

Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Kathrine Dahlslett Graff

Vår ref: 16/00593-6
Vår dato: 18.05.2017
Deres ref: 17/242
Deres dato: 11.05.2017

Vedr. tildelingen til NOKUT for 2017 og departementets tilbakemelding etter etatsstyringsmøtet

Vi viser til tildelingsbrevet for 2017 samt departementets skriftlige tilbakemelding til NOKUT etter etatsstyringsmøtet 5.mai. Vi viser også til vårt brev av 5. januar om konsekvenser av at bevilgningen til NOKUT ble redusert med 10 mill. kr. i forhold til forslaget til statsbudsjett, samt budsjettmøter 29. november, 13. januar og 22. mars.

Departementet forsterker i tilbakemeldingen fra etatsstyringsmøtet de mange nye kravene og føringene til NOKUT og hevder fortsatt at NOKUT har fått en bevilgningsøkning fra 2016 til 2017. Vi er forbauset over dette. For det første medfører det ikke riktighet at NOKUT har fått en bevilgningsøkning i 2017, og for det andre hadde vi forventet at alle sentrale krav og forventninger knyttet til NOKUTs kjernevirksomhet hadde blitt adressert i selve møtet. Det ble de ikke. Til sammen mener vi departementet i den skriftlige tilbakemeldingen tegner et misvisende bilde av NOKUTs rammebetingelser og aktivitetsnivå som vi finner det nødvendig å kommentere.

Bevilgninger til NOKUT

Som vi opplyste om på budsjettmøtet 13. januar, er det etter bortfallet av 10 mill. kr. ikke riktig at bevilgningen til NOKUT har økt fra 2016 til 2017. Når vi oppsummerer alle tildelinger som er gitt i 2016 og så langt i 2017 og korrigerer for den særskilte bevilgningen som skal kompensere for premieinnbetalinger til Statens pensjonskasse (budsjetteknisk justering), er status pr. dato en netto reduksjon i den samlede bevilgningen til NOKUT. Departementet har flyttet en del eksisterende prosjektmidler inn i driftsrammen, og det er gitt en økning på utlandsområdet. På andre områder er imidlertid bevilgningen kraftig redusert eller bortfalt, og dette kommer i tillegg til den generelle reduksjonen knyttet til effektivisering og avbyråkratisering. Nettoeffekten er en liten budsjettreduksjon. Tabellen på neste side viser samlet tildeling til NOKUT for 2016 og 2017, fratrukket bevilgningen som er knyttet til forenklet modell for pensjonspremieinnbetaling. Hvis man i tillegg korrigerer for overføringer mellom årene og lønnskompensasjon, blir reduksjonen større.

Kapittel	Post	Tildeling 2016	Tildeling 2017 (*)	Diff
280	01	91 975	123 336	31 361
281	01	31 140	16 550	-14 590
226	21	17 000	-	-17 000
280	21	10	10	-
sum tildeling fra KD		140 125	139 896	-229
(*) status tildeling 150517				

Det mest utfordrende punktet i budsjettdialogen de siste månedene har vært bortfallet av 10 mill. kr. på utlandsområdet i forhold til regjeringens opprinnelige forslag. Til tross for denne reduksjonen har departementet opprettholdt alle føringer og forventninger som ble skissert for NOKUT før reduksjonen var kjent. Det forventes at NOKUT i tillegg til å utvide den nye godkjenningsordningen for utenlandsk fag- og yrkesopplæring skal etablere enda to nye godkjenningsordninger, samtidig som vi skal håndtere en sterk søknadsvekst og overgang til nytt saksbehandlingssystem. Vi makter ikke alt dette med de ressursene som er stilt til disposisjon.

Vi har oppfattet at begrunnelsen for reduksjonen på 10 mill. kr er knyttet til at ankomsten av nye flyktninger i 2016 og 2017 har vært beskjeden. Vi finner imidlertid grunn til å gjenta at det erfaringsmessig tar lang tid før flyktninger søker NOKUT om godkjenning av utdanningen sin. Det er derfor som tidligere meddelt, nå i 2017 og i 2018 at NOKUT forventer størst pågang fra flyktningene som ankom høsten 2015. Hittil i 2017 er antall søknader til NOKUT fra syriske flyktninger faktisk nesten dobbelt så høyt som i samme periode i 2016.

