

Harris Advokatfirma AS

Deres ref

Vår ref

Dato

24/386-5

11. desember 2024

Total Kontroll AS - mesterbrevnemndas praksis ved søknad om mesterbrev på bakgrunn av realkompetanse

Vi viser til henvendelse 12. januar 2024 fra advokatfullmektig Thomas Kristoffer Aarli med forespørsel om Mesterbrevnemndas praksis når det gjelder søknader om mesterbrev på bakgrunn av realkompetanse.

Vi beklager at det har tatt tid å besvare henvendelsen.

Nærings- og fiskeridepartementet er i brevet bedt om å foreta en selvstendig juridisk vurdering av Mesterbrevnemnda sin forvaltningspraksis etter innføring av et egenerklæringsskjema, i lys av nemndas myndighet og kompetanse etter forskriften. Dersom Nærings- og fiskeridepartementet mener at nemnda sin praksis er rettsstridig, ber Aarli departementet om å gi en instruks til nemnda om å endre praksisen, slik at den er i tråd med forskriften.

Kort om mesterbrevordningen

Mesterbrevloven er en rammelov der Mesterbrevnemnda er delegert fullmakt til å administrere og praktisere ordningen og fyller den med innhold, herunder fastsette nødvendige bestemmelser som sikrer dette.

Mesterbrevet er personlig og gis kun til fysiske personer. Det er derfor personen som gjennom sin egen vurdering må dokumentere å ha kunnskapen som viser at vedkommende har oppnådd læringsutbyttet som er beskrevet i studieplanene for det aktuelle faget, slik de som har fulgt undervisning frem til bestått eksamen i mesterprøven har.

Siden 2003 har det vært fastsatt regler for å få mesterbrev på bakgrunn av realkompetanse. Reglene ble erstattet av forskrift 9. april 2015 med senere endringer, sist 6. mai 2022.

Egenerklærings skjemaet underbygger og presiserer forskriftsbestemmelsene.

I realkompetansesøknadene er egenvurderingen helt avgjørende for at mesterbrev kan tildeles. Uten en god egenvurdering som dokumenterer læringsutbyttet vil ikke søknaden kunne imøtekommes selv om alle de øvrige vilkårene er oppfylt. Egenvurderingen er å regne som en «eksamensbesvarelse» eller «lignende prøve» og skal slik være søkers unike «dokument». Det er denne egenhendige vurderingen som er avgjørende for om mesterbrevet kan tildeles og samtidig ivaretar den kvalifikasjon og kvalitet som en innehavere av mesterbrev skal ha, sett hen til forutsetningene bak mesterbrevordningen som fremgår av forarbeider og praksis. Etter departementets oppfatning er det åpenbart at egenvurdering ikke kan skrives av andre, eller på annen måte skape tvil om det er andre som har foretatt vurderingen.

Å få mesterbrev på bakgrunn av realkompetanse gir kandidaten en mulighet for å få mesterbrev uten å oppfylle de ordinære vilkårene. Det er ikke slik at denne muligheten skal være en enkel vei til mesterbrevet. Det skal stilles krav til kandidaten for å få mesterbrevet. Hensikten er at realkompetansen skal veie opp for manglende bestått mesterprøve i faget for å få mesterbrevet.

Det er avgjørende at det ikke kan reises tvil om fagkompetansen til mesterne når mesterbrevet er gitt med bakgrunn i realkompetanse. Det vil gå ut over mesterbrevordningens legitimitet og kvalitet og bidra til å svekke ordningens renommé blant kunder, myndigheter og andre mestere, herunder generelt svekke ordningen med at det er innført en mulighet for å få mesterbrev på bakgrunn av realkompetanse.

Departementet vil nedenfor redegjøre nærmere for mesterbrevnemndas praksis og om realkompetanseordningen generelt.

Nemndas erfaring med realkompetansesøknader

Mesterbrevnemnda har gitt en redegjørelse når det gjelder behandling av søknader på bakgrunn av realkompetanse.

