

Betænkning afgivet af Uddannelsesudvalget den 11. marts 2008

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om Danmarks Evalueringsinstitut
(Akkreditering af videregående uddannelser, sammensætning af evalueringsinstituttets bestyrelse og repræsentantskab m.v.)

[af undervisningsministeren (Bertel Haarder)]

1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 28. november 2007 og var til 1. behandling den 6. december 2007. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Uddannelsesudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og undervisningsministeren sendte den 11. september 2007 dette udkast til udvalget, jf. folketingsåret 2006-07, alm. del – bilag 425. Den 30. november 2007 sendte undervisningsministeren de indkomne høringssvar samt et notat herom til udvalget.

Samråd

Udvalget har under behandlingen af lovforslaget stillet 3 spørgsmål til undervisningsministeren til mundtlig besvarelse. Ministeren har besvaret spørgsmålene i et samråd med udvalget den 26. februar 2008. Ministeren har efterfølgende sendt udvalget det talepapir, der lå til grund for ministerens besvarelse af spørgsmålet. Talepapiret er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 7 spørgsmål til undervisningsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. Nogle af disse spørgsmål og ministerens svar herpå er optrykt som bilag 3 til betænkningen.

2. Indstillinger

Et *flertal* i udvalget (udvalget med undtagelse af EL) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* i udvalget (EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandlingen.

Ny Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

Sophie Løhde (V) Britta Schall Holberg (V) Rikke Hvilshøj (V)

Anne-Mette Winther Christiansen (V) nfm. Troels Christensen (V) Martin Henriksen (DF) fmd.

Marlene Harpsøe (DF) Henrik Rasmussen (KF) Malou Aamund (V) Christine Antorini (S)

Carsten Hansen (S) Kim Mortensen (S) Julie Rademacher (S) Pernille Vigsø Bagge (SF)

Nanna Westerby (SF) Marianne Jelved (RV) Johanne Schmidt-Nielsen (EL)

Ny Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurinn og Sambandsflokkurinn havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Ny Alliance (NY)	3
Socialdemokratiet (S)	45	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	25	Siumut (SIU)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Tjóðveldisflokkurinn (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	17	Sambandsflokkurinn (SP)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne	2
Enhedslisten (EL)	4	(UFG)	

Oversigt over bilag vedrørende L 24**Bilagsnr. Titel**

- 1 Høringssvar og høringsnotat, fra undervisningsministeren
- 2 Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
- 3 Endelig tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
- 4 1. udkast til betænkning
- 5 Undervisningsministerens talepapir fra samråd den 26/2-08
- 6 2. udkast til betænkning

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 24**Spm.nr. Titel**

- 1 Spm. om ministeren vil imødekomme KL's høringssvar, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
- 2 Spm. om, hvorfor Danmarks Evalueringsinstitut ikke skal akkreditere uddannelser, der hører under undervisningsministerens område, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
- 3 Spm. om ministerens intentioner med nedsættelse af Akkrediteringsrådet, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
- 4 Spm. om sikring af akkrediteringsekspertise på professionsuddannelserne, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
- 5 Spm. om intentionerne med og konsekvenserne af forslaget om fravigelse af offentlighedsloven, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
- 6 Spm. om ministerens vurdering af demokratiaspektet, idet offentlighedsloven fraviges, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå
- 7 Spm. om ministerens kommentarer til kritik fra Skolelederne og DLF af lovforslaget, til undervisningsministeren, og ministerens svar herpå

Undervisningsministerens talepapir fra samrådet den 26/2-08

Undervisningsministerens talepapir er optrykt efter ønske fra S.

Samrådspørgsmål A:

Hvordan vil ministeren sikre, at det er den mest relevante faglige ekspertise, der inddrages i akkreditering af professionsuddannelserne som f. eks. Danmarks Evalueringsinstitut, også selvom det er universiteter, der ansøger om udbud af en professionsuddannelse, idet der henvises til L 24 – svar på spørgsmål 2-4?

*Ministerens talepapir:***1. Akkreditering af uddannelser og udbud på Undervisningsministeriets område**

For videregående uddannelser på mit område følger det af L 24 og bemærkningerne hertil, at det vil blive Danmarks Evalueringsinstitut, der får til opgave at udarbejde de akkrediteringsrapporter, der hver med en samlet indstilling om akkreditering skal danne grundlag for Akkrediteringsrådets afgørelser om akkreditering.