Også NOKUTs økonomi knyttet til arbeidet med norsk utdanning er anstrengt. Her mistet vi allerede i 2016 den særskilte bevilgningen til to av oppdragsprosjektene vi gjennomfører på vegne av departementet, samtidig som departementet i tildelingsbrevet for 2016 forutsatte at prosjektene ble videreført. Da tilsvarende føring ble lagt til grunn i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2017, signaliserte vi at kostnadskrevende fagevalueringer ville være vanskelig å prioritere uten å redusere tilsynsaktiviteten. Dette fordi vi samtidig er nødt til å håndtere mange nye oppgaver, bl.a. som følge av ny tilsynsmodell og nytt regelverk, og parallelt opprettholde en løpende tilsynsaktivitet på et minimumsnivå.

Da det i januar ble kjent for oss at tildelingen til NOKUT var redusert med 10 mill. kr. i forhold til det vi var forespeilet i regjeringens budsjettforslag, varslet vi derfor på nytt at det ville være nødvendig å nedprioritere de prosjektene som hadde mistet bevilgning til fordel for lovpålagte oppgaver. I møtet med departementet 13. januar fikk NOKUT likevel en muntlig instruks om å gjennomføre prosjektene innen norsk utdanning som planlagt. Dette er fulgt opp i NOKUTs planer for 2017, men har selvfølgelig konsekvenser for NOKUTs aktivitetsnivå på andre områder innen norsk utdanning når det de facto har vært en reduksjon i bevilgningene til dette området.

Oppsummert er status pr. dags dato at departementet opprettholder og til dels forsterker alle føringer om ny aktivitet som lå i det opprinnelige budsjettet – innenfor en redusert tildeling. Dette skjer samtidig med at det har skjedd endringer innenfor NOKUTs lovpålagte oppgaver som forverrer

situasjonen. Nedenfor gis en oppdatert redegjørelse for situasjonen og hvordan vi vil prioritere kapasiteten innenfor hvert av våre tre målområder for så langt det er mulig innfri departementets forventninger. Som det framgår, må vi dessverre bare gjenta at vi ikke er i stand til å innfri departementets mange føringer og forventninger i 2017 med de ressurser som er stilt til rådighet. Kort oppsummert er situasjonen:

- På målområdet utenlandsk utdanning er det ikke realistisk å komme i gang med de nye ordningene for hhv. vurdering av flyktningers kvalifikasjoner og godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning i 2017. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for godkjenning av høyere utdanning kan for året som helhet bli så høy som 4 måneder, dvs. en dobling fra 2016.
- På målområdet norsk utdanning vil det heller ikke i 2017 være mulig å komme i gang med nytt indikasjonsbasert eller tematisk tilsyn med studieprogrammer. Det er dessuten forsinkelser i saksbehandlingen av søknader om akkreditering og godkjenning.
- På målområdet organisasjon er ambisjonsnivået for IKT-investeringer i 2017 nedjustert med påfølgende reduksjon i ambisjonene for effektivisering/gevinstrealisering.

Beregninger for årene framover viser en betydelig budsjettmessig underdekning i forhold til krav og behov. NOKUT må derfor starte en prosess med kutt i bemanning og aktiviteter. På de fleste områder må dette gjøres i samråd med departementet da våre aktiviteter stort sett enten er regulert i lov og forskrift eller følger av oppdrag fra departementet.

Nærmere om situasjon og prioriteringer på NOKUTs ulike målområder

Målområde 1: Norsk utdanning

Som følge av departementets instruks om at fagevaluering i samarbeid med Forskningsrådet skal gjennomføres innenfor NOKUTs ordinære driftsbudsjett, har NOKUT prioritert plass til dette prosjektet i 2017. For å få til dette har vi måttet forskyve en del kostnader som påløper i 2017 til neste års budsjett. Dette har dessverre medført at det ikke er rom for å igangsette nytt indikasjonsbasert eller tematisk tilsyn i 2017, og slik det ser ut nå, vil det heller ikke være realistisk å komme i gang med slikt tilsyn i 2018. Dette er en svært uheldig situasjon å være i for et tilsynsorgan.

Utfordringene for NOKUTs arbeid med norsk utdanning er ikke knyttet til bortfallet av 10 mill. kr, men skyldes at primær oppgavene tilsyn og akkreditering gjennom mange år har økt i omfang og kompleksitet, uten at det har fulgt med finansiering. Veksten i budsjettene på dette området har de senere år utelukkende vært knyttet til særskilte oppdrag for departementet, men også for disse oppdragene har det vært en reduksjon i bevilgningene fra 2016 til 2017. Situasjonen er for tiden ekstra vanskelig siden det nå går med mye ressurser til oppstartsaktiviteter i forbindelse med implementering av ny tilsynsmodell og nytt regelverk, samtidig som vi skal ha løpende tilsynsaktivitet på alle områder. I denne situasjonen har igangsetting av det nye periodiske tilsynet med institusjonenes kvalitetsarbeid høyeste prioritet.

