

NOU

Norges offentlige utredninger 2022: 17

Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler



Norges offentlige utredninger 2022

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Cruisetraffikk i norske farvann og tilgrensende havområder
Justis- og beredskapsdepartementet
2. Akademisk ytringsfrihet
Kunnskapsdepartementet
3. På trygg grunn
Olje- og energidepartementet
4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
5. Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2
Statsministerens kontor
6. Nett i tide
Olje- og energidepartementet
7. Et forbedret pensjonssystem
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
8. Ny minerallov
Nærings- og fiskeridepartementet
9. En åpen og opplyst offentlig samtale
Kultur- og likestillingsdepartementet
10. Inntektssystemet for kommunene
Kommunal- og distriktsdepartementet
11. Ditt personvern – vårt felles ansvar
Kommunal- og distriktsdepartementet
12. Fondet i en brytningstid
Finansdepartementet
13. Med videre betydning
Kunnskapsdepartementet
14. Inntektsmåling i jordbruket
Landbruks- og matdepartementet
15. Utleverings- og arrestordreloven
Justis- og beredskapsdepartementet
16. En folkehøgskole for alle
Kunnskapsdepartementet
17. Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler
Kunnskapsdepartementet

Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. april 2021.
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 1. desember 2022.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1523-7

Aksell AS

Til Kunnskapsdepartementet

Opptaksutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. april 2021 for å gjøre en helhetlig gjennomgang og vurdere regelverket for opptak til universiteter og høyskoler. Utvalget skal foreslå et forståelig og fleksibelt opptaksregelverk som ivaretar rettsikkerheten til søkeren, og som kan tilpasses høyere utdanning i fremtiden og den teknologiske utviklingen. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 1. desember 2022

Marianne Aasen,
leder

Joachim Børлие

Nina Ellingsen Høiskar

Ingeborg Marie Østby
Laukvik

Terje Mørland

Hege Nilssen

Marit Reitan

Gard Tekrø Rolid

Astrid Marie Jorde
Sandsør

Kristin Schultz

Asbjørn Strandbakken

Ingebjørg Buli Trydal

Morten Wolden

Bjørnar Pande Wølner

Karin Hårstad Fonn,
sekretariatsleder

Bente Ringlund Bunæs

Maria Grødal

Hilde Engerbakk Holmen

Bendik Sjølander

Sonja Tronsmo

Irene Tveite-Strand

Katrine Elida Aaland

Ordliste

<i>23/5-regelen</i>	Rangeringsregel for søkere som er 23 år, har bestått studiekomeptansefagene, og kan dokumentere 5 års praksis eller tilsvarende.
<i>Bachelorstudium</i>	Grunnutdanning som leder frem til bachelorgrad. Omfang er 180 studiepoeng.
<i>Basår</i>	Svensk ordning. Ettårig utdanning på videregående opplæringsnivå der søker oppnår <i>særskild behørighet</i> .
<i>Bolognaprosessen</i>	Internasjonalt samarbeid innen høyere utdanning i Europa. Samarbeidet omtales også som European Higher Education Area (EHEA).
<i>Desentralisert utdanning</i>	Utdanning som foregår ved fysiske samlingssteder som ikke er universitets- eller høyskolecampus.
<i>Fagfornyelsen</i>	Fagfornyelsen er navnet på prosessen med å utvikle og innføre nye læreplaner i Kunnskapsløftet. Nye læreplaner ble tatt i bruk fra 2020.
<i>Fagskoleutdanning</i>	Høyere yrkesfaglig utdanning. Kortere, yrkesrettet utdanning på en fagskole. Fagskoleutdanning bygger ofte på yrkesfaglig videregående opplæring.
<i>Forkurs</i>	Kvalifiserende tilbud på videregående nivå til bestemte studier.
<i>Fullføringsreformen</i>	Tiltak vedtatt av Stortinget i forbindelse med behandling av Meld. St. 21 (2020–2021) <i>Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden</i> .
<i>Førstegangsvitnemålskvote</i>	Kvote for søkere som er 21 år eller yngre, og har et førstegangsvitnemål fra studieforberedende utdanningsprogram eller fullført yrkesfaglig utdanningsprogram og påbygg til generell studiekompetanse.
<i>Generell studiekompetanse</i>	Det generelle grunnlaget for opptak til høyere utdanning i Norge.
<i>Grundläggande behörighet</i>	Det generelle grunnlaget for opptak til høyere utdanning i Sverige.
<i>Grunnskolepoeng</i>	Summen av alle tallkarakterene i fagene etter utgangen av 10. trinn (på en skala fra 1 til 6), både eksamen og standpunkt. Summen deles deretter på antall karakterer. Dette gjennomsnittet, med 2 desimaler, multipliseres med 10.
<i>Grunnutdanning</i>	Utdanning som normalt bygger på videregående opplæring, og som ikke bygger på eller har annen høyere utdanning som del av opptakskrav.
<i>GSU-listen</i>	Liste som inneholder informasjon om hva slags utdanning en søker med utenlandsk utdanning må ha for å kunne søke opptak til universiteter og høyskoler i Norge.
<i>HK-dir</i>	Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
<i>Högskoleprovet</i>	Standardisert opptaksprøve i Sverige.
<i>Innholdskrav</i>	Spesielle opptakskrav som krever et bestemt innhold, for eksempel et programfag.
<i>Karakterpoeng</i>	Summen av alle tallkarakterene fra videregående opplæring som inngår i rangeringsgrunnlaget (på en skala fra 1 til 6), både eksamen og standpunkt. Summen deles deretter på antall karakterer. Dette gjennomsnittet, med 2 desimaler, multipliseres med 10.
<i>Kompetansebehovsutvalget</i>	Utvalg som arbeider med å frembringe og systematisere kunnskapsgrunnlaget om Norges fremtidige kompetansebehov.

