

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Dato:
29.06.2016
Deres ref.:
Saksbehandler:
Eline Sørensen

Anmodning om å revurdere ordningen med blind klagesensur etter universitets- og høyskoleloven (uhl) § 5-3 nr. 4.

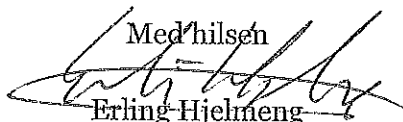
Vedtaket om den nye ordningen («blind klagesensur») ble begrunnet med forenkling av klageordningen, større forutsigbarhet og ønske om å få samme ordning i hele sektoren. Sentralt i vurderingen har vært at studentene har hatt et ønske om dette.

Det er bred enighet mellom de tre juridiske fakultetene i Norge; Det juridiske fakultet i Tromsø, Det juridiske fakultet i Bergen og Det juridiske fakultet i Oslo, om at endringen i uhl § 5-3 nr. 4 ikke har hatt den ønskede effekten. Klageordningen før august 2014 ivaretok i større grad kvalitetshensyn til klagesensuren enn det «blind klagesensur» gjør. De tre fakultetene har sterke innvendinger mot ordningen, og derfor besluttet å sende et felles notat som redegjør for våre synspunkter i saken. Ledelsen ved Universitetet i Oslo støtter fakultetenes synspunkt.

I hovedtrekk bemerkes:

- Dagens ordning er ikke en reell klageordning etter forvaltningsloven kapittel VI, men en mulighet for studentene til å få en alternativ vurdering. Det er ingenting som tilsier at den nye sensuren er av bedre kvalitet enn den ordinære.
- Klagesensuren har et mindre sammenligningsgrunnlag. Siden det er studenter med resultater i det lavere sjiktet som klager, vil klagesensorene få et skjevt bilde av nivået for det respektive emnet.

På grunnlag av dette bes det om at Kunnskapsdepartementet tar stilling til problemstillingene som løftes i notatet.

Med hilsen

Erling Hjelmeng
Studiedekan


Benedicte Rustad
Fakultetsdirektør



Det juridiske fakultet i Oslo
Postadr.: Postboks 6706 St. Olavs plass,
0130 OSLO
Kontoradr.:

Telefon: 22 85 95 00
Telefaks: 22 85 98 70
postmottak@jus.uio.no
www.jus.uio.no
Org.nr.: 971 035 854



Kunnskapsdepartementet

postmottak@kd.dep.no

Deres ref

Vår ref

Dato

2016/7014-JOSP

28.06.2016

Anmodning om å revurdere ordningen med blind klagesensur etter universitets- og høyskoleloven § 5-3 nr. 4.

Vedtaket om den nye ordningen («blind klagesensur») ble begrunnet med forenkling av klageordningen, større forutsigbarhet og ønske om å få samme ordning i hele sektoren. Sentralt i vurderingen har vært at studentene har hatt et ønske om dette.

Det er bred enighet mellom de tre juridiske fakultetene i Norge; Det juridiske fakultet i Tromsø, Det juridiske fakultet i Bergen og Det juridiske fakultet i Oslo, om at endringen i uhl § 5-3 nr. 4 ikke har hatt den ønskede effekten. Klageordningen før august 2014 ivaretok i større grad kvalitetshensyn til klagesensuren enn det «blind klagesensur» gjør. De tre fakultetene har sterke innvendinger mot ordningen, og derfor besluttet å sende et felles notat som redegjør for våre synspunkter i saken. Ledelsen ved Universitetet i Oslo støtter fakultetenes synspunkt.

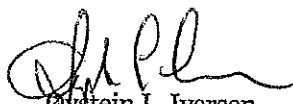
I hovedtrekk bemerkes:

- Dagens ordning er ikke en reell klageordning etter forvaltningsloven kapittel VI, men en mulighet for studentene til å få en alternativ vurdering. Det er ingenting som tilsier at den nye sensuren er av bedre kvalitet enn den ordinære.
- Klagesensuren har et mindre sammenligningsgrunnlag. Siden det er studenter med resultater i det lavere sjiktet som klager, vil klagesensorene få et skjevt bilde av nivået for det respektive emnet.

På grunnlag av dette bes det om at Kunnskapsdepartementet tar stilling til problemstillingene som løftes i notatet.

Med hilsen

Bjørnar Borvik
studiedekan


Øystein L. Iversen
fakultetsdirektør

Telefon 55580000
postmottak@uib.no
Internett www.uib.no
Org no. 874 789 542

Det juridiske fakultet
Telefon 55589500
post@jurfa.uib.no

Postadresse
Postboks 7806
5020 Bergen

Besøksadresse
Dragesjellet, M.
Lagabøtespl. 1
Bergen

Saksbehandler
Johanne Spjelkavik
55589517

Kunnskapsdepartementet

Anmodning om å revurdere ordningen med blind klagesensur etter universitets- og høyskoleloven (uhl) § 5-3 nr. 4.

