

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Drammensveien 288
Postboks 578,
1327 Lysaker
Tlf: 21 02 18 00
Faks: 21 02 18 01
postmottak@nokut.no
www.nokut.no

Saksbehandler:

Vår ref:
15/489-2

Vår dato: 02.11.2015

Dir. tlf:

Deres ref:

Deres dato:

NOKUT - Svar på høring av forslag til endringer i fagskoleloven og studietilsynsforskriften

NOKUT viser til brev datert 10. august 2015, om høring av forslag til endringer i lov om fagskoleutdanning av 6. juni 2003 nr. 56 (fagskoleloven) og forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) av 1. februar 2010 nr. 96.

I denne tilbakemeldingen har NOKUT tatt utgangspunkt i at der det ikke er substansielle forskjeller mellom fagskolesektoren og høyere utdanningssektor, er det naturlig med en tilnærming i lover og forskrifter. Dette er i tråd med intensjonene i notatet, slik vi leser det, og i samsvar med forarbeidene til revideringen av fagskoleloven i 2007 (Ot.prp. nr. 39 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning).

NOKUT har følgende merknader til forslagene i høringsnotatet:

1. Forslag til endringer i fagskoleloven

§ 1b. Forholdet til forvaltningsloven

I fagskoleloven § 7 andre ledd står det: «(...) *bortvisning, utestenging, utvisning og andre disiplinærsanksjoner skal behandles etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.*»

Forskjellene mellom «bortvisning», «utestengning» og «utvisning» er ikke klart definert i loven eller i forarbeidene til loven. NOKUT har erfart at dette har skapt uklarheter i mange fagskolers reglement. For eksempel kan en skole ha ulike sanksjoner, avhengig av om en student bortvises, utestenges eller utvises, uten at skolen har klart for seg hva som er hva.

NOKUT mener det er mer hensiktsmessig

- at setningen i lovteksten endres til «(...) *disiplinærsanksjoner skal behandles etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven*», og at det stilles krav om at ulike disiplinærsanksjoner klart defineres i skolens regelverk eller
- at begrepene klart defineres i merknadene eller i forarbeidene til loven

§ 3. Organisasjon og ledelse

Det er en del begrepsforvirring med hensyn til §§ 3 og 10 i fagskoleloven (og i sektoren som sådan) om hva som er en tilbyder og hva som er en fagskole.

I § 3 står det at fagskolen skal ha et styre på minst fem medlemmer, som er ansvarlig overfor NOKUT. I § 10 står det at tilbyderer skal være registrert i Enhetsregisteret.

Det kan da virke som om tilbyderer kan ha så mange styremedlemmer den vil, bare de (for de private) registrerer seg i Enhetsregisteret, og at det for hver fagskole skal være et styre på fem, som ikke må være registrert i Enhetsregisteret.

Etter NOKUTs oppfatning er det øverste nivået tilbyderer, som kan ha flere fagskoler under seg. Tilbyderer skal ha et styre på minst fem. Dette er styret som har ansvaret for fagskolen(e) i § 3, og som er ansvarlig overfor NOKUT.

Hva som er en fagskole og hva som er en tilbyder er ikke drøftet inngående i forarbeidene til revidert fagskolelov (Ot.prp. nr. 39 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning). Det kommer imidlertid klarere frem i høringsnotatet fra departementet til revidert fagskolelov at NOKUTs tolkning er den rimelige. I notatet, datert 16.11.2006, kommer det frem at det styret det er snakk om i § 3 er styret til tilbyderer, som er omtalt i § 10.

På side 17 står det blant annet:

*«Derfor mener departementet at et minstekrav er at tilbydere av godkjente fagskoleutdanninger skal ha et styre som er øverste ansvarlige styringsorgan, og at dette kravet bør gjelde for all fagskoleutdanning, dvs. både utdanning i offentlig og privat regi.
(...) Videre foreslår departementet at det stilles krav i loven om minst fem medlemmer i styret.»*

Vi foreslår derfor at begrepsbruken klargjøres i § 3.

§ 4. Tilbyders plikter

NOKUT deler departementets vurdering av at fagskoleloven § 4 har vært vanskelig å tolke. Fagskoleutdanning bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse jf. fagskoleloven § 1 andre ledd. Realkompetanseopptakskravene må tilsvare noe på videregående opplæringsnivå.

NOKUT har tolket nåværende opptaksbestemmelse slik at tilbyder både skal ha bestemmelser om opptak som inneholder krav til formell utdanning og et alternativt krav til realkompetanse. Det er slik det fungerer i sektoren nå. NOKUTs praksis har derfor vært at vi ikke behandler søknader hvor opptakskravene kun beskriver krav til realkompetanse. Vi stiller i tillegg krav til at realkompetansekravene må relateres til den videregående opplæringen fagskoleutdanningen bygger på.