<i>Kunnskapsløftet</i>	Reform i norsk skole (1-13. trinn), innført i 2006/2007.
<i>Kvalifisering</i>	De kravene en søker må oppfylle for å kunne konkurrere om opptak til studier ved universiteter og høyskoler. Dersom det er nok studieplasser skal alle kvalifiserte søkere få plass.
<i>Kvot</i>	En andel studieplasser som bare er tilgjengelig for de som tilfredsstill
<i>Liedutvalget</i>	Utvalg som leverte NOU 2019: 25 <i>Med rett til å mestre – struktur og innhold i videregående opplæring</i> .
<i>Lokalt opptak</i>	Opptak som organiseres lokalt på institusjonen, ikke via Samordna opptak.
<i>Masterstudium</i>	Utdanning som leder frem til mastergrad. Omfang er enten 120 eller 90 studiepoeng etter oppnådd bachelorgrad. Det finnes også integrerte mastergrader på 300 studiepoeng.
<i>Nivåkrav</i>	Spesielle opptakskrav som krever et bestemt nivå i form av karakterer i enkeltfag eller en samlet poengsum.
<i>NOKUT</i>	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen. Et faglig uavhengig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet.
<i>Opptaksforskriften</i>	Forskrift om opptak til høgare utdanning.
<i>Ordinær kvote</i>	Kvot som alle søkere konkurrerer i, uavhengig av om de også kvalifiserer for andre kvoter.
<i>Privatistordningen</i>	Mulighet til å ta eksamen i fag i videregående opplæring uten å være elev.
<i>Programfag</i>	Fag som er spesielle for et utdanningsprogram eller et programområde.
<i>Rangering</i>	Reglene for hvem som skal få studieplasser der det er flere søkere enn plasser.
<i>Realfagspoeng</i>	Poeng for programfag fra programområde for realfag.
<i>Realkompetanse</i>	Kunnskap søkeren har fått gjennom yrkespraksis, ubetalt arbeid, organsisasjonsarbeid, utdanning eller på annen måte.
<i>Reform94</i>	Reform i norsk skole innført i 1994/95 og avløst av Kunnskapsløftet.
<i>Reykjavik-erklæringen</i>	Nordisk erklæring om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning.
<i>Samordna opptak:</i>	Tjeneste som driftes av HK-dir.
<i>Skjønnsmargin</i>	Statens skjønnsmargin er et konsept som brukes av den europeiske menneskerettsdomstol. Skjønnsmarginen innebærer en viss grad av frihet til å tolke konvensjonen i tråd med egne forutsetninger.
<i>Skolepoeng</i>	Skolepoeng er summen som legges til grunn ved rangering når man søker opptak til høyere utdanning. Skolepoengsummen er karakterpoengene lagt sammen med eventuelle realfagspoeng, språkpoeng og kjønns
<i>Spesielle opptakskrav</i>	Krav som kommer i tillegg til generell studiekompetanse.
<i>Språkpoeng</i>	Poeng for programfag i fremmedspråk.
<i>Studieforberedende utdanningsprogram</i>	Utdanningsprogram i videregående opplæring som leder frem til generell studiekompetanse.
<i>Studiekompetansefagene</i>	Utvalgte fellesfag i videregående opplæring som kreves for å oppnå generell studiekompetanse: norsk (393 timer), engelsk (140 timer), matematikk (224 timer), naturfag (140 timer), historie (140 timer), samfunnsfag (84 timer).

<i>Studiepoeng</i>	Måleenhet for omfang av utdanning. Et fullt studieår ved universiteter og høyskoler er normert til 60 studiepoeng.
<i>Særskilt vurdering</i>	Forskriftsbestemmelse i opptaksforskriften som kan benyttes når spesielle forhold gir grunn til å tro at karakterpoengsummen ikke gir et rett bilde av kvalifikasjonene til søkeren.
<i>Særskild behørighet</i>	Krav som kommer i tillegg til grunnleggende behørighet i Sverige.
<i>Søker</i>	Person som søker opptak.
<i>Søknad</i>	En søkers studieønsker og dokumentasjon i et opptak.
<i>TRES</i>	Tresemestersordning. Tilbys på noen ingeniørstudier til søkere som ikke tilfredsstiller spesielle opptakskrav ved oppstart, og som får undervisning i matematikk og fysikk i sommerterminen.
<i>Universitet- og høyskolelovutvalget</i>	Utvalg som leverte rapporten NOU 2020: 3 <i>Ny lov om universiteter og høyskoler</i> .
<i>UHR (i Norge)</i>	Universitets- og høyskolerådet. Medlems- og interesseorganisasjon for akkrediterte universiteter og høyskoler.
<i>UHR (i Sverige)</i>	Universitets- och högskolerådet. Statlig myndighet med et bredt oppdrag innen utdanning.
<i>UniTEST</i>	Standardisert opptaksprøve som benyttes på enkelte danske universiteter.
<i>Vurdering for læring</i>	En større satsing på kompetansebygging av vurderingspraksis i skolen i perioden 2014–2017.
<i>Videregåendepoeng</i>	Betegnelsen benyttet av SSB. Betyr det samme som karakterpoeng.
<i>Yrkesfaglige utdanningsprogram</i>	Utdanningsprogram i videregående opplæring som leder frem til fag- og svennebrev eller yrkeskompetanse.
<i>Y-veien</i>	Tilrettelagte utdanningsprogram på universiteter og høyskoler for personer med yrkeskompetanse.

Innhold

1	Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler	11	4	Opptakssystemer i andre land	45
1.1	Høyere utdanning i Norge	11	4.1	Opptak til høyere utdanning i Sverige	45
1.1.1	Søkere og studenter	12	4.2	Opptak til høyere utdanning i Danmark	47
1.1.2	Hva påvirker hvem som begynner i høyere utdanning?	13	4.2.1	Forslag til endringer i det danske systemet	48
1.2	Om opptaksutvalget og mandatet ..	15	4.3	Opptak til høyere utdanning i Finland	49
1.2.1	Sekretariatet	18	4.4	Temaer som har vært relevante for utvalget	49
1.3	Utvalgets tolkning og avgrensning av mandatet	18	4.4.1	Opptaksprøver	49
1.4	Utvalgets arbeid	21	4.4.2	Individuell vurdering	50
1.5	Relevante utredninger og prosesser	21	4.4.3	Mulighet til å forbedre rangeringsposisjon	50
1.6	Utvalgets forslag	21	4.4.4	Loddtrekning	50
2	Dagens opptaksregelverk	24	4.5	Utvalgets vurdering	51
2.1	Kvalifisering	25	5	Kvalifisering i ny opptaksmodell	52
2.1.1	Generell studiekompetanse	25	5.1	Generell studiekompetanse er hovedveien til høyere utdanning ..	52
2.1.2	Unntak fra krav om generell studiekompetanse for søkere	27	5.1.1	Generell studiekompetanse som grunnlag for opptak	53
2.1.3	Unntak fra krav om generell studiekompetanse for enkeltstudier	28	5.1.2	Utvalgets forslag	55
2.1.4	Spesielle opptakskrav	28	5.2	Kvalifiserende prøve i høyere utdanning	57
2.2	Rangering	29	5.2.1	Utvalgets vurdering	57
2.2.1	Rangering i førstegangs-vitnemålskvoten	29	5.3	Unntak fra krav om generell studiekompetanse	58
2.2.2	Rangering i ordinær kvote	30	5.3.1	Utvalgets forslag	58
2.2.3	Spesielle kvoter	31	5.4	Spesielle opptakskrav	59
2.2.4	Særskilt vurdering	32	5.4.1	Utvalgets forslag	60
2.2.5	Alternative rangeringsgrunnlag	32	5.5	Unntak fra hovedmodellen for enkeltstudier	62
2.3	Privatistordningen	32	5.5.1	Utvalgets forslag	63
2.4	Organisering	33	6	Rangering i ny opptaksmodell	65
3	Utfordringer i dagens regelverk	35	6.1	Prinsipper for rangering	65
3.1	Utfordringer med dagens rangeringsregler	36	6.2	Rangering ved opptak til høyere utdanning	66
3.1.1	Rangering i førstegangs-vitnemålskvoten og ordinær kvote	36	6.2.1	Kriterier for rangering	66
3.1.2	Søkere som ikke kan poengberegnes	40	6.2.2	Utvalgets forslag om karakterkvote	70
3.1.3	Dobbeltrangering av 23/5-søkere	40	6.2.3	Utvalgets forslag om opptaksprøvekvote	74
3.1.4	Skjev kjønnsfordeling på enkelte studier	41	6.2.4	Utrekning av poengsum i karakterkvoten	76
3.2	Utfordringer med dagens kvalifiseringsregler	42	6.2.5	Utvalgets forslag	77
3.2.1	Bruk av nivåkrav for kvalifisering	42	6.3	Supplerende kriterier	78
3.2.2	Unntak fra generell studiekompetanse	43			

