

Høringsnotat

Forslag til endringer i forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften) og i forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften)

Innhold

| | |
|--|----|
| 1. Om høringen | 4 |
| 2. Definisjoner..... | 5 |
| 2.1. Gjeldende rett | 5 |
| 2.1.1 Realkompetansevurdering | 5 |
| 2.1.2 GSU-liste..... | 5 |
| 2.2. Departementets vurdering og forslag..... | 5 |
| 2.2.1 Realkompetansevurdering | 5 |
| 2.2.2 GSU-liste..... | 5 |
| 3. Opptak | 6 |
| 3.1. Gjeldende rett | 6 |
| 3.1.1 Unntak fra deltakelse i det samordnede opptaket..... | 6 |
| 3.1.2 Rangering av søkere..... | 6 |
| 3.1.3 Realkompetansevurdering av søkere for opptak | 6 |
| 3.2. Departementets vurdering og forslag..... | 7 |
| 3.2.1 Unntak fra deltakelse i det samordnede opptaket..... | 7 |
| 3.2.2 Rangering av søkere..... | 7 |
| 3.2.3 Realkompetansevurdering av søkere for opptak | 8 |
| 4. Skikkethet | 8 |
| 4.1. Gjeldende rett | 8 |
| 4.2. Departementets vurdering og forslag | 9 |
| 5. Treårig fagskoleutdanning | 9 |
| 5.1. Gjeldende rett | 9 |
| 5.2. Departementets vurdering og forslag..... | 10 |
| 6. Nasjonal klagenemnd | 11 |
| 6.1. Gjeldende rett | 11 |
| 6.2. Departementets vurdering og forslag..... | 12 |
| 7. Akkreditering og kvalitetssikring..... | 12 |
| 7.1. Akkreditering av fagskoleutdanning og fagområde i fagskoleforskriften – avslag og avvisning av søknader | 12 |
| 7.1.1 Gjeldende rett | 12 |
| 7.1.2 Departementets vurdering og forslag..... | 12 |
| 7.2. Akkreditering av studietilbud og institusjoner innenfor høyere utdanning i studiekvalitetsforskriften – avslag og avvisning av søknader | 12 |
| 7.2.1 Gjeldende rett | 12 |
| 7.2.2 Departementets vurdering og forslag..... | 13 |

| | |
|--|----|
| 7.3 Bortfall av akkreditering av fagskoleutdanning | 14 |
| 7.3.1 Gjeldene rett | 14 |
| 7.3.2 Departementets vurdering og forslag..... | 14 |
| 8. Godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning | 15 |
| 8.1. Gjeldende rett | 15 |
| 8.2. Departementets vurdering og forslag..... | 15 |
| 9. Andre endringer | 16 |
| 10. Økonomiske og administrative konsekvenser | 16 |
| 11. Forslag til endringer | 16 |
| 11.1. Fagskoleforskriften | 16 |
| 11.2. Studiekvalitetsforskriften | 19 |

1. Om høringen

NOKUT ble av Kunnskapsdepartementet gitt forvaltningsansvar for fagskoleforskriften fra 1. november 2019,¹ der bestemmelsene om opptak, rangering, skikkethet, politiattest og klagenemnd skal forvaltes i samarbeid med Unit.

I supplerende tildelingsbrev nr. 3 – 2020 av 6. juni 2020 fra Kunnskapsdepartementet fikk NOKUT i oppdrag å utrede hvilke regler i fagskoleforskriften som bør endres. Bakgrunnen for dette var at Kunnskapsdepartementet hadde identifisert flere problemstillinger, samt fått flere innspill om nødvendige endringer. Enkelte av forslagene er utarbeidet i samarbeid med Unit.

I dette høringsnotatet legger NOKUT, på vegne av departementet, frem forslag til endringer i forskrift 11. juli 2019 nr. 1005 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften) og i forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften). Forslagene til endringer er stort sett strukturelle, men det foreslås også noen innholdsmessige endringer.

NOKUT foreslår, på vegne av departementet, følgende endringer i fagskoleforskriften:

- Endre ordlyden i definisjonen av realkompetansevurdering i fagskoleforskriften § 2 bokstav c)
- Oppheve definisjonen av GSU-liste fra fagskoleforskriften § 2 bokstav d)
- Forskriftsfeste vurderingskriterier for unntak fra deltakelse i det samordnede opptaket i fagskoleforskriften § 3 første ledd
- Presisere bestemmelsen om realkompetansevurdering av søkere for opptak i fagskoleforskriften § 7 tredje ledd
- Endre ordlyden i bestemmelsen om rangering av søkere i fagskoleforskriften § 14 første ledd
- Presisering i § 29 om at faremomentet i § 26 er en del av skikkethetsvurderingen
- Foreslår å oppheve § 38 første punktum dersom Stortinget vedtar regjeringens forslag til fagskoleloven § 4 a, jf. Prop. 111 L (2020–2021)
- Presisere bestemmelsen om treårig fagskole i fagskoleforskriften § 42 første ledd første punktum der vi foreslår å stryke "på fulltid", og presisering i andre ledd første punktum
- Presisere bestemmelsene om nasjonal klagenemnd i fagskoleforskriften §§ 43-45 og gi klagenemnda nytt navn. Det nye navnet er "Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning"
- Dele bestemmelsen om "akkreditering av fagskoleutdanning og fagområde – avslag og avvisning av søknader" i to nye ledd: i fagskoleforskriften § 47 andre ledd og § 48 andre ledd
- Endre ordlyden i bestemmelsen om bortfall av akkreditering av fagskoleutdanning i fagskoleforskriften § 52

¹ [Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til NOKUT 2020](#)

NOKUT foreslår i tillegg, på vegne av departementet, følgende endring i studiekvalitetsforskriften:

- Utvide bestemmelsen om "oppnevning av sakkyndige" med muligheten til avslå og avvise søknader uten oppnevning av sakkyndige i studiekvalitetsforskriften § 1-7 første ledd.