Ut fra et livslang læring-perspektiv anbefaler vi at nåværende praksis opprettholdes. Dette for å gi voksne som har vært ute i arbeidslivet en stund en mulighet til å ta fagskoleutdanning, uten på forhånd å ha formell utdanning.

Vi stiller oss positive til departementets presisering av formuleringen om at fagskoler må ha opptaksforskrifter som både fastsetter formelle opptakskrav og de tilsvarende kriteriene for realkompetansevurdering, som er i tråd med dagens praksis.

§ 6. Avsluttende vurdering, eksamen og sensur

NOKUT stiller seg bak departementets forslag om at minst én sensor ved klagesensur skal være ekstern. Vi mener dette vil være kvalitetsfremmende.

NOKUT har forøvrig ingen merknader til § 6.

§ 9. Utestenging og bortvisning

Vi mener at det kan være negativt, sett fra et kvalitetsperspektiv, om en skole alltid skal dekke en students kostnader til advokat i saker som gjelder utestenging eller bortvisning.

På grunn av størrelsen er den økonomiske bæreevnen til fagskolene vesentlig dårligere enn bæreevnen til de høyere utdanningsinstitusjonene. Medianen på antall studenter ved en fagskole er 70. Innen høyere utdanning er tallet i underkant av 2 000 (tallene er hentet fra DBH og gjelder for høsten 2013).

Det er en stor risiko for at en skole vil gi en student medhold i en klage, selv når en utestenging er berettiget. Dette for å slippe unna advokatkostnader. Det vil få negative konsekvenser for kvaliteten i utdanningen. Hvis man vil innføre et prinsipp om at en student ikke skal betale denne type advokatutgifter, mener NOKUT at utgiftene må belastes en statlig instans, hvis ikke kvaliteten ved utdanningene skal bli skadelidende.

NOKUT har for øvrig ingen merknader til § 9.

§ 11. Særskilt klagenemnd og felles klagenemnd for fagskolestudenter

NOKUT ser at det kan være hensiktsmessig med en nasjonal klagenemnd for fagskoler i disiplinærsaker og i enkelte andre enkeltvedtak. Departementet foreslår at disse sakene skal behandles av fagskolens styre eller en særskilt klagenemnd i første instans. Vi gjør oppmerksom på at det i sektoren råder noe usikkerhet rundt hvordan man behandler klager. Det er derfor viktig at forarbeidene til loven og loven blir så klar i ordlyden at skolene forstår at den som har fattet vedtaket i første instans (underinstansen) gjør den første vurderingen og at denne kan omgjøre vedtaket til gunst for klager jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd. NOKUT har erfart at hvis dette ikke kommer klart frem, kan det medføre at berettigede klager får en uhensiktsmessig lang saksbehandlingstid.

NOKUT har for øvrig ingen merknader til § 11.

§ 12. Godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning

NOKUT støtter Kunnskapsdepartementets forslag om å opprette en ordning for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Det er hensiktsmessig at en slik ordning legges til NOKUT. Vi har ansvar for kvalitetssikringen av norsk fagskoleutdanning, samtidig som vi tilbyr informasjon om utenlandsk utdanning generelt og har en godt etablert godkjenningsordning for utenlandsk høyere utdanning. Utenlandsk fagskoleutdanning vurderes opp mot norsk fagskoleutdanning. Det er derfor en stor fordel at tilsyn med norsk fagskoleutdanning og godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning blir gjort i samme organ. Det blir også understreket av en internasjonal komité, som evaluerte NOKUTs rolle som ENIC-NARIC kontor:

“NOKUT’s organization both includes quality assurance of higher education and VETs, qualification frameworks, analyses and development, in addition to recognition and information services as the ENIC-NARIC office. This combination is highly relevant for the development and credibility of both recognition and quality assurance and gives substantial synergies.

Konkret forslag til ny § 12

Ifølge høringsforslaget lyder § 12 slik:

NOKUT avgjør, etter søknad fra enkeltpersoner, om utdanning fra utenlandsk fagskole eller annen yrkesrettet utdanning fra utlandet på tilsvarende nivå, skal gis generell godkjenning slik at utdanningen i nivå og omfang godkjennes som likestilt med godkjent fagskoleutdanning. Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og klageadgang etter denne bestemmelsen.

