



Kunnskapsdepartementet

Notat

Høringsnotat om forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning

Innhold

1.	Innledning.....	3
2.	Grader.....	3
2.1	Bakgrunn.....	3
2.2	Gjeldende rett.....	6
2.3	Departementets vurdering og forslag.....	6
2.3.1	Forslag til gradsbetegnelse	6
2.3.2	Rett til å bruke gradsbetegnelse for kandidater som var ferdige med utdanningen før 1. juli 2018	7
2.3.3	Konklusjon	8
3.	Økonomiske og administrative konsekvenser	9
4.	Forslag	9

1. INNLEDNING

Kunnskapsdepartementet sender med dette et forslag til nye forskriftsbestemmelser om gradsbetegnelse for fullført fagskoleutdanning på høring. Forskriftsbestemmelsen vil bli fastsatt med hjemmel i lov om høyere yrkesfaglig utdanning § 18 av 8. juni 2018 nr. 28 (fagskoleloven) og forskriften vil få tittelen "Forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning".

Høringsnotatet inneholder forslag om ny forskrift som forskriftsfester gradsbetegnelse for fagskoleutdanning, med forslag om gradstittel "Fagskolegrad" for ettårig fagskoleutdanning og "Høyere fagskolegrad" for toårig og treårig fagskoleutdanning.

Departementet vil i løpet av høsten og vinteren 2018/2019 sende ut flere forslag til nye forskriftsbestemmelser på høring. Departementet tar sikte på at de fleste forskriftsbestemmelsene som hjemles i ny lov om høyere yrkesfaglig utdanning blir samlet i én forskrift som får tittelen "Forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning". Bestemmelser som i dag står i forskrift om fagskoleutdanning av 17. mars 2017 nr. 334 vil i løpet av 2018 og 2019 bli innlemmet i den nye forskriften. Enkelte forskrifter vil bli videreført i den form de er i dag, men vil oppdateres og harmoniseres med ny lov.

Departementet viser til lov om høyere yrkesfaglig utdanning § 43 tredje ledd. Denne hjemmelen gir mulighet til å videreføre dagens forskrifter inntil 31. desember 2019. Etter dette tidspunktet må alle forskrifter på fagskolefeltet være oppdatert og gitt med hjemmel i lov om høyere yrkesfaglig utdanning. Dette medfører at alle lokale forskrifter, gitt på de enkelte fagskoler, må oppdateres senest i 2019. Vi viser til at de samme reglene for fastsetting av forskrifter, høring etc, gitt i forvaltningslovens kap. VII, også gjelder ved endring av forskrifter. Dette medfører at alle endringer som er av materiell (innholdsmessig) karakter må sendes på høring til de som er berørt av endringen. For de enkelte fagskoler vil dette i første omgang gjelde studenter ved fagskolen, men det bør også vurderes om andre grupper eller organer er berørt og må høres.

2. GRADER

2.1 Bakgrunn

Det er ingen regler om gradstildeling eller gradsbetegnelse i lov om fagskoleutdanning av 2005. Den enkelte fagskole har hatt rett til å finne en betegnelse eller tittel som viser utdanningens egenart og hvilken kompetanse den gir.

I NOU 2014: 14 *Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg* ble det foreslått å vurdere endringer i lov og forskrift for å beskytte grad for fagskoleutdanning, herunder vurdere om to års fagskoleutdanning skulle gi graden "fagskolekandidat".¹

I Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden* omtalte regjeringen gradstildeling for fagskoleutdanning og presiserte at gradsbetegnelsen i fagskolesektoren ikke bør likne gradsbetegnelsen i høyere utdanning, for å unngå forvirring. I innstillingen til denne fagskolemeldingen støttet Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité forslaget om

¹ NOU 2014: 14 s. 128 (punkt 11.10).

gradstildeling, men uttalte også at en grad bør begrenses til fagskoleutdanning av et visst omfang. Komiteen mente at "fagskolekandidat" burde vurderes som gradsbetegnelse for fagskoleutdanning, men at det var behov for en nærmere utredning.²

Som oppfølging av fagskolemeldingen sendte departementet forslag til ny fagskolelov på høring i juni 2017. Departementet foreslo å innføre gradsbetegnelsen "fagskolekandidat", men oppfordret høringsinstansene til å komme med andre forslag. Høringssvarene sprikte imidlertid mye, slik at departementet ikke fant å kunne legge høringsnotatets forslag om «fagskolekandidat» til grunn eller foreslå en annen betegnelse som høringsinstansene kunne enes om.