Vedtaket om den nye ordningen («blind klagesensur») ble begrunnet med forenkling av klageordningen, større forutsigbarhet og ønske om å få samme ordning i hele sektoren. Sentralt i vurderingen har vært at studentene har hatt et ønske om dette.

Det er bred enighet mellom de tre juridiske fakultetene i Norge; Det juridiske fakultet i Tromsø, Det juridiske fakultet i Bergen og Det juridiske fakultet i Oslo, om at endringen i uhl. § 5-3 nr. 4 ikke har hatt den ønskede effekten. Klageordningen før august 2014 ivaretok i større grad kvalitetshensyn til klagesensuren enn det «blind klagesensur» gjør. De tre fakultetene har sterke innvendinger mot ordningen, og derfor besluttet å sende et felles notat som redegjør for våre synspunkter i saken. Ledelsen ved Universitetet i Oslo støtter fakultetenes synspunkt.

I hovedtrekk bemerkes:

- Dagens ordning er ikke en reell klageordning etter forvaltningsloven kapittel VI, men en mulighet for studentene til å få en alternativ vurdering. Det er ingenting som tilsier at den nye sensuren er av bedre kvalitet enn den ordinære.
- Klagesensuren har et mindre sammenligningsgrunnlag. Siden det er studenter med resultater i det lavere sjiktet som klager, vil klagesensorene få et skjevt bilde av nivået for det respektive emnet.

På grunnlag av dette bes det om at Kunnskapsdepartementet tar stilling til problemstillingene som løftes i notatet.

Med hilsen

Gunnar Eriksen
Gunnar Eriksen
Prodekan utdanning

Kirsti Anderssen
Kirsti Anderssen
Fakultetsdirektør

Prinsipielle og praktiske problemstillinger knyttet til blind klagesensur.

Innhold

Kort om den historiske utviklingen.....	2
Samlet blikk på utviklingen	4
Vurdering av endringen	4
Forenkling	4
Bevegelse fra <i>klage</i> til <i>ny sensur</i> og begrunnelsene for det	4
URHs data	7
Vårt standpunkt og begrunnelsen for det	7
Målsetningen med all sensur.....	7
Poenget med opplysning av saken	7
Er sensorene lojale på bekostning av saklighet?	8
Ny sensur eller klagebehandling?	8
Problemer med annengangs sensur i stedet for klageordning	8
Kvalitetskrav til sensuren.....	8
Administrative og ressursmessige konsekvenser	9
Våre konklusjoner og forslag	10

Kort om den historiske utviklingen

I utgangspunktet er sensurvedtak enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og klageadgangen og saksbehandlingen følger forvaltningslovens regulering, «når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov» (fvl § 1 første punktum). I 1973 fikk vi en egen forskrift om sensurklager i høyere utdanning, med hjemmel i forvaltningsloven.

I 1989 fikk vi reguleringen inn i universitetsloven. Før 1989 hadde vi en rekke spesifikke lover for institusjoner innen høyere utdanning, og fra 1970 også en egen lov om eksamen i høyere utdanning, men ingen av disse eldre lovene inneholdt noe om klage på sensurvedtak. Vi finner litt om klage over relegasjonsvedtak og over feil ved eksamen, men ikke over karakter. Fram til 1989 var altså 1973-forskriften med hjemmel i forvaltningsloven den gjeldende reguleringen av sensurklager.

I forarbeidene til klagebestemmelsene i universitetsloven av 1989 fins en god gjennomgang av historikk, hensyn mv, se særlig Ot.prp. nr. 62 (1988-1989) fra side 49.

I forskriften av 1973 er ordningen at studenten kan be om muntlig begrunnelse, og eventuelt inngi skriftlig klage. Førstesensorene får klagen og besvarelsen til ny gjennomgang og skal avgi skriftlig begrunnelse. Sensorene kan endre karakteren hvis klagen «finnes berettiget». Deretter kan studenten skriftlig melde at han/hun opprettholder klagen, i så tilfelle sendes besvarelsen – formodentlig med den bunke dokumenter som nå er akkumulert – til klagesensorene. De fatter endelig vedtak, og kan endre det opprinnelige vedtaket til gunst eller ugunst der de avdekker «et påtakelig misforhold mellom eksamensprestasjonen og eksamensresultatet».

I universitetsloven av 1989 videreføres ordningen (§ 58).¹ Studenten klager skriftlig, førstesensorene får besvarelsen til ny vurdering og kan omgjøre sitt opprinnelige vedtak «hvis sensor finner klagen berettiget» (Ot.prp. nr. 62 (1988-1989) side 50). Uansett hva førstesensor kom til i klagevurderingen, har studenten tre uker på seg til å varsle eventuell opprettholdelse av klagen.