Departementet legger opp til samme ordlyd som fremgår av universitets- og høyskoleloven § 3-4. Dagens godkjenningsordning av utenlandsk høyere utdanning fører til et enkeltvedtak jf. «etter søknad fra enkeltpersoner». Et enkeltvedtak fordrer at innholdet er juridisk bindende og at avgjørelsen kan påklages til en ekstern klageinstans. Kravene til et enkeltvedtak er høye; vedtaket skal garantere at innholdet er sannferdig (ekthetsvurdering) og korrekt (rett avgjørelse/kvalitetssikret).

Dagens system for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning fungerer godt. NOKUT har over lang tid utarbeidet gode rutiner for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og har et tett internasjonalt samarbeid gjennom ENIC-NARIC-nettverket, NORRIC-nettverket samt deltar på andre internasjonale arenaer som ulike konferanser og seminarer. I de fleste land er systemet for høyere utdanning forholdsvis adskilt fra annen type utdanning eller opplæring, og både struktur og innhold er ofte regulert av nasjonale myndigheter ved lov eller forskrift. Det er satt klare standarder til institusjonene som tilbyr høyere utdanning og det er ofte regelverk som gir adgang for nasjonale myndigheter å utføre periodisk tilsyn. På denne bakgrunn er det derfor mulig for NOKUT å foreta en juridisk bindende avgjørelse om søknad om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Lovhjemmelen i universitets- og høyskoleloven § 3-4 som pålegger NOKUT å vurdere utdanningens nivå og omfang er således realiserbart. Det kan i denne forbindelse imidlertid påpekes at svært få land fatter juridisk bindende vedtak ved godkjenning av utenlandsk høyere utdanning.

Det er andre utfordringer ved godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Fagskoleutdanning er organisert og strukturert svært forskjellig i de ulike land. Det vil kreve mye ressurser å finne tilstrekkelig informasjon om nivå og omfang av slike utdanninger og sørge for at informasjonen er sannferdig og korrekt. Det vil også være vanskelig å undersøke akkrediteringsstatus og programakkreditering i land hvor det ikke er krav om akkreditering eller hvor det ikke finnes lovverk som regulerer dette. Spesielt vil dette gjelde for fagskoleutdanning som er tatt ved private læresteder. I tillegg er det stor variasjon i hvordan land vurderer sine egne fagskoleutdanninger; noen kan være plassert på videregående nivå (EQF 4) eller post-sekundært/tertiært nivå (EQF 5).

På bakgrunn av at fagskoleutdanning ikke er like regulert av myndighetene som høyere utdanning, er NOKUT av den oppfatning at det kan foreligge risiko ved å foreta en vurdering av fagskoleutdanning som resulterer i et enkeltvedtak. For å kunne fatte et enkeltvedtak må vi være sikre på at innholdet gjenspeiler sannheten og at vurderingen er korrekt. Dersom det blir påkrevet å fatte enkeltvedtak for utenlandsk fagskoleutdanning vil det antakelig føre til at mange søknader avslås da det i mange tilfeller vil være vanskelig å få verifisert utdanningsdokumentene. I tillegg vil kriteriene som legges til grunn for enkeltvedtak føre til en urimelig lang saksbehandlingstid. Dette er ikke i samfunnets interesse.

Vi har hatt nær dialog med det svenske ENIC-NARIC kontoret¹. De fatter ikke enkeltvedtak, men gir et «utlåtande». Dette dokumentet er veiledende, men er ikke juridisk bindende. Ut fra deres

¹ Universitets- og höskolerådet

erfaringer etter fire år med godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning, anbefaler de at vi gir en generell uttalelse og fraråder oss å fatte enkeltvedtak.

Utgangspunktet for opprettelse av en godkjenningsordning for utenlandsk fagskoleutdanning er å bedre integreringen av nyankomne innvandrere, samt sikre at de får den lønn og stilling som de har krav på utfra deres kvalifikasjoner. Et juridisk bindende vedtak fra NOKUT vil ikke kunne gi mer informasjon utover enn at graden er likestilt med en norsk fagskolegrad.

Godkjenningsordningen er ment for å kunne hjelpe arbeidsgivere i Norge slik at de kan ha et grunnlag før de vurderer ansettelse av en person med utenlandsk fagskoleutdanning. Et grunnleggende spørsmål er om en likestilling av en fagskolegrad dekker dette behovet eller om det er fornuftig med en annen type informasjon.

