uten de aktive virkestoffene lansert fra Brynhild Gruppen AS, *Repsils*, med til forveksling likt utseende og innpakning. <http://en.wikipedia.org/wiki/Strepsils>

halstabledt. Tilsvarende ser vi også innen utdanning. Institusjoner som *Stamford, Cornell og Berkley* selger utdanningsdokumenter via web som er ment å forveksles med de anerkjente campus-universitetene som heter *Stanford, Cornell og Berkeley*. *Texas University* er et tilsvarende web-foretak, ment å forveksles med originalen som heter *University of Texas* (Ezell & Bear 2005).

I tillegg ser vi markedsføring av produkter via web som er laget for å dekke et alternativt behov i markedet, nemlig spekteret fra lav til uhederlig kvalitet der det ikke alltid er like lett å avgjøre hva som er realiteten. Deler av dette markedet er tilpasset mindre kjøpesterke forbrukere som er villig til å kompromisere på kvalitet hvis prisen er lavere, mens andre uforvarende kjøper slike produkter. På den uhederlige siden av skalaen ser vi både produkter som er ment å lure kjøper og/eller lure tredjeperson, som f. eks. arbeidsgiver eller et annet lærested.

6.3 Korrekt og gjenfinnbar informasjon fra web

Innhenting av informasjon fra web er forbundet med en rekke utfordringer, der de mest åpenbare er: 1) riktig valg av kilde (nettsted), 2) korrekt informasjon (kvalitetssikret og oppdatert), 3) gjenkjenne (og unngå å bruke) informasjon laget for å villedde og bedra, og 4) informasjon oversatt til ulike språk.

1. *Riktig valg av kilde* - Prinsipielt bør faktainformasjon på web ligge på nettsteder som kontrolleres av den som eier informasjonen og innhenting av informasjon bør være fra kvalitetssikrede kilder.
 - Andre nettsteder bør fortrinnsvis etablere lenker til originalinformasjonen for å unngå å spre ikke oppdatert informasjon. Ulempen er at lenker gjør teksten tyngre, mer tidkrevende å lese og krever jevnlig vedlikehold.
 - Myndigheter bør være forsiktige med å etablere servicefunksjoner på egne nettsider som de ikke tar ansvar for, f. eks. databaser/lister der ulike aktører selv kan legge inn informasjon⁵².
2. *Korrekt informasjon* - I tilfeller der informasjon ikke er korrekt kan det skyldes en rekke forhold, der hovedgruppene er: informasjon som ikke er kvalitetssikret, utdatert informasjon, utilsiktet uklar eller tvetydig informasjon og bevisst uklar-, tvetydig- eller feil informasjon. Ansvarsfraskrivelse ved publisering av informasjon kan være et alternativ, men er ikke uproblematisk for myndigheter, da det kan svekke tilliten til den informasjonen som faktisk er kvalitetssikret.
3. *Informasjon laget for å villedde og bedra* – Hvorfor noen velger å bruke store ressurser på å produsere misvisende informasjonen er ikke alltid like opplagt, spesielt i tilfeller der det ikke er åpenbart at det er penger involvert, men problemstilling må tas alvorlig. Tre hovedtyper er:
 - Markedsføring for lure, gjerne med bevisst tvetydig eller uklar informasjon, laget for å villedde.
 - (Mis)bruk av offentlige kanaler/myndigheter ved hjelp av logo, lenker eller henvisning til samarbeid som er ment å legitimere feilinformasjon (f. eks. akkreditert av UNESCO, *NOKUT-godkjent utdanning* i tilfeller der søknad er sendt men ikke behandlet, samarbeid med NOKUT).
 - Åpenbar markedsføring av og tilbud om illegale produkter.

⁵² UNESCOs navn og omdømme har blitt misbrukt ved flere anledninger og også NOKUTs navn og omdømme er forsøkt misbrukt.

4. *Informasjon oversatt til ulike språk* – Oversettelse av informasjon på egne nettsider kan føre til utilsiktede nyanseforskjeller, spesielt ved bruk av eksterne translatører som er ukjente med lokal fagterminologi⁵³.
- Økte krav til offentlig informasjon på andre språk, mange der det ikke finnes statsautoriserte translatører, er en utfordring der en gitt faginstans ikke selv kan vurdere oversettelsen.
 - Automatiske oversettelsesprogrammer er et relativt nytt felt, men i rask utvikling, og selv om de stadig blir bedre er også dette en kilde til feil og uklarheter.

Bruk av web som kilde for forvaltningsvedtak kan være en utfordring, da det ofte henvises til en nettsideadresse uten at nedlastingsstidspunkt eller det faktiske innholdet er tilgjengelig i ettertid. Da få nettsteder (inkludert offentlige myndigheter) har historiske arkiv over egne nettsiders utvikling over tid er det vanskelig i ettertid å vite om informasjon var korrekt den gang den ble innhentet, eventuelt hvilken informasjon som er lagt til grunn. Innhenting av informasjon fra utlandet kan være svært tid- og ressurskrevende, og det kan være hensiktsmessig å gjøre en risikovurdering i ulike typer saker. Informasjon som danner grunnlag for vedtak skal være korrekt, enten vedtak fattes lokalt eller informasjonen gis videre til annen instans som legger rådet til grunn for eget vedtak.

Institusjonslandskap og studietilbud er i stadig endring: institusjoner slås sammen, endrer navn, oppgraderes til høyere nivå med nye rettigheter, opprettes med midlertidige fullmakter og termineres. Det er viktig at det finnes systemer for å ivareta arkivmateriale og informasjonsplikt også fra slike overgangsfaser, da mangelfull eller ukorrekt informasjon kan gå ut over studentene, ikke bare i forhold til studiene direkte, men også studentenes formelle rettigheter etter avsluttet utdanning. Ansvarlige instanser (forvaltningen, læresteder, arbeidsmarked, godkjenningsmyndigheter) bør være oppmerksomme på forholdet, også for å unngå at informasjonssvikt fra slike faser blir misbrukt. Slik informasjon innhentes normalt fra offentlige web-baserte databaser, lister og sammenstilling av informasjon fra andre godkjenningsinstanser og/eller offentlige myndigheter. Ved direkte kontakt er hovedprinsippet å kontakte den instans som eier informasjonen. Det er en grunnleggende forutsetning å ha tillit til andre lands myndigheter, men feilinformasjon, tvetydig informasjon (språklige utfordringer) og politiske korrekte svar kan forekomme. ENIC-/NARIC-nettverket kan fungere som en kontrollinstans i forhold til kvalitetssikring av informasjon ved behov.

