

Prop. 161 L

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i fagskoleloven

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 3. september 2010,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer som skal legge til rette for å forankre i forskrift et fremtidig nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for fagskoleutdanningene. I tillegg foreslås det å innføre hjemmel for å utarbeide forskrifter om henholdsvis fagskolepoeng, fritak for, eller innpassing av, annen likeverdig utdanning og kompetanse og felles vurderingsuttrykk ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering.

(2006–2007), uttalte kirke-, utdannings- og forskningskomiteen:

”I Europa legges det stadig mer vekt på beskrivelse av læringsutbytte og kvalifikasjoner ved avsluttet utdanning. Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) og det relaterte nasjonale kvalifikasjonsrammeverket vil i fremtiden være de viktigste redskapene når utdanninger plasseres nivåmessig. Komiteen vil derfor understreke viktigheten av at departementet, i samarbeid med aktørene innen utdanning, utvikler et godt nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk.”

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Gjeldende rett

Fagskoleloven har ingen bestemmelser som regulerer kvalifikasjonsrammeverk. Loven har heller ikke bestemmelser om fritak for, eller innpassing av, annen likeverdig utdanning og kompetanse, fagskolepoeng eller felles vurderingsuttrykk ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering.

Dette er fulgt opp av Regjeringen i to stortingsmeldinger på Kunnskapsdepartementets område i perioden 2008–2009, St.meld. nr. 14 (2008–2009) Internasjonalisering av utdanning og Stortingsmelding nr. 44 (2008–2009) Utdanningslinja.

2.3 St.meld. nr. 14 (2008–2009) Internasjonalisering av utdanning

I St.meld. nr. 14 (2008–2009) Internasjonalisering av utdanning skrev Regjeringen:

2.2 Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens innstilling til forrige revisjon av fagskoleloven

I Innstilling om lov om endringer i lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning, Innst. O. nr. 89

”Departementet vil i samarbeid med relevante aktører utarbeide et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NQF) for fagskoleutdanningene tilpasset det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF). Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag om endringer i fagskoleloven som leg-

ger til rette for at et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk kan utvikles.”

I sin innstilling til Stortinget om internasjonaliseringsmeldingen skrev kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at den ”imøteser denne utarbeidelsen”, jf. Innst. S. nr. 202 (2008–2009).

2.4 Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens innstilling til ”Utdanningslinja”

I kirke-, utdannings- og forskningskomiteens innstilling til Stortinget vedrørende St.meld. nr. 44 (2008–2009) Utdanningslinja, Innst. 192 S (2009–2010), står følgende om nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for fagskolene:

”Komiteen støtter arbeidet med et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for fagskolene og at det vil bli utredet om det bør innføres et system med fagskolepoeng. Komiteen mener et slikt system vil gi kandidaten en ekstra dokumentasjon på oppnådd kompetanse. Komiteen mener dette bør forenkle og føre til en større grad av forutsigbarhet ved eventuelle søknader om opptak til høyere utdanning eller avkorting i studiene.”

2.5 Arbeidsgruppe om EQF og fagskoleutdanning

En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning, Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og sosialfag, Forum for Fagskoler, Norske Fag- og Friskolers Landsforbund, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, NOKUT og Kunnskapsdepartementet la i november 2008 frem en anbefaling til Kunnskapsdepartementet om fagskoleutdanningenes forhold til det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) og nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NQF). Arbeidsgruppen anbefalte at et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk innføres for alle nye fagskoleutdanninger.

Videre uttalte arbeidsgruppen:

”Loven må åpne for at det kan stilles krav om at fagskoleutdanningene skal bli en del av et kvalifikasjonsrammeverk. Det bør inn en bestemmelse i loven om fritak for, eller innpassing av, annen likeverdig utdanning og kompetanse. I tillegg må fagskolepoeng bli en del av regelverket.”¹

¹ Jf. www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2008/fagskoleutdanning.html

2.6 Utviklingen i høyere utdanning

Kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning er hjemlet i universitets- og høyskoleloven § 3-2 første ledd, der det står: ”Departementet kan gi forskrift om et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk...”. I Bolognaprosessens ministermøte i Bergen mai 2005² forpliktet Norge seg til å utvikle et kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning. Et utkast til rammeverk ble sendt på høring i april 2007. Det endelige nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning ble vedtatt av Kunnskapsdepartementet i brev 20. mars 2009.

