

Vår saksbehandler
Ingrid Olsen Fossum

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Vår dato
21.05.2019
Deres dato
2019-03-11

Ugradert

Vår referanse
19/00097-2
Deres referanse

Høringssvar - Ny forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning

Det vises til Kunnskapsdepartementets brev om høring av forslag til ny forskrift om høyere yrkesfaglig utdanning, med høringsfrist 7. juni 2019 (ref. 19/1010). Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (heretter Unit) takker for muligheten til å komme med innspill. Vi har vurdert departementets forslag, og vil med dette avgi våre merknader.

Kapittel 1 – Generelle bestemmelser

Forskriftens kapittel 1 inneholder generelle bestemmelser, herunder bestemmelser om deltakelse i det samordnede opptaket, innhenting av opplysninger i tillegg til definisjoner av enkelte begrep. Unit har merknader til departementets forslag til §§ 3, 4 og 5.

§ 3 Deltakelse i det samordnede opptaket for fagskoleutdanning

I den foreslåtte § 3 uttales det at «Opptak til fagskoleutdanning ved offentlige fagskoler organiseres gjennom det samordnede opptaket til fagskoleutdanninger ved [Unit]».

Unit mener det ville vært hensiktsmessig med en bestemmelse som klargjorde hvilken myndighet Unit har i denne forbindelse. En lignende bestemmelse finnes ikke for universitets- og høyskolesektoren, men med henvisning til at et samordnet opptak er nytt for de fleste fagskoler, ser vi at det ville vært en fordel å fastsette rammene for Units myndighet i forskriften. Unit foreslår ett nytt tredje ledd i § 3:

(3) Som en del av samordningsprosessen kan Unit fatte vedtak og vedta retningslinjer som er styrende for sektoren og søkerne til det samordnede fagskoleopptaket.

Unit viser her til at det vil være nødvendig å fastsette frister o.l. både for fagskolene om når de må melde inn sine studier som skal være med i det samordnede opptaket, og en søknadsfrist for søkerne.

Fagskolene tilbyr i dag ulike kurs og utdanninger av kortere varighet. I den sammenheng kan det være ønskelig for enkelte fagskoler å ta opp søkere til halvårige programmer både vår og høst, og andre enkeltemner eller moduler. Opptak til slike kurs eller moduler er ikke i dag hensiktsmessig å gjennomføre gjennom det Samordnede opptaket, med strenge krav til frister og lignende. Et forslag til en presisering i § 3 kan være at samordning er hovedregelen for «opptak til offentlige fagskoler til studieprogrammer med en varighet på 30 studiepoeng eller mer»

§ 4 Innhenting av personopplysninger hos fagskolene

Det er foreslått å forskriftsfeste behandlingsgrunnlaget for den behandlingen av personopplysninger som finner sted i forbindelse med fagskoleopptaket i § 4. Bestemmelsen angir blant annet hvilke personopplysninger som kan behandles, jf. bestemmelsen annet ledd.



Unit gjør oppmerksom på at det også vil kunne være aktuelt å behandle andre opplysninger i forbindelse med fagskole opptaket. Dette vil for eksempel være opplysninger om en student er oppmeldt til fagprøve /svenneprøve. Units vurdering er at det ikke er klart om en slik opplysning omfattes av det som er nevnt i forslaget til denne bestemmelsen. Unit foreslår derfor å føye til en formulering om at også disse opplysningene kan behandles i forbindelse med opptaket.

I tillegg mener Unit det vil være hensiktsmessig og for eksempel kunne hente ut opplysninger om førerkort og lignende fra offentlige registre, dersom dette er opplysninger som er nødvendig for å behandle en søknad om opptak. Det samme gjelder andre typer for sertifiseringer og autorisasjoner. Unit ber derfor om at disse opplysningene også nevnes i forskriften.

Også opplysninger fra Vernepliktsverket om avtjent førstegangstjeneste, samt opplysninger fra Arbeidstakerregisteret, vil være aktuelt å kunne innhente på sikt.