7 Akkreditering: ikke garanti for kvalitet men kan begrense misligheter

USA, med sine lange akkrediteringstradisjoner, er et godt eksempel på at et akkrediteringssystem *per se* ikke er en *garanti* for kvalitet – men et *middel* for blant annet å avdekke lav kvalitet og uhederlige aktører, og derved legitimere de som passerer en akkrediteringsprosess. (Om akkreditering er et egnet og tilstrekkelig verktøy i arbeidet med å forebygge misligheter og dømme de som driver uhederlig virksomhet, er en helt annen sak). Men USA er også et land med en lang historie i forhold til utdanningsbedrageri⁵⁴, og den region i verden med størst antall kjente bløffuniversiteter, - et samlebegrep på uhederlige tilbydere av utdanning, grader og vitnemål (*degree mill/diploma mill*, Ezell &

⁵³ Som et eksempel kan nevnes et begrep fra feltet godkjenning av utenlandsk utdanning. Lærestedene kan i følge UH-loven gi faglig godkjenning som *jevngod* med.. (eget studietilbud)..., mens NOKUT har myndighet til å gi godkjenning som *likestilt* med ... (norsk akkreditert utdanning, dvs. en systemgodkjenning). Begrepene jevngod og likestilt er her viktig fagterminologi, og en oversettelse kan lett føre til at nyansene forsvinner hvis ikke bestiller er oppmerksom. Det er også viktig at en oversettelse av slike begrep sees i forhold til de termene som brukes i det landet som informasjonen skal brukes.

⁵⁴ Et av de første kjente bløffuniversiteter i USA er *Colonial Academy* fra 1797, og den første senatshøringen i USA om å begrense slike useriøse tilbydere var så tidlig som i 1924 (Ezell 2007)

Bear 2005⁵⁵). Amerikanske myndigheter har nedlagt store ressurser i å bekjempe uhederlig utdanningsvirksomhet og bruk av uhederlige utdanningsdokumenter, men fremdeles er USA et av de land med størst utfordringer, også i cyberspace, blant annet på grunn av manglende føderal myndighet/lovverk på dette området og mangelfulle delstatslover. Problemet med bløffuniversiteter er riktignok spredd til alle kontinenter, også Europa⁵⁶, men er ikke blitt mindre i USA av den grunn.

Den første boken om uakseptable og verdiløse tilbud innen høyere utdanning var John Bear's *College Degrees by Mail* fra 1974, som senere ble til *Bear's Guide to Earning Degrees by Distance Learning* (Bear & Nixon 2006), en bestselger som allerede er kommet i 16de utgave. Markedet har nå gjennomgått store endringer der utviklingen av IKT og web for en stor del har vært styrende, og det internasjonale utdanningslandskapet har blitt adskillig mer komplekst. Til tross for at noe regulering og etablering av god praksis, de fleste på nasjonalt nivå, har segmentet rundt virtuelle læresteder vokst seg større og mer mangfoldig, den uhederlige del av markedet er blitt mer profesjonell og utspekulert og utnytter mangelen på kvalitetssikring på web på en stadig mer sofistikert måte. De byråkratiske belastningene for å håndtere disse utfordringene er mangedoblet i løpet av få år, også i Norge.

Hva kreves da av en legitim tilbyder av høyere utdanning? Akkrediteringsstatus for studieprogram eller tilbyder bør være det første som sjekkes både ved valg av studiested, vurdering av en persons kvalifikasjon og i valg av samarbeidspartnere. Akkreditering i seg selv er ikke nok, da det også på dette markedet finnes useriøse aktører, og manglende akkreditering trenger ikke bety at kvaliteten er uakseptabel. Tilbydere av høyere utdanning kan derfor deles i tre hovedgrupper:

1. offisiell tilbyder av høyere utdanning
2. ikke-offisiell tilbyder av høyere utdanning
3. tilbyder av uhederlige/falske akademiske kvalifikasjoner

1. *Offisielle tilbydere av høyere utdanning* – Dette er normalt tilbydere som er en del av et lands høyere utdanningssystem og dermed underlagt kvalitetssikringsmekanismer, i de fleste tilfelle på nasjonalt nivå. Denne gruppen danner normalt grunnlag for godkjenning av enkeltpersoners kvalifikasjoner i henhold til prinsipper som er allment aksepterbare (*Generally Accepted Accrediting Principles - GAAP-ekvivalent akkreditering*, Bear & Nixon 2006):

- USA: akkreditert av en organisasjon som er godkjent av enten *US Department of Education* eller *Council for Higher Education Accreditation (CHEA)*
- Det Britiske samveldet: medlemskap i *Association of Commonwealth Universities* og registrert i *the Commonwealth Universities Yearbook*
- Australia: godkjent av *Australian Qualifications Framework*

⁵⁵ Det finnes mange forsøk på definisjoner av bløffuniversitet (*degree mill/diploma mill*, Finocchietti *et al.* 2010), men ingen fullgode. Fenomenet kan karakteriseres ved at dette ofte er foretak (personer/organisasjoner) som selger akademiske grader/titler uten noen form for utdanning eller bare et svært begrenset tilbud, og uten å kreve grunnleggende postsekundære kvalifikasjoner. Det er også et karakteristisk trekk at du kan få vurdert din realkompetanse eller livserfaring og omgjort denne til universitetsgrader. Med de tradisjonene som USA har på dette området, er det også nyttig å legge merke til at *The U.S. Department of Education* understreker at:

... the term *diploma mill* and *degree mill* have no legal meaning, but the terms have come into widespread use to describe some unaccredited institutions and other educational providers that have been repeatedly denied recognition and/or prosecuted as frauds by state government (ED 2006 in Ezell 2007:35).

⁵⁶ USA er fremdeles det land med størst aktivitet i forhold til bløffuniversitet, men Europa følger tett på, med Storbritannia som et av de mest utsatte land. Her er økningen på 25 % fra 2010-2011. En av grunnene er kravet om at britiske læresteder må ha britisk akkreditering for å kunne utstede grader, mens reguleringen ikke gjelder for utenlandske institusjoner på britisk jord.

<http://www.universityworldnews.com/article.php?story=2011111214855627>

- Resten av verden: beskrevet i *the World Education Series* (publisert av *Projects on International Education Research (PIER)*, et samarbeid mellom AACRAO, NAFSA med deltagelse av *the College Board*; eller registrert i *the Country Series*, publisert av *the Australian National Office of Overseas Skills Recognition (NOOSR)*)
2. *Ikke-offisielle tilbydere* – er ikke del av et lands høyere utdanningssystem eller anerkjent av et lands myndigheter. Denne gruppen kan videre deles i institusjoner i oppstartsfasen/nytt studium (har ikke rukket å få nødvendig akkreditering), religiøse unntak i spesielle jurisdiksjoner (spesielt en rekke eksempler fra USA), tilbydere som er lisensiert/autorisert men ikke akkreditert (ofte tidsbegrensede avtaler), og universitetsforetak i uregulerte jurisdiksjoner.
 3. *Tilbydere av uhederlige/falske akademiske kvalifikasjoner* - Dette er et bredt spekter av tilbydere som utsteder alt fra åpenbart falske dokumenter til etterligninger av dokumenter fra godkjente læresteder (som kan være av svært god kvalitet). Tilbudene kan være akkreditert, men oftest er akkrediteringene like uhederlige som tilbudene.