6.3.1	Utvalgets forslag	79	7.2.1	Felles regelverk eller mer autonomi for institusjonene	90
6.4	Spesielle kvoter	81	7.2.2	Hvem skal være med i det samordnede opptaket, og hvem skal omfattes av regelverket?	92
6.4.1	Bruk av spesielle kvoter i dag	81	7.2.3	Fremtidig tidslinje	93
6.4.2	Når kan spesielle kvoter brukes? ...	82			
6.4.3	Utvalgets forslag	85	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	95
6.5	Kvoterekkefølge	86	8.1	Økonomiske konsekvenser	95
6.5.1	Utvalgets forslag	87	8.2	Administrative konsekvenser	96
6.6	Overgangsordninger	87	8.3	Nytt teknisk opptakssystem	96
7	Organisering i ny opptaks- modell	88	Referanser	98	
7.1	Organisering av opptak i dag	88			
7.1.1	Samordnet søknadsprosess	89			
7.1.2	Tidslinje for opptak til høyere utdanning	89			
7.2	Forslag til organisering av ny opptaksmodell	90			

Kapittel 1

Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler

Figur 1.1

Hvert år søker over hundre tusen personer opptak til norske universiteter og høyskoler. Å velge utdanning er et av de viktigste og mest personlige valgene vi gjør i livet, samtidig som summen av disse individuelle beslutningene er avgjørende for utviklingen av det norske samfunnet.

Behovet for arbeidskraft med høyere utdanning er stort og økende, men er ikke likt for alle typer utdanning. Det er heller ikke studieplasser til alle søkerne, og for noen studier er det mange flere søkere enn plasser. Det gjør at det er nødvendig med et rettferdig og forståelig regelverk som kan regulere hvem som har adgang til høyere utdanning, og hvordan vi skal bestemme hvilke kvalifiserte søkere som skal få tilbud om plass.

Hvem og hvor mange som velger å søke høyere utdanning, hva de søker, og hvor mange som gjennomfører, bestemmes i stor grad av faktorer som vi ikke kan påvirke ved hjelp av regelverket. I dette kapitlet vil utvalget redegjøre for noen av disse faktorene. Deretter beskriver vi arbeidet vårt og hvordan vi har tolket mandatet. Forslaget til ny modell er oppsummert til slutt i kapitlet.

1.1 Høyere utdanning i Norge

Det norske samfunnet har høye ambisjoner for hva universiteter og høyskoler skal få til. I løpet av utdanningen skal studentene oppnå best mulig læringsresultater og personlig utvikling, gjennom-

føre utdanningen effektivt og forberede seg på fremtidig yrkeskarriere og deltagelse i et demokratisk og mangfoldig samfunn.¹ Norge er blant de landene i OECD som bruker mest ressurser på høyere utdanning. I 2015 brukte Norge ca. 1,2 millioner kroner per student.² Gratis høyere utdanning og utdanningsstøtteordningen bidrar til at alle i utgangspunktet skal ha like muligheter til å ta høyere utdanning, og at valg av utdanning skal styres av evner og ønsker, ikke av sosial bakgrunn.

Norge har den høyeste studietilbøyeligheten i befolkningen i OECD-området. Det er forventet at omtrent to tredjedeler av unge nordmenn vil begynne på en bachelor eller tilsvarende utdanning i løpet av livet.³ I Norge har 55 prosent av befolkningen i aldersgruppa 25 til 64 år fullført høyere utdanning. Snittet i OECD-landene var på 48 prosent.⁴

I internasjonal målestokk har Norge litt eldre studenter enn gjennomsnittet. I 2016 var gjennomsnittlig alder på norske studenter 28 år, mens den typiske studenten i Europa var mellom 23 og 25 år. Likevel er 52 prosent av studentene yngre enn 25 år. Både Danmark, Finland, Island og Sverige har en eldre studentmasse enn Norge har.⁵

¹ Meld. St. 16 (2017–2018).

² OECD (2022).

³ OECD (2019).

⁴ OECD (2022).

⁵ Hauschildt mfl. (2018).

1.1.1 Søkere og studenter

I 2022⁶ var det 133 592 personer som søkte opptak til universiteter og høyskoler gjennom Samordna opptak. Dette er en nedgang på 12,6 prosent fra 2021. Søkertallene er nå på nivå med perioden før koronapandemien. Det var totalt 62 500 tilgjengelige studieplasser fordelt på 1 317 studier. Det er det høyeste antallet studieplasser noensinne. I gjennomsnitt er det 2,1 søkere per studieplass. 51 prosent av studiene ga tilbud til alle kvalifiserte søkere i 2022.⁷ På andre studier er det mange flere søkere enn plasser og dermed også høy konkurranse.

De siste års høye søkertall er en del av en lang utvikling. Siden 1973 har antallet studenter i universitet- og høyskoleutdanning økt fra ca. 64 000 i 1973 til over 300 000 i 2021.⁸

Veksten i høyere utdanning er en ønsket utvikling som drives av flere faktorer som påvirker hverandre. Veksten er blant annet et resultat av en bevisst politikk gjennom reformer og av at skiftende regjeringer har prioritert å bruke offentlige midler til utdanningsformål. Siden andre verdenskrig har det vært gjennomført omfattende reformer med mål om å gi utdanningstilbud til flest mulig. Den obligatoriske skolegangen er utvidet

fra sju til ti år. Videregående opplæring er endret fra et selektivt gymnas og en lite utbygd yrkesskole til et opplæringstilbud som alle har rett til. Det har utvidet rekrutteringsgrunnlaget for høyere utdanning fra mindre enn 10 prosent av et årskull til at nær sagt alle kan søke opptak til universiteter og høyskoler.⁹

En annen viktig årsak til veksten i høyere utdanning er at det har blitt opprettet flere høyere utdanningsinstitusjoner. Rundt 1970 ble det opprettet flere universiteter, vitenskapelige høyskoler og distriktshøyskoler. Lærerutdanning og helsefagutdanninger ble også innlemmet i høyere utdanning.¹⁰ En tredje viktig faktor er kvinnenes inntog på universiteter og høyskoler. Tradisjonelt har det vært en kraftig overvekt av menn blant studenter i høyere utdanning, men under den veksten som startet rundt 1960-tallet, ble kvinnene gradvis sterkere representert. I 2021 var andelen kvinner i høyere utdanning på 60 prosent.¹¹

Andelen som tar høyere utdanning i resten av verden, har også økt. Fra 2000 til 2008 var det en økning fra 19 prosent til 38 prosent på verdensbasis.¹² Utdanningsveksten er dermed ikke noe spesielt for Norge.

⁶ I analysedelen av rapporten har vi brukt tall fra 2021, fordi søker- og opptakstall for 2022, ikke forelå før seint i utvalgets arbeid.

⁷ Samordna opptak (2022).