Departementet ga i desember 2017 Nasjonalt fagskoleråd oppdrag om å sette ned en gruppe som skulle legge frem forslag til gradsbetegnelse. Nasjonalt fagskoleråd er et rådgivende organ oppnevnt av departementet. Deres mandat er blant annet å fremme fagskolenes samlede interesser som selvstendig del av utdanningssystemet og stimulere til samordning og samarbeid og kvalitetsutvikling av fagskoletilbudene.

Gruppen nedsatt av Nasjonalt fagskoleråd kom 24. januar 2018 med en rapport "Utredning av gradsbetegnelse for fagskoleutdanning".

Fagskolerådet vurderte i sin innstilling til departementet flere gradsbetegnelser. Deres forslag er "fagskolegrad" for ettårige fagskoleutdanninger og "høyere fagskolegrad" for toårige fagskoleutdanninger.

Fagskolerådet la i sin behandling vekt på følgende (se kap. 4 i utvalgets rapport):

"Kandidat

I utdanningssammenheng benyttes begrepet kandidat normalt om en som er ferdig med en utdanning, uavhengig av om utdanningen fører til en grad eller ikke. Det står for eksempel «kandidaten kan ...» på alle nivåer i NKR. I tillegg brukes høyskolekandidat om en som er ferdig med Nivå 6.1 (delnivå av Bachelor): Kortere høyere utdanning.

Det er likevel en ulempe med å bruke fagskolekandidat som en gradsbetegnelse. Ordet kandidat er allerede i bruk for alle som har et NKR-nivå, uavhengig av om det fører til en grad eller ikke. Deskriptorene for fullført grunnskole starter med «Kandidaten kan ...». Det samme gjør deskriptorene for en ph.d. I allmennheten oppfattes for øvrig begrepet kandidat mer som en som er på prøve og ikke nødvendigvis en som er ferdig utdannet og profesjonell i faget sitt.

Begrepet fagskolekandidat er også allerede i bruk som en som, uavhengig av lengden på utdanningen, har fullført og bestått en fagskoleutdanning. Et eksempel på en slik bruk finner man blant annet i Kunnskapsdepartementets tilstandsrapport for fagskoleutdanning for 2015.

Grad

På bachelornivå kan man få en bachelorgrad. På masternivå kan man få en mastergrad. Det er naturlig at begrepet grad blir en del av betegnelsen.

² Innst. 254 S (2016-2017) s. 14.

Det er en fordel om den nye betegnelsen er selvforklarende eller intuitivt kun kan forstås på én måte.

Arbeidsgruppen har vurdert to begreper som kan være aktuelle, fagskolegrad og høyere yrkesfaglig grad. Den første betegnelsen er basert på en direkte videreføring av fagskolebegrepet, den andre tar utgangspunkt i den nye betegnelsen for fagskoleutdanning.

Høyere yrkesfaglig grad

Høyere yrkesfaglig utdanning ble innført ved Stortingets behandling av fagskolemeldingen som en ny betegnelse for fagskoleutdanning. Siden gradsbetegnelse og tittel er med på å synliggjøre hva slags utdanning og kvalifikasjoner kandidaten har, kunne det være nærliggende å ta utgangspunkt i begrepet høyere yrkesfaglig utdanning når man nå skal finne fram til en ny gradsbetegnelse for denne utdanningen. Begrepet er imidlertid ennå ikke nærmere beskrevet eller benyttet, i utkast til ny lov benyttes fortsatt fagskolebegrepet gjennomgående, med den forklaring i § 1.2 at «med fagskoleutdanning menes høyere yrkesfaglig utdanning.» Fagskolerådet, NOKUT og andre høringsinstanser har etterlyst en overordnet beskrivelse av fagskoleutdanning / høyere yrkesfaglig utdanning i lovutkastets formålsparagraf.

Selv om «fagskoleutdanning» i løpende tekst enkelt kan erstattes med «høyere yrkesfaglig utdanning», blir det vanskeligere med sammensatte begreper, det vil for eksempel være lite praktisk å omdøpe fagskolene til «skoler for høyere yrkesfaglig utdanning» eller «høyere yrkesfagsskoler». Betegnelser som «yrkesfaghøyskoler» eller «faghøyskoler» vil ikke være aktuelt når utdanningen ikke har status som høyskoleutdanning.

Gradsbetegnelsen kunne være høyere yrkesfaglig grad, men arbeidsgruppen vil ikke anbefale dette når man for øvrig viderefører bruken av de etablerte begrepene «fagskole» og «fagskoleutdanning». Begrepet yrkesfag kan lett forveksles med fag- og yrkesopplæringen og vil dermed svekke forståelsen av fagskolen som høyere yrkesfaglig utdanning.