Det er de to siste grupper som det kan være ressurskrevende å forholde seg til, og vi ser derfor litt nærmere på korrupsjon, misvisende markedsføring og uhederlig aktivitet innen utdanning, fordi det er dette segmentet som utløser behovet for falske og fiktive akkrediteringsforetak og -prosesser.

7.1 Korrupsjon og useriøse tilbydere

*Transparency International*⁵⁷, ble etablert i 1993 for å bekjempe korrupsjon og har siden 1995 publisert en indeks over opplevd korrupsjon i ulike land (*Corruption Perception Index - CPI*) med en skala fra 1 til 10, der 10 er rent. 2/3 av verdens land ligger under 5 på skalaen og nesten 50 % av landene ligger under 3. Dette er bekymringsfullt.

Korrupsjon innen utdanningsfeltet ligger på 9. plass, på nivå med militæret⁵⁸, og er en betydelig trussel for de muligheter en nasjon har til å utdanne egne borgere, i store deler av verden. Til tross for at en stadig større del av jordens befolkning har tilgang til IKT og web og dermed kan utnytte fleksible utdanningstilbud og andre teknologibaserte muligheter som var utenkelig bare få år tilbake, som supplement eller erstatning for lokale mangelfulle utdanningstilbud, så ligger det i disse mulighetene også et betydelig potensial for misbruk. Korrupsjon er i dag, i følge UNESCO, den største trusselen mot lik rett til utdanning (Hallak & Poisson 2007), og lik rett til *reell utdanning*⁵⁹.

Korrupsjon innen academia er heller ikke nytt, men globaliseringen fører til at korrupsjon ikke lengre er et nasjonalt anliggende, men en betydelig utfordring for alle nasjoner, hovedsakelig på grunn av den store økningen i akademiske mobilitet og utviklingen av web som medium for kommunikasjon og samarbeid. Manglende oppmerksomhet om misligheter og bedrageri og hull i nasjonale lovverk kan dermed også få internasjonale konsekvenser. To viktige områder for akademisk korrupsjon er *utvelging og akkreditering* (Heyneman 2004).

⁵⁷ <http://www.transparency.org/>

⁵⁸ Transparency International, 2006

⁵⁹ I en rapport fra *Transparency International* (Meier & Griffin 2005), beskrives eksempler på utdanningstilbud der lærere krever bestikkelser, "donasjoner" og tjenester fra elever og foreldre for å gi tilgang til pensumlitteratur, undervisning, prøver og eksamen, elever settes til ikke-faglige, inntektsbringende arbeidsoppgaver i skoletiden og elever som tvinges til å kjøpe verdiløst "læremateriell" på bekostning av nødvendige ressurser, og går ut av skolen uten nødvendig skoleing for å komme seg videre i utdanningssystemet. Slike korrupsive utdanningstilbud kan neppe kalles reell utdanning, til tross for at elevene tilsynelatende har et utdanningstilbud som de deltar i.

Konkurransen om studie- og arbeidsplasser bidrar til at kravet om formelle kvalifikasjoner har steget kontinuerlig siden midten av forrige århundre. Salg av fleksible utdanningsløsninger har hatt ett stadig økende markedspotensial, der brevkurs etter hvert er avløst av web-baserte tilbud. Men også tilbud av lav og uhederlig kvalitet (useriøse studietilbud, falske grader og etterligninger av ekte utdanningsdokumenter) har eksplodert de siste par tiår, hovedsaklig drevet fram av muligheter og markedsføring via web og internetteknologi. Men også tilgjengelighet og overkommelig kostnadsnivå på teknologi og teknologiske verktøy, påkostet markedsføring via nett og papirbasert massemedia, bruk av 800-nummer for kontakt og ikke minst aksept av kredittkort for betaling via web er viktige elementer i dette konseptet, der bare den uhederlige delen alene er blitt en milliardindustri (Ezell & Bear 2005).

Slike tilbydere er spesielt aktive i politisk ustabile områder der utdanningssystemet fungerer dårlig eller er fullstendig kollapset. Aggressivt salgssarbeid av verdiløse utdanningsprodukter, ofte overfor utsatte samfunnsgrupper som har få andre muligheter, har satt enkeltpersoner, familier og hele institusjoner i økonomisk uføre (se eksempler i Hallak & Poisson 2007), og må sies å være et stort samfunnsproblem. Etter hvert som akkreditering ble et stadig mer synlig krav og disse useriøse tilbyderne fikk problemer med å bli akseptert av legitime akkrediteringsorgan, dannet de sine egne falske akkrediteringsforetak (*accreditation mills*). Falske akkrediteringsforetak henger derfor uløselig sammen med uhederlige tilbydere av høyere utdanning, bløffuniversitet (*degree mill/diploma mill*). Disse utviklet seg raskt utover 1990-tallet og noen av de trender vi ser er (Ezell & Bear 2005):

- nasjonale aktører erstattes oftere av internasjonale/multinasjonale foretak
- større omsetning pr foretak og flere aktører på markedet
- utspekulert markedsføring (Ezell & Bear (2005) nevner 92 ulike strategier for å få oppmerksomhet, innenfor områder som aggressiv markedsføring i ustabile områder med mangelfulle tilbud på utdanningsfeltet, markedsføring i anerkjente medier både papir og web, tilbud om å ”omgjøre” livserfaring til universitetsgrader osv.⁶⁰)
- økt tilbud av tilleggstjenester: verifiseringstjenester for arbeidsgivere, alumni-fora (ofte der identiteten til intetanende personer er stjålet), og til og med advokathjelp hvis man får problemer i forhold til arbeidsgiver/myndigheter
- konseptet for bløffuniversitet utvikles i takt med utviklingen på utdanningsmarkedet forøvrig, aktørene blir mer profesjonelle, og det er derfor ikke ønskelig med en treng definisjon

7.2 Kampen om studentene og talentene: hva er ”kvalitet”?

Et akkreditert (*bona fide*) utdanningstilbud har gjennomgått en ekstern vurderingsprosess i forhold til gitte kriterier og standarder og en akkreditering er derfor et bevis på en tilbyder/tilbud innehar en viss minimumskvalitet. Et vitnemål beviser at en person som rettmessig har ervervet dokumentet er vurdert til å ha de nødvendige kvalifikasjoner i forhold til et gitt studium. Argumentet for akkreditering er at gode prosesser vil avdekke de tilbud og tilbydere som er under en viss standard, mens kritikerne vi si at bredden på prosesser og kriterier så stor at et slikt minimumsnivå har liten reell betydning. Man kan også tenke seg at kravet til slike sertifiseringer er så uklare at enhver organisasjon kan utstede sine egne. Dermed vil useriøse og fiktive prosesser kunne brukes for å legitimere verdiløse produkter.