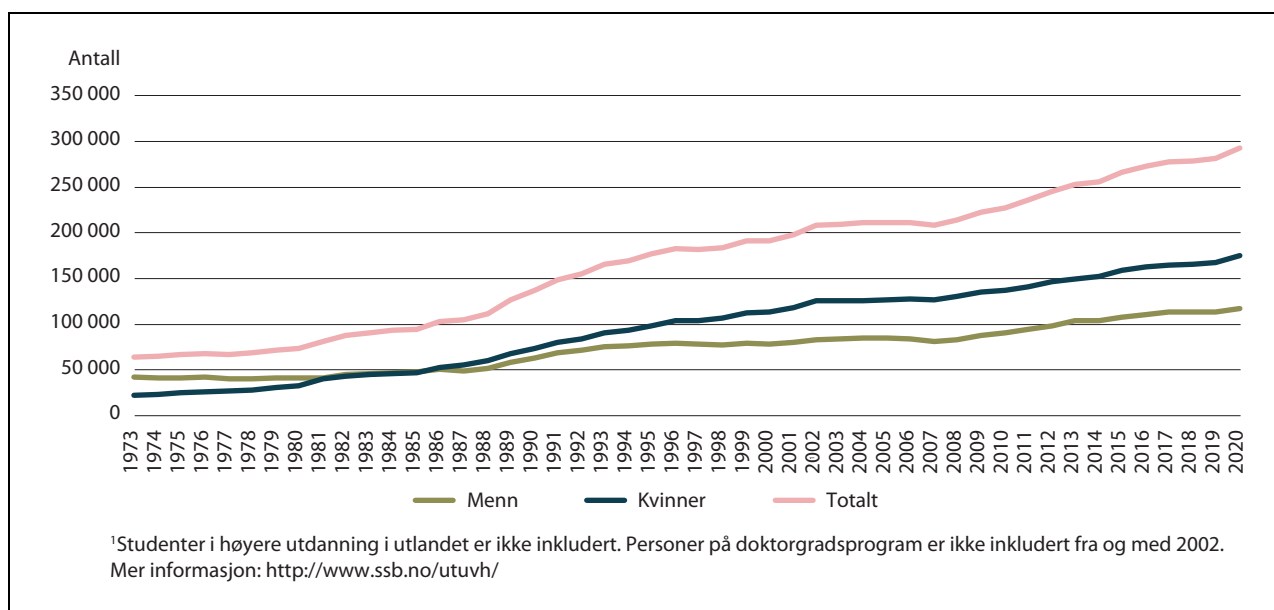
⁸ SSB (tabell 03814).

⁹ Aamodt og Stølen (2003).

¹⁰ Aamodt og Stølen (2003).

¹¹ SSB (tabell 03814).

¹² Vieira mfl. (2020).



Figur 1.2 Studenter i høyere utdanning, 1973–2020.

Kilde: SSB (tabell 03814)

1.1.2 Hva påvirker hvem som begynner i høyere utdanning?

Opptaksregelverket avgjør hvilke søkere som er kvalifisert til universiteter og høyskoler, og hvem som skal få plass. Men det er etterspørselen etter og tilbudet av høyere utdanning som bestemmer hvor mange og hvem som søker, og hvor mange som får tilbud. Etterspørselen drives av flere faktorer som påvirker hverandre. Det ene er individenes preferanser, størrelsen på årskullene og hvor mange som ønsker å studere. Det andre er etterspørselen fra arbeidsmarkedet. Det tredje er dimensjonering av utdanningen, som påvirkes både av etterspørsel fra individene og fra arbeidsmarkedet.¹³

Individenes etterspørsel

Størrelsen på ungdomskullene påvirker etterspørselen etter utdanning. Fremskrivninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at ungdomskullene kan komme til å reduseres med til sammen 58 000 personer frem til 2040. Hvis studietilbøyeligheten holder seg på omtrent samme nivå som i dag, betyr det at det blir omtrent 16 000 færre heltidsstudenter i 2040.¹⁴ Det vil kunne føre til lavere etterspørsel etter høyere utdanning og økt konkurranse om studentene.

¹³ Aamodt og Stølen (2003).

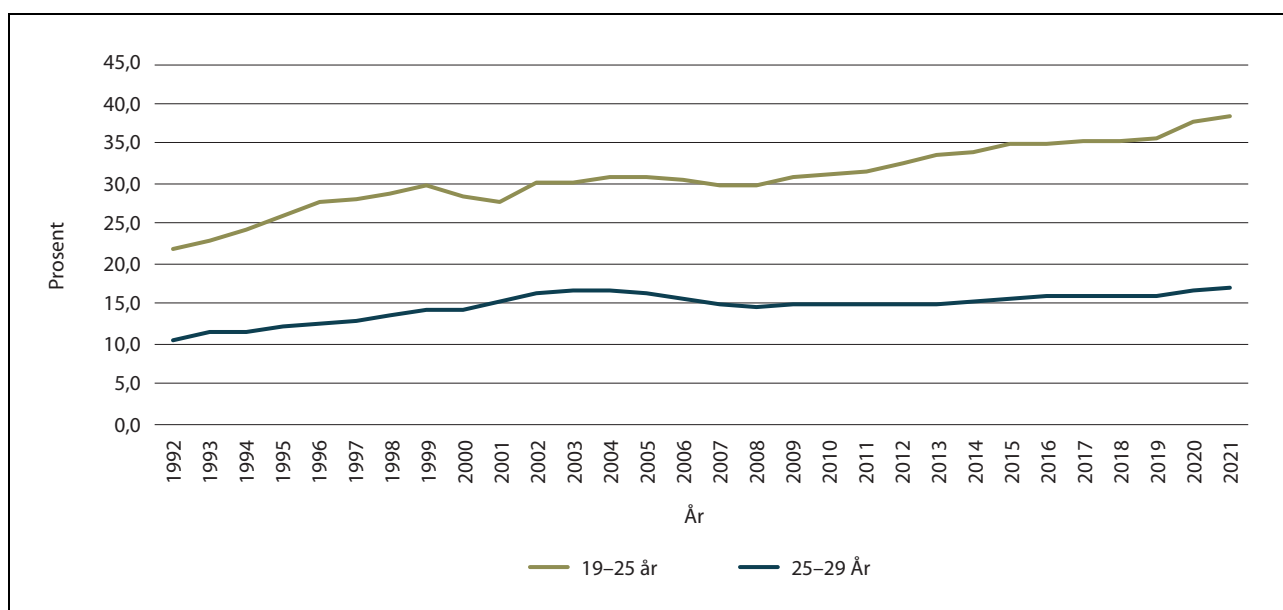
¹⁴ SSB (tabell 12881)

Vi vet likevel ikke sikkert hvordan endringene i ungdomskull vil slå ut. De siste tiårene har andelen av befolkningen som studerer, altså studietilbøyeligheten, økt mer enn folketallet har økt. I 2021 hadde 36 prosent av befolkningen høyere utdanning.¹⁵ Figur 1.3 viser at andelen unge mellom 19 og 24 år som studerer ved universiteter eller høyskoler, har økt med 17 prosentpoeng på 19 år.

Den økte studietilbøyeligheten kan være et resultat av at flere tar videregående opplæring, et arbeidsliv som etterspør høy kompetanse, økt velstand som gjør det mulig for flere å utsette fulltidsarbeid, og at høyere utdanning gir mer stabile jobber og bedre lønn.