NOKUT er av den oppfatning at en rådgivende uttalelse langt bedre vil dekke dette behovet, fremfor et enkeltvedtak. I uttalelsen kan det gis informasjon om den utenlandske fagskoleutdanningen; det være seg navn på utdanningen/kvalifikasjonen, lengde på utdanningen, fagområde/yrkestittel og hva graden kan *sammenlignes* med av norsk fagskoleutdanning. Merk at det ikke blir en godkjenning eller en likestilling av grader, men at dokumentet er veiledende. NOKUT mener at et slikt dokument vil være bedre egnet for arbeidsgivere enn et vedtak. Samtidig er vår vurdering at rådgivende uttalelser vil føre til lavere gjennomsnittlig saksbehandlingstid enn godkjenninger, hvilket er i arbeidslivets og samfunnets interesse.

Vi vil imidlertid presisere at vi vil vurdere søknadene etter de samme kriteriene som vi har for høyere utdanning. Det betyr at vi skal foreta en ekthetssjekk (verifisering) og vurdere utdanningen i henhold til akkrediteringsstatus, omfang og nivå. Uttalelsene skal bli kvalitetssikret og gjennomgått. Den eneste forskjellen mellom de to godkjenningsordningene er at den ene resulterer i et enkeltvedtak, mens den andre resulterer i en veiledning.

Til orientering vil NOKUT vise til dagens turbovurdering. Ordningen er et tilbud til arbeidsgivere som er i en ansettelsesprosess eller for institusjoner som behøver bistand ved ansettelse til stipendiatstillinger. NOKUT gir en skriftlig vurdering av institusjonens akkrediteringsstatus og nivå og omfang av utdanningen. Det er ikke et enkeltvedtak, men en rådgivende uttalelse. Både arbeidsgivere og institusjoner har gitt tilbakemeldinger om at dette er en god ordning som gir den informasjonen som er nødvendig for at de skal kunne ta en korrekt avgjørelse i ansettelsesprosessen.

NOKUTs forslag til ny § 12 er derfor:

NOKUT vurderer om utdanning fra utenlandsk fagskole eller annen yrkesrettet utdanning fra utlandet på tilsvarende nivå, kan sammenlignes med godkjent norsk fagskoleutdanning. Departementet kan gi forskrift om saksbehandling etter denne bestemmelsen.

§ 13 og 14. Skikkethetsvurderinger og krav til politiattest

Fagskolestuderende- og kandidater vil, som studenter og kandidater i høyere utdanning, i en rekke tilfeller komme i kontakt med pasienter, barn, elever med mer, hvor det er nødvendig med faglige og personlige forutsetninger for å gjennomføre utdanningen og fungere i et bestemt yrke. NOKUT mener det er naturlig å legge seg på samme aktsomhetsnivå innen fagskoleutdanning som innen høyere utdanning.

2. Forslag til endringer i studiekvalitetsforskriften

§ 5-1. Godkjenning av utdanningstilbud etter lov om fagskoleutdanning

§ 5-1 (1), siste setning lyder: «*NOKUT skal også behandle søknader om vesentlige endringer i allerede godkjente tilbud, herunder etablering av godkjente undervisningstilbud på nye steder.*»

NOKUT mener denne bestemmelsen kan gjøres mer fleksibel for skolene, uten at det går ut over kvaliteten. En rekke tilbydere ønsker å tilby fagskoleutdanninger hvor studiestedene roterer, men hvor fagpersonalet er fast. Dette kan fint la seg gjøre kombinert med ulike former av nettstøtte. Dette har vært særlig aktuelt i Nordland og på Vestlandet. Hva som er faglig forsvarlig endrer seg i takt med den teknologiske utviklingen. For å øke fleksibiliteten, foreslår vi at bestemmelsen over endres til «*NOKUT skal også behandle søknader om vesentlige endringer i allerede godkjente tilbud. NOKUT fastsetter i forskrift hva som regnes som vesentlig endring.*»

§ 5-1 (7). NOKUT har allerede nektet å behandle søknader som i liten grad skiller seg fra en utdanning det er gitt karantene for. Dette er prøvd av NOKUTs klagenemnd for fagskoleutdanning. Nemden ga NOKUT medhold. Forslaget fra departementet medfører derfor ingen reell endring. Flere av de som har fått karantene, har fått det fordi de gjentatte ganger har sendt inn søknader til NOKUT, uten å ha de grunnleggende forutsetningene på plass. Karantenen har, i tråd med gjeldende forskrift, blitt gitt for den aktuelle utdanningen det ble søkt godkjenning om. Utfordringene i disse tilfellene går ikke på det rent faglige, men på at en tilbyder søker om godkjenning uten generelt å være i stand til å ta vare på studentene på en tilfredsstillende måte.