§ 5 Innhenting og behandling av personopplysninger i det samordnende opptaket

Bestemmelsen gir Unit en egen hjemmel til å behandle personopplysninger i forbindelse med fagskoleopptaket. Unit viser til at det i universitets- og høyskoleloven (uhl.) er en bestemmelse i § 4-16 hvor Samordna opptak er delegert behandlingsansvaret for personopplysningene i det Samordnede opptaket. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse i fagskoleloven. Unit mener bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven gir en tydelig plassering av behandlingsansvaret, og mener en tilsvarende bestemmelse også bør gjelde i forbindelse med det samordnede opptaket til fagskoler. Unit ser at den passende plassering av en slik bestemmelse for eksempel kan være § 5, eller en egen paragraf i forskriften eller i fagskoleloven.

Kapittel 2 Opptakskrav

Forskriftens kapittel to inneholder bestemmelser om hvilke krav som stilles til en søker for at vedkommende skal være kvalifisert for opptak.

Innledningsvis ønsker Unit å vise til at det i uhl. § 3-6 sjette ledd er en bestemmelse som medfører at dersom en utdanningsinstitusjon fatter et vedtak om at en søker har oppnådd generell studiekompetanse, er dette også bindende for øvrige institusjoner. Det er ikke foreslått en lignende bestemmelse i forskriften, og det er heller ikke en slik bestemmelse i dagens fagskolelov. Unit mener en slik bestemmelse også vil være hensiktsmessig for fagskolesektoren, og på tvers av fagskolesektoren og universitets- og høyskolesektoren. Unit mener en slik bestemmelse naturlig hører hjemme i forskriftens kapittel to eller i fagskoleloven.

I en slik bestemmelse vil det være viktig å få frem to ulike momenter:

- 1) at vedtak fattet av en fagskole også er gyldig for andre fagskoler
- 2) at vedtak om GSK fattet av UH også er gyldig for fagskolene Dette gir ikke minst et godt grunnlag for automatisering og effektivisering av saksbehandlingen.

For at vedtak og generell studiekompetanse, fattet av en fagskole, skal bli bindende for ent universitet eller en høyskole antar Unit at det vil være nødvendig å endre uhl. § 3-6 sjette ledd.

§ 6 Kvalifisering for opptak

Bestemmelsens første ledd angir hva som er alminnelig opptaksgrunnlag for opptak til fagskoler. Unit antar at 3-årig yrkesfaglig opplæring fremdeles skal være et gyldig kvalifikasjonsgrunnlag. Unit mener derfor at dette bør nevnes i bestemmelsens første ledd. Etter Units vurdering er ikke en henvisning til «Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring nivå 4» etter generell studiekompetanse, tilstrekkelig for at

yrkesopplæring er inkludert som opptaksgrunnlag. En naturlig tolkning av denne bestemmelsen slik den er nå, er at søkerne må ha oppnådd generell studiekompetanse etter rammeverkets nivå 4B. For øvrig vil en slik henvisning til rammeverket også være unødvendig da § 6 annet ledd regulerer hva som gir generell studiekompetanse.

Videre er det Units oppfatning at bestemmelsens tredje ledd fremstår som noe uklar. Slik denne bestemmelsen er formulert nå, virker det som om den bare noe om innholdet i studiet, og ikke noe om hvilke opptakskravene som er for de ulike studiene.

Godkjenning av sammenhengen mellom det faglige innholdet i et studium og kvalifikasjonene det bygger på, er en sak for NOKUT eller andre akkrediteringsorgan, ikke for det samordnete opptaket. Dersom bestemmelsen er ment å regulere dette, bør den etter Units vurdering plasseres et annet sted.

Units oppfatning er at bestemmelsen trolig er ment som at det skal være et rimelig forhold mellom vedtak om hva studiet "bygger på" og hva som er de formelle opptakskravene. Da bør det heller kunne stå noe slikt som: " skal på fagskolenivå bygge på fag- eller svennebrevet eller yrkeskompetansen, og ha opptakskrav som samsvarer med det." Unit er imidlertid klar over at departementet vil endre denne bestemmelsen før den blir vedtatt.