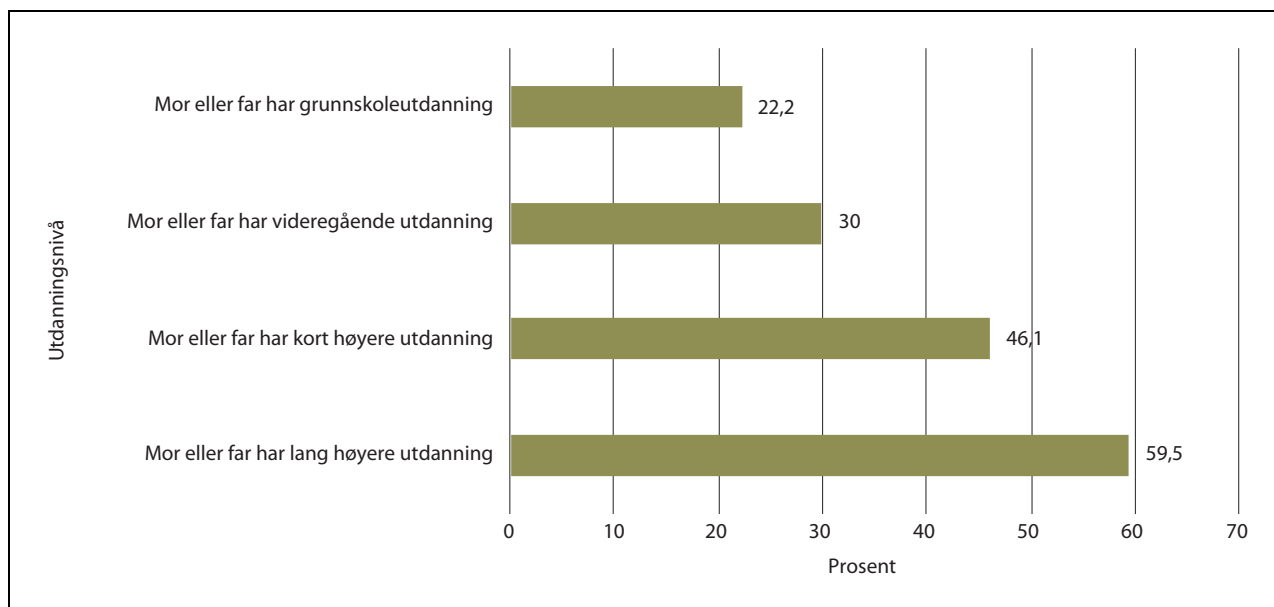
Studietilbøyeligheten fordeler seg ikke likt mellom unge med ulik sosial bakgrunn. Det fører til ubalanser i søkergruppa som opptaksregelverket grunnleggende sett kan gjøre lite med. Utdanningsvalg påvirkes direkte av hva slags familie ungdom er vokst opp i. Til tross for at alle i utgangspunktet skal ha like muligheter til å ta høyere utdanning, er studietilbøyeligheten høyest blant studenter som har foreldre med høyere utdanning. Figur 1.4 viser at av personer i alderen 19–24 år som har foreldre med lang høyere utdanning, er 59,5 prosent studenter ved et universitet eller en høyskole. Til sammenligning er det bare 22 prosent av dem som har foreldre med grunn-

¹⁵ SSB (2022).



Figur 1.3 Andel mellom 19 og 29 år som studerer ved universiteter eller høyskoler. 1992–2021

Kilde: SSB (tabell 09218)



Figur 1.4 Andel mellom 19–24 år som studerer ved et universitet eller en høyskole, etter foreldres utdanningsbakgrunn

Kilde: SSB (tabell 09218)

skole som høyeste utdanning, som studerer ved et universitet eller en høyskole. Det er også flere jenter enn gutter som velger å studere.

Etterspørsel fra arbeidslivet

Konjunktursvingninger og behov for arbeidskraft vil påvirke både antallet studieplasser og hvor mange som søker seg til høyere utdanning. Behovet for arbeidskraft henger tett sammen med den politiske og økonomiske utviklingen i Norge, i Europa og i verden. I økonomiske nedgangstider er det ofte flere som velger å ta utdanning for å få bedre sjanser i arbeidslivet eller fordi de ikke har andre alternativer. Høykonjunkturer kan ha motsatt effekt fordi bedrifter får et stort behov for arbeidskraft.

Ifølge Kompetansebehovsutvalget er teknologitvilling, klimautfordringer og demografisk utvikling tre av de store trendene som trekkes frem i analyser av fremtidige kompetansebehov.¹⁶ På kort sikt vet vi at det er behov for sykepleiere, IKT-utviklere og fagarbeidere. På lengre sikt er behovet for arbeidskraft mer usikkert. Økning i antall eldre innbyggere gjør at helse- og omsorgstjenester må styrkes betydelig med flere ansatte i kommunene og i sykehusene. SSBs siste framskrivninger for helsepersonell viser at det vil være behov for 125 000 sykepleiere i 2035. Det gir et

underskudd på 28 000 årsverk i helse- og omsorgssektoren.¹⁷ I 2060 vil det være en halv million flere som er 65 år eller eldre, enn antallet barn og unge i Norge.¹⁸

SSBs framskrivninger viser at det fremover vil være behov for flere arbeidstakere med fagutdanning på videregående nivå og med høyere utdanning.¹⁹ Behovet for arbeidstakere med høyere utdanning betyr at mennesker i alle aldre og livsfaser vil kunne ha behov for kompetanseutvikling. En del av samfunnsoppdraget til universiteter og høyskoler er å bidra til livslang læring og tilby etter- og videreutdanning. Dette inkluderer muligheten til å ta en grunntdanning i voksen alder. Det kan være for å omstille seg eller for å øke kompetanse i sitt nåværende yrke. Livslang læring kan også innebære deltakelse i etter- og videreutdanning, både ved universiteter, høyskoler og fagskoler og i arbeidslivet. De siste årene har det blitt gjort flere tiltak for å gjøre utdanningstilbud tilgjengelig for flere, uavhengig av hvor i landet de bor og hvilken livssituasjon de befinner seg i. Det har også vært en økning i antall studenter som studerer på fleksible tilbud utenfor campus. For universiteter og høyskoler er det den nettbaserte undervisningen som øker,

¹⁷ Hjemås mfl. (2019).

¹⁸ Tømmerås og Thomas (2022).

¹⁹ Cappelen mfl. (2020).

¹⁶ NOU 2020: 2.

mens det er blitt noe mindre desentralisert undervisning.²⁰

Et økt behov for livslang læring betyr at flere ønsker og får behov for å bruke av kapasiteten i universiteter og høyskoler. Det betyr ikke nødvendigvis at unge førstegangsstudenter konkurrerer med eldre som ønsker omstilling eller kompetanseheving. Søkere over 30 år utgjør 16 prosent av dem som takker ja til studieplass gjennom Samordna opptak. Majoriteten av dem takker ja til studieplass ved et studium med lav til moderat konkurranse om studieplassene. Mange blir også tatt opp via lokale opptak til ulike masterutdanninger, desentralisert utdanning eller videreutdanning, både på heltid og deltid.²¹

Dimensjonering av utdanning

Dimensjonering av høyere utdanning påvirker først og fremst hvor mange som utdannes, både totalt og til ulike yrker og fagområder, men dimensjonering kan også påvirke søkemønster. Institusjonene og myndighetene dimensjonerer studietilbudet etter både studentenes ønsker og arbeidslivets behov. Det har vært en jevn økning av studieplasser de siste ti årene. Fra 2012 til 2022 økte antall studieplasser med 21 prosent. Dette er en dobling fra de ti foregående årene.²²

Ettersom utdanning er gratis for studentene, er den statlige finansieringen helt avgjørende for kapasiteten ved de statlige institusjonene. I tillegg til tildelingene av studieplasser som fordeles direkte av Kunnskapsdepartementet, påvirkes rammebevilgningen til institusjonene av et indikatorbasert system der studiepoengproduksjon, uteksaminerte kandidater og utvekslingsstudenter gir uttelling. Hensikten er å gi institusjonene insentiver til å etablere studier som studentene og arbeidslivet etterspør, og bidra til at studentene lykkes med å ta eksamener og til slutt oppnår en grad.