Jeg vil herudover i en kommende bekendtgørelse til udmøntning af L 24 fastsætte, at der skal inddrages relevant faglig ekspertise i forbindelse med udarbejdelsen af disse akkrediteringsrapporter.

Lovforslaget rummer sammen med § 14 i lovforslag nr. L 25 – Forslag til Lov om erhvervsakademiuuddannelser og professionsbacheloruddannelser – mulighed for, at undervisningsministeren i konkrete tilfælde kan beslutte, at en ansøgning om akkreditering skal sendes til et andet internationalt anerkendt kvalitetssikringsorgan end Danmarks Evalueringsinstitut til akkrediteringsvurdering. Jeg vil i den kommende bekendtgørelse til udmøntning af L 24 fastsætte, at der også i sådanne tilfælde skal inddrages relevant faglig ekspertise i forbindelse med udarbejdelsen af en akkrediteringsrapport fra et sådant andet organ end EVA.

2. Universiteters udbud af professionsbacheloruddannelser

Hvis et universitet ønsker at udbyde en uddannelse på mit område, fx en professionsbacheloruddannelse, skal det pågældende universitets ansøgning behandles af Undervisningsministeriet efter de regler, der kommer til at gælde for akkreditering af Undervisningsministeriets uddannelser.

Det indebærer, at det også i disse tilfælde vil blive EVA, der skal udarbejde en akkrediteringsrapport med en samlet indstilling til Akkrediteringsrådet, og der vil også i disse tilfælde blive stillet krav om, at relevant faglig ekspertise skal inddrages i udarbejdelsen af akkrediteringsrapporten.

Samrådspørgsmål B:

Hvordan vil ministeren sikre, at Danmarks Evalueringsinstitut er underlagt fuldstændig de samme regler om lov om offentlighed som øvrige tilsvarende institutioner, idet der henvises til L 24 – svar på spørgsmål 5-7?

Ministerens talepapir:

1. Offentlighed om Danmarks Evalueringsinstituts evalueringer Lov om Danmarks Evalueringsinstitut har fra vedtagelsen i 1999 indeholdt en bestemmelse om, at evalueringsinstitutets sager om evaluering er omfattet af offentlighedsloven, når den endelige rapport er offentliggjort.

Formålet med denne bestemmelse var at undgå, at en eventuel debat om en evaluering foregår på et ufærdigt og ufuldstændigt grundlag. Det var vigtigt ved etableringen af evalueringsinstituttet som et nyt og relativt uprøvet instrument. Og det er fortsat vigtigt, at en eventuel debat om en evaluering foregår på et endeligt frem for på et foreløbigt og ufærdigt grundlag.

Et ganske tilsvarende princip er i øvrigt lovfæstet i lov nr. 548 af 24. juni 2005 om et evalueringsinstitut for kommuner mv.

Folketingets Ombudsmand har imidlertid den 29. maj 2007 i en konkret sag om fortolkningen af bestemmelsen udtalt, at den efter hans opfattelse ud fra ordlyden og forarbejderne »ikke giver fornøden hjemmel til at fravige offentlighedsloven i forhold til dokumenter, der (også) befandt sig uden for Danmarks Evalueringsinstitut«. Denne retsopfattelse har Undervisningsministeriet taget til efterretning.

Formålet med bestemmelsen begrundes imidlertid, at den som oprindeligt tilsigtes gælder, uanset om dokumenter befinder sig hos evalueringsinstituttet eller hos den eller dem, der er under evaluering. Derfor har jeg med L 24 foreslået bestemmelsen ændret, sådan at en begæring om aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet som led i en evaluering efter EVA-loven, først kan behandles, når den endelige rapport er offentliggjort.

Vedtages forslaget i L 24 til ændret affattelse af bestemmelsen, vil hensynet til den eller dem, der er under evaluering tilsige, at heller ikke Undervisningsministeriet kan behandle en anmodning om aktindsigt, før den endelige rapport er offentliggjort af evalueringsinstituttet. Det er begrundet med, at EVA jo helt frem til offentliggørelsestidspunktet kan ændre i en rapport. Det gælder, uanset om den måtte være sendt til vedkommende minister eller rekvirent af en evaluering.