2. Definisjoner

De tidligere versjonene av fagskoleforskriften manglet definisjoner av begreper som ble omtalt i forskriften. I arbeidet med gjeldende forskrift ble det inntatt definisjoner av begrepene "emne", "realkompetanse", "realkompetansevurdering" og "GSU-liste" i § 2 bokstav a) til d). Definisjonene er ment å tilsvare den alminnelige forståelsen av begrepene som gjelder i sektoren, samt å gjøre innholdet i forskriften tydeligere for sektoren.

2.1. Gjeldende rett

2.1.1 Realkompetansevurdering

"Realkompetansevurdering" er i fagskoleforskriften § 2 bokstav c) definert som *måling av realkompetansen opp mot kriterier fastsatt i gjeldende læreplan eller studieplan.*

Realkompetansevurdering kan gi grunnlag for opptak til fagskoleutdanning eller fritak for emner som del av en fagskoleutdanning.

2.1.2 GSU-liste

«GSU-liste» er i fagskoleforskriften § 2 bokstav d) definert som *en oversikt over hvilke videregående utdanninger fra land utenfor Norden som gir generell studiekompetanse, med angivelse av tilleggskrav i norsk og engelsk der dette er aktuelt.*

2.2. Departementets vurdering og forslag

2.2.1 Realkompetansevurdering

Departementet mener at det i forskriftsteksten bør skilles tydeligere mellom vurdering for opptak og vurdering for fritak når det gjelder hvilke kriterier realkompetansen skal måles opp mot.

Departementet foreslår å endre ordlyden i definisjonen av realkompetansevurdering i fagskoleforskriften § 2 bokstav c). Dette for å tydeliggjøre at realkompetansevurdering enten er en vurdering opp mot læreplan fra videregående opplæring for å få opptak til fagskole, eller opp mot studieplan ved fagskoleutdanningen ved realkompetansevurdering for fritak.

Ordlysendringen vil ikke medføre en materiell endring, men kun bidra til å tydeligere klargjøre innholdet i begrepet.

2.2.2 GSU-liste

Departementet foreslår å fjerne definisjonen av GSU-liste i fagskoleforskriften § 2 bokstav d). GSU-listen nevnes ikke i forskriften, og vi ser derfor ikke behovet for å definere eller klargjøre innholdet av et begrep som ikke benyttes i forskriften.

3. Opptak

Departementet har sett behov for noen presiseringer og tillegg i bestemmelsene som regulerer opptaket i forskriften. Behovene for presiseringer og tillegg gjelder reglene om unntak fra deltakelse i det samordnede opptaket, rangering av søkere og realkompetansevurdering av søkere for opptak.

3.1. Gjeldende rett

3.1.1 Unntak fra deltakelse i det samordnede opptaket

I Meld. St. 9 (2016–2017) «Fagfolk for fremtiden — Fagskoleutdanning», foreslo regjeringen å innføre et nasjonalt opptakssystem for fagskoleutdanninger. Det første samordnede opptaket til fagskoleutdanning ble gjennomført i løpet av våren og sommeren 2020.

Det følger av fagskoleforskriften § 3 første ledd at opptak til fagskoleutdanning ved offentlige fagskoler organiseres gjennom det samordnede opptaket. Det er valgfritt for private fagskoler å delta. Unit har fått delegert myndighet fra Kunnskapsdepartementet til å kunne unnta enkeltutdanninger ved offentlige fagskoler fra deltakelse i det samordnede opptaket. Offentlige fagskoler som ønsker unntak, må søke om dette.

3.1.2 Rangering av søkere

Det følger av fagskoleforskriften § 14 første ledd at opptak til fagskoleutdanning skjer på grunnlag av kvalifisering og rangering, og at rangering skjer ved utregning av poeng.

Grunnlaget for rangering er karakterene fra den dokumentasjon som kvalifiserer søkeren og annen dokumentasjon som gir tilleggspoeng. Søkere med høy poengsum skal rangeres foran søkere med lav poengsum. Søkere med lik poengsum skal rangeres etter alder, og eldre søkere går først. Dersom det er ledige studieplasser etter ordinært opptak, kan fagskolene tilby disse plassene til kvalifiserte søkere. Søknader om opptak til ledige studieplasser behandles etter rekkefølgen de ble mottatt, uavhengig av rangeringsbestemmelsene.

Hvis det er venteliste etter at det ordinære opptaket er gjennomført, men fagskolen får ledige studieplasser etter studiestart, skal fagskolen tilby eventuelle ledige studieplasser til søkerne som står på venteliste. Ti dager etter studiestart kan hver fagskole tilby resterende studieplasser til kvalifiserte søkere uten hensyn til rangeringsbestemmelsene, jf. fagskoleforskriften § 14 femte ledd.

3.1.3 Realkompetansevurdering av søkere for opptak

Det følger av fagskoleloven § 16 andre ledd at den enkelte fagskole er ansvarlig for å vurdere om en søker er kvalifisert for opptak til fagskoleutdanning basert på realkompetanse. Kompetanse Norge har laget en veileder for hvordan realkompetansevurderingen kan gjennomføres.

Søkere med realkompetanse rangeres ved hjelp av en individuell, skjønnsmessig vurdering. Dette innebærer at den enkelte fagskolen selv må vurdere hvordan en søker med realkompetanse skal rangeres opp mot andre kvalifiserte søkere som rangeres etter karakterpoeng og eventuelle tilleggspoeng.

Det fremgår av fagskoleforskriften § 7 tredje ledd at realkompetansevurdering ikke kan foretas for opptak til fagskoleutdanninger der fagskolen har stilt som et opptakskrav at studenten har yrkesgodkjenning, autorisasjon eller sertifisering etter annen lovgivning.

Det fremgår av NIFUs tilstandsrapport for høyere yrkesfaglig utdanning² side 3 at omtrent 11 prosent av fagskolestudentene hadde fått opptak på grunnlag av realkompetanse. Saksbehandlingen av disse søknadene er tid- og ressurskrevende.