⁶⁰ Falske ”.edu”-e-postadresse, falske lister over æresdoktorer og andre vinnere av ærestitler og medaljer, anerkjente gjesteforelesere som fagpersoner og profilerte politikere som ofte ikke vet at deres navn og rykte misbrukes.

Dette er nok på mange måter dagens situasjon⁶¹, men misbruk av akkrediteringsmekanismene bør ikke være et argument mot at gode prosesser faktisk stopper en del tilbydere som bør stoppes.

Et kritisk spørsmål blir da: *hva er kvalitet* og hva definerer *tilfredsstillende kvalitet* i internasjonal sammenheng? Kriteriene for å få akkreditering gir et inntrykk av de faktorer som er viktig for kvalitet, men gir ikke nødvendigvis klare retningslinjer for minimumskravet. Det ser derfor ut til å være vanskeligere å definere nedre grense: hva er *uakseptabel kvalitet*, noe som er kritisk med tanke på å avdekke og eventuelt dømme useriøse aktører. Hvor lite utdanning kreves for at en kvalifikasjon kan regnes som verdiløs og bruk av en slik kvalifikasjon kan vurderes som bedrageri overfor en arbeidsgiver, og hvem har ansvaret; den som tilbyr studiet, den som bruker kvalifikasjonen eller begge?

Ofte er det rettsapparatet som i praksis må ta stilling til slike problemstillinger ved at personer som urettmessig prøver å oppnå et gode (opptak til studier, jobb, godkjenning/autorisasjon), blir anmeldt, men man kan spørre om rettsapparatet har den nødvendige kunnskap innen utdanning til å gjøre slike vurderinger. Kanskje bør utdanningsmyndighetene ta et større ansvar for å definere kriterier som kan brukes for å sette en nedre grense på utdanningskvalitet og enkeltpersoners kvalifikasjoner. I dag er det samfunnet som belastes for den risiko det innebærer å ansette en person uten nødvendig skoleing.

En akkrediteringsprosess skal beskytte samfunnet mot uakseptable institusjoner/studietilbud og oppmerksomheten om akkreditering er stigende. I USA er det ikke uvanlig at studenter sjekker om et potensielt studiested er akkreditert⁶². Dessverre har dette ført til at for noen tilbydere er sertifiseringsstampelet blitt viktigere enn kvalitetssikringsprosessen. Mange som skal velge et tilbud sjekker kun om tilbudet er akkreditert, og dermed har det utviklet seg et marked også for uhederlige markedsføring av akkreditering.

Økende krav til kvalitetssikring og de økonomiske fordeler som følger med en slik legitimering har ført til en kommersialisering også av prosessen og tilhørende rettigheter, og private aktører har inntatt også denne del av markedet. Det er ikke nødvendigvis problematisk, men ikke-statlige systemer gjør markedet mer uoversiktlig og dermed lettere å manipulere for useriøse aktører og vanskeligere å finne fram i for publikum. Dette tvinger frem tilsynsmyndigheter som kan påse at kriterier og standarder er akseptable, eller regulere disse. Slike overordnede funksjoner ser ut til å bli nødvendig, spesielt med tanke på internasjonal aksept av nasjonale akkrediteringer.

I dagens marked er kvalitet etterspurt og ofte vanskelig å finne i mylderet av tilbydere. Mange er villige til å betale ekstra for kvalitet og dette utnyttes i markedsføring, reelt eller misvisende. Forskningsfinansiering og samarbeidsformer beveger seg i retning av større fagmiljøer der intensjonen er høyere kvalitet. Tverrfagligheten og flerfagligheten øker, den internasjonale konkurransen om forskningsmidler og talenter øker, og mange land bygger eliteinstitusjoner. Prestisjetunge studier som kvalifiserer for godt betalte jobber kan holde høyt nivå på studieavgifter og tiltrekke seg eliten av studenter fra et globalt marked og også vitenskapelig kompetanse kan kjøpes, med høye lønninger, forskningsmidler, gode forskningsfasiliteter, samarbeid og andre goder. I noen fagområder kan bransjeakkrediteringer og gode plasseringer på internasjonale rangeringslister forsterke markedsposisjonen. Et av problemene med å bruke kvalitetskriterier i markedsføring er at kriteriene er mang-

⁶¹ Et akkreditert studietilbud er ingen garanti for at kvalifikasjonen blir akseptert til videre studier ved et annet lærested, fordi i mange land er lærestedenes autonomi i forhold til opptak stor og de kan selv velge hvilke kvalifikasjoner som gir opptaksrett.

⁶² Som en kuriositet kan nevnes at boken *Bears guide to earning degrees by distance learning*, nå i 16. de utgave og har i 30 år vært den mest solgte og mest troverdige kilde for veiledning innen det potensielt minelagte feltet om ikke-tradisjonell utdanning (*non-tradisjonal education*). <http://www.amazon.com/Bears-Earning-Degrees-Distance-Learning/dp/1580084311>

foldige, kan være vanskelig etterprøvbare og dette utnyttes av tilbydere med lavkvalitetstilbud og/eller uhederlige hensikter. I skyggen av dette foregår nemlig et spill der de samme typer kvalitetskriterier misbrukes for å få oppmerksomhet, og her er det mange aggressive markedsføringsknep som kan være vanskelig å avsløre: falske og fiktive akkrediteringer, -sammenslutninger, -rangeringsresultat og medlemskap i interesseorganisasjoner, ofte kombinert med lange akronymer som ligner renommerte aktører, misbruk av navn på fiktive samarbeidspartnere og institusjoner, eller *ghost-staff*/samarbeidspartnere.

7.3 Korrupte vs. falske/fiktive akkrediteringer

Akademia står i en særstilling i samfunnet når det gjelder integritet, redelighet og kampen mot korrupsjon. Likevel ser vi at mange land sliter med korrupte regimer og forvaltningssystemer som også påvirker universitetenes interne prosesser, som å undergrave behovet for akkreditering, bestikkelser som en del av prosessen samt kjøp og salg av fiktive prosesser. Det er mange publikasjoner som dokumenterer denne type utfordringer⁶³, uten at det er et tema her. Tillit mellom medlemslandene er et av hovedprinsippene innenfor det europeiske utdanningsområdet, også for akkrediteringsvedtak, til tross for at mange nasjoner sliter med korrupsjon. Holdningen er at korrupsjon innen academia best bekjempes ved samarbeid, innsyn i prosesser og holdningsskapende arbeid og ikke ved sanksjoner og utestengelser.