Samrådspørgsmål C:

Hvad er ministerens svar til den kritik, som jurist og ekspert i offentlighed i forvaltningen Oluf Jørgensen fremfører i Information den 29. januar 2008, hvor følgende fremgår: »Konkret foreslår ministeren at ændre praksis, således at der ikke længere kan gives aktindsigt i rapporterne før de er offentliggjort. Samtidig skal ministeren have tilsendt evalueringerne 14 dage før, de bliver offentliggjort. Samlet set et klart brud med de almindelige retningslinjer, mener Oluf Jørgensen. Det bryder helt med de almindelige offentlighedsprincipper. Hvis man, efter at ministeren har set en rapport, beslutter, at den ikke skal offentliggøres, bliver det jo en hemmelig rapport, siger han.« Og videre: »Fra undervisningsministeriets side fastholder man, at undtagelsen fra reglerne om aktindsigt sker af hensyn til de institutioner, der medvirker i evalueringen, men den argumentation giver Oluf Jørgensen ikke meget for. »Hvis man udelukkende ville varetage det hensyn, burde bestemmelsen formuleres anderledes. Nu får ministeren mulighed for et fortrin i den offentlige debat ved i ro og mag at kunne forberede sig, uden at andre interessenter har mulighed for at gøre tilsvarende«, siger han«.

Ministerens talepapir:

1. Indledning

Jeg har lige før i mit svar på spørgsmål B oplyst om baggrunden for, at lov om Danmarks Evalueringsinstitut siden vedtagelsen i 1999 har indeholdt en bestemmelse om, at evalueringsinstituttets sager om evaluering er omfattet af offentlighedsloven, når den endelige rapport er offentliggjort.

Jeg har også oplyst i svaret, hvorfor der med L 24 foreslås en ændring af den pågældende bestemmelse, således at en begæring om aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet som led i en evaluering efter lov om Danmarks Evalueringsinstitut, først kan behandles, når den endelige rapport er offentliggjort.

2. Kommentar til Informations artikel den 29. januar 2008

Jeg finder, at Oluf Jørgensen – som citeret i Informations artikel den 29. januar 2008 – sammenblander to ting, der principielt ikke har noget med hinanden at gøre. Det drejer sig om følgende to spørgsmål:

- 1) Hvornår skal en rapport være offentlig tilgængelig?
- 2) Skal den mangeårige bestemmelse om, at ministeren eller vedkommende rekvirent af en evaluering får tilsendt rapporten inden offentliggørelsen, fastholdes?

Med hensyn til spørgsmål 1 om, hvornår en rapport skal være offentlig tilgængelig, er der med L 24 alene foreslået en teknisk ændring, som juridisk – på baggrund af en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand – skal sikre, at vi også fremover varetager det hensyn, der ligger til grund for den nuværende bestemmelse i EVA-loven. Nemlig at hensynet over for den, der er under evaluering, tilsiger, at en eventuel debat om evalueringen ikke kommer til at foregå på et ufærdigt og ufuldstændigt grundlag, men på et endeligt grundlag.

Med hensyn til spørgsmål 2 om fastholdelse af den mangeårige bestemmelse om, at ministeren eller vedkommende rekvirent af en evaluering får tilsendt rapporten inden offentliggørelsen, må jeg indrømme, at jeg er lidt forundret over, at det nu rejses som et stort problem.

For der er jo her tale om en ordning, der har været gældende, siden EVA-loven blev vedtaget i 1999 med et meget bredt flertal.

Et ganske tilsvarende princip er i øvrigt lovfæstet i forbindelse med kommunalreformen i lov nr. 548 af 24. juni 2005 om et evalueringsinstitut for kommuner mv.

Jeg finder, at eventuelle overvejelser om ændringer af bestemmelsen om, at ministeren eller vedkommende rekvirent får tilsendt evalueringsrapporten før offentliggørelsen, må ske samlet for de områder, der har sådanne bestemmelser, og ikke isoleret for EVA-loven.

Nogle af udvalgets spørgsmål til undervisningsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmålene og undervisningsministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra S.