Noen fagskoler har uttrykt ønske om å benytte kvoter for realkompetansesøkere i opptaket. Begrunnelsen er at fagskolene har funnet det krevende å rangere poengberegnete søkere opp mot søkere med realkompetanse, mens det kan være gjennomførbart å rangere ulik realkompetanse.

3.2. Departementets vurdering og forslag

3.2.1 Unntak fra deltakelse i det samordnede opptaket

Unntak for offentlige fagskoler fra deltakelse i det samordnede opptaket er hjemlet i fagskoleforskriften § 3 første ledd. Et samordnet opptak for fagskoler er praktisk gjennomførbart fordi utdanninger er normerte når det gjelder oppstartstidspunkt og varighet. Søkernes muligheter til å søke på flere utdanninger ved ulike læresteder i én og samme søknad avhenger av denne standardiseringen. Begrunnelsen for å innføre unntaksadgangen i fagskoleforskriften § 3 andre ledd var at oppstartstidspunktet for en utdanning, eller andre særlige grunner, kunne gjøre det upraktisk å organisere opptaket gjennom Samordna opptak.

Per oktober 2020 hadde Unit mottatt og behandlet to søknader om unntak for totalt fire utdanninger. I behandlingen la Unit vekt på om utdanningens art og omfang tilsa at oppstartstidspunktet ikke burde være låst til oppstart i høstsemesteret, herunder om utdanningen skulle utgjøre et utdanningstilbud for å dekke næringslivets behov for kompetanse.

Hovedregelen er at de offentlige fagskolene skal organisere opptaket gjennom Samordna opptak. Det samordnede opptaket effektiviserer opptaksprosessen, og gir søkere en felles søknadsportal til høyere utdanning. Derfor skal det særlige grunner til for å kunne unnta en fagskoleutdanning fra det samordnede opptaket, og i stedet tilby denne gjennom et lokalt opptak ved den aktuelle fagskolen.

Etter departementets vurderinger ville det styrke forutberegneligheten i saksbehandlingen av søknader om unntak dersom forskriften inneholdt vurderingskriterier for disse søknadene. Departementet og Unit foreslår, å forskriftsfeste at oppstartstidspunkt utenom ordinær semesterstart, kort varighet for utdanningen eller andre særlige grunner kan være vurderingsmomenter for unntak. En særlig grunn kan være for eksempel at fagskolen vil tilby spesialiserte etter- og videreutdanningskurs til utvalgte søkere i tett samarbeid med næringslivet.

Departementet foreslår etter dette endringer i § 3 første ledd.

3.2.2 Rangering av søkere

Det følger av fagskoleforskriften § 14 første ledd at opptak til fagskoleutdanning skjer på grunnlag av kvalifisering og rangering, og at rangering skjer ved utregning av poeng.

Departementet foreslår en ordlydsendring i § 14 første ledd for å presisere bestemmelsen. Bestemmelsens første ledd viser til at opptak skjer på grunnlag av kvalifisering og rangering. Resten av bestemmelsen omhandler kun rangering og ikke kvalifisering. Kvalifiseringsvurderingen skjer i forkant av

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/fagskoleutdanning/artikler/hvordan-star-det-til-i-fagskolene/id2642177/>

rangeringen og reguleres i fagskoleforskriften § 7. Departementet foreslår derfor å fjerne «kvalifisering» fra bestemmelsen. Forslaget til endring er ikke ment å påvirke innholdet i bestemmelsen.

3.2.3 Realkompetansevurdering av søkere for opptak

Realkompetansevurdering av søkere for opptak er regulert i fagskoleloven § 16 andre ledd.

Departementet viser til at realkompetanse som grunnlag for opptak er sidestilt med fullført og bestått videregående opplæring. Derfor vil vi ikke foreslå bestemmelser i forskriften om kvoteregulering av opptak på grunnlag av realkompetanse.

Departementet foreslår derimot å presisere den gjeldende begrensningen i fagskoleforskriften § 7 tredje ledd. Bakgrunnen for bestemmelsen er at fagskolene ikke skal bli pålagt å vurdere realkompetansen til søkere som i alle tilfeller ikke vil kunne få opptak på grunn av manglende yrkesgodkjenning, autorisasjon eller sertifisering som er nødvendig for utdanningen. Enkelte fagskoler ønsker imidlertid å kunne vurdere realkompetansen til søkere som mangler et annet kvalifiseringsgrunnlag, men likevel har oppnådd yrkesgodkjenning eller autorisasjon på bakgrunn av yrkespraksis.

Departementet vil derfor klargjøre begrensningen som følger av bestemmelsen, som er at en realkompetansevurdering aldri kan erstatte et krav om yrkesgodkjenning, autorisasjon eller sertifisering. Søkere som allerede har oppnådd yrkesgodkjenning, autorisasjon eller sertifisering, kan likevel bli vurdert i opptaket slik at realkompetansen deres dekker de øvrige opptakskravene. Den enkelte fagskolen vil også kunne vurdere om for eksempel en oppnådd autorisasjon som sykepleier skal dekke et krav om autorisasjon som helsefagarbeider. Herunder kan fagskolen fastsette at opptak krever autorisasjon som helsepersonell, snarere enn å angi en konkret autorisasjon.

4. Skikkethet

4.1. Gjeldende rett

Det følger av fagskoleloven § 26 femte ledd at departementet kan gi forskrift om blant annet vurderingskriterier i saker om skikkethet. Etter fagskoleforskriften § 28 første ledd skal det, for utdanninger som er omfattet av skikkethetsvurdering, foretas løpende skikkethetsvurdering av alle studentene gjennom hele studiet. Ved begrunnet tvil skal det foretas en særskilt skikkethetsvurdering, jf. fagskoleforskriften § 28 andre ledd. Dersom studenten oppnår vitnemål, betyr det at studenten er vurdert som skikket.