Det er også vanlig at midler tildeles i de årlige statsbudsjettene. Disse kan komme med ulike grader av føringer, fra helt frie/strategiske, til et overordnet fagområde eller helt ned på studieprogramnivå. Ved tilføring av økte midler setter departementet samtidig en forventning om en bestemt økning i utdanningskapasiteten.

1.2 Om opptaksutvalget og mandatet

Regjeringen Solberg nedsatte 23. april 2021 Opp- taksutvalget. Oppdraget har vært å foreta en hel- hetlig gjennomgang og vurdering av regelverket for opptak til høyere utdanning.

Utvalget har vært sammensatt slik:

- Marianne Aasen, direktør, Asker, (leder)
- Joachim Børle, student, Oslo
- Nina Ellingsen Høiskar, fylkesdirektør, Bodø
- Ingeborg Marie Østby Laukvik, daglig leder, Halden
- Terje Mørland, avdelingsdirektør, Oslo
- Hege Nilssen, direktør, Oslo
- Marit Reitan, prorektor, Trondheim
- Gard Tekrø Rolid, rektor, Gjøvik
- Astrid Marie Jorde Sandsør, forsker, Oslo
- Kristin Schultz, elev, Svolvær
- Asbjørn Strandbakken, professor, Bergen
- Ingebjørg Buli Trydal, avdelingsleder, Kristiansand
- Morten Wolden, kommunedirektør, Trondheim
- Bjørnar Pande Wølner, seksjonssjef, Færder

Utvalget ble gitt følgende mandat:

Mandat

Innledning

Regjeringen har høye ambisjoner for norsk høyere utdanning og jobber for et utdannings- system der hver enkelt student får brukt og utviklet sitt potensial, samtidig som samfunnet får den kompetansen som trengs. I tråd med Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* er det et mål at studentene i løpet av utdanningen skal oppnå best mulig læringsresultater og personlig utvikling, møte relevante utdanninger som forbereder dem godt for aktiv deltagelse i et demokratisk og mangfoldig samfunn og for en fremtidig yrkes- karriere og gjennomføre utdanningen mest mulig effektivt.

Hvert år søker over hundre tusen personer seg til høyere utdanning, og det er grunn til å tro at stadig flere vil ønske å ta høyere utdan- ning fremover. Utdanningsvalg er et av de vik- tigste valgene vi gjør i livet og både videregå- ende opplæring og høyere utdanning har et ansvar for at de som søker seg til høyere utdan- ning kan ta gode og informerte valg.

Alle skal ha like muligheter til å ta høyere utdanning og valg av utdanning skal styres av evner og ønsker, ikke av sosial bakgrunn. Regje-

²⁰ Kunnskapsdepartementet (2021).

²¹ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2022).

²² Samordna opptak (2012), Samordna opptak (2022b).

ringen er opptatt av at høyere utdanning skal bli mer tilgjengelig og at flere skal fylle på med mer etter- og videreutdanning underveis i yrkeslivet, jf. Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetanse-reformen – Lære hele livet*. I tråd med Meld. St. 7 (2020–2021) *En verden av muligheter – internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning* vil regjeringen ha en mer bevisst politikk for hvilke internasjonale gradsstudenter vi ønsker å tiltrekke oss. Det er også sentralt at kjønnsbalansen og mangfoldet i arbeidslivet blir bedre.

Opptaksregelverket skal bidra til at vi når målene beskrevet over. Det oppnevnes derfor et utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av regelverket for opptak til høyere utdanning. Utvalget skal komme med sine anbefalinger til Kunnskapsdepartementet om hvordan vi kan lage et forståelig og fleksibelt opptaksregelverk, som ivaretar søkerens rettssikkerhet og som kan tilpasses fremtidens høyere utdanning og den teknologiske utviklingen.

Problembeskrivelse

Opptaksforskriften ble i hovedsak fastsatt i 2007. Siden er det blitt gjort flere endringer for å tilpasse ulike behov. Utviklingen har gått utover helheten i regelverket, som i dag kan fremstå som komplekst og fragmentert.

Den vanligste veien inn i høyere utdanning er i dag generell studiekompetanse (GSK), som bygger på bestått norsk treårig videregående opplæring. Samtidig samsvarer ikke nødvendigvis det elevene har tilegnet seg gjennom videregående opplæring det som forventes av dem i høyere utdanning, selv de som har gått på studiespesialisering (jf. blant annet NIFUs rapport *Studieforberedt etter studieforberedende* (rapport 2015:28)). Det er én av årsakene til at omtrent 40 prosent av studiene i Samordna opptak har spesielle opptakskrav, slik som karakterkravene i norsk og matematikk for lærerutdanning eller krav om bestemte programfag til medisin- og teknologiske utdanninger. Noen av tilleggskravene er bestemt lokalt, mens andre er bestemt nasjonalt (f.eks. karakterkravene for å komme inn på lærer- og sykepleieutdanning).

Noen studier har også opptaksprøver. På noen studier gir opptaksprøvene poeng som legges til karakterpoengene eller den blir vurdert som godkjent eller ikke godkjent. På andre studier konkurrerer studentene utelukkende på opptaksprøve eller de må bestå opp-

taksprøven før de kan konkurrere seg inn med karakterpoeng og evt. tilleggspoeng.

Søkere til høyere utdanning konkurrerer enten i ordinær kvote eller i førstegangsvitnemålskvoten. I tillegg har enkelte læresteder fått godkjent spesielle kvoter basert på regional tilhørighet eller andre spesielle kriterier for noen av sine studier. Felles for begge kvoter er at de hovedsakelig baserer seg på karakterer fra videregående opplæring. I en internasjonal kontekst er det norske opptakssystemet svært karakterbasert.

Kvotelinndelingen med førstegangsvitnemåls- og ordinær kvote har noen utilsiktede konsekvenser. Blant utfordringene er at dagens system med tilleggspoeng i ordinær kvote hindrer mange unge i å få opptak, dersom de ikke kommer inn på ønsket studie gjennom førstegangsvitnemålskvoten. Det fører til at mange bruker lang tid på å ta opp fag som privatister og samle alderspoeng for å komme inn på ønsket studium.

Når søkerne konkurrerer i ordinær kvote legges ulike typer tilleggspoeng til karakterpoengene fra vitnemålet. Dette gjelder inntil 2 poeng for militærtjeneste, siviltjeneste, folkehøgskole, fagskole eller høyere utdanning, samt 2 alderspoeng per år fra året søkeren fyller 20 år til året søkeren fyller 23 år, altså maksimalt 8 alderspoeng.²³ På noen studier kan man også få kjønnspoeng. I tillegg kan søkere forbedre karakterene sine i ordinær kvote. De ulike tilleggspoengene har kommet til etter hvert og har ulike begrunnelser. Etter hvert har summen av mulige tilleggspoeng blitt stor.

Søkere som ikke har generell studiekompetanse, kan vurderes med grunnlag i realkompetanse. I dag er det relativt få som søker seg til høyere utdanning med grunnlag i realkompetanse. Ordningen med realkompetansevurdering har flere begrensninger og bestemmelsen er til dels vanskelig å forstå for søkerne og ressurskrevende å behandle. Fullføringsreformen i videregående opplæring vil på sikt også kunne gjøre behovet for realkompetansevurdering mindre.