2.7 EQF og Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk

I 2008 ble det i EU vedtatt en Råds- og Europaparlamentsrekommendasjon om et europeisk kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (2008/C 111/01 European Qualifications Framework for lifelong learning, forkortet EQF). I motsetning til kvalifikasjonsrammeverket som er utarbeidet i Bolognaprosessen og derfor bare gjelder høyere utdanning, omfatter kvalifikasjonsrammeverket i denne rekommendasjonen alle nivåene i utdanningssystemet, fra barneskole til doktorgrad. Det er således relevant også for fagskoleutdanning. Rekommandasjonen ble innlemmet i EØS-avtalen, Protokoll 31, 17. mars 2009.

I alle EU-land arbeides det nå med nasjonale kvalifikasjonsrammeverk for hele utdanningssystemet. Et kvalifikasjonsrammeverk forutsetter at det utarbeides læringsutbyttebeskrivelser for alle nivåene i rammeverket. Disse må være helt generelle og overordnede i det nasjonale rammeverket, som de også er det i EQF, mens konkretiseringen av forventet læringsutbytte i de enkelte utdanningene vil fremgå av lære- og studieplaner.

Tre land (Irland, Malta og Storbritannia³) er helt ferdig med sine kvalifikasjonsrammeverk og har sendt inn sine henvisningsdokumenter, dvs. dokumentasjon om hvordan deres respektive nasjonale rammeverk skal henvises, eller ”oversettes”, inn mot EQF. Sju land har varslet at de vil sende sine henvisningsdokumenter høsten 2010, og 15 land vil levere i 2011.

² Bolognaprosessen gjelder et bredt samarbeid mellom i alt 47 land for å skape et europeisk område for høyere utdanning – opprinnelig innen 2010, men på ministermøtet i Leuven (Louvain-la-Neuve) i 2009 ble det vedtatt å forlenge og videreutvikle samarbeidet ut 2020.

³ Mer presist Det forente kongedømme for Storbritannia og Nord-Irland.

I Norge ble arbeidet med å utarbeide et overordnet nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring igangsatt høsten 2009. Det baserer seg i stor grad på ulike delprosjekt for de enkelte delene av utdanningssystemet: for høyere utdanning er det som nevnt over avsluttet, mens utkast til rammeverk for fag- og yrkesopplæringen var på høring våren 2010. Kvalifikasjonsrammeverk for grunnskolenivået og for studieforbereidende videregående opplæring og generell studiekompetanse er under utarbeidelse i Utdanningsdirektoratet og vil etter planen bli sendt på høring høsten 2010.

I mai 2008 nedsatte Kunnskapsdepartementet en egen bredt sammensatt referansegruppe som blir konsultert om departementets arbeid med nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og henvisningen til det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF). I denne gruppen deltar partene i arbeidslivet, Universitets- og høyskolerådet, studentorganisasjonene og andre relevante aktører. Referansegruppen følger også arbeidet i de ulike delprosjektene. Den vil bli trukket aktivt inn i forberedelsen av det norske henvisningsdokumentet til EQF, et dokument der norske utdanningskvalifikasjoner henvises, eller "oversettes" til spesifiserte nivåer i det europeiske rammeverket.

Et samlet forslag til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk skal være klart våren 2011. Departementet tar videre sikte på å oversende henvisningsdokumentet for det overordnede nasjonale kvalifikasjonsrammeverket til EU-kommisjonen i slutten av 2011.

Arbeidet med å utarbeide kvalifikasjonsrammeverk for fagskolene inngår i disse prosessene, men er i en tidlig fase. For disse utdanningene finnes det ikke nasjonale planer eller retningslinjer, og tilbyderne har stor frihet mht. faglig opplegg, så sant NOKUT godkjenner at kvaliteten er god nok. Departementet valgte derfor å begynne med et pilotprosjekt der femten utdanninger – av varierende lengde (1/2 år, ett år og to år) og fra svært ulike fagområder – ble beskrevet med vekt på læringsutbyttebeskrivelser, slik at man kunne få et utgangspunkt for å utarbeide mer overordnede nasjonale læringsutbyttebeskrivelser for disse utdanningene. Disse pilotbeskrivelsene forelå 26. februar 2010. Kunnskapsdepartementet tar sikte på å konsultere både berørte fagmiljøer og det nyooprettede Rådet for fagskoleutdanning før et utkast til kvalifikasjonsrammeverk for fagskoleutdanning sendes på høring.