Falske og fiktive prosesser, derimot, må avdekkes for å unngå å svekke tilliten til de mekanismene som har en samfunnsnyttig funksjon. Utdanningsmarkedet opplever nå en oppblomstring av falske akkrediteringsforetak, ironisk nok, som et svar på økt oppmerksomhet i forhold til kvalitetssikring av utdanning, og dermed større oppmerksomhet om akkreditering. Disse uredelige akkrediteringsforetakene gir inntrykk av å kvalitetssikre ikke-offisielle eller falske tilbydere, og er på mange vis farligere enn bløffuniversitet (Ezell 2007). Akkrediteringsmøller kan være vanskeligere å avsløre for publikum. Det er ingen fullgode definisjoner av konseptet bløffuniversitet og dermed heller ikke av akkrediteringsmøller og trolig er det heller ikke ønskelig. Disse foretakene drives av profesjonelle kriminelle og en entydig definisjon vil bare føre til utvikling av nye konsepter som ligger i grenseland i forhold til aktuelle lover og dermed være problematisk i forhold til en domfellelse. I dag ser vi konturene av et nytt marked i rask utvikling: uhederlige kvalitetssikringsprosesser og akkrediteringsmøller som et ledd i markedsføring av legitime tilbud eller for å selge uhederlige tilbud. Denne gruppen aktører og foretak spiller på den jevne nettbrukers manglende forståelse av hva kvalitetssikringsprosesser og kvalitetstilbud faktisk innebærer. Det er ikke alltid klart hvem som er skurk og hvem som er offer. I noen tilfeller har studentene kjøpt verdiløs utdanning og grader for å øke sin konkurransevne på utdannings- og jobbmarkedet, i andre tilfeller er de lurt til å betale for et produkt som viser seg å være verdiløst, i verste fall straffbart å bruke. Noen tilbydere oppgir at de er akkreditert, uten å navngi av hvem, andre oppgir navn på akkrediteringsaktører som er ment å ligne legitime aktører og kommer langt med dette i forhold til et generelt publikum, en tredje gruppe oppgir fiktive akkrediteringsaktører. Lovlige tilbydere som oppgir ikke-legitime prosesser kan være problematiske, og ikke minst ressurskrevende å forholde seg til. *Hvem skal akkreditere akkreditørene?*

Den første boken om akkrediteringsmøller (Ezell 2007) gir en god oversikt over utfordringene og noen av de taktiske grep som benyttes for å avlede oppmerksomheten fra manglende akseptabel

⁶³ http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Research_Highlights_Corruption/pdf/AcademicFraud_Chap7.pdf

akkreditering (hovedsakelig med amerikanske eksempler). Noen slike grep kan være; informasjon om hvor viktig akkreditering er for studentenes sikkerhet, advare mot useriøse aktører, påpeke prinsippet om frivillighet i amerikansk akkreditering eller sitere tekster fra akkrediteringsorgan eller -konsortier.

Det er nyttig å merke seg at nasjonale tiltak for å forebrygge og straffe hovedsakelig har nasjonal virkning, mens mangelfullt lovverk innen en jurisdiksjon kan ha stor internasjonal betydning ved at området fungerer som base for internasjonale aktiviteter.

8 Oppsummering og noen implikasjoner

I dag ser vi utviklingen av et system for å kvalitetssikre akademisk kompetanse som består av nasjonale mekanismer for å sikre kvalitet på egen offisiell utdanning koblet sammen via internasjonale nettverk for å harmonisere prosessene. Vi ser nasjonale godkjennings- og autorisasjonsinstanser, med tilhørende internasjonale nettverk som i økende grad tar inn over seg denne utviklingen, og der akkreditert utdanning kreves i stadig flere sammenhenger, i alle fall av offisielle myndigheter (Fig. 5).

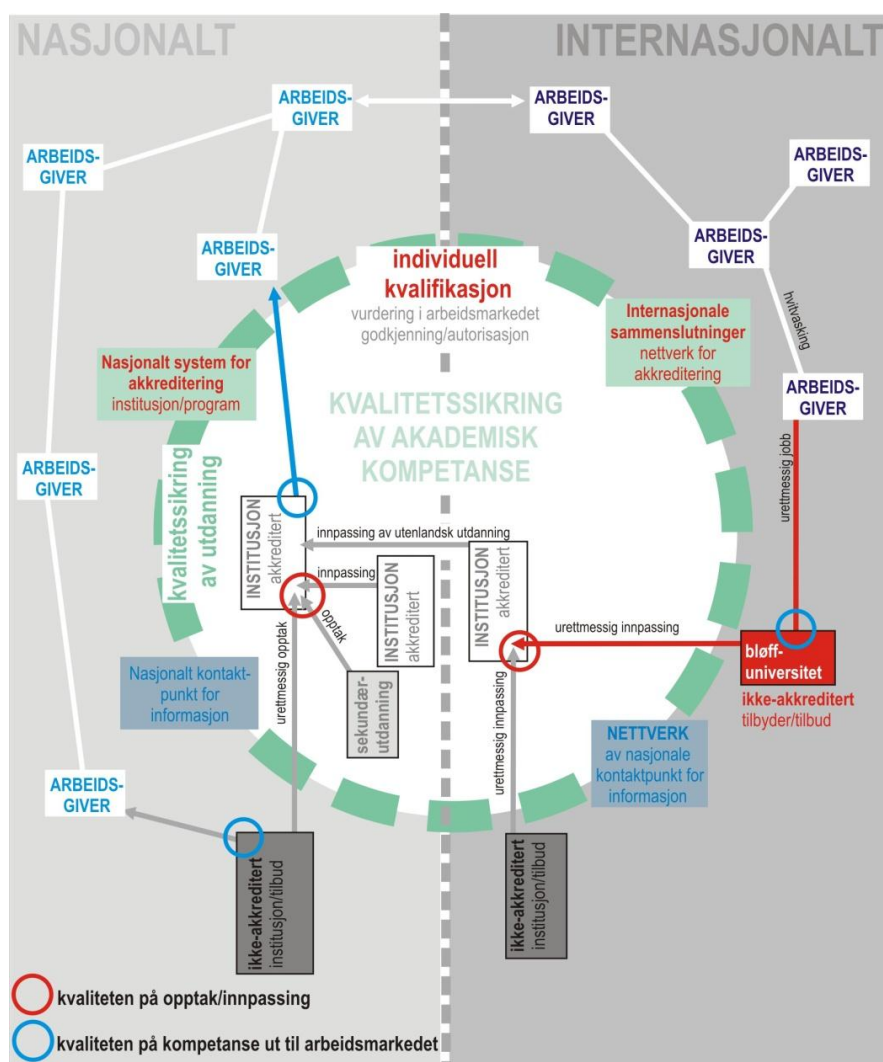


Fig. 5. Utviklingen av et system for å kvalitetssikre akademisk kompetanse innebære oppbygging av nasjonale systemer som kobles sammen via internasjonale prosesser og nettverk.