Unit har utformet et forslag til endringer i bestemmelsen:

§ 6 Kvalifisering for opptak

(1) Opptak til fagskoleutdanning krever enten relevant fag- eller svennebrev, ~~eller generell studiekompetanse, jf. Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring nivå 4, fullført og bestått 3-årig yrkesfaglig opplæring eller tilsvarende realkompetanse.~~

(2) Generell studiekompetanse reguleres av forskrift om opptak til høgre utdanning av 6. januar 2017 nr. 13 § 2-1, samt §§ 2-3 og 2-4 om opptak på grunnlag av henholdsvis fullført høyere utdanning og fullført fagskoleutdanning, med mindre noe annet følger av denne forskriften.

(3) Utdanninger i fag eller fagområde som i videregående opplæring fører til fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse, skal på fagskolenivå bygge på fag- eller svennebrevet, yrkeskompetansen ~~eller tilsvarende realkompetanse.~~

§ 8 Utfyllende regler for søkere med utenlandsk utdanning

I denne bestemmelsen foreslås det regulert egne krav for hvordan søkere med utenlands utdanningsbakgrunn kan kvalifisere seg for opptak til fagskoler. Unit har særlig kommentarer til det foreslåtte norskkravet.

Bestemmelsen er inspirert av regelen som gjelder for søkere med utenlandsk utdanningsbakgrunn for opptak til universiteter og høyskoler. For fagskoleutdanninger hvor det er krav om generell studiekompetanse for å være kvalifisert vil disse bestemmelsene gjelde. I forslaget til § 8 foreslår departementet egne regler for opptak der kravet er yrkesfaglig utdanning. Det er de samme testene som kreves for opptak, men det er tilstrekkelig om søkerne har bestått de på et lavere nivå, enn hva som er kravet for opptak til universiteter og høyskoler.

Unit mener dette nivået er for lavt til at søkerne skal klare å gjennomføre en utdanning på nivå 5 etter kvalifikasjonsrammeverket. I universitets- og høyskolesektoren er tilbakemeldingene ofte at søkerne som dokumenterer norskkravet ved en av språktestene, ikke har de nødvendige ferdighetene i norsk som er nødvendig for å fullføre studiet. Om departementet velger å stille mindre strenge krav for opptak til fagskoler, er det nærliggende å tro at søkerne som akkurat klarer å oppfylle dette kravet, ikke vil klare å gjennomføre utdanningen.



Videre mener Unit at det er en utfordring å nå ut med korrekt informasjon om hvilket krav som gjelder for hvilke søkere. To ulike norskkrav for ulike søkergrupper vil kunne oppleves som forvirrende, spesielt for søkere fra andre land hvor skille ikke er like skarpt mellom det vi kjenner som studiespesialiserende og yrkesfaglig i Norge.

§ 9 Opptak på visse vilkår (betinget opptak)

Det er i § 9 foreslått at søkere kan få opptak til fagskolestudium selv om de ikke er kvalifisert, dersom de oppfyller visse vilkår. Bestemmelsen er inspirert av en tilsvarende bestemmelse for opptak til høyere utdanning, som åpner for at søkere kan få opptak til en høyere utdanning, selv om de ikke oppfyller kvalifikasjonskravene innen fristen. Dette gjelder i all hovedsak de tilfellene hvor en søker har vært forhindret fra å avlegge en skoleeksamen grunnet sykdom eller lignende. Etter bestemmelsens ordlyd må det foreligge «spesielle omstendigheter» som har medført at søkeren ikke har hatt anledning til å avlegge denne eksamenen.

Det er flere vilkår søkeren må oppfylle for å få et slikt betinget opptak. Søkeren må for det første dokumentere at vedkommende har hatt gyldig fravær fra den aktuelle eksamenen. For det andre må søkeren ha karakteren 2 eller bedre i standpunkt i det aktuelle faget. Et tredje vilkår er at søkeren ikke allerede har avlagt eksamen i det aktuelle faget. Unntaksordningen er bare ment å gjelde obligatoriske eksamenstrekk. En fjerde forutsetning for at en søker kan få et slikt betinget opptak, er at søkeren oppfyller karakterkravene etter at eksamen i det aktuelle faget er avlagt.