Som følge av utfordringene nevnt ovenfor har det dessverre også oppstått et etterslep i saksbehandlingen av søknader om akkreditering og godkjenning av nye utdanningstilbud både for fagskoler og høyere utdanning, med økt saksbehandlingstid som følge. Akkrediteringsområdet er som helhet sterkt presset, også fordi det parallelt arbeides med to fagområdesøknader og tre institusjonsakkrediteringer. På dette området har universitetssøknader høyeste prioritet i tråd med føringene fra Stortinget. Sonderinger med sektoren tyder på at vi kan vente en betydelig økning i de

mest ressurskrevende søknadene (institusjonsakkreditering/fagområdegodkjenning og ph.d.-akkreditering) høsten 2017. Dette vil gjøre situasjonen i 2018 enda vanskeligere enn det vi tidligere har redegjort for.

NOKUT har et sterkt ønske om å bidra aktivt i oppfølgingen av Fagskolemeldingen og Kvalitetsmeldingen. I den aktuelle situasjonen må vi likevel be om forståelse for at NOKUT dessverre ikke kan påta seg nye oppdrag knyttet til oppfølgingen av de to meldingene uten at det følger med tilstrekkelig finansiering.

Målområde 2: Utlandsområdet

NOKUTs godkjenningsordning for høyere utdanning har så langt i år hatt en søknadsvekst på hele 15 % fra i fjor. Polen og Syria ligger på topp, og for Syria er økningen på nærmere 100%. Veksten kommer samtidig med at NOKUT nettopp har innført digital søknads- og saksbehandling. I omleggingsperioden har mange søknader blitt liggende i kø, og gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt fra 1,6 måned i 2015 og 2,1 måneder i 2016 til nærmere 4 måneder pr. dags dato. Vi forventer dessverre en fortsatt økning i de nærmeste månedene før vi håper å få en reduksjon mot slutten av året. Utfordringene forsterkes av at saker fra særlig Syria er langt mer komplekse enn andre. Saksbehandlingstiden for søknader fra Syria er nå på 5,4 måneder og økende.

I denne situasjonen har NOKUT funnet det nødvendig å prioritere kapasitet til saksbehandlingen slik at skadevirkningene for søkerne begrenses og at omleggingen ikke tar lengre tid enn nødvendig. Vi ser det derfor ikke lenger som realistisk å komme i gang med den nye ordningen med kvalifikasjonsvurderingen for flyktninger i 2017. Vi registrerer at departementet nå vurderer at kravet i Lisboakonvensjonen om behandlingstid på maksimalt 4 måneder er akseptabelt. Da saksbehandlingen for en stund tilbake lå på 3 måneder, fikk vi sterk kritikk for dette, både fra departementet og talspersoner for arbeids- og samfunnslivet. NOKUT arbeider derfor for at den gjennomsnittlige gjennomsnittlig saksbehandlingstiden skal tilbake til 1 – 1,5 måned.

I tillegg til saksbehandlingstid gir vi i tråd med signalene fra departementet utvidelsen av den nylig iverksatte ordningen med godkjenning av utenlandsk fagutdanning høyeste prioritet. Vi har nettopp utvidet ordningen med 10 nye kvalifikasjoner for de land som allerede er omfattet av ordningen. Vi går videre i gang med å utvide ordningen til å omfatte samtlige baltiske land i løpet av året. Denne prioriteringen vil dessverre medføre at det vil være urealistisk å komme i gang med den nye godkjenningsordningen for utenlandsk fagskoleutdanning parallelt i 2017. Her har vi dessuten fortsatt behov for å drøfte og avklare prinsipielle og praktiske problemstillinger med departementet før ordningen kan prøves ut som en generell godkjenningsordning. Vi noterer oss at disse problemstillingene vil bli tatt opp i et eget møte.

Målområde 3: Effektivisering og forvaltning av virksomheten, kompetansen og ressursene

Som dokumentert i tabellen ovenfor er det ikke riktig at den økonomiske rammen til NOKUT for 2017 har økt fra ifjor. En viktig årsak til dette er at den særskilte bevilgningen til IKT-investeringer er kraftig redusert. NOKUT har kuttet i investeringene i forhold til opprinnelig budsjett, men har likevel valgt å prioritere en del av driftsbudsjettet til dette, både for å kunne realisere en søknadsløsning på tilsynsområdet i 2017 og for å kunne gjøre noen nødvendige forbedringer i de digitale løsningene som er utviklet på utlandsområdet. Gjennom å prioritere dette håper vi å kunne begynne å realisere gevinster av investeringen mot slutten av 2017.