Utenfor denne ”indre sirkel” av kvalitetssikringsprosesser har vi en rekke aktører, både på tilbuds- og brukersiden (hovedsakelig arbeidsgivere). Ikke-akkrediterte studier som feilaktig er gitt opptak/innpassing i et akkreditert tilbud vil i de fleste tilfeller avsluttes med en akkreditert grad uten at dette nødvendigvis er kritisk. Hvis utdanningen er verdiløs vil den akkrediterte graden ofte fungere som hvitvasking. Også jobbtilbud basert på en verdiløs utdanning (f. eks. fra et bløffuniversitet, Fig. 5), vil fungere som hvitvasking. I videre karrierehopp vil referanser og attester fra arbeidsgivere bli stadig viktigere på bekostning av utdanningsdokumentene, men på dette feltet ser det ut til at holdningene er mer enhetlige. Svært mange tar avstand fra falske utdanninger og utdanningsdokumenter og den generelle holdningen er at en slik utdanning alltid vil være en tikkende bombe.

Intensjonen med akkreditering er at den skal være en *ekstern kontrollmekanisme* for å avdekke uakseptabel kvalitet og legitimere tilbud og tilbydere som tilfredsstillende visse kvalitetskrav. I velfungerende prosesser vil nok dette langt på veg være en realitet. Men sett i et globalt perspektiv, der også korruperte akkrediteringsprosesser og falske og fiktive akkrediteringer er en del av totalbildet, så kan akkreditering som konsept neppe sies å være mer enn en *regulering*.

De fleste ”vurderinger” av individuelle kvalifikasjoner foretas ikke av profesjonelle autoriteter (læresteder, godkjennings- og autorisasjonsmyndigheter) men på et uregulert arbeidsmarked⁶⁴, der profesjonelle arbeidsformidlere, agenter og *headhuntere* trolig utgjør en gråsoner i forhold til kunnskap om den del av markedet som beskrives her. Uhederlige tilbydere og produkter er ikke alltid lette å oppdage fordi konkurransen er stor og mange aktører er veldig profesjonelle. Det er ikke å forvente at arbeidsgivere skal kunne skille mellom akseptable og uakseptable utdanninger. Den raske utviklingen av feltet gjør at det langt på veg er spesialistarbeid å holde seg orientert og spesialister vil også ha tilgang på internasjonale nettverk med førstehånds kjennskap til eget land/region.

Det er mange positive elementer i det akkrediteringskonseptet som er diskutert her, men systemet er basert på *tillit*, og denne tilliten kan også *misbrukes*. *Innsyn* i prosessene er ment å være et tiltak for å hindre at systemet utnyttes, ved at prosessene dokumenteres og at dokumentasjonen er åpent tilgjengelig for publikum, inkludert vedtak om akkreditering og begrunnelsen for denne. Men også denne del av prosessen kan misbrukes. Muligheten for misbruk betyr ikke at akkreditering som konsept er verdiløst, men at systemet har visse svakheter og at det bør være forvaltningens ansvar å vite hvor utfordringene ligger og informere publikum.

I vår del av verden er det først og fremst koblingen mellom kvalitetssikring på institusjon-/tilbudsnivå og individnivå som er utfordrende⁶⁵. Det er individene som står for den kunnskapsøkonomiske verdiskaping og feil person i en kritisk posisjon kan være en betydelig samfunnsrisiko. Hensikten med uhederlige akkrediteringer er i første rekke å selge utdanningsdokumenter til enkeltpersoner som er av et slikt format at de blir akseptert på arbeidsmarkedet. Markedsføringen av slike tilbud utformes dermed ut i fra to hensikter; selge et uhederlig produkt og lure en person til å kjøpe et produkt i god tro.

⁶⁴ USA framstilles ofte som en av våre viktigste samarbeidspartnere, spesielt for master- og doktorgradsutdanning og forskningssamarbeid. I en undersøkelse fra 1986 ble det avdekket at 1 av 6 amerikanske doktorgrader var falske. Se: *He's got more degrees than a thermometer. Degree Mills and Detecting fraudulent credentials*. Ontario College of Teachers, CAPSLE 2009. Undersøkelsen er foretatt før etableringen av web. Trolig er falske akademiske grader et større problem i dag hvor innsatsen kun er noen tastetrykk og et kredittkortnummer.

⁶⁵ Norge har, på lik linje med Sverige og Danmark, hatt eksempler på tilbydere på egen jord, som kan karakteriseres som bløffuniversitet, og oppdaget at eksisterende lovverk er mangelfullt i forhold til denne type aktører.

Konsekvensene ved at det utvikles et internasjonalt akkrediteringsregime innen høyere utdanning er derfor mange, men foreløpig er dette et felt med lite informasjon rettet mot publikum, i alle fall i Norge, til tross for at NOKUT har en snart ti år lang historie i ryggen. Hensikten med denne presentasjonen er derfor å øke oppmerksomheten i forhold til utdanning med uakseptabel kvalitet og uredelige tilbud og tilbydere, både for å få større forståelse for de kvalitetssikringsmekanismene som er valgt og stimulere til at disse tas i bruk.

Utviklingen innen IKT/web er et utfordrende element i dette bildet, fordi ny teknologi, nye undervisningsmedier og -konsepter ikke bare skaper nye muligheter på utdanningsfeltet, men også store utfordringer i forhold til kvalitet, ansvar for kvalitet, institusjons- og nasjonstilknytning, samt kriterier for hva som faktisk kreves for å kunne kalles en *akademisk grad*, og enda viktigere: hvor går grensen for det som faktisk ikke bør aksepteres som en akademisk grad.

Fordi erfaringsgrunnlaget innen bruk av IKT/web er så kort i forhold til den raske utviklingen, er det på mange vis de som ønsker å misbruke systemene som er kommet lengst. Drivkraften er de store profittmuligheter som ligger i kjøp og salg av utdanning og utdanningsprodukter, at markedet er globalt, og at det er utallige muligheter til å operere i cyberspace, utenfor nasjonale lover.