Mesterbrevnemnda opplyser at behandlingen av realkompetansesøknadene er meget omfattende. De siste årene har antall søknader på bakgrunn av realkompetanse økt betydelig, mens antall søknader i 2024 har falt drastisk. Nemnda viser til at de, gjennom kontakt med søkere, har fått tilbakemeldinger om at ulike konsulentselskaper har drevet oppsøkende og forholdsvis pågående virksomhet overfor potensielle søkere, via både telefonsalg og annen markedsføring. Flere søkere opplyser at de nærmest har blitt lovet å bli tildelt mesterbrev ved bruk av deres tjenester, til tross for at søkerne har hatt svært variabel erfaring, kunnskap, kvalifikasjoner mv. Nemnda opplyser at de også er kjent med at ett av konsulentselskapene har forpliktet seg til å refundere konsulentkostnaden dersom søknaden om mesterbrev blir avslått.

Mesterbrevnemnda opplyser at de er blitt gjort oppmerksom på at konsulenter tilbyr seg å regelrett utarbeide søknadene på vegne av potensielle søkere. Nemnda uttaler videre at det er på det rene at mange søkere kun blir intervjuet av konsulenter som på bakgrunn av intervjuet, utarbeider søknaden, inkludert egenvurderingen. Dermed er det konsultentselskapet som gir en redegjørelse av søkerens kompetanse relatert til studieplanenes læringsutbytter.

Mesterbrevnemnda opplyser at de i realkompetansesøknadene har avdekket betydelig tekstlikhet, gjenbruk av tekst, bruk av maler, osv. ved gjennomføring av plagiattkontroll.

Et annet særtrekk som nemnda peker på, er at konsulentbruken i all hovedsak holdes skjult for nemnda. Det er ikke slik at søkere som benytter konsultentselskaper, informerer nemnda om at de benytter slike til å utarbeide søknadene.

Total Kontroll AS er for øvrig gjort kjent med nemndas praksis gjennom brev av 15. september 2022 og 16. februar 2023.

Bakgrunn for realkompetanse

Mesterbrevnemndas regler knyttet til realkompetanse er ikke spesifikt for mesterbrevordningen. Realkompetanse har en generell og overordnet betydning på tvers av utdanninger, der det søkes å legge lik vurdering til grunn for avgjørelsen uavhengig av området kvalifikasjonen gjelder for.

Departementet er kjent med en avgjørelse fra klagenemnda for mesterbrevordningen i en klage på et avvisningsvedtak i forbindelse med søknad om mesterbrev på bakgrunn av realkompetanse. I avgjørelsen setter klagenemnda realkompetansevurderingen inn i en større og bredere kontekst. Klagenemnda uttaler at kravet til søkers personlige forhold har samme innhold og rettslige karakter i både gjeldende forskrift § 3 og i opprinnelig forskrift romertall I nr. 1 fra 2003. Hovedvilkåret er at søkers realkompetanse må tilsvare mesterkvalifikasjonen i faget, jf. forskriften § 3 og tidligere forskrift romertall I nr. 1. Klagenemnda kommenterte det faglig-pedagogiske begrepet realkompetanse og betydningen av at det er søker som innehar realkompetansen.

Mesterbrevnemndas forskriftsvedtak i 2015 om realkompetanse som grunnlag for tildeling av mesterbrev er fastsatt i lys av både nasjonale og europeiske tiltak for å fremme livslang læring.

Realkompetanse som en mulighet for å veie opp for formell kompetanse har en lang historie. Klagenemnda viser til at behovet for å anerkjenne realkompetanse bl.a. ble generelt drøftet i NOU 1997:25 Ny kompetanse — Grunnetlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk (Buer-utvalget), fulgt opp i St.meld. nr. 42 (1997-98) Kompetansereformen.

Klagenemnda viser til at Buer-utvalget i NOU 1997: 25 (Kap. 4) skriver:

«... foreslår at det etableres systemer for dokumentasjon av realkompetanse slik at intensjonene i lov om voksenopplæring § 3 blir oppfylt. ...
I voksenopplæringsloven heter det at staten skal sørge for at voksne får adgang til å dokumentere sine kunnskaper og ferdigheter på alle nivåer og områder i det offentlige utdanningssystemet, uavhengig av på hvilken måte de har skaffet seg kunnskapene. ...»