Vurderingskriteriene for om en student er uskikket listes opp i fagskoleforskriften § 29 første ledd bokstav a) til d). En student er å regne som uskikket dersom ett eller flere av kravene i listen er oppfylt. Listen er uttømmende og kan ikke suppleres av fagskolene. Det er likevel åpnet for at det i særskilte tilfeller kan søkes om ekstra kriterier for enkeltutdanninger, jf. fagskoleforskriften § 29 andre ledd.

Videre må kriteriene i fagskoleforskriften § 29 vurderes i sammenheng med fagskoleforskriften § 26 slik det fremgår i departementets høringsnotat på side 23.

“Et minstekrav for å kunne stadfeste at det foreligger manglende skikkethet for yrket er likevel at minst ett av vurderingskriteriene i § 29 foreligger. Deretter må det vurderes om dette, alene eller

sammen med andre forhold, utgjør en mulig fare for liv, fysisk og psykisk helse, rettigheter og sikkerhet til de barn, unge og voksne i sårbare situasjoner som studenten vil komme i kontakt med i utdanningen eller i yrket.”

Kriteriene i fagskoleforskriften § 29 første ledd må derfor være oppfylt i en slik grad at de også utgjør en mulig fare for liv, fysisk og psykisk helse, rettigheter og sikkerhet til de barn, unge og voksne i sårbare situasjoner som studenten vil komme i kontakt med i utdanningen eller i yrket.

4.2. Departementets vurdering og forslag

Kriterier for skikkethetsvurdering er regulert i fagskoleforskriften § 29. Departementet ser at en naturlig forståelse av ordlyden i forskriften ikke formidler tydelig nok at nåværende fagskoleforskrift § 29 må anvendes i sammenheng med formålsbestemmelsen i fagskoleforskriften § 26. I forskriften § 29 fremgår det at “en student er uskikket dersom ett eller flere av følgende kriterier er oppfylt”. Dette peker mer i retning av at de opplistede kriteriene i § 29 innebærer en slik fare som beskrevet i forskriftens § 26.

Det er likevel nødvendig at kriteriene knyttes til farekravet med tanke på brukergruppen studiene retter seg mot. Hvis eksempelvis kriteriet i § 29 første ledd bokstav b foreligger, vil det være mulig å se for seg tilfeller der studenten ikke endrer uakseptabel adferd i samsvar med faglig veiledning, uten at dette umiddelbart gjør studenten til en “fare for liv, fysisk og/eller psykisk helse, rettigheter og sikkerhet til barn, unge eller voksne i sårbare situasjoner”. Det er først når den manglende evnen til å endre uakseptabel adferd utgjør en slik fare, at studenten vil være å anse som uskikket.

Departementet mener det bør fremgå tydeligere av forskriftsteksten at kriteriene i § 29 må være oppfylt i en slik grad at studenten er regnet for å utgjøre en fare i tråd med § 26. Departementet foreslår derfor en ordlydsendring i fagskoleforskriften § 29 første ledd.

5. Treårig fagskoleutdanning

5.1. Gjeldende rett

Hovedregelen etter fagskoleloven § 4 andre ledd første punktum er at fagskoleutdanning skal ha et innhold og omfang som tilsvarer et halvt år til to års utdanning på fulltid. Etter bestemmelsens andre ledd andre punktum kan imidlertid departementet, etter søknad fra styret for fagskolen, vedta at det kan gis fagskoleutdanning som i innhold og omfang tilsvarer tre års utdanning på fulltid. Fagskoleloven § 4 andre ledd tredje punktum gir departementet hjemmel til å gi forskrift om krav til innhold og omfang for treårige fagskoleutdanninger. Departementet har regulert dette nærmere i fagskoleforskriften § 42, der det i første ledd fremgår:

«Departementet avgjør søknad om unntak for å etablere fagskoleutdanning på mellom 120 og 180 studiepoeng på fulltid»

Videre er det fastsatt vilkår som alle må være oppfylt for å få behandlet søknaden. Ett av vilkårene er at «søker må dokumentere at utdanningens læringsutbytte, sammen med krav til autorisasjon eller sertifisering, ikke lar seg oppnå i løpet av to år», jf. forskriften § 42 andre ledd første punktum.

I Prop. 47 L (2017–2018) presiserer departementet at det kun i særlige tilfeller kan åpnes opp for treårig fagskoleutdanning, og at dette er et unntak som skal tolkes snevert:

«Kun i helt spesielle tilfeller vil treårig fagskoleutdanning være tillatt. Tillatelse kan for eksempel gis hvis internasjonale krav til yrkesutøvelse eller særlige krav til sertifisering eller krav om autorisasjon vil medføre at fagskoleutdanningen ikke kan gis innenfor en tidsramme på to år.»

5.2. Departementets vurdering og forslag

Departementet ser behov for å endre fagskoleforskriften § 42 om treårig fagskoleutdanning. Hensikten med endringen er både å ivareta formålet med unntaksregelen om fagskoleutdannings varighet og omfang i fagskoleloven § 4 andre ledd, og å sikre forutberegnelighet for søkerne.

Departementet viser til formuleringen i § 42 første ledd, der det kan gjøres unntak for å etablere fagskoleutdanning på «mellom 120 og 180 studiepoeng på fulltid». Departementet mener det ikke er riktig at det i forskriften skal stå på "fulltid". Etter fagskoleloven § 4 andre ledd andre punktum står det at departementet kan, etter søknad fra styret for fagskolen, vedta at det kan gis fagskoleutdanning som i innhold og omfang tilsvarer tre års utdanning på fulltid. Dette betyr ikke at utdanningen må ha en varighet på maks tre år, men utdanningen kan for eksempel skje over fire år på deltid, så lenge ikke innholdet og omfanget overskrider treårig utdanning på fulltid. Vi forslår å fjerne «på fulltid» i forskriftsbestemmelsen, fordi det kun er meningen å regulere et unntak for omfang i antall studiepoeng, ikke om utdanningen må gjennomføres på fulltid eller deltid.

