

Oversendelse av klage fra Hordaland Helsefagskole

Bakgrunn

Fagskolene i Hordaland sendte inn søknad om godkjenning av fagskoleutdanningen *fagskuletilbud i psykisk helsearbeid og rusarbeid* 15. februar 2015 (se vedlegg 1). I søknaden var Hordaland fagskulestyre angitt som tilbyder, og de hadde også signert oversendelsesbrevet, men informasjonen om tilbyders navn var ellers misvisende i søknaden. NOKUT ga imidlertid søkeren informasjon om at vi tolket det slik at Fagskolene i Hordaland var tilbyder av utdanningen og at fagskolen var delt i tre underordnede enheter, Bergen tekniske fagskole, Bergen maritime fagskole og Hordaland helsefagskole, som igjen hadde en rekke studiesteder under seg. Når vi henviser til tilbyder i dette oversendelsesbrevet, er det altså Fagskolene i Hordaland vi viser til. Vedtak om avslag på søknaden inkludert tilsynsrapport ble sendt 15. september 2015 (se vedleggene 2 og 3).

NOKUT mottok 5. oktober 2015 en klage fra Hordaland Helsefagskole (heretter kalt «klager») på vedtaket om avslag på søknad om godkjenning av utdanningen (se vedlegg 4). Siden klager (Hordaland Helsefagskole) framstår som en underdel av tilbyder (Fagskolene i Hordaland)¹, aksepterer NOKUT likevel å behandle klagen fra klager. NOKUT informerte skriftlig om at vi var forsinket i behandlingen av klagen den 6. november 2015.

Avslag på søknaden ble i tilsynsrapporten begrunnet med fire faglige forhold (må-punkter) som angikk de faglige kravene. De fire må-punktene gjaldt den nettbaserte undervisningen: opplæring i å studere på nett, beskrivelse av responstid i forbindelse med support og brukerstøtte, og beskrivelse av undervisningspersonalets digitale kompetanse og/eller tilbud av kurs. Dessuten tydeliggjorde NOKUT i vedtaket at det ikke var mulig å vurdere om organisatoriske forhold og styrevedtekter som del av de grunnleggende forutsetningene, fortsatt er tilfredsstillende for å tilby fagskoleutdanning, uten at tilbyder har lagt ved vedtatte styrevedtekter. NOKUT ba derfor tilbyder, som del av NOKUTs bredere tilsynsmyndigheter, om å sende NOKUT en ryddig oppstilling av de organisatoriske forholdene, samt vedtatte styrevedtekter innen fristen 15. november 2015. Vedtaket om avslag på søknaden ble imidlertid fattet på bakgrunn av at NOKUT ved direktøren ikke anså «de faglige kravene for godkjenning av utdanningen (...) som oppfylt» (jf. formulering i vedtaksbrevet og tilsynsrapporten side 32, vedleggene 2 og 3, der det henvises til de fire faglige må-punktene, ikke de grunnleggende forutsetningene).

Klageren skriver i klagebrevet at de velger å fremme klage på avslaget, basert følgende tre forhold: (a) organisatoriske forhold, (b) samlede styrevedtekter og (c) definisjon av type utdanning.

¹ Verken Fagskolene i Hordaland eller Hordaland Helsefagskole er et eget rettssubjekt. Hordaland Helsefagskole framstår som en underdel av Fagskolene i Hordaland, som eies av Hordaland Fylkeskommune.

NOKUT gjør oppmerksom på at forholdene (a) og (b) i klagen ikke angår forhold som er del av i vedtaksgrunnlaget. NOKUT anser forhold (c) i klagen som del av de sakkyndiges faglige vurderinger av de faktiske forhold som ikke kan påklages etter forskrift om kvalitet i høyere utdanning § 1-9, ettersom vedtaket ble fattet på bakgrunn av at de *faglige* kravene ikke var ansett som oppfylt. Vi gir likevel vår vurdering av anførslene i klagen nedenfor.

NOKUTs gjennomgang av klagen

(a) Organisasjonelle forhold

Klager skriver at de har hatt møte med NOKUT i 2013/14 om omorganisering av skoleeier Hordaland Fylkeskommune sine fagskoler, og at de derfor ble overrasket over at NOKUT ikke kjente til deres organisering. De viser også til sak 14/530 hvor søker skal ha lagt ved den samme informasjonen om organisatoriske forhold, som ble lagt ved sak 15/136, og de mener det er en formell feil når «vurderinga av organisatoriske tilhøve varierer etter kven som er sakshandsamarar/ sakkunige». Klager skriver også at de «sender ved 2 nye, meir detaljerte krav/ oversyn og vonar dei stettar krava».