Så langt er denne bestemmelsen lik den som gjelder for betinget opptak i universitets- og høyskolesektoren. Fagskolene har i tillegg lenge praktisert en ordning hvor søkere får opptak til en utdanning, selv om de ikke har bestått fag- eller svenneprøven ennå. Dette har departementet tatt høyde for, ved å anse dette som en spesiell omstendighet som gir rett til betinget opptak. Unit er redd at dette vil skape forvirring, og mener det er lite hensiktsmessig å regulere dette i samme bestemmelse.

Denne ordningen er, slik Unit har fått inntrykk av, veldig praktisk. Mange av søkerne som nettopp har fullført lærlingtid har ikke anledning til å avlegge fag- eller svenneprøven før opptaket til fagskolene er gjennomført. For å unngå at disse søkerne må vente ett helt år før de kan fortsette på utdanningen, får de altså opptak på den betingelse at de kan dokumentere at de er oppmeldt til fagprøven og skal avlegge denne innen en gitt frist. At dette er en praktisk ordning tilsier at det rent språklig er vanskelig å anse det som en «spesiell omstendighet».

Videre er det helt andre vilkår som må oppfylles. Ved spesielle omstendigheter er det en lang rekke krav søkeren må dokumentere for å få rett til betinget opptak. Ved sen fag- eller svenneprøve trenger søkerne kun å dokumentere at de er oppmeldt til fagprøven. For øvrig ligner ordningene ved at studenten mister studieplassen sin dersom vedkommende ikke består fagprøven, og studenten vil da heller ikke få med seg resultatet av eventuelle avlagte eksamener.

På bakgrunn av at bestemmelsens tredje til sjette ledd gjelder for begge ordningene ser Unit at det kan virke fordelaktig å regulere de i samme bestemmelse, men mener uansett at dette må gjøres på en annen måte enn hva som er foreslått. Units forslag er å regulere det i to ulike bestemmelser:

§ 9 Opptak på visse vilkår ved spesielle omstendigheter (betinget opptak)

(1) Søkere som på grunn av spesielle omstendigheter ikke kan avlegge eksamen i videregående opplæring, og som derfor ikke er kvalifisert for opptak til fagskoler som er omfattet av denne forskriften, kan få opptak til fagskoleutdanning **dersom følgende vilkår er oppfylt på visse vilkår:**

- a) søkeren består eksamen i ett eller flere fag i videregående opplæring i løpet av første semester etter opptak
- b) søkeren har standpunktkarakteren 2 eller bedre i faget,
- c) ikke allerede har avsluttende vurdering i faget, og

- d) oppfyller fastsatte karakterkrav når eksamen er avlagt.
- (2) Med spesielle omstendigheter menes sykdom, ulykker eller dødsfall i nær familie. ~~Fagskolen kan gi betinget opptak på grunn av andre spesielle omstendigheter, blant annet at prøven for å oppnå fag- eller svennebrev avlegges i løpet av høstsemesteret.~~
- (3) Søkeren som har fått opptak på visse vilkår, kan ikke få reservert studieplass til senere opptak.
- (4) Studenter med opptak på visse vilkår som ikke oppfyller opptakskravene innen den fastsatte fristen, mister studieplassen og studieretten.
- (5) Studenter som går opp til eksamen i en utdanning de har fått opptak til på visse vilkår, får ikke denne eksamen godkjent som bestått uten at opptakskravet er oppfylt.
- (6) Den fagskolen som gir et betinget opptak, skal så langt det er mulig og rimelig, legge til rette for at studenten både kan gå opp til utsatt eksamen i videregående opplæring og gjennomføre utdanningen det er gitt betinget opptak til. Dersom fagskolene ikke finner å kunne legge til rette på denne måten, skal studenten få forlenget opptaket på visse vilkår til neste gang det blir arrangert utsatt eksamen i det aktuelle faget i videregående opplæring.