Departementet mener at kravet i gjeldende fagskoleforskrift § 42 andre ledd første punktum om at «søker må dokumentere at utdanningens læringsutbytte, sammen med krav til autorisasjon eller sertifisering, ikke lar seg oppnå i løpet av to år», ikke har skapt tilstrekkelig forutberegnelighet for søkerne. Vi har også vurdert at det vil være vanskelig for søker å dokumentere at det vil være umulig å oppnå læringsutbyttet på to år. Videre vurderer departementet at det er overflødig å peke på læringsutbyttet i dette dokumentasjonskravet. Bakgrunnen for dette er at regelen ble utformet for å åpne for utdanninger som vil kreve lenger gjennomføringstid grunnet særlige krav til sertifisering, autorisasjon eller internasjonale krav til yrkesutøvelse. Læringsutbytte vil derfor falle på siden av denne vurderingen, dersom det er dokumentert at utdanningen vil oppfylle de øvrige krav.

Denne endringen bygger direkte på departementets vurdering og forslag i Prop. 47 L (2017–2018) og vil derfor være i tråd med fagskoleloven § 4. Departementets vurdering er derfor at en endring av fagskoleforskriften § 42 andre ledd første punktum styrker forutberegneligheten for søkerne.

6. Nasjonal klagenemnd

6.1. Gjeldende rett

Studentenes rettigheter ble styrket ved endringer i fagskoleloven i 2016.³ I denne sammenheng ble det også vedtatt å opprette et nasjonalt klageorgan for fagskoleutdanning, en Nasjonal klagenemnd for fagskoleutdanning. Begrunnelsen for dette var at en særskilt behandling i et nasjonalt klageorgan, vil sikre lik behandling nasjonalt og slik ivareta rettssikkerheten for studentene.

Fagskoleforskriften § 43 angir klagenemndas virkeområde. Det følger av bestemmelsen at klagenemnda skal behandle klager over enkeltvedtak truffet med hjemmel i fagskoleloven § 16 om samordnet opptak, og fagskoleloven §§ 24 til 27 om hhv. annullering av eksamen eller prøve, bortvisning og utestengning, og vurdering av skikkethet og politiattest, jf. fagskoleforskriften § 43.

Den nasjonale klagenemnda behandler klager på enkeltvedtak i det samordnede opptaket. Klagebehandlingen omfatter ikke fagskolenes opptaksvedtak, der de vurderer realkompetanse eller ferdigheter opp mot spesielle opptakskrav eller opptaksprøver etter nærmere regler fastsatt av fagskolen i forskrift. Slike vedtak kan påklages til den lokale klagenemnda ved fagskolen.

Den nasjonale klagenemndas oppnevning og sammensetning er regulert i fagskoleforskriften § 44. Oppnevning av klagenemnda gjøres av departementet, jf. første ledd. Klagenemndas sammensetning er regulert i andre ledd. Det skal totalt være syv medlemmer. Leder og nestleder skal «fylle de lovbestemte kravene til lagdommere» som følger av domstolloven. Videre skal det være to medlemmer med numeriske varamedlemmer som er ansatt ved en fagskole, og to medlemmer med ett varamedlem, valgt av og blant studentene. Endelig skal det være ett medlem med personlig varamedlem fra forvaltningsområdet for videregående opplæring. Videre følger det av bestemmelsens tredje ledd at lederne samt medlemmene som er ansatt ved en fagskole, skal oppnevnes for fire år. Til slutt fremgår det at Unit har ansvaret for klagenemndas sekretariat, jf. siste ledd.

Fagskoleforskriften § 45 angir regler vedrørende klagenemndas vedtak, og fastslår at vedtaksførhet foreligger når «lederen eller nestlederen og minst fire andre medlemmer, inkludert en studentrepresentant, er til stede», jf. første ledd. Videre angir bestemmelsen i annet ledd at saker om bortvisning og utestenging, vurdering av skikkethet og krav om politiattest avgjøres med «to tredels flertall». Klagenemndas avgjørelser i saker om opptak og annullering av eksamen eller prøve, skal derimot treffes med «alminnelig flertall». Leder eller nestleder, ved leders fravær, har dobbeltstemme når det foreligger stemmelikhet, jf. tredje ledd. I siste ledd fastslås det at klagenemndas vedtak ikke kan påklages.

³ Lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning (fagskoleloven), med endringer ved lov 17. juni 2016 nr. 68 om endringer i fagskoleloven (om studentrettigheter mv.)

6.2. Departementets vurdering og forslag

Bestemmelsene i kapittel 7 er utformet på en slik måte at man må lese bestemmelsene i sammenheng med kapitteloverskriften for å få klarhet i hvilken klagenemnd bestemmelsene omhandler. Departementet foreslår at "Nasjonal klagenemnd" inkluderes i de enkelte bestemmelsene for å tydeliggjøre innholdet og hva bestemmelsene regulerer, der forskriften i dag kun omtaler "klagenemnda".

Videre foreslår vi også at navnet på klagenemnda endres fra Nasjonal klagenemnd for fagskoleutdanning til Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning. Vi mener nemndas navn bør være i tråd med fagskoleloven § 4 første ledds definisjon av fagskoleutdanning, som er "høyere yrkesfaglig utdanning".

7. Akkreditering og kvalitetssikring

7.1. Akkreditering av fagskoleutdanning og fagområde i fagskoleforskriften – avslag og avvisning av søknader

7.1.1 Gjeldende rett

Det er i fagskoleforskriften §§ 47 andre ledd og 48 andre ledd fastsatt bestemmelser om muligheten til å avvise eller avslå søknader som enten klart ikke fyller vilkårene for akkreditering, eller som har mangler som gjør den uegnet for sakkyndig vurdering. Avvisning innebærer at en søknad blir vurdert til å ha formelle mangler som gjør at den ikke kan realitetsbehandles, mens avslag innebærer at innholdet i søknaden er vurdert, og at akkrediteringskravene er vurdert til ikke å være oppfylt.