3 Høringen

3.1 Høringsinstanser

Kunnskapsdepartementet sendte forslag til endringer i fagskoleloven på alminnelig høring 26. juni 2009 til:

Departementene

Universiteter og høyskoler (statlige og private)

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Forsvarets skolesenter

Fylkeskommunene

Fylkesmennene

Helsedirektoratet

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring – NAFO

NOKUT

Norgesuniversitetet

Norsk senter for menneskerettigheter

Politi- og høyskolen

Regionale helseforetak

Riksrevisjonen

Sametinget

Senter for internasjonalisering av høyere utdanning – SIU

Sjøfartsdirektoratet

Skoler godkjent etter kapittel 6A i friskoleloven

Vox

Universitetssykehusene

Utdanningsdirektoratet

Utdanningsforbundet

Statens autorisasjonskontor for helsepersonell

Statens helsetilsyn

Statens lånekasse for utdanning

Statistisk sentralbyrå – SSB

Abelia – Forum for fagskoler

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Det Norske Diakonforbund

Elevorganisasjonen

Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere

Fiskebåtrederens Forbund

Folkehøgskolerådet

Forum for fylkesutdanningssjefer – FFU

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon – HSH

Kommunenes Sentralforbund

Kristne Friskolers forbund

Landsorganisasjonen i Norge – LO

Lærernes Yrkesforbund
 Maritimt Utdanningsforum
 Maskinentreprenørenes Forbund – MEF
 Musikernes fellesorganisasjon
 Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og sosialfag – NUFHS
 Nasjonalt utvalg for tekniske fagskoler – NUTF
 Nettverk for private høyskoler
 Norges Bonde- og Småbrukarlag
 Norges Bondelag
 Norges Fiskarlag
 Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon – NITO
 Norges Rederiforbund
 Norges Sjøoffisersforbund
 Norsk forbund for fjernundervisning og fleksibel utdanning – NFF
 Norsk kulturskoleråd
 Norsk Presseforbund
 Norsk Skolelederforbund
 Norsk Sykepleierforbund
 Norsk Tjenestemannslag – NTL
 Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
 Næringslivets Hovedorganisasjon – NHO
 Parat
 Rådet for fylkeskommunale fagskoler – RFF
 Samarbeidsrådet for yrkesopplæring – SRY
 Samskipnadsrådet
 Skolenes landsforbund
 Sosialistisk opplysningsforbund
 STAFO
 Steinerskolen i Norge
 Studentorganisasjonene NSU, StL og ANSA
 Studieforbundene
 Unio
 Universitets- og høgskolerådet
 Utdanning.no
 Voksenopplæringsforbundet – Vofo
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – YS

3.2 Forslag i høringsbrevet

Formålet med å endre fagskoleloven er å få på plass lovhemler for å kunne fastsette et kvalifikasjonsrammeverk for fagskoleutdanning. Substansen i rammeverket for fagskoleutdanning vil bli utarbeidet i løpet av 2010, som skissert over (pkt. 2).

Det er viktig for Kunnskapsdepartementet at hjemmelsgrunnlaget er på plass i alle relevante lover før henvisningsdokumentet for det overordnede nasjonale kvalifikasjonsrammeverket sendes EU-kommisjonen.

Det vises for øvrig til at hjemmelen for å utarbeide forskrift om nasjonalt kvalifikasjons-

rammeverk for høyere utdanning ble innlemmet i universitets- og høyskoleloven § 3-2 første ledd 1. april 2005, det vil si før det ble bestemt at det skulle utvikles et kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning.