Hvis studenten opprettholder klagen, går besvarelsen til klagesensorene – «[e]r det et påtakelig misforhold mellom prestasjon og karakter, fastsettes ny karakter. Endring kan gjøres til gunst eller ugunst for studenten». (§ 59 andre ledd).

Ot.prp. nr. 62 (1988-1989) viser til praksis når endringen begrunnes: «De bestemmelser som foreslås er i hovedsak overensstemmende med de regler som allerede gjelder etter forskriften fra 1973. Det er imidlertid gjort endringer som praksis har vist kan være nyttige selv om de mer går på det redaksjonelle enn på innholdet.»

I proposisjonen (side 49) fins en egen merknad fra Referansegruppemedlem Torgeir Aarvaag Stokke, Norsk Studentunion. Her anføres «å sikre studentene mot kollegialitet» som grunn for krav om minst en ekstern sensor, og det anføres at «[v]ed klage på karakter er det enda viktigere å sikre studentene mot kollegialitet». Her vises til eksamensloven av 1970, der det er krav om at det så vidt mulig skal

¹«En student kan klage skriftlig over karakteren for egne prestasjoner. Er klagen berettiget, skal karakteren endres. I motsatt fall skal studenten få en skriftlig begrunnelse for karakteren. Det skal samtidig gis melding om at studenten innen tre uker må meddele skriftlig at klagen opprettholdes hvis den skal bli behandlet ytterligere. Studenten kan opprettholde klagen også om karakteren blir forbedret, hvis studenten mener at klagen ikke er tilstrekkelig imøtekommet.»

være ekstern sensor ved alle eksamener. Dette er ikke direkte relevant for den klageordningen som etableres, men det representerer en tenking som senere gjør seg gjeldende.

I universitetsloven § 52 av 1995 er behandlingen ytterligere forenklet og løsrevet fra forvaltningslovens ordning for klagebehandling.² Hvis studenten ikke ber om begrunnelse for opprinnelig sensur, er førstesensorer ikke involvert i det hele tatt. Hvis studenten ber om begrunnelse, og førstesensorene i den forbindelse kommer til at det er grunnlag for å endre karakteren, «skal de gi uttrykk for dette i skriftlig begrunnelse for karakterfastsettingen». Så blir det opp til klagesensorene eventuelt å ta hensyn til merknadene fra førstesensorene. Dette er ikke viet stor oppmerksomhet i Ot.prp.nr. 85 (1993-1994): «Andre punktum innebærer en forkorting av klageveien ved at de sensorer som allerede har sensurert kandidatens prestasjoner, ikke skal vurdere eller kommentere prestasjonen nærmere. Dette gjelder også når kandidaten ikke har krevd begrunnelse for karaktersettingen, men klaget direkte. Om sensorene i forbindelse med krav om begrunnelse finner at det kan være grunn til å endre den fastsatte karakter, skal de gi uttrykk for dette i skriftlig begrunnelse for karakterfastsettingen.»

I NOU 1993:24 er forholdet til forvaltningsloven viet noe oppmerksomhet (kapittel 9.8.1 på side 100), men primært gjelder det hjemmelsforholdene. I de konkrete forslagene til regulering, skjeles det lite til reglene i fvl. Man er primært motivert av pragmatiske hensyn i klageprosessen.

I universitets- og høyskoleloven § 5-3 (4) av 2005 finner vi någjeldende ordning. Fram til 31. juli 2014 lignet den 1995-ordningen, bare med den forskjell at førstesensorene ikke lenger skulle gi uttrykk for sitt syn på karakterfastsettelsen i en skriftlig begrunnelse. Deretter fikk vi ordningen med blindsensur i klagerunden.^{3 4}

² «En student kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering skal da foretas. Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegivning, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen framsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om studenten skal framsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal framsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.»

³ Til 31. juli 2014 «En student kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering skal da foretas. Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegivning, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen framsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om studenten skal framsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal framsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.»

⁴ Fra 1. august 2014: «En kandidat kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering skal da foretas. **Ved ny sensurering skal sensorene ikke få opprinnelig karakter, sensors begrunnelse for denne eller studentens begrunnelse for klagen.** Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegivning, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen framsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra kandidaten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om kandidaten skal framsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal framsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.» [Uthevet her.]

Med denne lovendringen ble ordningen med klagesensur helt løsrevet fra utgangspunktet som var *klage over enkeltvedtak* med visse tilpasninger. Vi har nå fått en ordning med *ny sensur helt uten forbindelse til den opprinnelige sensuren*.