Norge er et av få land i verden med gratis utdanning, også på høyere nivå, og den akademiske mobiliteten inn til landet er stor. Vi kan derfor ikke distansere oss fra disse internasjonale utfordringene. Belastningen av søknader fra utlandet om studieplasser og arbeidsmuligheter er allerede formidabel og øker raskt. Seriøse institusjoner og studenter bør forsvare tradisjonelle utdanningsstandarder og prosesser og tiltak for å sikre dette. Det gjør vi best ved å definere hvilke kriterier som tilfredsstillende akseptable standarder for utdanning, utvikle lover som beskytter, tiltak for å avdekke misligheter og sanksjoner i forhold til de som bryter lover og reguleringer. Lovbeskyttelse har liten verdi hvis det ikke er ressurser og oppmerksomhet om sanksjoner når lovbrudd begås, eller vilje til å forbedre lovverket når vi ser at gråsonene utnyttes og misbrukes.

Det er nødvendig å se på alle deler av akademisk og profesjonell utdanning og mobilitet, og vurdere beskyttelse både i bruk av navn, titler, kvalifikasjoner/dokumenter og rettigheter (autorisasjoner). I Norge er universitets og høyskolebegrepet beskyttet og kvalifikasjoner/utdanningsdokumenter beskyttes ved utformingen av selve dokumentet for å gi det større autoritet og til en viss grad økt sikkerhet ved å legge inn sikkerhetslementer samt gode kanaler for verifisering. Men det er behov for en gjennomgang også av norsk lovverk.

Internasjonalt er det en akseptert holdning å ikke utforme ”svartelister” over tilbydere av falske- eller uhederlige kvalifikasjoner. Det er flere grunner til det: en institusjon kan feilaktig havne på en slik liste, en institusjons status kan endre seg uten at listen oppdateres (i USA er motsøksmål vanlig). Men det finnes noen unntak: *Oregon State* fører en liste over institusjoner som ikke er gangbare i Oregon⁶⁶, og som av andre land brukes som en liste over bløffuniversitet (Ezell & Bear 2005:283). Det amerikanske utdanningsdepartementet bruker derfor ikke begrepet *diploma mill/degree mill*, men refererer konsekvent til *unaccredited institution*, som selvfølgelig et mye videre begrep. Siden akkreditering er frivillig i USA er manglende akkreditering ikke lovbrudd, men det kan være en grunn til å undersøke nærmere. Ved å stille strengere krav om akkreditering innenfor nasjonale systemer, vil bløffuniversitet kunne avvises fordi de ikke vil få akkreditering fra seriøse aktører, og vil dermed kun ha mulighet til å henvise til sine egne uhederlige akkrediteringsforetak og fiktive prosesser.

⁶⁶ <http://www.osac.state.or.us/oda/unaccredited.aspx>

Akkreditering og innpassing/godkjenning av utenlandsk utdanning – Lærestedenes autonomi i forhold til opptak av studenter er et gammelt privilegium (og ansvar) fra middelalderen. I noen land ser vi fremdeles en sterkere grad av autonomi med hensyn til opptak, mens i Norge har UH-lovens paragraf om overføring av studiepoeng mellom læresteder bidratt til større felles ansvar, men samtidig fratatt lærestedene noe av deres autonomi.

Utfordringer med innpassing av utdanning fra ikke-offisielle tilbydere, er en av faktorene som har bidratt til å utløse det akkrediteringsregimet vi ser i dag. Nedenfor følger noen eksempler fra norske læresteder, autorisasjonsmyndigheter og NOKUTs godkjenningshverdag:

- *Feilaktig opptak ved norsk lærested basert på uriktig, falske/uhederlige dokumenter:*
Det er flere eksempler på at studenter er tatt opp og feilen oppdaget i ettertid ved samme institusjon eller ved at studenten har søkt seg videre til annen institusjon som oppdager feilen. Reaksjonene varierer: fortsetter med studiene (argumentere for at opptaket er gjort på en realkompetansevurdering, til tross for at falske dokumenter er bevist), studenten må avbryte studiet og får ett års karantene, studiet er gjennomført men studenten nektes å avlegge eksamen/får ikke godkjent eksamen.
- *Feilaktig godkjenning/autorisasjon av falsk/uhederlig grad som siste grad:*
Personen kan fratras de rettigheter som følger med graden.
- *Feilaktig innpassing av falsk/uhederlig grad med påbygning av legitim grad:*
Annullering av legitimt avlagt grad har vært diskutert ved norske læresteder men det er uklart om det er gjennomført. NOKUT vil ikke godkjenne en slik grad, men anmelde forholdt til politiet, for falsk forklaring/bruk av falske dokumenter overfor offentlig myndighet. Innen ENIC-/NARIC-nettverket vil offentlig godkjenningsmyndighet i noen land avvise godkjenning av siste grad (og noen vil også anmelde forholdet til politiet), selv om den er gitt fra godkjent institusjon, mens andre land nøler og kan være tilbøyelig til å gi godkjenning.
- *Tilbaketrekking av autorisasjon gitt av offentlig myndighet, basert på uhederlig grad:*
Her er det flere norske eksempler, f. eks. advokatbevilgning og autorisasjon som lege. Noen autorisasjonsmyndigheter (nasjonalt/internasjonalt) vil rutinemessig anmelde slike forhold til politiet, men ikke alle.

Curriculum Vitae – Oppslag om feilinformasjon i CV og jobbsøknader er en gjenganger i media og med jevne mellomrom publiseres undersøkelser og beregninger av omfanget (prosentene kan være alarmerende høye, i størrelsesorden 20-30-40 %, uten at det spesifiseres hva slags uregelmessigheter det er snakk om). Her foreslås tre hovedtyper misligheter, med noen eksempler:

1. bevisst overdrivelse av realiteter (ofte kalt *CV-krydder*)
2. uhederlige opplysninger
3. uregelmessigheter, på grunn av manglende forståelse av utdanningsfeltet

Bevisste overdrivelser – er pynting på realiteter i mer fordelaktig retning, f. eks. overdrivelse av egne ansvarsområder, innsats og omfang, bruk av mer fordelaktige tittel, men også ”oppgradering” av

institusjoner og grader til annet nivå enn de hadde ved utdanningstidspunktet, oversettelse/omtale av utenlandsk utdanning, erfaring og kompetanse.

Uhederlige opplysninger – er uriktig informasjon, eventuelt med dokumentasjon, f. eks. utdanning man ikke har, arbeidsforhold som er oppdiktet, kurs som ikke er gjennomført osv⁶⁷.