Fagskolegrad og høyere fagskolegrad

Begrepene «fagskole» og «fagskoleutdanning» er velkjente begrep for brukerne. Det forventes en videreutvikling både av fagskolene og av utdanningen, men når disse etablerte betegnelsene fortsatt benyttes, kan det være like greit å benytte fagskolebegrepet også i gradsbetegnelsen for de eksisterende ett- og toårige utdanningene.

En enkel løsning når det gjelder gradsbetegnelse vil da være å bruke betegnelsen fagskolegrad for utdanninger av minst ett års varighet som har fått NOKUT-godkjenning etter gjeldende regelverk, og høyere fagskolegrad for utdanninger av to års varighet. Begrepet høyere fagskolegrad både tydeliggjør at det er fagskolegrader på forskjellige nivåer, og at det er snakk om en høyere grad. Også i høyskole- og universitetsutdanning gis det forskjellige gradsbetegnelser avhengig av varighet på utdanningen, eksempelvis høyskolekandidat og bachelor. Vi finner derfor at høyere fagskolegrad er godt egnet som en gradsbetegnelse for toårige fagskoleutdanninger."

Fagskolerådet hadde også en omtale av internasjonale benevninger, se rapporten s. 5.

2.2. Gjeldende rett

Tildeling av grader for fagskoleutdanning er ikke regulert i gjeldende rett. Fagskoleloven § 18 inneholder kun en forskriftshjemmel: *"Departementet kan i forskrift bestemme hvilke grader en fagskole kan gi"*.

Slik som beskrevet i både fagskolemeldingen *Fagfolk for fremtiden* og i høringsnotatet om ny fagskolelov kunne fagskolene imidlertid, i forbindelse med godkjenningsprosessen, selv definere hva slags tittel det er hensiktsmessig å bruke for en som har fullført og bestått en bestemt fagskoleutdanning. Fagskolene kunne selv finne en terminologi som viser fagskoleutdanningens egenart og kompetansen den gir. Fagskolemeldingen nevner følgende eksempler på slike titler: "helsefagarbeider med fagskoleutdanning i ...", "fagskolenaudiker", "fagskoletekniker", "fagskoleingeniør" eller "fagskolekandidat i kunst og design".

2.3 Departementets vurdering og forslag

2.3.1. Forslag til gradsbetegnelse

I Meld. St. 9 (2016-2017) skrev departementet som konklusjon på vurdering av innføring av grad i fagskoleutdanningen: *"Det er i siste instans vitnemålet, og læringsutbyttebeskrivelsene) som er viktigst for å vise hva den enkelte har oppnådd og lært gjennom utdanningen, ikke graden eller tittelen. Regjeringen ser imidlertid at begreper og betegnelser kan ha betydning for fagskolene og de fagskoleutdannede og tar derfor sikte på å endre fagskoleloven slik at den kan åpne for gradstildeling på grunnlag av fullført og bestått fagskoleutdanning. Forutsetningen er at en eventuell grad får et navn som gir et riktig bilde av utdanningen."*

Denne vurderingen ble fastholdt gjennom oppfølgingsarbeidet med ny lov og ligger fortsatt til grunn for vurdering av fagskolegradsbetegnelse. I lovarbeidet ble det imidlertid ansett som uheldig at sektoren ikke kunne enes om et forslag til gradsbetegnelse, og at det til dels var store sprik i hva som ble ansett som forslag man kunne leve godt med. Departementets vurdering var at det var vanskelig å fastsette en gradsbetegnelse når det tilsynelatende var en så stor uenighet ute i sektoren.

I rapporten som ble overlevert departementet fra Fagskolerådet i februar 2018 er Fagskolerådets konklusjon enstemmig. At hele fagskolesektoren er representert i dette arbeidet og at arbeidet har kommet frem til ett overordnet forslag om gradsbetegnelser, gir et godt utgangspunkt for å skape en enhetlig forståelse av hva graden innebærer og står for. Også stortingskomiteen ber om at anbefalingen fra Fagskolerådets arbeidsgruppe tillegges stor vekt ved fastsetting av gradsbetegnelser for fagskoleutdanning.³

Fagskoleutdanning av et halvt års varighet (omfang 30 studiepoeng):

Fagskolerådets rapport foreslår at fagskoleutdanningen må ha en varighet på minimum ett år (60 studiepoeng) før utdanningen kan ha en gradsbetegnelse. Dette medfører at de utdanningstilbudene som kun er på 30 studiepoeng ikke er omfattet av forslaget.

³ Innst. 289 L (2017-2018) s. 10.