§ 10 Opptak på visse vilkår ved sen fag- eller svenneprøve (betinget opptak)

- (1) Søkere som ikke har dokumentert fullført og bestått fag/svenneprøve innen den fastsatte fristen, og som derfor ikke er kvalifisert for opptak til fagskoler som er omfattet av denne forskriften, kan få opptak til fagskoleutdanning dersom de kan dokumentere at de skal gjennomføre fag/ svenneprøven i løpet av det påfølgende semesteret.
- (2) Søkeren som har fått opptak uten bestått fag/ svenneprøve, kan ikke få reservert studieplass til senere opptak.
- (3) Studenter med opptak på visse vilkår som ikke oppfyller opptakskravene innen den fastsatte fristen, mister studieplassen og studieretten.
- (4) Studenter som går opp til eksamen i en utdanning de har fått opptak til på visse vilkår, får ikke denne eksamen godkjent som bestått uten at opptakskravet er oppfylt.
- (5) Den fagskolen som gir et betinget opptak, skal så langt det er mulig og rimelig, legge til rette for at studenten både kan gå opp til fag/ svenneprøven i videregående opplæring og gjennomføre utdanningen det er gitt betinget opptak til. Dersom fagskolene ikke finner å kunne legge til rette på denne måten, skal studenten få forlenget opptaket på visse vilkår til neste gang det blir arrangert utsatt eksamen i det aktuelle faget i videregående opplæring.

Kapittel 3 Rangering ved opptak

Forskriftens kapittel tre regulerer hvordan søkerne skal rangeres i forbindelse med opptak til de ulike studiene. Unit ønsker å foreslå en liten presisering i forslaget § 16.

§ 16 Rangering på grunnlag av opptaksprøve

Bestemmelsen regulerer hvordan rangeringen skal foregå ved opptak til studier som har krav om opptaksprøve. Det fremgår av bestemmelsen at disse søkerne både skal rangeres på bakgrunn av §§ 12 til 15 og opptaksprøven.

I universitets- og høyskolesektoren er det valgfritt for institusjonene hvordan søkerne skal rangeres dersom det er krav om opptaksprøve til studiet. Institusjonene kan velge om de vil rangere søkerne enten kun på bakgrunn av vitnemål, både vitnemål og opptaksprøve eller kun opptaksprøven. Da forslaget fra departementet fraviker ordningen som gjelder for opptak til universitets- og høyskolesektoren, foreslår Unit en presisering i bestemmelsen, for å gjøre den enda tydeligere:

§ 16 Rangering på grunnlag av opptaksprøve

Søkere til fagskoleutdanning som har opptaksprøve som spesielt opptakskrav, skal rangeres på grunnlag av både § 12 til § 15 ~~og~~ i tillegg til opptaksprøve.

Kapittel 4 Politiattest

Forskriftens kapittel 4 regulerer i hvilke tilfeller søkere som får tilbud om en studieplass må fremlegge politiattest, og hvilke merknader som skal påføres den aktuelle politiattesten. Bestemmelsene er i stor grad de samme som gjelder for opptak til universitets og høyskolesektoren. Unit har sekretariatsfunksjonen for klager fra studenter der institusjonen har vedtatt at studenten ikke kan delta i praksisopplæringen på grunn av merknadene som fremkommer på politiattesten. Selv om Unit kun har sekretariatsfunksjonen, og ikke har noen egen myndighet på dette området, ønsker vi å påpeke enkelte utfordringer som Felles klagenemnd opplever



med reglene som gjelder for universitets- og høyskoleloven. Disse har Felles klagenemnd også meddelt departementet i forbindelse med utvalget som skal utrede forslag til en ny universitets- og høyskolelov.

§ 17 Generelt

Felles klagenemnd uttaler at de i behandlingen av disse sakene har merket seg at det er behov for å se på forholdet mellom barneomsorgsattest regulert av politiregisterloven § 39 og bestemmelser gitt i spesiallovgivning for bestemte yrker. Det følger av uhl. § 4-9 annet ledd at dersom det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøving, vil disse gjelde tilsvarende for studenter som deltar i praksisstudier eller klinisk undervisning. En lignende bestemmelse er foreslått i departementets forslag til § 1 tredje ledd. Felles klagenemnds erfaring er at en slik bestemmelse har et omfang som kan gå utover det som vurderes som formålstjenlig i forbindelse med opptak til fagskoleutdanninger. Som et illustrerende eksempel har Felles klagenemnd vist til yrker som vil være omfattet av særlovgivning i form av helse- og omsorgstjenesteloven (hol.) § 5-4. Nevnte bestemmelse henviser til flere lovbestemmelser i straffeloven enn det politiregisterloven § 39 gjør.