Uregelmessigheter på grunn av manglende forståelse av utdanningsfeltet – er en problematisk gruppe, og kanskje den største, fordi det er vanskelig å vite om informasjonen er gitt i god tro eller er en bevisst manipulering. Noen eksempler:

Har du gått på en distriktshøgskole på 1970-tallet skal den ikke oppgis som høyskole/universitet på dagens CV selv om lærestedet har endret status. For å bli akkreditert på et høyere nivå må en institusjon gjennomgå en utvikling på en rekke områder. En CV bør derfor vise opprinnelig navn på en utdanningsinstitusjon, opprinnelige gradsbetegnelser, originale navn på studieprogram og karakterer som samsvarer med utdanningsdokumentene. Svært ofte ser vi dessverre CVer der det står:

- tre års utdanning på distriktshøgskole → *tilsvarer dagens bachelorgrad*
- karakter 2.3 → *tilsvarer dagens karakter A*
- utdanning innen fagområde xxx → *tilsvarer dagens fagområde xxy*

Det er kun offentlige godkjenningsmyndigheter (læresteder, godkjennings- og autorisasjonsinstanser) som kan gjøre en reell sammenligning mellom utdanningssystemer, inkludert eldre vs. dagens tilbud, og da i henhold til aksepterte prinsipper. I noen tilfeller ser vi også at oversettere foretar slike ”vurderinger”, noe som er uheldig.

Tiltak som kan vurderes

- *Informasjon til publikum* – Publikum bør ha tilgang på generell informasjon om dagens globale utdanningsmarked, både på systemnivå, de kvalitetssikringsmekanismer som finnes, råd om god praksis i forhold til begrepsbruk, oversettelse av utdanningsdokumenter, utforming av CV og andre forhold som er relatert til akademiske kvalifikasjoner og kompetanse.
- *Lettere tilgang til korrekt informasjon* – Det bør vurderes krav til hvordan informasjon skal være tilgjengelig fra læresteder og offentlige myndigheter og hvordan denne holdes ved like (oppdatering, arkiv og søkbarhet). Eksempel på slik informasjon er akkrediterte institusjoner og studieprogram, samt hvem som har ansvar for historiske arkiv over slik informasjon der det ikke er entydig (f. eks. der institusjoner slås sammen, avvikes, studietilbud termineres og uhederlig virksomhet stoppes). Også i Norge ser vi elementer av feilinformasjon, bevisst eller ubevisst, og sanksjoner bør vurderes.
- *Mer enhetlig system og felles krav* – Det bør vurderes en mer enhetlig nasjonal holdning til akkreditering og akkreditert utdanning i ulike sammenhenger. NOKUTs rolle som forvalter og videreutvikler av systemet for akademisk godkjenning er tydelig, men koblingen til andre aktørers virksomhet innen autorisasjon og krav til yrkesregulering er mer uklar, og det kan være behov for

⁶⁷ Et eksempel er en mastergrad kjøpt via web, uten/eller med minimal studieinnsats (en mastergrad *per se* fordi den dokumenteres med et dokument der det står *mastergrad*, men ikke i den forstand at vedkommende har gjennomgått et mastergradsstudium). Dette må anses som et bedrageri overfor annen part og/eller bruk av falsk dokument, hvis dokumentet brukes til å oppnå goder man ellers ikke hadde hatt tilgang til.

tydeligere avklaring av roller og ansvar, spesielt på tvers av departementer.

- *Gjennomgang av lovverket* – Det bør foretas en risikovurdering i forhold til ulike lovverk, med klare holdninger til avvik, tiltak og sanksjoner. Hull i lovverk er ikke bare en nasjonal utfordring, men kan også ha internasjonale konsekvenser ved at Norge kan brukes som vert for uhederlig aktivitet utenfor landets grenser.
- *Økt oppmerksomhet i forhold til misligheter innen norsk utdanningssektor* – Utdanningsmyndigheter bør ta større ansvar for å definere nedre grense for hva som er akseptabel kvalitet (både i forhold til tilbyder, studietilbud, grad og kvalifikasjon), for å beskytte enkeltpersoner og samfunnet mot uakseptabel kvalitet. Uten en slik referanseramme er det vanskelig for andre aktører å anmelde/dømme for misligheter og uredelige handlinger.

9 Referanser

- Bear, M. & Nixon, T. 2006: *Bears guide to earning degrees by distance learning*, Ten Speed Press, 16. ed.
- Bergan, S. 2009: An agenda for further development. Council of Europe Higher Education Series, 13, 159-168 pp.
- Bergan, S. 2011: *Not by bread alone*. Council of Europe Higher Education Series, 17, 226 pp.
- Bok, D. 2006: *Our underachieving colleges: a candid look at how much students learn and why they should be learned more*. Princeton University Press, Princeton/Oxford.
- Cobban, A. B. 1975: *The medieval universities: their development and organization*. Methuen & Co Ltd 11, London, ISBN 0-416-91250-3, 253 pp.
- Ezell, A. 2007: *Accreditation Mills*. American Association of Collegiate Registrars and Admission Officers, 203 pp.
- Ezell, A. & Bear, H. 2005: *Degree Mills. The billion-dollar industry that have sold over a million fake diplomas*, Prometheus Books, 318 pp.
- Finocchietti, C., Checcaci, C. & Lantero, L. 2010: *CIMEA against the mills. How to spot and counter diploma mills*. CIMEA – NARIC, Italia, 59 pp.
- Friedman, T. L. 2007: *The world is flat*. Penguin, London, 3. Ed.
- Hallak, J. & Poisson, M. 2007: *Corrupt schools, corrupt universities: What can be done?* International Institute for Educational Planning, Paris, 313 pp.
- Heyneman, S. P. 2004: Education and corruption. *International Journal of Educational Development*, 24, 637-648.
- Hunt, E. S. 2009: Qualifications from non-recognized institutions: an overview of the issue. In: *Developing attitudes to recognition: substantial differences in an age of globalization*. Council of Europe Higher Education Series, 13, 109-121.
- Knight, J. 2006: Programmes, providers and accreditors on the move: implications for the recognition of qualifications. In: Rauhvargers, A. & Bergan, S. (eds.): *Recognition in the Bologna Process: policy development and the road to good practice*. Council of Europe Higher Education Series, 4, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Kyvik, S. 2009: *Forskning i høyskolesektoren i et europeisk perspektiv. Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2009*. Norges forskningsråd, NIFU STEP, Statistisk sentralbyrå.
- Lønne, I. 2009: Akademiske kvalifikasjoner fra utlandet – en risiko ved rekruttering? *Sikkerhet*, 1, 22-24.
- Meier, B. & Griffin, M. (eds.) 2005: *Stealing the Future. Corruption in the Classroom*. Transparency International, 84 pp.

- Skodvin, O.-J. 2012: How to measure institutional profiles in the Norwegian HE landscape. In: Curai, A. *et al.* (eds.): *European higher education at the crossroads: between the Bologna Process and national reforms*. Springer Science, 905-934.
- Tsaoussis, D. G. (ed.) 1999: *Non-official Higher Education in the European Union*. Gutenberg, Athens, 397 pp.