Samlet blikk på utviklingen

Vi ser en bevegelse fra en tilpasset, og nokså omstendelig prosess hjemlet i forvaltningslovens klageregler, i en retning som innebærer forenkling, men samtidig en tydelig svekkelse av *klageaspektet* til fordel for *ny sensur*. Fra 1995 hadde førstesensorene ikke lenger noen formell rolle i klageprosessen, men sensorene kunne, av eget tiltak, i skriftlig begrunnelse angi at de anså en endring berettiget. Fra 2005 er ikke lenger noen slik begrunnelse fra førstesensor med i klageprosessen. Da har vi bare de merknader førstesensoren eventuelt måtte ha satt i besvarelsen, og fra 2014 skal heller ikke slike merknader følge med til klagesensorene.

Vurdering av endringen

Det mest nærliggende spørsmålet er: Er det noen grunn til å tro at ny sensur, med nye sensorer, genererer noe kvalitativt bedre enn den opprinnelige sensuren?

Det kan være mer nærliggende å tenke seg det motsatte: Utvalget av besvarelser i klageomgangen er mindre representativt. I noen tilfeller (for eksempel klagesensur i små emner) vil klagesensorene ikke ha deltatt i ordinær sensur, og de er følgelig ikke kjent med nivået på den aktuelle eksamen. Ordningen representerer en «ny sjanse», med betydelig bedre utsikter til gevinst enn til tap for studenten (ca. 1:4 ved JUS/UiB studieåret 2014/2015).

Forenkling

Det kan pekes på gode argumenter for å *forenkle* prosessen ved klage på eksamenskarakterer. Studieåret 1972/73 var det 35 083 registrerte studenter ved norske universiteter og vitenskapelige høyskoler.⁵ Allerede i NOU 1993:24 uttrykte man bekymring over omfanget av klagebehandlingen (side 103). I 1993/94 hadde vi 171 574 studenter i høyere utdanning.⁶ I 2012 var tallet 245 572.^{7 8} Det er grunn til å regne med at «klagegrunnlaget» i form av antall eksamener har økt forholdsmessig mer, ettersom vi fikk en markant overgang til «modulisering» av studier med Kvalitetsreformen i 2003, og klager knyttes til den enkelte eksamen, ikke til samlet antall studiepoeng.

Bevegelse fra klage til ny sensur og begrunnelsene for det

I motsetning til forenklingsaspektet, er det innholdsmessige aspektet (ikke klage, men helt ny sensur) vanskelig å forstå. Det er ikke begrunnet selvstendig i noen sammenhenger, og må kanskje antas å være en følge av forenklingshensynet. Det er imidlertid av en annen karakter, og har egne kvaliteter som det ikke er redegjort for i prosessen. Manglende begrunnelse for endringen kan antakelig et stykke på vei forklares med at den har skjedd i flere små steg. Man kan neppe tenke seg bevegelsen fra 1973 til 2014 i ett steg, i alle fall ikke uten begrunnelse for de innholdsmessige endringene.

⁵ Statistisk årbok 1973, side 329.

⁶ Statistisk årbok 1995, side 121.

⁷ Statistisk årbok 2012, tabell 170. DBH rapporterer 216 471 i 2012. DBH har 232 229 i 2015, SSB har ikke publisert tall for 2015.

⁸ Det kan ikke garanteres at tallene fra 1973 og 2012 er direkte sammenlignbare, både institusjonsstrukturen og modellene for statistikk er endret underveis.

I vårt høringsvar til lovendringen i 2014 skrev professor Jan Fridthjof Bernt et avsnitt der han argumenterer tungt imot blindsensurordningen. Hovedpoenget er at den andre sensuren ikke har egenskaper som tilsier at den blir bedre enn den første sensuren. Tvert imot vil den svekkede opplysningen av saken, i form av mindre bredde i «bunken», gjøre at klagesensuren får dårligere kvalitet enn første sensur, og den får dårligere kvalitet enn klagesensuren hadde før august 2014, da begge parter begrunnelser kunne bidratt vesentlig til sakens opplysning.

I Prop.59 L(2013-2014) er det gjort rede for den direkte bakgrunnen for den seneste endringen (avsnitt 5.3.1, side 41). Det var i realiteten to spørsmål å ta stilling til: Skulle man lovfeste én felles ordning for klagesensur? Hvis ja – hvilken ordning skulle man velge? Norsk studentorganisasjon (NSO) mener at «det er viktig med **likebehandling** ved klagesensur, og at det er uheldig at praksis ved universiteter og høyskoler ikke er lik. De mener at «**blind sensur**» **sikrer en helt nøytral vurdering** og vil forhindre at det oppstår et inntrykk blant studentene om at vurderingene i klagesensuren er påvirket av lojalitet til førstegangssensorene. De viser til en undersøkelse gjennomført av en arbeidsgruppe nedsatt av Universitets- og høyskolerådet (UHR),⁹ som viser at ved «blind sensur» ble resultatet endret karakter i 34 prosent av klagesakene, mens ved sensur med informasjon om første karaktervedtak ble resultatet endret karakter i 22,5 prosent av sakene.» [Fotnote og utheving her.]