Av departementets høringsbrev om endringer i fagskoleloven fremgår det at det er behov for fire forskriftshjemler for å kunne forankre et kvalifikasjonsrammeverk for fagskoleutdanningene i fagskoleloven. Disse vedrører:

1. et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk
2. fritak for, eller innpassing av, annen likeverdig utdanning og kompetanse
3. fagskolepoeng
4. felles vurderingsuttrykk ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering

Departementet etterspurte i høringen også om det i forbindelse med innføring av et kvalifikasjonsrammeverk for fagskoleutdanningene ville være behov for flere endringer i fagskoleloven.

3.3 Høringsinstansenes merknader

Alle høringsinstansene som har sendt inn uttalelse til departementet, er, utenom én (Unio), gjennomgående positive til, eller har ingen merknader til, lovforslaget. Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio) mener at departementet, gjennom de foreslåtte fire forskriftshjemlene, forskutterer beslutninger som ennå ikke er fattet. Unio er derfor av den oppfatning at det er for tidlig å gjennomføre en endring av fagskoleloven. Unio anfører også at departementet i høringsnotatet "ser på fagskolen separat og ikke som en del av et helhetlig nasjonalt utdanningssystem" og viser til at det ikke bare er "innholdet i utdanningen, men også overgangene mellom de ulike nivåene i utdanningssystemet som er viktig å beskrive". Unio mener at forslag nr. 1 nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, forslag nr. 3 fagskolepoeng og forslag nr. 4 felles vurderingsuttrykk ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering, vil innebære en økt grad av formalisering og strukturering av fagskolene og dermed stå i motstrid til den fleksibilitet som alltid har vært fremholdt som ønskelig for denne delen av utdanningssystemet.

Akademikerne støtter departementets forlag, men mener at forslaget er lite informativt når det gjelder å sette de foreslåtte endringene inn i en større sammenheng. Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning (NUTF) peker på at den foreslåtte § 5 tredje ledd bokstav b, "Departementet kan gi forskrift om fritak for, eller innpassing av,

annen likeverdig utdanning og kompetanse”, må ta høyde for at moduler er det minste elementet innenfor teknisk fagskoleutdanning.

Når det gjelder departementets etterlysning i høringsutkastet om det vil være behov for flere endringer i fagskoleloven, bemerker Statistisk Sentralbyrå (SSB) at i den grad det er ønskelig å lage pålitelig og relevant statistikk for denne typen utdanning, er det viktig å konkretisere innholdet i utdanningen så langt råd er. Etter deres syn vil innføring av kvalifikasjonsrammeverk, fagskolepoeng og felles vurderingsuttrykk ved eksamen kunne bidra til å gjøre det mulig å sammenligne nasjonale tilbud med tilsvarende tilbud i andre land.

NUTF skriver at forholdet mellom fagskolestyre og fylkesting ikke er godt nok avklart i dagens lovtekst når det gjelder økonomi, personalansvar og tilsetting av ledelse. NUTF bemerker videre at studenter ved fagskolen ikke har noen formell studentorganisasjon å forholde seg til, og at lov om studentsamskipnader bør endres slik at den også omfatter fagskolestudenter.

Høgskolen i Oslo (HiO) forutsetter at bruk av fagskolepoeng som uttrykk for normert studietid i fagskoleutdanning skjer på en slik måte at det ikke er fare for sammenblanding med studiepoeng som oppnås ved gjennomført høyere utdanning. Studentenes landsforbund (StL) peker også på at fagskolepoeng ikke må forveksles med studiepoeng og ECTS. De er i tillegg bekymret over fagskoleelevenes involvering i prosessen. Norsk studentunion (NSU) støtter opp under dette. De understreker videre betydningen av at det settes strenge krav til fritaks- og innpassingsforskriften, og at det skilles klart mellom fagskolepoeng og studiepoeng. Forum for Fagskoler – Abelia, derimot, foreslår at det bør innføres et system der fagskolepoengene kan omsettes i studiepoeng. Dette mener de vil være et viktig skritt videre for å bidra til økt fleksibilitet og mobilitet for studentene. Når det gjelder forslaget om ”felles vurderingsuttrykk ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering”, vil Forum for Fagskoler anbefale at skolene fortsatt må ha frihet til å velge mellom forskjellige vurderingsformer. De mener at kriteriene må avgrenses til å gjelde hva som evalueres – og ikke hvordan.