Vi anbefaler derfor at NOKUTs mulighet til å gi karantene avspeiler årsaken til at det gis karantene. Det vil si at NOKUT får mulighet til å gi institusjonen karantene i de tilfellene det er forhold ved institusjonen som sådan (at tilbyder ikke er i stand til å opprette et tilfredsstillende kvalitetssikringssystem, en styreordning eller ikke har et tilfredsstillende reglement) som forårsaker karantenen, og at NOKUT, i tilfeller der det er forhold rundt den aktuelle utdanningen som er mangelfulle, kun kan gi karantene for den aktuelle utdanningen og tilgrensende utdanninger (slik det er i dag).

Videre foreslår vi at NOKUT får mulighet til å gi samme typer karantener hvis en tilbyder, etter en revidering, har mistet sin godkjenning. NOKUT har ikke kommet i en situasjon ennå hvor dette har vært aktuelt, men da NOKUT tidligere i år fratok en institusjon en godkjenning, fikk vi signaler fra samme institusjon om at de allerede til høsten ville søke NOKUT om godkjenning. Dette var en institusjon som, etter NOKUTs vurdering, har en lang vei å gå før den vil kunne være i stand til å gi en utdanning av høy kvalitet.

§ 5-1, jf. §§ 5-4 og 5-5. Særlig om frist for institusjonenes uttalelse om NOKUTs rapporter

Når en institusjon søker akkreditering av et studietilbud, er fristen til å uttale seg om utkastet til en rapport tre uker. På fagskoleområdet er fristen seks uker jf. forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning § 5-1 (3). Hensikten med at en søker skal få uttale seg er, slik NOKUT tolker forskriften, at søkeren skal kunne kommentere hva søkeren måtte mene er eventuelle mangler eller misforståelser fra NOKUTs eller de sakkyndiges side. NOKUT tillater i tillegg mindre justeringer.

NOKUT mener det vil være en fordel om fristen for uttalelse om NOKUTs rapporter også settes til minimum tre uker. I mange tilfeller vil det kutte og effektivisere saksbehandlingen, uten at det går ut over kvaliteten på NOKUTs arbeid. Endringen vil være i samsvar med prinsippet om at det som kan være likt, er likt, innen fagskoleutdanning og høyere utdanning. Det er i tillegg et

paradoks at søkeren får seks uker på å uttale seg om en rapport det i de fleste tilfellene tar atskillig kortere tid å skrive.

NOKUT har for øvrig ingen merknader til §§ 5-1, 5-4 og 5-5.

§ 5-6. Automatisk bortfall av fagskolegodkjenning

Når NOKUT godkjenner nye fagskoleutdanninger utformes vedtaket med vilkår slik:
«Godkjenningen er gyldig fra vedtaksdatoen. Det er et vilkår for godkjenningen at utdanningen startes opp innen to år fra vedtaksdatoen.»

Vi setter dette vilkåret av samme grunn som departementet legger til grunn i sitt forslag om automatisk bortfall. Nye tilbud har vanligvis hverken lærekreftene helt på plass eller et helt ut etablert samarbeid med arbeidslivet. Derfor mener NOKUT at det er behov for en relativt kort foreldelsesfrist for nye utdanninger.

Hva som er den fornuftige grensen for automatisk bortfall for etablerte tilbud blir et skjønsspørsmål, hvor utdanningens lengde spiller inn. En toåring fagskoleutdanning på 50 % deltid vil kunne være i kontinuerlig drift med opptak hvert fjerde år. En halvårig fagskoleutdanning på heltid vil, med en grense på fire år, kunne ligge brakk i tre og et halvt år og likevel beholde godkjenningen.

Over 70 % av fagskoleutdanningene NOKUT har godkjent er på 60 fagskolepoeng eller kortere. De fleste av disse utdanningene gis på 50 % deltid. Med en grense på fire år, vil disse utdanningene kunne ligge brakk i to år fra et kull avslutter til et nytt kull starter, med automatisk bortfall etter fire år.

NOKUT mener det bør være kontinuitet i en utdanning, for å sikre at lærekreftene beholdes, og for å sikre utdanningenes aktualitet i forhold til arbeidslivets behov. Vi foreslår derfor automatisk bortfall etter to år også for eksisterende utdanninger.

Vi mener dette også er fornuftig sett fra et annet kvalitetsperspektiv. Fagskolesektoren er svært fragmentert og preget av små enheter. Hvis en tilbyder ikke kan ta opp studenter oftere enn hvert andre år til en utdanning, kan det være et uttrykk for at det ikke er grunnlag for å tilby utdanningen.

Terje Mørland
direktør

Øystein Lund
avdelingsdirektør