Mål: Lik klagesensurpraksis

Hovedmålsettingen virker å være å sikre **lik klagesensurpraksis over sektoren**, sånn at de utslagene man ser materialisert i forskjellen mellom 34 % og 22,5 % ikke lenger skal gjøre seg gjeldende. Fram til 2014 sto institusjonene fritt med hensyn til om de ville ha «blind» eller «åpen» klagesensur, og praksisen var ulik mellom institusjonene (men sannsynligvis ensartet innenfor hver institusjon).

I sektoren har vi forskjellige emner, programmer, undervisning, læringsmål, eksamenskrav og eksamensordninger. Dette gjelder til og med sensurordningen i en viss grad. Det ligger utvilsomt til institusjonenes autonomi og den enkelte undervisers faglige frihet. At akkurat *klagesensurordningen* skal være unntatt fra denne autonomien og stille særskilte krav til likebehandling på tvers av institusjoner og programmer kan være vanskelig å forstå, men «forklares» med den påviste forskjellen i utfall. For andre elementer har vi ikke slik «entydig» påvisning. Og det har altså nedfelt seg som et mål for NSO at hele sektoren skal forholde seg til *samme* klagesensurordning. Selve denne målsetningen kan man i utgangspunktet slutte seg til, men problemet oppstår når man trekker den slutning at det er *blindsensur* som skal gjelde.

I proposisjonens punkt 5.3.4 begrunner KD sitt standpunkt til felles, lovfestet klagesensurordning på denne måten:

Den ovennevnte undersøkelsen bekreftet at institusjonene har forskjellige måter å gjennomføre klagesensur på. Mange av høringsinstansene er positive til at det nå foreslås en felles ordning for hele sektoren. I hovedsak argumenteres det for at dette vil føre til likebehandling.

Departementet har forståelse for at studienes karakter og stor variasjon i eksamensformer taler for en valgfrihet for institusjonene. Imidlertid kan ikke departementet se at utdanningsinstitusjonene gir slike faglige begrunnelser for hvilken sensurordning som benyttes. Utdanningsinstitusjonenes valgte sensurordning gjelder for hele institusjonen, og det ser ikke ut til at de varierer sensurform etter hva

⁹ Klagesensurordningene Oppsummering av undersøkelse utført av en arbeidsgruppe nedsatt av UHRs utdanningsutvalg vinteren 2010/2011. Notat til UU-møte 24.05.2011.
http://www.uhr.no/documents/Notat_oppsummering.pdf

slags fag eller eksamenstype det dreier seg om. Departementet finner således at en felles ordning for klagesensur vil verne om rettsikkerheten til studentene i større grad, særlig med hensyn til likebehandling og forutsigbarhet. Det er i tillegg avgjørende at dette er hva studentene selv ønsker.

Mål: Blind klagesensur

Med hensyn til *blind* sensur etablerer NSO et nytt grunnlag i tillegg til likebehandlingsmålet som begrunner krav om *lik* sensur: Ved åpen klagesensur blir «lojalitet til førstegangssensorene» avgjørende på en måte som er uheldig for studentene. Også her viser de til UHR sin undersøkelse, uten å problematisere de åpenbare svakhetene i en slik slutning. KD har i lovarbeidet sluttet seg til og videreført feilslutningen: «Siden det er lagt til grunn at lovens ordning tillater begge ordningene for klagesensur, mente departementet at det er nødvendig med en endring av loven for å innføre kun én ordning for klagesensur. I høringsnotatet¹⁰ ba derfor departementet høringsinstansene om å ta stilling til et lovforslag om at det innføres et fellessystem for klagesensur **og at fellessystemet skal være blind sensur.**» (avsnitt 5.3.2 i proposisjonen – uthevet her). I høringsnotatet har KD tilsynelatende lagt NSO sine vurderinger og slutninger til grunn uten videre drøftelse. De peker på at her er to spørsmål («om» og «hvordan»), og svarer på begge («ja» og «blind»). I høringsnotatet blir alternativet «lovfestet åpen sensurordning» ikke presentert.

I proposisjonens punkt 5.3.4 begrunner KD også sitt valg av blind klagesensur:

Høringsinstansene som går for åpen sensur vektlegger i hovedsak hensynet til likebehandling mellom institusjonene, kvalitet og til at klagevedtaket bør baseres på best mulig opplysning av saken.

Høringsinstansene som støtter forslaget om blind sensur, vektlegger i hovedsak at denne hindrer «lojalitet» mellom sensorene. Det er besvarelsen som skal vurderes på nytt, og ikke arbeidet til de første sensorene.