Videre peker utvalget i pkt. 4.3 på at:

«En ny dokumentasjonsordning kan bestå av testresultater, beskrivelse av faktiske forhold, en vurdering, eller en kombinasjon. Innenfor de enkelte fagene kan man beskrive og dokumentere formelle kunnskaper (eksamen fra offentlig utdanning, kursbevis fra andre skoler og voksenopplæringstiltak), praksis og erfaring (deltakelse i prosjekter, prosjektrapporter, virksomhetsinterne kurs mv) samt andre relevante kunnskaper innenfor området. Dette er i prinsippet ikke så forskjellig fra dagens vitnemål i videregående opplæring, som jo både inneholder eksamensresultater, standpunktkarakterer hvor vurderingsaspektet er tungt inne, samt en beskrivelse av hvor omfattende et fag har vært og hvor lang tid det er normert til.»

Når det gjelder yrkesfag uttaler utvalget i pkt. 4.3 at:

«Dersom yrkespraksis skal kunne ekvivaleres med høyere utdanning vil dette kreve lovendring, eventuelt en liberal praktisering av bestemmelsen i § 48, pkt. 3¹ hvor det heter «I særlige tilfeller kan godkjenning gis helt eller delvis på grunnlag av kunnskaper som er dokumentert på annen måte enn eksamen. Prøve til kontroll av disse dokumenterte kunnskaper eller tilleggsprøve kan kreves avlagt.

Gjennom innføring av en ny dokumentasjonsordning etableres i realiteten et nytt vurderingssystem. ...»

Klagenemnda viser til at utvalgets anbefaling har direkte relevans til nemndas praksis knyttet til realkompetanseforskriften og viser til utvalgets uttalelse i pkt. 4.3. at:

«For å unngå at vurderingene blir for lettvinne eller slår vilkårlig ut, må et slikt system ha en institusjonell forankring. Skal systemet fungere må man være i stand til å vurdere den informasjonen som blir gitt i dokumentasjonen og at det må være tillit til den. Dokumentasjonssystemene må derfor være relativt konsistente og oversiktlige og utstederen må være ansett som pålitelig.»

Klagenemnda påpeker videre at realkompetansevurderingen er en parallell til vanlige eksamensordninger eller privatisteksamen, og er dels ment å tre inn i stedet for privatistordninger gjennom etablering av et særskilt vurderingssystem. Klagenemnda viser til at forskrift av 8. desember 2000 nr. 1280 om vilkår for å få mesterbrev § 2 første ledd

¹ Det er her vist til lov om universitet og høyere utdanning av 12.05.1995 nr. 22.

bokstav d krever at søker «*har avlagt eksamen i fagets mesterprøve fastsatt av Mesterbrevnemnda*».

Klagenemnda fremhever at det grunnleggende kravet til likebehandling gjør seg gjeldende både mellom personer som søker om mesterbrev på ulike grunnlag, og enhver annen innenfor den overordnede nasjonale målsettingen om livslang læring, og til muligheten for å oppnå allmenn anerkjennelse av den formelle kvalifikasjonen som mesterbrevet representerer sammenlignet med alle andre kvalifikasjoner.

Videre påpeker klagenemnda at kvalifikasjonskravet er et krav til personen. Dokumentasjonsordningens innhold, innretning og omfang er av sentral betydning når det tas stilling til om en persons realkompetanse tilfredsstiller et kvalifikasjonskrav. Det er behov for mulighet til kontroll, og ikke minst er det av avgjørende betydning at dokumentasjonsordningen gir grunnlag for tillit til bedømmelsen av en persons realkompetanse som tilsvarer vurderingene innenfor det formelle utdannings- og karaktersystemet.

Klagenemnda peker videre på at det med uttrykket «*dokumentasjon av realkompetanse*» ikke siktes til de ulike forholdene (kunnskaper, ferdigheter eller praksis) som skal dokumenteres, men til dokumentbeviset som utstedes for å bekrefte av vedkommende person har en bestemt realkompetanse. Det er denne dokumentasjonen som må være troverdig utad, enten den skal danne grunnlag for opptak til videre formell utdanning eller som et selvstendig kompetansebevis, f.eks. i form av et mesterbrev.