7.1.2 Departementets vurdering og forslag

Utformingen av fagskoleforskriften §§ 47 andre ledd og 48 andre ledd gjør at de ulike grunnlagene for avslag og avvisning ikke fremgår tilstrekkelig tydelig. Departementet foreslår derfor at bestemmelsenes andre ledd deles i to på en slik måte at det blir tydelig at en søknad enten kan avvises som følge av at den har mangler som gjør den uegnet for sakkyndig behandling eller avslås som følge av at den klart ikke oppfyller vilkårene til akkreditering.

7.2. Akkreditering av studietilbud og institusjoner innenfor høyere utdanning i studiekvalitetsforskriften – avslag og avvisning av søknader

7.2.1 Gjeldende rett

Søknader om akkreditering skal i henhold til studiekvalitetsforskriften § 1-7 første ledd bokstav b vurderes av sakkyndige før NOKUT treffer vedtak i saken.

Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning 7. februar 2017 nr. 137 (studietilsynsforskriften) § 5-1 tredje ledd gir NOKUT adgang til å avvise søknader om akkreditering som ikke er egnet for sakkyndig evaluering. Et slikt vedtak om avvisning kan treffes dersom en akkrediteringssøknad har omfattende formelle mangler som gjør at den ikke kan realitetsbehandles av sakkyndige.

Verken studiekvalitetsforskriften § 1-7 første ledd eller studietilsynsforskriften § 5-1 tredje ledd gir NOKUT adgang til å *avslå* en søknad om akkreditering uten å oppnevne sakkyndige hvis søknaden klart ikke oppfyller vilkårene for akkreditering av studietilbud eller institusjoner innenfor høyere utdanning.

På fagskoleområdet kan NOKUT både avvise og avslå søknader uten å oppnevne sakkyndige, hvis en søknad har formelle mangler eller klart ikke oppfyller akkrediteringsvilkårene.⁴

7.2.2 Departementets vurdering og forslag

På fagskoleområdet har NOKUT siden 2019 hatt adgang til å både avvise og avslå søknader om akkreditering.⁵ NOKUT kan *avvise* søknader uten å oppnevne sakkyndige hvis en søknad har omfattende formelle mangler. I tillegg kan NOKUT *avslå* søknader uten å oppnevne sakkyndige hvis søknaden klart ikke oppfyller vilkårene for akkreditering.

I høringsnotatet der departementet foreslo denne endringen for fagskoleområdet, påpekte departementet at "*[f]orslaget antas å ha positive virkninger både ved at NOKUT sparer direkte utgifter og saksbehandlerkapasitet, og ved at NOKUTs sakkyndige bruker sin tid på søknader der det foreligger tilstrekkelig grunnlag for vurdering. For søkerne kan det ha positiv virkning at begrunnet avvisning eller avslag kommer raskt, slik at ny søknad kan forberedes*".

Departementet foreslår at de samme grunnlagene som gjelder for avslag og avvisning av søknader om akkreditering på fagskoleområdet, også skal gjelde for søknader om akkreditering av studietilbud og institusjoner innenfor høyere utdanning. Derfor foreslår departementet å innføre en hjemmel i studiekvalitetsforskriften til å *avslå* søknader om akkreditering uten å oppnevne sakkyndige, hvis søknaden klart ikke oppfyller vilkårene for akkreditering. Samtidig foreslår departementet å flytte hjemmelen for *avvisning* av søknader uten sakkyndige, hvis søknaden har flere formelle mangler, fra studietilsynsforskriften til studiekvalitetsforskriften.

Departementet viser til at sakkyndige har en veldig viktig funksjon i å vurdere søknader om akkreditering. Samtidig er det ikke god bruk av ressurser å sende søknader til sakkyndige når søknaden *klart* ikke oppfyller vilkårene for akkreditering, eller når søknaden har for omfattende formelle mangler til at den kan behandles. I akkrediteringssaker gir NOKUT søkere anledning til å rette mindre mangler før vedtak treffes, dersom dette kan gjøres innenfor en rimelig frist. Denne praksisen vil videreføres.

Departementet understreker at der det er *tvil* om en søknad vil kunne vurderes av sakkyndige og potensielt føre til en akkreditering, vil den alltid sendes til sakkyndig vurdering. Hvorvidt ett eller flere vilkår for akkreditering klart ikke er oppfylt, må vurderes konkret ut fra den enkelte søknad opp mot akkrediteringsvilkårene. I praksis vil dette først og fremst være aktuelt ved vurdering av akkrediteringsvilkår som er lite skjønnspreget. Dette fordi tvil om vilkårene er oppfylt oftere vil foreligge ved vurdering av skjønnspregede vilkår enn ved for eksempel kvantitative vilkår.

⁴ Fagskoleforskriften §§ 47 andre ledd og 48 andre ledd.

⁵ Fagskoleforskriften §§ 47 andre ledd og 48 andre ledd.

Eksempler på vilkår, som mest aktuelt vil kunne medføre avslag uten at det oppnevnes sakkyndige, er kvantitative krav til fagmiljøet i form av ansatte i en definert stillingstype, krav til at en institusjon som gis akkreditering som høyskole skal ha akkreditering for minst ett studietilbud som gir rett til å tildele lavere grad alene, og ha uteksaminert lavere grads kandidater i minst tre år, krav til at studietilbud skal ha ordninger for internasjonal studentutveksling, samt krav til sammensetningen av institusjonens styre.

Avvisning og avslag uten sakkyndige har fordeler for alle involverte parter:

- Søkere får en mye raskere tilbakemelding på søknaden, raskere veiledning fra NOKUT og bedre tid før neste søknadsfrist til å forbedre søknaden
- Sakkyndige blir ikke bedt om å vurdere søknader som klart ikke vil kunne føre til et positivt akkrediteringsvedtak
- NOKUT bruker ressurser på raskere veiledning av søkere og behandling av søknader som kan føre til et positivt vedtak, framfor å bruke ressurser på søknader som er uegnet til sakkyndig vurdering

Regler for klageadgang på NOKUTs vedtak, inkludert vedtak om avvisning og avslag, følger av forvaltningsloven § 28 og studiekvalitetsforskriften § 1-9 andre ledd.