Sivilombudsmannens sak 2006/1994 tok for seg spørsmålet om studenten, ved klage over karakterfastsetting, kan kreve at begrunnelsen for klagen blir lagt frem for de nye sensorene, jf. § 5-3 fjerde ledd. I forbindelse med saken uttalte Kunnskapsdepartementet at man tolket formuleringen «ny sensur» slik at den nye vurderingen skulle være så lik en vanlig førstegangssensur som mulig. De nye sensorene skulle derfor ikke ha tilgang til andre opplysninger enn de første sensorene, jf. universitetsloven av 1995 § 52 fjerde ledd og nåværende § 5-3 fjerde ledd. Det viste seg imidlertid at denne tolkningen var i strid med etablert praksis ved en rekke institusjoner. Det ble derfor konkludert med at institusjonene selv kunne velge om de ville sende med opprinnelig karaktervurdering og studentens begrunnede klage eller ikke. Departementet uttalte at det avgjørende vil være at dokumentasjonen som følger besvarelsen, ikke kun gir uttrykk for én side av saken.

Departementet mener på bakgrunn av det ovennevnte at **blind sensur er mer i overensstemmelse med lovgivers intensjon om at ny sensur skal være så lik en vanlig førstegangssensur som mulig.** Det er denne modellen som gir best sikkerhet for en upartisk vurdering av eksamen, og det er denne modellen som får støtte fra de fleste av høringsinstansene. [Uthevet her.]

KD legger med andre ord til grunn at målsetningen med klagesensur er – og hele tiden har vært – ny sensur, *ikke* klagebehandling. Som argument anføres en ikke underbygget lovgivervilje og «best sikkerhet for upartisk vurdering». Antakelsen om at «dette dreier seg om en ny vurdering, som skal være så lik en vanlig førstegangssensur som mulig» går igjen flere steder i KDs merknader – her sitert fra avsnittet «dokumentasjon» i 5.3.4 (side 44).

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/contentassets/a304f8804ea54b4a9d6230a143896b09/hoeringsnotat.pdf>
Høringsbrev datert 10. juli 2013.

URHs data

Det som imidlertid i liten grad nevnes i høringsssvarene og ikke ellers i høringsnotatet, er at det ikke er påvist noen kausalitet i dataene fra UHR. Forskjellene kan (minst) like gjerne forklares med at sakene var bedre opplyst i det ene tilfellet. Det fins ikke grunnlag i dataene for å anta at den endrete karakteren var «riktigere» enn den første. UHR kan neppe bebreides den uforsvarlige bruken av dataene, de har tvert imot pekt på det åpenbare (side 3 i sammendraget):

Tilhengerne av de ulike ordningene vil tolke disse resultatene ulikt. De som forsvaret den nye ordningen, vil gjerne hevde at forskjellene skyldes at klagesensorene i den gamle ordningen i for stor grad er påvirket av førstesensorenes karaktersetning og begrunnelse for denne.

Forsvarerne av den gamle ordningen vil på den andre siden kunne si at når mer enn hver tredje klage etter den nye ordningen resulterer i endring av karakter, så har det sin bakgrunn i at klagesensorene der mangler det viktige sammenlikningsgrunnlaget fra andre eksamensbesvarelser som førstesensorene har. De vil også kunne hevde at "blindsensur" i noen tilfeller er urettferdig overfor de studentene som ikke klager, med henvisning til at slik klagesensur oftere resulterer i forbedret karakter.

UHRs undersøkelse kan i beste fall brukes til å underbygge et ønske om *lik ordning over sektoren*, uten at den nødvendigvis tillegges avgjørende vekt. At den i tillegg brukes til å begrunne at blind sensur er «bedre» enn «åpen», er det ikke presentert holdepunkter for.

Vårt standpunkt og begrunnelsen for det

Målsetningen med all sensur

Målsetningen må være at sensurvedtaket skal gi et så riktig bilde som mulig av studentens måloppnåelse med hensyn til læringsmålene i emnet – uttrykt i karakterskalaens kvalitative termer. For dette formålet innrettes sensorrekruttering, sensorveiledninger, nivåkontroller og/eller andre kvalitetstiltak. Klageordningen må sees som ledd i dette.

Poenget med opplysning av saken

I forvaltningen er opplysning av saken forut for et vedtak helt sentralt. Desto mer relevant informasjon som kan samles og systematiseres og analyseres som grunnlag for vedtaket, desto bedre anses grunnlaget for å være. Klageprosessen må sees i dette lyset. Der det avdekkes at vedtaket er fattet på feilaktig eller mangelfullt grunnlag, skal parten kunne komplettere bildet med nye opplysninger. Saken skal da behandles av et nytt organ, for å sikre at det er «nye øyne» som ser på saken. Dette vil redusere sannsynligheten for at den samme feilen gjøres om igjen. Det er ikke tenkelig at en klage over et annet enkeltvedtak enn sensur skulle føre til at saken behandles på nytt av et annet organ, på akkurat samme grunnlag som den opprinnelige saken, og uten at det nye organet har kjennskap til de vurderinger som er gjort av første instans og de momenter klager anfører.