Parallelt med den norske kompetansereformen ble Bologna- og Københavnprosessen satt i gang i europeisk regi. Klagenemnda viser videre til St.meld. nr. 7 (2007-2008) Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning (Kap. 7) der det står:

«Alle landene i Bologna-prosessen har forpliktet seg til å utarbeide nasjonale rammeverk som er i overensstemmelse med kvalifikasjonsrammeverket for det europeiske området for høgre utdanning innen 2010.»

Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) er implementert i et norsk kvalifikasjonsrammeverk forvaltet av NOKUT, jf. forskrift av 8. november 2017 nr. 1846. EQF ligger samtidig til grunn for Mesterbrevnemndas definisjon av læringsutbytter i studieplanene for det enkelte mesterfag og dermed av mesterkvalifikasjonen.

I St.meld. nr. 7 (Kap. 3) slås det fast at:

«Et grunnleggende element i et kvalifikasjonsrammeverk er at kvalifikasjonene beskrives gjennom læringsutbytte heller enn gjennom innsatsfaktorer. Kvalifikasjonsrammeverket beskriver hva slags kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse alle studenter som fullfører det aktuelle nivået i høgre utdanning skal ha, uavhengig av hvilke fagområder utdanningen er tatt innenfor.

Klagenemnda legger til grunn at det norske og all-europeiske kvalifikasjonsrammeverket innebærer at det stilles et ubetinget og absolutt krav om personlig integritet. Uten personlig integritet kan ingen kvalifikasjoner oppnås eller fastslås. Kravet er felles for bedømmelse og anerkjennelse av enhver kvalifikasjon, på et hvert nivå, og i forhold til et hvert vurderingssystem. Kravet er implisitt i vilkåret i forskriften § 3 om bedømmelse av søkers realkompetanse i forhold til mesterkvalifikasjonen.

Departementets vurdering

Mesterbrevnemndas forskriftsvedtak i 2015 med senere endringer om realkompetanse som grunnlag for tildeling av mesterbrev er fastsatt i lys av både nasjonale og europeiske tiltak for å fremme livslang læring. Departementet er ikke enig med advokat Aarli i at egenerklæringsskjemaet som mesterbrevnemnda har utarbeidet, har innført et nytt krav eller vilkår til søknaden enn det som følger av forskriften. Etter departementets syn presiserer og utfyller egenerklæringsskjemaet realkompetanseforskriften, herunder at det av forskriften implisitt følger at det er søkeren personlig som må sende inn søknaden og utarbeidet bl.a. egenvurderingen som er et vesentlig grunnlag for å vurdere søkerens realkompetanse.

En søker har rett til å la seg bistå av en fullmektig, jf. forvaltningsloven § 12. Etter departementets syn innebærer ikke dette at det er fullmektigen som kan skrive egenvurderingen, eller på annen måte skapetvil om fullmektigen har skrevet egenvurderingen for søkeren, slik nemndas erfaring i disse sakene tyder på. Til dette viser vi til note (239) til forvaltningsloven § 12 på Rettsdata. I note 239 er det vist til Woxholth, Forvaltningsloven 2011, s 255-260. Her fremgår det at:

«Imidlertid følger det av sakens natur at man i visse sammenhenger må være avskåret fra bruk av fullmektig: Frihagen nevner det eksempel at en kandidat til juridisk embetseksamen ikke kan kreve å la seg bistå av advokat, jfr Forvaltningsloven s 241.»

Dette må etter departementets oppfatning gjelde for prøven som egenvurderingen representerer, og viser at søker ikke kan få konkret bistand fra Total Kontroll AS med å skrive egenvurdering. Egenvurdering skal erstatte eksamen eller prøven som ellers er vanlig til mesterprøven. Nemndas erfaring i disse søknadene, bl.a. ved bruk av plagiatkontroll, viser at en slik bistand har ført til at det er avdekket betydelig tekstlikhet, gjenbruk av tekst, bruk av maler, osv. Dette vil innebære at egenvurderingene vil kunne bli standardiserte og ikke dokumenterer eller gir uttrykk for søkers personlig og unike besvarelse, eller at søkeren har oppnådd det nødvendige læringsutbyttet. Det vil svekke intensjonen med og innholdet i realkompetansevurdering, og gir ikke tilstrekkelig trygghet for at søkeren har ervervet seg det nødvendige læringsutbytte. Det vil svekke legitimiteten til utstederen av mesterbrev og i vesentlig grad svekke troverdigheten til mesterbrevet utad.