Departementet viser til forslag til endringer i studiekvalitetsforskriften § 1-7 første ledd, der det foreslås å tilføye et tredje punktum. Der foreslås det å både innføre en hjemmel for avslag av akkrediteringssøknader uten å oppnevne sakkyndige, samt å flytte hjemmelen for avvisning av slike søknader fra studietilsynsforskriften til studiekvalitetsforskriften. Ordlyden i forslaget er den samme som foreslås i fagskoleforskriften §§ 47 andre ledd og 48 andre ledd.

7.3 Bortfall av akkreditering av fagskoleutdanning

7.3.1 Gjeldene rett

Det følger av fagskoleforskriften § 52 at akkreditering bortfaller dersom fagskolen ikke har tatt opp studenter og ingen studerer ved utdanningen i løpet av tre år etter vedtak om akkreditering. Dette gjelder ikke dersom fagskolen i løpet av siste tre år har hatt studenter ved samme akkrediterte fagskoleutdanning ved et annet studiested eller gjennom en annen organiseringsform.

7.3.2 Departementets vurdering og forslag

Krav til fagmiljø, jf. forskrift 23. april 2020 nr. 853 om akkreditering av og tilsyn med høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoletilsynsforskriften) § 2-3 forutsetter at akkrediterte fagskoleutdanninger kan vise til at studenter gjennomfører utdanningen. En akkreditert fagskoleutdanning som ikke har hatt studenter på en stund, kan svekke tilliten til at vilkårene som lå til grunn for akkrediteringen fremdeles er oppfylt. Det er derfor behov for en bestemmelse som regulerer de tilfeller der det ikke tas opp studenter og/ eller dersom ingen studerer ved utdanningen over tid. Dette følger i dag av fagskoleforskriften § 52. Dersom det har gått tre år siden vedtak om akkreditering, og ingen har studert eller blitt tatt opp som studenter ved utdanningen i denne perioden, bortfaller akkrediteringen.

Departementet ser imidlertid behov for at bestemmelsen også omfatter de tilfeller der fagskoleutdanningen ikke tar opp studenter eller ingen studerer der over tid, uavhengig av tidsforløpet siden akkreditering, dvs. at det ikke lenger skal være en tidsfrist på maksimalt tre år fra akkrediteringsdato. Slik bestemmelsen nå er formulert vil en fagskoleutdanning beholde akkrediteringen dersom den faller inn under kriteriene i bestemmelsen, men det har gått lenger enn tre år siden vedtak om akkreditering. Ved å la bestemmelsen om bortfall gjelde uavhengig av akkrediteringstidspunkt, vil bedre sikre at formålet bak bestemmelsen oppfylles.

8. Godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning

8.1. Gjeldende rett

I fagskoleforskriften § 58 er det fastsatt nærmere regler for NOKUTs vedtak om generell godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. Det følger av fagskoleforskriften § 58 andre ledd at NOKUT kan stille krav til at den utenlandske fagskoleutdanningen skal være underlagt tilfredsstillende kvalitetssikring.

Andre ledd regulerer krav til at den utenlandske fagskolen skal være underlagt tilfredsstillende kvalitetssikring. NOKUT skal påse at søkerens utdanning er reell og at utdanningen er oppnådd ved en institusjon som har rett til å tilby utdanningen. NOKUT kan ikke godkjenne utdanninger som er falske eller som stammer fra en diplommølle (diploma mill) eller lignende.

Når det gjelder kvalitetssikring, er bestemmelsen utformet med sikte på å omfatte utdanninger fra utdanningssystemer som skiller seg fra det norske. I utlandet varierer det hvorvidt sentrale myndigheter eller andre godkjenner eller akkrediterer utdanningsløp og tilbydere. Tilbydere av fagskoleutdanninger er heller ikke nødvendigvis del av et offentlig fastlagt kvalitetssikringssystem. Ved å stille krav om offentlig godkjenning av studietilbud eller tilbydere i utlandet for å kunne få en generell godkjenning av utdanningen sin i Norge, vil søkere fra enkelte områder kunne være avskåret fra å oppnå godkjenning her, selv om de har fullført fagskoleutdanning i utlandet. Kvaliteten på den fullførte fagskoleutdanningen som godkjennes må likevel være tilfredsstillende. Vurderingsmomenter i den forbindelsen vil være om utdanningsløpet er styrt av regelverk og tilbys av en organisasjon som har en administrasjon og egnede lokaler, nødvendig utstyr, kompetente undervisere med mer.

8.2. Departementets vurdering og forslag

Forskriften § 58 andre ledd regulerer krav til kvalitetssikring. Krav om akkreditering eller offentlig godkjenning er et vurderingskriterium som inngår i saksbehandlingen, og er ikke en del av vedtaket som sådan. Krav om akkreditering eller offentlig godkjenning er et minimumskriterium for godkjenning, og bør derfor ha særskilt hjemmel i forskrift. Siden dette inngår i saksbehandlingen, foreslår departementet at § 58 andre ledd flyttes til § 57 tredje ledd.

Forslag til endring er ikke ment å endre innholdet i bestemmelsen.

9. Andre endringer

I Prop. 111 L (2020–2021) om blant annet endringer i fagskoleloven foreslår regjeringen ny § 4 a i fagskoleloven. Forslaget innebærer blant annet å fjerne krav til fagskoleutdanningens minstelengde, se punkt 4.2 i lovproposisjonen. Dersom Stortinget vedtar lovforslaget bør fagskoleforskriften § 38 første punktum oppheves. Bestemmelsen forutsetter at studenten må ha avlagt 30 studiepoeng ved fagskolen for at fagskolen skal skrive ut vitnemål. Dersom kravet til fagskoleutdanningens minstelengde oppheves er ikke denne bestemmelsen lenger relevant.

10. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene vil i hovedsak presisere innholdet i de ulike bestemmelsene. Departementet kan ikke se at disse vil ha økonomiske konsekvenser av nevneverdig betydning.