Spørgsmål 2:

I L 24 står der »Det foreslås, at det primært bliver Danmarks Evalueringsinstitut (EVA), der gennemfører akkrediteringsvurderinger og udarbejder akkrediteringsrapporter som grundlag for Akkrediteringsrådets afgørelser om akkreditering af videregående uddannelser inden for undervisningsministerens område«. Hvorfor skal et universitet, der beder om at få akkrediteret en uddannelse, der normalt hører under undervisningsministerens område (f.eks. læreruddannelsen), så ikke akkrediteres af EVA, der har kompetencen?

Svar:

Jeg har forstået spørgsmålet således, at det sigter på Akkrediteringsrådets behandling af en konkret ansøgning fra Aarhus Universitet om etablering af en akademisk læreruddannelse.

Efter § 3 i akkrediteringsloven (lov nr. 294 af 27. marts 2007) træffer Akkrediteringsrådet afgørelser om akkreditering. Det gælder, uanset om et uddannelsesforslag ressortmæssigt hører under Videnskabsministeriet, Kulturministeriet eller Undervisningsministeriet.

Det grundlag, som Akkrediteringsrådet træffer afgørelser om akkreditering på, er akkrediteringsrapporter, der udarbejdes af fagligt anerkendte aktører, jf. lovens § 3, stk. 2, og bemærkninger til lovforslaget (L 111). Efter denne bestemmelse beslutter rådet, hvilke aktører der skal udarbejde rapporterne, medmindre andet følger af akkrediteringsloven, regler fastsat i medfør af denne lov eller anden lovgivning.

For uddannelser på Undervisningsministeriets område foreslås det i L 24, at det primært er EVA, der skal udarbejde akkrediteringsrapporter som grundlag for Akkrediteringsrådets afgørelser om akkreditering.

For nye universitetsuddannelser er det fastsat i akkrediteringsloven, jf. § 9, at det faglige sekretariat, der er nedsat efter lovens § 2, foretager en faglig vurdering af uddannelsens kvalitet og relevans i henhold til kriterier fastsat i medfør af § 11 og udarbejder en akkrediteringsrapport som grundlag for Akkrediteringsrådets afgørelse.

Efter akkrediteringslovens § 5, stk. 3, kan Akkrediteringsrådet afvise en anmodning om akkreditering eller stoppe behandlingen af anmodningen, bl.a. hvis en anmodning ikke indeholder tilstrækkelig dokumentation for uddannelsens kvalitet og relevans.

Videnskabsministeren kan efter akkrediteringslovens § 10, stk. 3, undtagelsesvis træffe afgørelse om, at en uddannelse ikke kan godkendes i henhold til stk. 1. Afgørelse herom træffes, hvor uddannelsen ikke opfylder lovgivningsmæssige krav, eller oprettelsen af uddannelsen ud fra en samfundsøkonomisk betragtning ikke skønnes hensigtsmæssig.

Videnskabsministeren vurderer for tiden den pågældende ansøgning fra Aarhus Universitet i henhold til akkrediteringslovens § 10, stk. 3. Jeg har oplyst i mit svar på spørgsmål nr. S 322 til Folketinget, at regeringen for tiden overvejer de samfundsøkonomiske konsekvenser af en eventuel godkendelse af uddannelsen. Endvidere overvejer regeringen forholdet mellem akkrediteringsloven og

læreruddannelsesloven. Når disse overvejelser er tilendebragt, vil regeringen vende tilbage til spørgsmålet.

Spørgsmål 3:

Var det intentionen fra ministerens side, da Akkrediteringsrådet blev nedsat, at universiteterne skulle få frit slag til at få akkrediteret uddannelser, der hører under Undervisningsministeriets ressort (lærer, pædagog, sygeplejerske)?

Svar:

Det var ikke intentionen, og det er heller ikke blevet tilfældet med akkrediteringsloven, at universiteterne har frit slag til at få akkrediteret uddannelser på Undervisningsministeriets område, jf. mit svar på spørgsmål 2.

Spørgsmål 4:

Hvad vil ministeren gøre for at sikre relevant akkrediteringsekspertise på professionsuddannelser?