Departementet er enig i fagskolerådets forslag. Det foreslås ingen gradsbetegnelse for utdanning av under ett års omfang, dvs. studietilbud av 30 studiepoengs omfang.

Ettårige fagskoleutdanninger

Fagskolerådet har foreslått at det skal være en egen gradsbetegnelse for ettårige fagskoleutdanninger (60 studiepoeng). I 2015 var snaut halvparten av utdanningstilbudene på ett år, mens en ubetydelig andel var på halvannet år. Departementet vurderer det slik at gradstittelen for ettårige utdanninger også skal gjelde for utdanninger som har halvannet års varighet (90 studiepoeng). Gradsbetegnelsen for utdanning av 60 og 90 studiepoengs omfang er foreslått å være "fagskolegrad".

To- og treårige fagskoleutdanninger

Den lengste fagskoleutdanningen som gis i dag er toårig (120 studiepoeng). Fagskolerådet foreslår at toårige fagskoleutdanninger skal kunne bruke betegnelsen "høyere fagskolegrad".

I fagskoleloven § 4 annet ledd er det nå hjemlet en snever adgang til å kunne åpne opp for treårige fagskoleutdanninger. Departementet skriver i Prop. 47 L (2017-2018) at det kun unntaksvis bør gis dispensasjon for treårige fagskoleutdanninger. I proposisjonen er det sagt at i vurderingen om det skal gis slik dispensasjon vil det være viktig at det kan dokumenteres at å utvide studietiden fra to år er helt nødvendige for å oppfylle kompetansekrav som stilles i arbeidslivet. I tillegg må det være et kriterium at søkeren må kunne dokumentere at utdanningens læringsutbyttekrav, sammen med krav til autorisasjon eller sertifisering, ikke lar seg gjennomføre i løpet av to år.

Departementet vurderer det slik at treårige fagskoleutdanninger vil være omfattet av tilsvarende læringsutbyttekrav som toårige fagskoleutdanninger, og at mertiden utover to år skal dekke kravene til autorisasjon etc. Vi finner derfor at gradsbetegnelsen *høyere fagskolegrad* vil være dekkende både for toårig og treårig fagskoleutdanning.

2.3.2. Rett til å bruke gradsbetegnelse for kandidater som var ferdige med utdanningen før 1. juli 2018

I lov om høyere yrkesfaglig utdanning er det gitt hjemmel til å skrive ut nye vitnemål til studenter som ble uteksaminert før loven trådte i kraft, og som ønsker at vitnemålet skal gjenspeile at utdanningens innhold og omfang er normert til studiepoeng, ikke fagskolepoeng. Det er nærliggende å anta at en del studenter også vil ønske at de også kan få utstedt nye vitnemål som gjenspeiler den nye gradsbetegnelsen.

Departementet vil legge til grunn at fagskolene skal kunne skrive ut nye vitnemål med tittel/gradsbetegnelse og studiepoeng for allerede uteksaminerte kandidater som ønsker et nytt vitnemål.

Departementet foreslår at retten til å få utstedt nytt vitnemål knyttes til om det opprinnelige studietilbudet har vært NOKUT-godkjent. Med NOKUT-godkjente studietilbud menes

studietilbud som er vurdert og godkjent etter lov om fagskoleutdanning av 20. juni 2003 nr. 56 og tilhørende kriterier, retningslinjer og/eller forskrifter gitt med hjemmel i loven. Vi foreslår at det er fagskolene selv som skal foreta denne vurderingen. Fagskolene må selv vurdere om det har skjedd så store innholdsmessige endringer i læringsutbytte og omfang, autorisasjonskrav og andre yrkesmessige krav fra godkjenningstidspunktet frem til i dag, at utdanningen ikke lenger er den samme. At fagskolen i seg selv er fusjonert eller har endret organisasjonsform eller organisering eller navn vil ikke ha betydning for vurderingen av om nytt vitnemål skal kunne skrives ut, det vil kun være de innholdsmessige elementene i utdanningen som må legges til grunn i vurderingen. Det nye vitnemålet vil bli utstedt av eksisterende fagskole.

Departementet vil gjerne ha innspill til andre relevante momenter som kan tas med i vurderingen om det skal være en rett å få utstedt nytt vitnemål.

Det vil her også være en forutsetning at studentene leverer tilbake sitt gamle vitnemål når de får et nytt, og at de selv dekker de kostnadene som fagskolen har ved å utstede nye vitnemål. Fagskolene må selv vurdere hva som er de faktiske kostnadene ved å skrive ut nye vitnemål, og det må legges til grunn at å skrive ut nye vitnemål ikke skal gi fagskolene noen merinntekt.