NOKUT ønsker å klargjøre at det ikke finnes noen mulighet for å rette opp forhold gjennom en klageprosess. Den muligheten har man i tilsvaret, men ikke gjennom en klage. Det mest ryddige ville være å sende dokumentene separat, for å imøtekomme kravet om å sende NOKUT en ryddig oppstilling av de organisatoriske forholdene, samt vedtatte styrevedtekter innen fristen 15. november 2015. Når klager sender ved disse dokumentene i en klage, er det altså sammenblanding av to prosesser: søknadsprosessen og påklaging av saksbehandling. Nå har imidlertid tilbyder (ikke klager) sendt inn nyere dokumenter den 13. november 2015, og NOKUT vil derfor gi tilbyder tilbakemelding på denne dokumentasjonen istedenfor å kommentere organisasjonskart og styrevedtekter vedlagt klagen av 5. oktober 2015. Vi vurderer derfor ikke dokumentene som en del av klageprosessen, men separat som en del av søknadsprosessen.

Når det gjelder dialogmøtet i 2013/14, så er det ikke lagt ved noe referat fra dette. Hvis man vil henvise til et møte med NOKUT, er vår prosedyre at man må få godkjent møtereferatet sitt, slik at man kan sikre et felles forståelse av hva som ble sagt. I dette tilfellet er det ikke lagt ved noe referat, så denne delen av anførselen blir det derfor vanskelig å kommentere.

NOKUT vedgår at det er uheldig om NOKUT har konkludert ulikt i vurderinger av tilbyders organisering i sakene 14/530 og 15/136. Vi vil likevel fremheve at regelverket gjelder uansett, så selv om vi kan ha oversett noe tidligere, så betyr ikke det at vi ikke kan kommentere eller gi avslag på grunnlag av den samme mangelen på et senere stadium / i en senere søknad. Det er uansett ikke grunnlag for å gjøre om på vedtaket om avslag, ettersom avslaget bygger på de sakkyndiges faglige vurderinger. De sakkyndige anbefaler ikke utdanningen godkjent.

(b) Samlede styrevedtekter

Klager skriver at avslaget bygger på at søker ikke har sendt inn samlede reviderte styrevedtekter. Dette er en feil, ettersom vedtaket som nevnt ble fattet på bakgrunn av at de *faglige* kravene ikke var ansett som oppfylt.

Klager skriver videre at de «viser til vedlegg 2 her». For å ikke blande sammen prosessene søknadsprosess og påklaging av saksbehandling, vil vi som nevnt ikke kommentere de vedlagte styrevedtektene her, men vi vil gi tilbyder tilbakemelding på styrevedtekter sendt NOKUT 13. november 2015.

(c) Definisjon av type utdanning

Klager skriver at et viktig premiss for avslaget på søknaden er at NOKUT definerer deres studieopplegg som nettbasert. De skriver videre at «[m]ed dette som premiss, krev NOKUT annen type informasjon enn den me hadde levert, fordi me har hevda dette er stadbasert med nettstøtte». Videre skriver de at «NOKUT ber om bedre innsikt i vår digitale kompetanse og opplæring av studentane. Viser her til vedlegga om dataopplæring som ligg i oppstartsveka og til omtale av IT-støtta for Hordaland Fylkeskommune sine skular». Igjen gjør vi oppmerksom på at det ikke finnes noen mulighet for å rette opp forhold gjennom en klageprosess som ikke omfatter faglige forhold.

Klager skriver også at «NOKUT baserer sine vedtak på definisjonar som ikkje er kommuniserte ut til søkjarar» og at det blir vanskelig å forholde seg til. Videre viser klager til at de fikk godkjent tre utdanninger som stadbaserte med nettstøtte i «desember 2012» (antakelig skal det være 2012) og juni 2013, og på bakgrunn av dette hevder klager at «definisjonen av utdanningsopplegget varierer etter kven som er sakshandsamarar/ sakkunige». Avslutningsvis skriver klageren at de ber om at vedtaket om avslag vurderes på nytt på bakgrunn av det ovenstående.

Det stemmer at et viktig premiss for avslaget var at vi anser utdanningen som «nettbasert med samlinger», ettersom de sakkyndiges krav/må-punkter angår beskrivelser av det digitale opplegget og undervisningspersonalets digitale kompetanse. Vedtaket om avslag ble fattet på bakgrunn av følgende fire krav:

«Tilbyder må

- gi studentene tilstrekkelig opplæring i det å studere på nett, og dokumentere denne opplæringen
- beskrive rutiner og responstid i forbindelse med support og brukerstøtte til elever og lærere
- i kompetansekrav til lærerne beskrive behovet for en digital kompetanse som også innbefatter kompetanse i nettpedagogikk
- beskrive faglærernes digitale kompetanse på en mer utfyllende måte, eller tilby lærerne kurs i utvikling av denne kompetansen og dokumentere dette. Kurset må gi lærerne en god innføring i nettpedagogikk»

NOKUT er enig i at vi kunne vært tydeligere i vår kommunikasjon til søkere om hva vi legger i begrepene «stadbasert undervisning», «nettbasert undervisning» og «nettbasert undervisning med samlinger». Likevel viser vi til at det er en faglig vurdering av sakkyndige at den omsøkte utdanningen er nettbasert med samlinger (jf. formulering i tilsynsrapporten side 31, vedlegg 3).