Felles klagenemnd har behandlet en sak hvor en sykepleierstudent ble utestengt fra praksisopplæring fordi studentens politiattest hadde anmerkning tilknyttet straffeloven § 324, det vil si underslag. Felles klagenemnd mener at denne type lovbrudd ikke kan sies å ligge i kjerneområdet for de straffbare handlingene reglene om politiattest skal ramme. Forarbeidene til bestemmelsen om barneomsorgsattest i politiregisterloven nevner særskilt seksual-, volds- og ransforbrytelser. Der studenten er domfelt for brudd på disse bestemmelsene vil terskelen være lav for å anse vedkommende uskikket. Derimot er lovbrudd som blant annet underslag og bedrageri vanskeligere å forene med formålet med den så kalte barneomsorgsattesten.

Felles klagenemnd har derfor anmodet lovutvalget om å ta en nærmere gjennomgang av hvilke bestemmelser i spesiallovgivningen som skal være omfattet av universitets- og høyskoleloven slik at de anmerkningene som skal fremkomme på politiattesten i henhold til universitets- og høyskoleloven ivaretar det samme grunnleggende formålet om at mindreårige skal ivaretas av særskilte skikkede personer.

Kapittel 7 Nasjonal klagenemnd for fagskoleutdanning

Forskriftens kapittel 7 inneholder bestemmelsene om en nasjonal klagenemnd for fagskoleutdanningene.

I dag reguleres dette av fagskoleforskriften kapittel ???. En vesentlig endring som presenteres i departementets forslag er en utvidelse av virkeområdet til denne klagenemnda. Etter dagen regelverk behandler nemnda klager over utestengelsesvedtak som er fattet av de ulike institusjonene. Etter forskriftsendringene skal nemnda i tillegg behandle klager over avslag på søknad om opptak til de ulike fagskolene.

I universitets- og høyskolesektoren er det to ulike nemnder som har ansvar for disse virkeområdene, med en egen nemnd for vedtak om utestengelse og annullering av eksamen og en annen for vedtak om avslag på søknad om opptak. Unit har ansvar for sekretariatsfunksjonen for begge nemndene.

Unit mener en todeling av de ulike ansvarsområdene har gode grunner for seg. Vedtak om utestengelse og annullering har et pønt preg, hvertfall hvor reaksjonene er en følge av fusk, da disse også har et krav om at studentene har utvist subjektiv skyld. Dette er kompliserte juridiske vurderinger, som stiller strengere krav til juridisk kompetanse, enn hva en vurdering av en klage over avslag på opptak som hovedregel gjør. Dette er i hovedsak fordi opptaksregelverket er veldig teknisk og på et høyt detaljeringsnivå. I den sammenheng ønsker Unit også å bemerke at sekretariatsfunksjonen for klagenemnda som behandler klager over avslag på opptak ivaretas av saksbehandlere hos Samordna opptak, som har spisskompetanse og mange års erfaring fra området. Sekretariatsfunksjonen for studentsakene ivaretas av jurister som er den faglige kompetansen som kreves for å utrede denne sakstypen. I opptaket til fagskolene vil ikke noen hos Unit behandle søknader om opptak. Det er derfor ikke ansatte i Unit i dag som er den tilsvarende kompetansen om fagskoleopptaket, som vi har for opptak til høyere utdanning.

De ulike områdene for nemnda må også gjenspeiles i nemndas sammensetning. Da Unit ikke har noen erfaring med å behandle søknader om opptak til fagskoler er det essensielt at nemnda består av personer med denne kompetansen, spesielt fra fagskoler med krav om ulike fag- og svenneprøver.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Unit støtter departementets vurdering av hvilke konsekvenser den nye forskriften vil få. I tilknytning til utvidelsen av nemndas virkeområde er det Units oppfatning at dette vil kunne medføre større utgifter.

Om departementet ønsker en nærmere dialog rundt presiseringen av enkelte bestemmelser, bidrar Unit gjerne i dette arbeidet.



Med vennlig hilsen
Unit

Agnethe Eva Sidselrud
Seksjonssjef

Ingrid Olsen Fossum
Rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer

Mottakerliste:
Kunnskapsdepartementet