For sensurklager har man imidlertid – uten på noe punkt å begrunne det – kommet til motsatt konklusjon. Her anses en slik behandlingsmåte å være et kvalitetskriterium.

Målet opplyses å være å motvirke utslag av lojalitet mellom sensorene. Slik lojalitet ville imidlertid være et klart usaklig hensyn i sensuren, og det må anses som et uttrykk for manglende tillit til

sensorene at man anser det nødvendig å etablere slike strukturelle og institusjonelle skranker mellom opprinnelig sensur og klagesensur.

Etter vår oppfatning kan et slikt mål ikke på noen måte forsvare et så dramatisk avvik fra de alminnelige klagebehandlingsreglene i forvaltningsretten. Opplysning av saken er helt nødvendig for å sikre kvalitet på vedtaket. Hvis det er grunn til å tro at det hefter feil eller mangler ved det opprinnelige vedtaket, må det være helt sentralt å utfylle saken med all tilgjengelig informasjon for å sikre et bedre vedtak i klageomgangen.

Er sensorene lojale på bekostning av saklighet?

I sammenligning med andre enkeltvedtak og hovedregelen for klagebehandlingen av dem, ser vi at sensurklager ikke behandles av et *overordnet* organ. Det fins imidlertid rikelig med eksempler på at særskilte klageorgan er etablert, og det anses tilstrekkelig at de er organisatorisk og formelt *uavhengige* av førsteinstans. Dette er et vilkår den gamle klageordningen oppfylte.

Klagesensorene vil ikke få opplyst hvem førstesensorene er. I noen tilfeller vil fagmiljøene være så små og gjennomsluktige at det går fram likevel. Vi antar imidlertid at det er minst like sannsynlig at en eventuell usaklig lojalitet hos klagesensorene ligger hos klager, som at den ligger hos en fagfelle. Vi anser kort sagt at det er for lite hold i antakelsene om usaklig lojalitet innad i fagmiljøene, til at det begrunner et så drastisk skritt som å velge å ikke opplyse klagesaken.

Ny sensur eller klagebehandling?

I Prop.59L (2013-2014) legges det flere steder til grunn at klagesensur «dreier seg om en ny vurdering, som skal være så lik en vanlig førstegangssensur som mulig».¹¹ Vi kan ikke se at det er rettslig eller historisk grunnlag for et slikt utgangspunkt. Ordningen har sitt utspring i forvaltningsrettens klageordning. Utviklingen derfra har gått stegvis, og det er ikke på noe punkt gitt uttrykk for en begrunnelse for at det ikke (lenger) er tale om en klageordning, men i stedet ny sensur uten forbindelseslinjer til den opprinnelige sensuren.

Problemer med annengangs sensur i stedet for klageordning

Slik ny sensur antas av NSO og departementet å være kvalitativt bedre enn den første. Vi finner grunn til å stille spørsmål ved en slik antakelse.

Annengangs sensur har en mindre representativ «bunke» besvarelser å forholde seg til, og vil ikke kunne sensureres ut fra samme forståelse av nivået på emnet som første sensur kunne. Det henvises her til det åpenbare at ingen med karakteren A klager, og at vi statistisk kan vise til at hovedtyngden av klager ligger i det midtre og nedre sjikt av karakterskalaen. Hvis klagesensor i tillegg gjøres kjent med karaktersnittet i *opprinnelig sensur* og legger dette til grunn, vil denne skjevheten forsterkes.

Kvalitetskrav til sensuren

De grunnleggende kravene til kvalitet på eksamen finnes i universitets- og høyskoleloven § 3-9: Eksamen – herunder selvsagt også sensuren – skal være innrettet sånn at «kandidatenes kunnskaper og ferdigheter blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte. Vurderingen skal også sikre det faglige nivå ved vedkommende studium.»

¹¹ Her sitert fra avsnittet «Dokumentasjon» i kapittel 5.3.4 på side 44.

Det er tre elementer i dette kvalitetskravet: *Upartiskhet, faglig betryggende og faglig nivå*. Slik vi ser det, er det det første momentet som søkes sikret eller forbedret med blind klagesensur. Slik vi har gjort rede for overfor, tror vi ikke at usaklige lojalitetshensyn setter noe preg på klagesensurvedtak. Vi kan heller ikke se at noe sånt er påvist. UHRs undersøkelse kan som nevnt ikke tas til inntekt for en sånn antakelse.