NOKUT ønsker også å oppklare at vi før fagskoletilsynsforskriften (vedtatt 12. desember 2013) benyttet oss av en definisjon på «fjernundervisning» som viste til hvor stor prosentandel av undervisningsopplegget som skulle foregå digitalt og stadbasert. I og med fagskoletilsynsforskriften, ble definisjonen endret, og på anbefaling fra et panel med netteksperter erstattet vi begrepet «fjernundervisning» med «nettbasert undervisning» og «nettbasert undervisning med samlinger». De tre vedtakene klager viser til, ble fattet før fagskoletilsynsforskriften trådte i kraft, og dette er årsaken til at disse ble vurdert opp mot andre krav og kunne godkjennes på andre betingelser enn den omsøkte utdanningen *fagskuletilbod i psykisk helsearbeid og rusarbeid*.

Uavhengig av hva søkere velger å kalle utdanningen, kontakter NOKUT nettsakkyndige i de tilfeller hvor vi er i tvil om utdanningen skal vurderes som stadbasert eller nettbasert med samlinger. For den aktuelle utdanningen var det beskrevet at halvparten av undervisningen skulle

foregå på nett (hvis man ser bort i fra praksisukene), og selv om vi som nevnt har gått bort fra en definisjon på undervisningsform som bygger på prosentandel, så syntes det logisk for NOKUTs saksbehandlere at vi skulle legge fram utdanningen for sakkyndige for å få en vurdering av om utdanningen skulle falle inn under definisjonen «nettbasert med samlinger» eller ei. Vi lot det altså være opp til de sakkyndige å vurdere om utdanningen faktisk burde defineres som «nettbasert med samlinger» eller som «stedbasert». (Definisjonen «stedbasert med nettstøtte» som klager bruker, benytter vi oss ikke av, da vi anser tilnærmet all utdanning i dag som «nettstøttet» i større eller mindre grad). De sakkyndige anså utdanningen som «nettbasert med samlinger», og følgelig ble utdanningen vurdert opp mot kravene i fagskoletilsynsforskriften som stilles til denne type utdanninger.

For øvrig gjelder denne anførselen de sakkyndiges faglige vurdering, og NOKUT mener at klagen allerede bare derfor må avvises.

Klager har kun påklaget premisset om type utdanning, ikke de fire faglige kravene (må-punktene) som utgjorde vedtaksgrunnlaget.

Konklusjon

NOKUT mener at klagen på vedtaket angår forhold som ikke var del av vedtaksgrunnlaget og forhold som angår de sakkyndiges faglige vurderinger. Derfor mener NOKUT at klagen må avvises.

Vi anser dessuten at både de sakkyndige og NOKUT på en korrekt måte har fulgt den vanlige prosedyren for behandling av søknader om godkjenning av fagskoleutdanning i denne saken. Vi kan ikke se at det er gjort saksbehandlingsfeil i form av veiledningsfeil, usaklig forskjellsbehandling, urimelig skjønnsutøvelse eller for streng bedømmelse. Vi anser at vedtaket om avslag oppfyller kravene i forvaltningsloven.

Basert på gjennomgangen av klagers anførsler ovenfor finner NOKUT at det ikke er grunnlag for å omgjøre vedtaket om avslag på Fagskolene i Hordalands søknad om godkjenning av fagskoleutdanningen *fagskuletilbod i psykisk helsearbeid og rusarbeid*.

Saken oversendes herved til klagenemnda for vedtak fattet av NOKUT – fagskoleutdanning.

Terje Mørland
direktør

Øystein Lund
avdelingsdirektør

Vedlegg:

1. Søknad fra Fagskolene i Hordaland om godkjenning av fagskoleutdanningen *fagskuletilbod i psykisk helsearbeid og rusarbeid*
2. NOKUTs vedtak om avslag på søknaden, av 15. september 2015
3. Vedlegg ved vedtak om avslag – tilsynsrapport, av 15. september 2015
4. Klage fra Hordaland Helsefagskole, av 5. oktober 2015

Kopi med vedlegg: Hordaland Helsefagskole, Kontaktperson ved Hordaland Helsefagskole
Fagskolene i Hordaland
Hordaland fagskulestyre