Det foreslås også at retten til å få skrevet ut et nytt vitnemål oppheves 31. desember 2020, som er det samme tidspunktet som retten til å få utstedt nytt vitnemål med studiepoeng oppheves, se ny lov om høyere yrkesfaglig utdanning § 43 fjerde ledd.

Departementet mener at avslag på å få utskrevet et nytt vitnemål vil være et enkeltvedtak som kan påklages. Klager må behandles på samme måte som andre enkeltvedtak fattet av fagskolen. Klager på enkeltvedtak skal behandles av fagskolens klagenemnd, se lov om høyere yrkesfaglig utdanning § 20.

Departementet er kjent med at mange fagskoleutdanninger har titler knyttet til sine utdanninger. Forslaget om grader er ikke i veien for at allerede etablerte titler fremdeles kan brukes, så lenge disse ikke er i motstrid med andre beskyttede titler.

2.3.3. Konklusjon

Departementet legger stortingskomiteens vurdering og fagskolerådets enstemmige konklusjon om gradsbetegnelse for fagskoleutdanning til grunn for vurderingen av forslaget. Betegnelsen inneholder begrepet "fagskole", som vil gi arbeidsgivere og andre en umiddelbar forståelse av hva slags grad dette er. Ettårige og toårige fagskoleutdanninger blir også differensiert ved begrepet "høyere". Det er lite å legge til som vil gi nye aspekter inn i vurderingen, eller som vil tilføre diskusjonen rundt gradsbetegnelsen nye dimensjoner. Departementet foreslår derfor at gradsbetegnelsene blir "Fagskolegrad" for utdanning av ett og inntil ett og et halvt års varighet (60 til 90 studiepoeng) og "Høyere fagskolegrad" for utdanning av minimum to års varighet eller mer (120 studiepoeng eller mer).

Det foreslås også at det gis en rett for kandidater som var ferdige med sin utdanning før 1. juli 2018 til å få skrevet ut et nytt vitnemål der gradsbetegnelse er tatt inn, under forutsetning av at utdanningen er NOKUT-godkjent og det ikke har skjedd store innholdsmessige endringer i utdanningen.

3. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Departementet mener at kostnadene med forskriftsfesting av gradsbetegnelse for fagskoleutdanning er små, og foreslår at eventuelle kostnader tas innenfor ordinære budsjetterrammer.

Som en konsekvens av forslaget om å forskriftsfeste gradsbetegnelsen for fagskoleutdanning vil spørsmålet om tidligere studenters rett til nytt vitnemål bli et tema. Departementet mener at tidligere studenter skal ha mulighet til å få utstedt nytt vitnemål med riktig gradsbetegnelse. Fagskolene kan kreve at de som ønsker å få et nytt vitnemål, selv dekker kostnadene for utstedelse av nytt vitnemål. Vi vil understreke at prisen på et nytt vitnemål skal gjenspeile fagskolenes reelle kostnader ved å skrive ut et nytt vitnemål.

En lignende ordning gjelder for utstedelse av vitnemål med studiepoeng fra og med ikrafttredelsen av ny lov om høyere yrkesfaglig utdanning på 1. juli 2018. Departementet vil anbefale fagskolene å gjøre tidligere studenter som ber om utstedelse av nytt vitnemål med studiepoeng oppmerksom på dette høringsforslaget, slik at de er klar over at det vil være mulig å få nytt vitnemål også med gradsbetegnelsen i løpet av høsten 2018. Dette kan forhindre at fagskolene skriver ut vitnemål flere ganger. Det er også viktig å understreke at tidligere gitte vitnemål må leveres tilbake når nye vitnemål skrives ut, slik at ikke enkelte har flere vitnemål for samme utdanning.

4. FORSLAG

Departementet foreslår å fastsette en ny forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning med hjemmel i lov om høyere yrkesfaglig utdanning av 8. juni 2018 nr. 28 § 18:

Forslaget lyder:

Forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning

§ 1 Gradsbetegnelse for fagskoleutdanning

(1) Gradsbetegnelse for fullført fagskoleutdanning av ett til halvannet års varighet (60 – 90 studiepoeng) skal være "Fagskolegrad".

(2) Gradsbetegnelse for fullført fagskoleutdanning av to års varighet eller mer (minimum 120 studiepoeng) skal være "Høyere fagskolegrad".

§ 2 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelse

Forskriften trer i kraft straks.

Retten til å få skrevet ut et nytt vitnemål for dem som har vitnemål som ikke oppgir gradsbetegnelser etter § 1, oppheves 31. desember 2020.