Desentraliserte studier er et viktig virkemiddel for å rekruttere og beholde kompetanse i distriktskommunene. Enkelte steder har man opplevd at kvalifiserte søkere i nærområdet fortrenses av bedre kvalifiserte søkere fra andre deler av landet. Dette kan bidra til å svekke desentraliserte studier som virkemiddel.

²³ 23/5-søkere opptjener alderspoeng fra året de fyller 24 år.

Dagens opptaksregelverk innebærer at alle må søke innen 15. april²⁴ og alle får svar i juli. Kun under visse vilkår kan noen grupper søkere få tidlig opptak i mai. Opptaket er sårbart for forskyvninger i tidsplanen og medfører høyt arbeidspres på opptakskontorene i sommermånedene. Studentene får også svar relativt sent inn mot semesterstart, noe som er utfordrende for dem som skal flytte til et nytt sted og finne et sted å bo.

Mandat

I lys av målene som er formulert i innledningen og problembeskrivelsen over skal utvalget gi sine anbefalinger til hvordan departementet skal utforme et regelverk som:

- er lett å forstå for søkerne og som oppfattes som rettferdig.
- bidrar til at elever i videregående opplæring og andre kan ta gode og informerte fagvalg og komme raskt i gang med utdanningen.
- bidrar til at ressursene i befolkningen utnyttes best mulig
- bidrar til forståelse om konkurransen om og fordelingen av studieplassene.
- bidrar til at vi får dekket kompetansebehovene i arbeidslivet og som ikke er til hinder for et mangfoldig og kjønnsbalansert arbeidsliv.
- er effektivt og digitaliseringsvennlig.

Utvalget skal også gi sine anbefalinger om en gjennomførbar tidsplan med frister for det samordnede opptaket.

Utvalget skal ta utgangspunkt i en vurdering av hvordan dagens opptakssystem fungerer, og hvilke effekter det har. Utvalget bør se på opptaksordningene både på lavere og høyere grad, herunder også desentralisert utdanning, sentralt og lokalt, samt for internasjonale studenter.

Kunnskapsdepartementet jobber med flere saker som påvirker opptaksregelverket. Stortingsmeldingen om videregående opplæring vil sannsynligvis føre til behov for justeringer i opptaksforskriften både når det gjelder kvalifisering og rangering. Også stortingsmeldingene om arbeidslivsrelevans og om styring av universitetene og høyskolene vil ha føringer som kan få konsekvenser for opptaksregelverket. I tillegg vil oppfølgingen av lovutvalgene for Opplæringsloven og Universitets- og høy-

skoleloven også påvirke regelverket. Regjeringen har videre varslet en egen strategi for desentralisert og fleksibel utdanning, som kan få konsekvenser for opptaksregelverket. Det er viktig at utvalget tar hensyn til disse prosessene. Det er nylig gjort endringer i forskriften som gjelder opptak til fagskoler som utvalget bør se på.

Kunnskapsdepartementet har gitt Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning i oppdrag å gjennomføre en utredning av praksisen for bruk av kjønnspoeng og hvilken effekt disse poengene har. Utredningen vil bli en del av kunnskapsgrunnlaget til utvalget.

Kunnskapsdepartementet viser til Prop. 2 S (2017–2018) *Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet – Landmaktproposisjon*. Utvalget skal vurdere om og eventuelt hvordan regelverket kan ivareta vernepliktige i førstegangstjeneste. Utvalget skal legge til rette for at Forsvaret og Tillitsvalgtordningen i Forsvaret (TVO) kan legge frem sine synspunkter og problemstillinger for utvalget.

Utvalget skal se hen til kunnskapsgrunnlaget som finnes på feltet og kan ta initiativ til nye utredninger og analyser der det er behov for det.

Utvalget skal vurdere de norske opptaksreglene i et internasjonalt perspektiv og drøfte hvilke erfaringer, tenkemåter og løsninger vi kan lære av fra andre land.

Utvalgets arbeid skal følge utredningsinstruksen. Det innebærer blant annet at utvalget må besvare følgende spørsmål:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utvalgets forslag skal være skrevet i et godt og klart språk slik at forslaget også forstås av de som ikke er eksperter.

Utvalgets utredning skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte. Utvalget må sørge for god dialog med universiteter, høyskoler, studenter, elever, fylkeskom-

²⁴ Enkelte søkere har frist 1. mars.

muner og andre sentrale aktører, f.eks. helseforetak og interesseorganisasjoner, underveis i arbeidet. Det skal legges til rette for at relevante organisasjoner og fagmiljøer kan legge fram sine synspunkter og problemstillinger for utvalget.

Dersom utredningen berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse balansert, systematisk og helhetlig.

Utvalget skal vektlegge hensynet til effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Når det skal utredes tiltak som utvalget forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse, jf. eget rundskriv om dette. I slike analyser skal det være et nullalternativ.

Utvalgets arbeid skal resultere i en norsk offentlig utredning (NOU), som skal leveres Kunnskapsdepartementet senest 1. desember 2022.

Utvalget skal ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Kunnskapsdepartementet. Departementet sørger for sekretariat til utvalget.

1.2.1 Sekretariatet

Sekretariatet for Opptaksutvalget har vært plassert i Kunnskapsdepartementet. Sekretariatet har bestått av Bente Ringlund Bunæs, Maria Grødal, Bendik Sjølander, Sonja Tronsmo, Irene Tveite-Strand, Katrine Elida Aaland, og Karin Hårstad Fonn (sekretariatsleder). Hilde Engerbakk Holmen har vært utvalgets sekretær. Filip von Ubisch var en del av sekretariatet frem til oktober 2021.

1.3 Utvalgets tolkning og avgrensning av mandatet

Utvalget legger til grunn at mandatet gir oss i oppdrag å foreslå en opptaksmodell som oppleves som rettferdig, oversiktlig og effektiv. Vi har valgt å legge frem én helhetlig modell for et nytt opptakssystem som svarer på disse utfordringene. Mandatet er omfattende og gir få klare avgrensninger. Derfor har det vært nødvendig å prioritere hvilke problemstillinger vi skulle gå nærmere inn i. Prioriteringene er gjort med utgangspunkt i vår vurdering av kunnskapsgrunnlaget og de utfordringene vi mener finnes i dagens system. Noen problemstillinger og temaer har ikke utvalget gått

nærmere inn på fordi de behandles i andre pågående prosesser.

Utvalget skal, ifølge mandatet, foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av regelverket for opptak til høyere utdanning. Videre skal utvalget komme med sine anbefalinger til hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for et opptakssystem som er forståelig og fleksibelt, og som ivaretar søkerens rettsikkerhet og kan tilpasses fremtidens høyere utdanning og den teknologiske utviklingen.

Utvalget mener at det er behov for en grundig vurdering av hvordan kvalifiserings- og rangeringsreglene fungerer, og hvilke begrensninger som ligger i dette regelverket. Utvalget vil først diskutere utfordringene i dagens regelverk. Deretter vil vi vurdere og foreslå endringer som sikrer et rettferdig, oversiktlig og effektivt opptakssystem.

At opptakssystemet skal være rettferdig tilsier at reglene for opptak til universiteter og høyskoler må være rimelige og i tråd med samfunnets rettferdighetsoppfatning. Rettferdighet innebærer blant annet krav til lovlighet, åpenhet og fravær av uønsket forskjellsbehandling. Åpenhet og gjennomsiktighet er for eksempel viktig for at søkere skal vite hvilke regler som gjelder til enhver tid. En opplevelse av at de som søker, er behandlet forholdsvis likt andre søkere er også vesentlig for at opptaket har tilstrekkelig legitimitet. Likevel vil det være ulike oppfatninger om hva som er et rettferdig opptakssystem.