4 Departementets vurdering

Departementet er enig i anførselene fra Unio om at det er viktig å se på arbeidet med kvalifikasjonsrammeverk for fagskoleutdanningene som en del

av et helhetlig nasjonalt utdanningssystem og beskrive overgangene mellom de ulike nivåene i utdanningssystemet, ikke bare innholdet i utdanningen. Etter vår vurdering er dette helhetlige perspektivet vel ivaretatt gjennom departementets overordnede kvalifikasjonsrammeverksprosjekt, med partssammensatt referansegruppe.

Med hensyn til bekymringene i uttalelsene fra studentorganisasjonene og Høgskolen i Oslo om mulig sammenblanding av fagskolepoeng og studiepoeng, vil departementet vise til at fritak for deler av høyere utdanning etter universitets- og høgskoleloven § 3-5 nr. 2, som gir studiepoeng, helt klart tilligger de høyere utdanningsinstitusjonene.

Den foreslåtte forskriften om fritak for, eller innpassing av, annen likeverdig utdanning og kompetanse er etter departementets vurdering viktig av tre grunner: for å få til gode overgangsordninger mellom fagskoler, for å lette overgang fra høyere utdanning til fagskoleutdanning og for å muliggjøre og tilrettelegge for realkompetansevurdering for deler av fagskoleutdanning. Gjeldende lovbestemmelser åpner bare for realkompetansevurdering ved opptak. De gir heller ikke rom for fritak for høyere utdanning eller for annen fagskoleutdanning.

Når det gjelder forslaget om felles vurderingsuttrykk (karaktersystem), anser departementet at det er et egnet virkemiddel for å legge til rette for fagskolestudentenes overgang både til sysselsetting og annen utdanning i inn- og utland, da det vil gjøre det enklere for mottaker å vurdere kandidatens prestasjoner. Av de fjorten beskrevne fagskoleutdanningene i pilotprosjektet, benytter tretten skalaen A-F, enkelte i kombinasjon med bestått – ikke bestått. Den siste benytter skalaen 0-6. På denne bakgrunn mener departementet at det å innføre et felles vurderingsuttrykk ikke vil utgjøre noen stor belastning for fagskolene. Vi vurderer det også slik at det ikke vil fjerne noe av fleksibiliteten i innhold eller struktur i fagskoleutdanningene. Når det gjelder uttalelsen fra Forum for Fagskoler om at skolene fortsatt må ha frihet til å velge mellom forskjellige vurderingsformer, er departementet enig i at det er hensiktsmessig.

Kunnskapsdepartementet foreslår derfor en lovendring tilsvarende den som ble foreslått i høringsutkastet, med kun en teknisk endring. Det er også i tråd med så å si alle høringsinstansenes syn. Dette innebærer at det legges frem forslag om lovendringer for å legge til rette for å forankre et fremtidig nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for fagskoleutdanningene i forskrifts form. I tillegg foreslås det å innføre hjemmel for å utarbeide forskrifter om henholdsvis fagskolepoeng, fritak

for, eller innpassing av, annen likeverdig utdanning og kompetanse og felles vurderingsuttrykk ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering.

Når det gjelder uttalelsen fra Nasjonalt utvalg for teknisk fagskoleutdanning (NUTF) om at det må tas høyde for at moduler er det minste elementet innenfor teknisk fagskoleutdanning, jf. den foreslåtte § 5 tredje ledd bokstav b, vil departementet komme tilbake til dette i utarbeidelsen av selve forskriften.

Høringsinstansene ga også departementet innspill på flere endringer i fagskoleloven. Departementet har notert seg disse innspillene.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kunnskapsdepartementet legger til grunn at de foreslåtte endringene i fagskoleloven ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser.

Kunnskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i fagskoleloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i fagskoleloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i fagskoleloven

I

I lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning gjøres følgende endringer:

§ 5 tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om

- a) et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk*
- b) fritak for, eller innpassing av, annen likeverdig utdanning og kompetanse*

- c) fagskolepoeng som beskrivelse for normert studietid*
- d) felles vurderingsuttrykk ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering.*

II

Loven trer i kraft straks.