Departementet har også merket seg at nemnda i brev av 15.09.22 til Total Kontroll AS bl.a. skriver at reglene for tildeling av mesterbrev på bakgrunn av personlig realkompetanse forutsetter at søkeren innehar den faktiske realkompetansen som kreves og at søknaden og egenvurderingen utarbeides av den aktuelle søkeren personlig. Nemnda uttaler videre at

eventuell manglende kvalifikasjoner ikke kan avhjelpest ved å leie inn eksterne rådgivere. I den sammenheng viser nemnda til NOU 2019: 5 om Ny forvaltningslov der det på side 579 fremgår at en fullmektig kan gjennomføre samtlige saksbehandlingsrutiner på vegne av fullmaktsgiveren, unntatt der det er bestemt i lov eller forskrift av fullmaktsgiveren må medvirke personlig. Nemnda opplyser også at dette har vært klargjort for alle søkere som har tatt kontakt med Mesterbrevnemnda.

Som nevnt har mesterbrevnemnda fått delegert vide fullmakter til å administrere, praktisere og fylle ordningen med innhold. Nærings- og fiskeridepartementet vil ha instruksjonsmyndighet overfor nemnda dersom nemndas praksis og forvaltning av ordningen ikke er i samsvar med forutsetningene for ordningen, eller på annen måte strider mot forvaltningsrettslige prinsipper. Departementets syn, basert på erfaring med nemndas håndheving og forvaltning av ordningen i snart 40 år, er at nemnda har skjøttet ansvaret på en god måte.

Tvilen i disse tilfellene er om det er konsulenten som etter intervju med søker har forfattet egenvurderingen og ikke søkeren. Etter departementets oppfatning er det søkeren personlig som gjennom sin unike egenvurdering skal bekrefte at vedkommende har oppnådd læringsutbyttet som tilsvarer det som ellers kreves for å bestå eksamen til mesterprøven. Egenvurderingen må regnes som søkers «eksamen» til mesterprøven. Etter departementets oppfatning er det klart at søkeren må gjøre dette selv, og ikke få andre til å skrive egenvurderingen basert på intervju eller samtale. Det vil svekke renomméet til mesterbrevordningen om det viser seg at mesterbrev på bakgrunn av realkompetanse ikke er søkers egen egenvurdering. Det vil også svekke mesterbrevet som et kvalitets- og kvalifikasjonsbevis.

Erfaringen som mesterbrevnemnda har redegjort for viser at det er grunn til å være påpasselig. Forhold som er avdekket, bl.a. gjennom plagiatkontroll viser dette. Hensynet til ordningens renommé og realkompetansevurderingens integritet både i nasjonal og europeisk sammenheng må avveies mot at det kan reises tvil om at søkers egenvurdering er vedkommendes egen. Etter departementets oppfatning ligger nemndas praksis på dette området innenfor delegasjonsfullmakten. Praksisen underbygger og følger opp intensjonen og forutsetningene for mesterbrevordningen, samt følger opp forutsetningene for kompetansereformen om realkompetanse som gjelder både i Norge og Europa.

Med bakgrunn i ovenstående finner departementet at nemndas praksis ikke er rettstridig og at det ikke er grunn for departementet til å instruere nemnda om å endre praksis i realkompetansesakene.

Temaet som er tatt opp knyttet til realkompetansesøknadene reiser viktige og aktuelle spørsmål omkring plagiat og besvarelser som ikke bedømmes som kandidatens egen. Det er stor oppmerksomhet om dette, og departementet vil sammen med Mesterbrevnemnda følge opp dette temaet på mesterbrevområdet.

Med hilsen

Sigrd Dahl Grønnevet (e.f.)
ekspedisjonssjef

Geir Bj. Sætre
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi: Mesterbrevnemnda