Svar:

Akkrediteringsloven indeholder bestemmelser, der kan sikre inddragelse af relevant akkrediteringsekspertise i forbindelse med akkreditering af nye universitetsuddannelser, jf. lovens § 9, stk. 1, 2. pkt., hvorefter Akkrediteringsrådet i særlige tilfælde kan kræve, at det faglige sekretariat nedsætter et akkrediteringspanel efter lovens § 6, stk. 1. Jeg henviser desuden til mit svar på spørgsmål 2.

Hvad angår akkreditering af nye uddannelsesforslag på Undervisningsministeriets område, vil jeg i en kommende bekendtgørelse i forbindelse med udmøntningen af L 24 sikre, at der inddrages faglig ekspertise i forbindelse med udarbejdelsen af de akkrediteringsrapporter, som primært EVA skal udarbejde som grundlag for Akkrediteringsrådets afgørelser om akkreditering.

Spørgsmål 5:

Ministeren bedes redegøre for intentionerne og konsekvenserne af lovforslaget for så vidt angår fravigelse af offentlighedsloven, som beskrevet i artiklen »Skolerapporter skal undtages lov om offentlighed« i Information den 28. januar 2008?

Svar:

Lov om Danmarks Evalueringsinstitut har fra vedtagelsen i 1999 indeholdt en bestemmelse om, at evalueringsinstitutets sager om evaluering er omfattet af offentlighedsloven, når den endelige rapport er offentliggjort.

Baggrunden for denne bestemmelse var ifølge bemærkningerne til lovforslaget (L 81), der blev fremsat den 5. november 1998, at det var nødvendigt at beskytte den/de institution(er), der var undergivet evaluering og sikre den evaluerede rimelige vilkår. Det fandtes derfor ikke hensigtsmæssigt, at der i en tidlig fase blev givet aktindsigt i enkeltforhold eller i dokumenter, der ikke forelå i den sammenhæng, som evalueringsinstitutets endelige rapport var udtryk for.

Det bemærkes, at et ganske tilsvarende princip er lovfæstet i lov nr. 548 af 24. juni 2005 om et evalueringsinstitut for kommuner m.v.

Iagttagelse af det særlige hensyn over for den eller de evaluerede gælder lige fuldt, uanset om der søges om aktindsigt hos evalueringsinstituttet eller hos andre, herunder den eller de institutioner, der er under evaluering.

Folketingets Ombudsmand udtalte den 29. maj 2007 om fortolkningen af lovbestemmelsen, at den ud fra ordlyden og forarbejderne ikke giver »fornøden hjemmel til at fravige offentlighedsloven i forhold til dokumenter, der (også) befandt sig uden for Danmarks Evalueringsinstitut«.

På den baggrund er der i lovforslaget foreslået en ændring af den pågældende bestemmelse, således at en begæring om aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet som led i en evaluering efter lov om Danmarks Evalueringsinstitut, først kan behandles, når den endelige rapport er offentliggjort.

Hvis bestemmelsen vedtages, vil hensynet til den eller de evaluerede institutioner indebære, at heller ikke Undervisningsministeriet kan behandle en anmodning om aktindsigt, før den endelige rapport er offentliggjort af evalueringsinstituttet. Det skyldes især, at EVA, indtil offentliggørelsen har fundet sted, kan foretage ændringer i en rapport, fx hvis instituttet bliver opmærksom på fejl heri. Det gælder, uanset om en rapport måtte være sendt til vedkommende minister eller vedkommende rekvirent af evalueringen som endelig rapport.

Spørgsmål 6:

Vil ministeren redegøre sin vurdering af demokratiaspektet i lovforslaget, idet offentlighedsloven fraviges, således at øvrige interessenters aktindsigt afskæres, indtil instituttets rapporter er offentliggjort?

Svar:

Jeg er tilhænger af åbenhed i den offentlige debat, og jeg finder det befordrende for den demokratiske debat, at den foregår på et oplyst og endeligt grundlag frem for på et foreløbigt og ufærdigt grundlag.

En endelig rapport fra evalueringsinstituttet foreligger først, når den offentliggøres af instituttet. Det gælder, uanset om en rapport måtte være sendt til vedkommende minister eller vedkommende rekvirent af evalueringen som endelig rapport.

Jeg henviser i øvrigt til mit svar på spørgsmål 5.