Momentet «**faglig betryggende**»: Vi våger å anta at økt opplysning av saken, der både styrker og svakheter som er avdekket ved besvarelsen og førstesensuren, av sensorer og klager, er påpekt, helt klart vil virke til å sikre at sensuren er *faglig betryggende*. Vi kan ellers ikke se hvordan en annengangs sensur uten forbindelseslinjer til den opprinnelige sensuren skal være mer faglig betryggende.

Vi kan selvsagt tenke oss at førstesensor gjør feil. Dette kan avdekkes av klager eller av klagesensor, og rettes opp av klagesensor. Uten førstesensors standpunkt og eventuelle begrunnelser, øker imidlertid sjansen for at klagesensorene gjør nye feil – de er ikke kvalitativt annerledes enn førstesensorene. For å redusere utsiktene til det, er det bedre å sende besvarelsen gjennom et nytt og «finere» filter i klagesensuren, enn å sende den gjennom samme filter som første gang. Vi anser at vi oppnår dette hvis både sensors og klagers standpunkt og begrunnelser kan følge med til klagesensuren. Dette er noe av det som inngår i «opplysning av saken».

Hvordan virker blind klagesensur på «**faglig nivå**»? Etter vår oppfatning er det faglige nivået i emnet satt under direkte press av ordningen med blind klagesensur. Vi viser til det vi har beskrevet i avsnittet «Problemer med annengangs sensur i stedet for klageordning» over. Vi anser det åpenbart at ny sensurering med nye referanserammer med hensyn til nivå (en annen «bunke» til sensur), tvert imot bidrar til å *svekke* det faglige nivået. I den forbindelse vil også gjerne peke på at det er institusjonen, enheten og den enkelte lærer som fastlegger emnet og nivået på det, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-5, § 3-3 og § 3-9 nr. 7. Emnet har en bestemt plass i et program som enheten har ansvaret for. Denne helheten har ingen sensorer noe ansvar for – eksterne sensorer har normalt ikke noe forhold til det i det hele tatt. Det er følgelig ikke treffende å tillegge sensorer – og spesifikt eksterne sensorer – avgjørende innflytelse over hva som skal kreves for en bestemt karakter i et bestemt emne.

Administrative og ressursmessige konsekvenser

Ordningen med blind klagesensur innebærer utvilsomt merarbeid og økt ressursbruk. Det henger i første rekke sammen med at vi så langt som mulig må sikre at «det komplette bildet» av emnet og nivået kommer med i klagesensurprosessen, samtidig som vi lojalt forholder oss til at den skal være «blind».

Ved Det juridiske fakultet i Bergen har man utvidet sensorveiledningene og vi har driftet en omfattende prosess med innhenting, systematisering og evaluering av sensorenes erfaringer. Både studieadministrasjon, emneansvarlige og faglig ledelse ved fakultetet har vært involvert i prosessene, som har pågått siden høsten 2014. Ved Det juridiske fakultet i Oslo har man hatt stort fokus på å dokumentere resultatene av klagesensuren med semestervis gjennomgang av klagestatistikken i fakultetets valgte organer og fakultetsledelsen. Det juridiske fakultet i Tromsø melder om de samme utfordringene som de to andre fakultetene. Selvsagt er vi klare til å bruke ressurser på kvalitetssikring – det gjelder opplagt også sensuren og klagesensuren. I dette tilfellet syns vi imidlertid at det har vært lite fruktbar ressursbruk. Den ordningen vi hadde før august 2014 ivaretok i

stor grad de kvalitetshensynene vi nå bruker ekstra ressurser for å ivareta. Etter vår oppfatning blir resultatet ikke like bra som i den gamle ordningen.

Våre konklusjoner og forslag

1. Vi kan ikke se noen god begrunnelse for at klagesensur har beveget seg bort fra en klageordning med røtter i forvaltningsretten, til en annengangs sensur.
2. Vi kan ikke se at det er sannsynliggjort at ordningen med blind klagesensur genererer et «riktigere» resultat
 - a. enn den opprinnelige sensuren
 - b. enn klagesensur etter «gammel ordning»slik målsetningen utvilsomt er. Vår klare oppfatning er at resultatet på denne måten blir dårligere.
3. Vi kan til en viss grad se at det er underbygget at klagesensurordningen som hovedregel bør være felles over sektoren. Vår anbefaling er imidlertid at dette bør nedfelles i loven som tilråding i stedet for pålegg.
4. Vi kan ikke se at den tunge vekten på eksterne sensorer og deres vurderinger er godt forenlig med at ansvaret for emnets kvaliteter og nivå tilligger underviser, enheten og institusjonen.
5. På denne bakgrunnen vil vi anbefale departementet å revurdere lovgivingen som pålegger institusjonene å gjennomføre blind klagesensur.