Behovet for videre digitalisering av NOKUTs tjenester og virksomhet opphører imidlertid ikke selv om den særskilte bevilgningen til IKT-prosjektet stopper helt fra og med 2018. Det må både påregnes kostnader til vedlikehold av allerede utviklede løsninger og til oppgraderinger og videreutvikling i takt med nye rammebetingelser og oppgaver. Dersom regjeringens ambisjoner for bl.a. digitalt førstevalg og deling av data skal realiseres, både internt i NOKUT, men også på tvers i KD-sektoren, vil digitalisering måtte ha et kontinuerlig fokus i årene framover. NOKUT ser fram til en nærmere dialog om våre bidrag i den forbindelse, slik også Digitaliseringsrundskrivet legger opp til.

NOKUT redegjorde for perspektivene knyttet til langtidsperioden i møtet med departementet 22. mars ved å beskrive utviklingen knyttet til to scenarier med ulike aktivitetsnivåer. Som presentert i møtet viser foreløpige analyser at en videreføring av nåværende, nedjusterte ambisjonsnivå vil gi en underdekning på om lag 12,8 mill. kr i 2018. Det betyr blant annet at det ikke vil være rom for nye IKT-investeringer i det hele tatt uten på kort sikt å redusere ambisjonsnivået for NOKUTs faglige leveranser både innenfor norsk og utenlandsk utdanning. Om vi tar hensyn til behovene som NOKUT har for å styrke kapasiteten på tematisk og indikasjonsbasert tilsyn, godkjenning av utenlandsk fag- og yrkesopplæring og fagskoleutdanning, kvalifikasjonsvurdering for flyktninger og IKT-utvikling, er underdekningen estimert til 25,6 mill. kr. Selv om NOKUT beregner å kunne dekke om lag 8,5 mill. kr. selv, bl. a. gjennom gevinstrealisering, ulike effektiviseringstiltak, lønnsmidler fra EU-prosjekter og refusjoner fra NAV, vil det fortsatt være et stort udekket budsjettbehov. Vi gjør oppmerksom på at vi i disse beregningene ikke har tatt full høyde for det som nå avtegner seg som en sannsynlig fortsatt betydelig søknadsvekst. Underdekningen blir derfor sannsynligvis høyere enn presentert.

Da NOKUT la fram langtidsperspektivene på møtet 22. mars, fikk vi forståelsen av at departementet ville følge opp med en videre dialog om utfordringene, med sikte på blant annet å diskutere prioriteringer og tiltak framover. NOKUTs nåværende driftsramme er ikke bærekraftig dersom NOKUT skal kunne oppfylle det brede spekteret i sitt mandat. Vi mener derfor det er helt nødvendig at departementet og NOKUT kommer i gang med en substansiell dialog om hvilke tiltak som kan/bør gjennomføres. Et sentralt element i denne dialogen må være hvordan man kan sikre tilstrekkelig finansiering av NOKUTs selvstendige lovpålagte oppgaver og samtidig sikre en forutsigbar finansiering av de mange oppgavene det er naturlig at NOKUT utfører på oppdrag fra og som støtte for departementet. Dette dreier seg ikke nødvendigvis utelukkende om finansiering over statsbudsjettet. Eksempler på andre tiltak som bør vurderes er innføring av søknadsgebyrer for godkjenningsordningene og endring av regelverket knyttet til akkreditering av studietilbud og fagskoletilbud.

NOKUT er nødt til å snarest gå i gang med planlegging for et betydelig nedjustert ambisjonsnivå i 2018 og årene framover, noe som nødvendigvis vil måtte omfatte både kutt i IKT-investeringer og nedbemanning. I denne sammenheng trenger vi departementets synspunkter på hvilke områder som kan/bør nedprioriteres. Styret drøfter NOKUTs økonomiske situasjon på hvert eneste møte. Neste gang vil være på et utvidet styremøte 13. og 14. juni. Vi imøteser derfor et snarlig initiativ fra departementet til videre dialog.

Med hilsen

Lise Iversen Kulbrandstad
Styreleder
Dokumentet er elektronisk signert.

Terje Mørland
Direktør