Endringsforslaget som berører fastsettelse av hvilke utdanninger det skal gjennomføres skikkethetsvurdering ved, vil ha administrative konsekvenser, men det vil trolig ikke medføre stor grad av merarbeid. Det vil kun være fastsettelsesprosessen som endres, da fagskolene allerede er pålagt å forskriftsfeste hvilke utdanninger som omfattes av skikkethet.

Forslaget om endring i studiekvalitetsforskriften vil medføre en mer effektiv ressursbruk for NOKUT samt raskere tilbakemelding til søkere.

Videre finner vi grunn til å anta at klarhet i hva som kreves generelt vil være arbeidsbesparende for forskriftens brukergruppe og forvaltningen.

11. Forslag til endringer

11.1. Fagskoleforskriften

I forskrift 11. juli 2019 nr. 1005 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 2 bokstav c) skal lyde:

c) Realkompetansevurdering: En prosess for å vurdere den enkeltes kompetanse opp mot fastsatte kriterier. Vurderingen kan føre til opptak til fagskoleutdanning eller fritak fra deler av en fagskoleutdanning.

§ 3 andre ledd skal lyde:

(2) Departementet kan unnta enkeltutdanninger ved offentlige fagskoler fra deltakelse i det samordnede opptaket. Unntak kan innvilges dersom utdanningen har oppstartstidspunkt utenom ordinær semesterstart, utdanningen har kort varighet eller andre særlige grunner.

§ 7 tredje ledd skal lyde:

Realkompetansevurdering kan ikke foretas for opptakskrav fagskolene har fastsatt som gjelder yrkesgodkjenning, autorisasjon eller sertifisering etter annen lovgivning.

§ 14 første ledd skal lyde

(1) Rangering av kvalifiserte søkere skjer ved utregning av poeng.

§ 29 første ledd skal lyde:

(1) En student er uskikket dersom ett eller flere av følgende kriterier er oppfylt *på en slik måte at studenten utgjør en fare etter § 26:*

- a. studenten viser manglende vilje eller evne til omsorg, forståelse, innlevelse og respekt for barn, unge og voksne i sårbare situasjoner
- a. studenten viser manglende vilje eller evne til å endre uakseptabel adferd i samsvar med faglig veiledning
- b. studenten opptrer ikke i tråd med regelverk for helse, miljø og sikkerhet, prosedyrer og kvalitetssystemer, og dette kan utgjøre en fare for liv og helse
- c. studenten viser truende eller krenkende adferd i studiesituasjonen, eller overfor barn, unge eller voksne i sårbare situasjoner.

§ 38 første ledd første punktum oppheves

§ 42 første og andre ledd skal lyde:

(1) Departementet avgjør søknad om unntak for å etablere fagskoleutdanning på mellom 120 og 180 studiepoeng ~~på fulltid~~. *Det er et vilkår for å få behandlet søknaden at utdanning av et slikt omfang er nødvendig ut fra internasjonale krav til yrkesutøvelse, særlige krav til sertifisering eller autorisasjon eller særlige krav i lov eller i medhold av lov.*

(2) *Søker må dokumentere at det foreligger krav til autorisasjon eller sertifisering som gjør det nødvendig at fagskoleutdanningen har en varighet som tilsvarer mer enn to år på fulltid. Søker må dokumentere at det er etterspørsel etter denne typen kompetanse.*

Kapittel 7 overskriften skal lyde:

Kapittel 7. Nasjonal klagenemnd for høyere yrkesfaglig utdanning

§ 43 skal lyde:

Den nasjonale klagenemndas oppgave er å behandle klager over enkeltvedtak truffet med hjemmel i:

- a. fagskoleloven § 16 om opptak gjennom samordnet opptak, unntatt fagskolens opptaksvedtak om realkompetanse jf. § 7 første ledd eller spesielle opptakskrav jf. § 7 femte ledd
- b. fagskoleloven § 24 om annullering av eksamen eller prøve
- c. fagskoleloven § 25 om bortvisning og utestenging
- d. fagskoleloven § 26 om vurdering av skikkethet
- e. fagskoleloven § 27 om politiattest

§ 44 første ledd skal lyde:

(1) *Den nasjonale klagenemnda oppnevnes av departementet.*

§ 45 første ledd skal lyde:

(1) *Den nasjonale klagenemnda er vedtaksfør når lederen eller nestlederen og minst fire andre medlemmer, inkludert en studentrepresentant, er til stede.*

§ 47 andre ledd skal lyde:

(2) NOKUT kan avvise behandling av søknad uten å oppnevne sakkyndige dersom søknaden har mangler som gjør den uegnet for sakkyndig behandling. NOKUT kan avslå en søknad uten å oppnevne sakkyndige dersom søknaden klart ikke oppfyller vilkårene for akkreditering.

§ 48 andre ledd skal lyde:

(2) NOKUT kan avvise behandling av søknad uten å oppnevne sakkyndige dersom søknaden har mangler som gjør den uegnet for sakkyndig behandling. NOKUT kan avslå en søknad uten å oppnevne sakkyndige dersom søknaden klart ikke oppfyller vilkårene for akkreditering.

§ 52 skal lyde:

Dersom det ikke har blitt tatt opp studenter og ingen studerer ved utdanningen i løpet av *tre sammenhengende år, bortfaller* akkrediteringen av fagskoleutdanningen. Dette gjelder ikke dersom fagskolen i løpet av siste tre år har hatt studenter ved samme akkrediterte fagskoleutdanning ved et annet studiested eller gjennom en annen organiseringsform.

§ 58 nåværende andre ledd blir ny § 57 tredje ledd

11.2. Studiekvalitetsforskriften

I forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 1-7 første ledd tredje punktum skal lyde:

NOKUT kan avvise behandling av søknad uten å oppnevne sakkyndige dersom søknaden har mangler som gjør den uegnet for sakkyndig behandling. NOKUT kan avslå en søknad uten å oppnevne sakkyndige dersom søknaden klart ikke oppfyller vilkårene for akkreditering.