Selv om det norske opptakssystemet i all hovedsak oppfattes som rettferdig og effektivt, er det elementer ved dagens system som ikke fungerer godt nok, og som gir uønskede effekter. Dette har vi forsøkt å løse med forslaget vårt.

Utvalget vil påpeke at mandatet lister opp flere mål for opptaksregelverket, der måloppnåelsen i stor grad skyldes forhold utenfor forskriften. Dette er også gjort rede for i kapittel 1.1.2.

For det første er rekrutteringen til universiteter og høyskoler skjev. Til tross for at alle i utgangspunktet skal ha like muligheter til å ta høyere utdanning, er sosial bakgrunn fortsatt med på å påvirke hvem som begynner i høyere utdanning, og hvordan de lykkes. Flertallet av dem som studerer ved universiteter og høyskoler, har foreldre med høyere utdanning. Det er altså andre mekanismer enn opptakssystemet som i hovedsak styrer hvem som søker seg til høyere utdanning og til bestemte studier.

Utvalget er bedt om å gi anbefalinger til hvordan Kunnskapsdepartementet kan utforme et regelverk som ikke er til hinder for et mangfoldig og kjønnsbalansert arbeidsliv. Regelverket skal

også bidra til at ressursene i befolkningen utnyttes best mulig. Selv om antallet som tar høyere utdanning, har økt kraftig de siste tiårene, er det fortsatt store sosiale og regionale forskjeller i utdanningsnivå. Opptaksregelverket kan i begrenset grad påvirke valget den enkelte gjør, men det kan likevel til en viss grad bøte på disse utfordringene. Behovet samfunnet har for å sikre mangfold, tilgang på arbeidskraft og effektiv utnyttelse av ressursene i befolkningen er viktige mål som vi drøfter nærmere i kapittel 3 og 6.

For det andre ligger dimensjonering av studie tilbud, slik at tilbudet samsvarer med etterspørselen etter arbeidskraft utenfor det som kan løses i opptakssystemet eller søknadsprosessen. I mandatet ber Kunnskapsdepartementet om anbefalinger som bidrar til at vi får dekket kompetansebehovene i arbeidslivet. Utvalget mener modellen vi foreslår, vil føre flere ut i arbeidslivet raskere og dermed bidra til å dekke arbeidslivets behov for utdannet arbeidskraft. Det samlede studietilbudet ved universiteter og høyskoler må svare på endringer i samfunnets kunnskaps- og kompetansebehov, både på kort og lang sikt.

Utvalget mener at det er viktig å ta høyde for at det er utfordrende å lage et tilstrekkelig godt kunnskapsgrunnlag til å si noe om fremtidige kompetansebehov, og at fremskrivninger bare kan være én av flere kilder til dimensjonering. Studietilbud som er etterspurt av arbeidslivet, kan ha dårlige søkertall og ledig kapasitet. Videre er det også slik at noen utdanner seg til yrker hvor det kan være vanskelig å få relevant jobb etter endt utdanning. For eksempel viser Kandidatundersøkelsen at arbeidsledigheten blant personer med mastergrad (uteksaminert våren 2020) innen natur- og realfag var størst på 15,3 prosent, mens den for jurister var på 6,9.²⁵ Det er altså ikke slik at studentenes ønsker eller innholdet i utdanningstilbudet alltid er i tråd med arbeidslivets behov.

For det tredje er studiekapasiteten avgjørende for å nå flere av målene i mandatet. Siden 2000 har jobbveksten i Norge nesten utelukkende kommet i yrker som krever spesialisering og utdanning. Det betyr at samfunnet må sørge for at flere får høyere utdanning. Skiftende regjeringer har satset på flere studie plasser, og de siste ti årene har kapasiteten i høyere utdanning blitt gradvis bygd ut, både som følge av midler til studie plasser over statsbudsjettet og som følge av at universitetene og høyskolene har økt egen opptakskapasitet. Til tross for økningen av studie plasser, fører mange

søkere til høyere utdanning til at konkurransen om de mest populære studiene blir ekstra hard. Samtidig er det også en del studier som har få søkere og ingen konkurranse om å komme inn.

At vi har valgt å påpeke disse begrensningene i regelverket, betyr ikke at vi har sett bort fra målene i mandatet. Vi har vurdert modellen opp mot mandatet og prioritert forslag som kan bidra til like muligheter, mangfold, at vi utnytter ressursene i befolkningen og svarer på arbeidslivets kompetansebehov.

Utvalget er bedt om å se på opptaksordningene både på lavere og høyere grad, herunder også desentralisert utdanning, sentralt og lokalt, og for internasjonale studenter. Vi vil konsentrere oss om opptak til lavere grad og integrerte masterstudier via Samordna opptak.

Søknader til høyere grad, det vil si ett- og toårig mastergrad, skjer direkte til institusjonene og ikke via Samordna opptak. Utvalget vil ikke vurdere eller problematisere opptak til masterprogrammer fordi det har vært gjennomført et prosjekt som har utredet nasjonalt masteropptak. Prosjektet konkluderer med at masteropptaket bør samordnes.²⁶ En nasjonal samordning av masterstudier vil ifølge prosjektet føre til en mer effektiv saksbehandling av søkerne og vil spare institusjonene for mye arbeid. Flere av forslagene samsvarer med våre forslag til ny opptaksmodell. Forslagene er nærmere beskrevet i boks 1.1.

Utvalget forstår desentralisert utdanning som utdanning der studentene møter opp fysisk til undervisning andre steder enn ved institusjonens ordinære campuslokaler.²⁷ I tillegg til desentralisert utdanning er det også naturlig å se hen til fleksible²⁸ og nettbaserte²⁹ utdanningstilbud. Opptak til desentralisert og fleksibel utdanning foregår enten via Samordna opptak eller ved den enkelte institusjon dersom det er opptak til studier med et omfang på mindre enn 60 studiepoeng. Det har blitt pekt på at opptaksforskriften er en utfordring ved opptak til desentralisert utdanning fordi kvalifiserte søkere i nærområdet har blitt fortrent av bedre kvalifiserte søkere fra andre deler av landet. I dag kan institusjonene som tilbyr

²⁶ Nasjonalt masteropptak, forslag til samordnet modell, organisering og regelverk.

²⁷ DIKU (2021).

²⁸ Tilbud med flere alternativer for hvordan læringsaktivitetene gjennomføres, blant annet når det gjelder tid, sted, omfang og progresjon. Tilbudene kan være både nett- og stedbaserte.

²⁹ Studie tas over nettet. Studentene leser pensum på egenhånd, borte fra skolen og sender inn oppgaver eller prøver og eksamen for retting.

²⁵ Skjelbred og Ulvestad (2021).

Boks 1.1 Nasjonalt masteropptak

Prosjektet har utarbeidet forslag til hvordan opptaket kan organiseres, med forslag til roller, ansvar og arbeidsdeling i sektoren. Det er utarbeidet forslag til fremtidig opptaksprosess, med frister og prosessbeskrivelser, og det er laget forslag til felles regelverk for et samordnet masteropptak. I tillegg er behov i nye tekniske løsninger for saksbehandling og gjennomføring av opptaket beskrevet.

Nye digitale løsninger og forenklete prosesser skal føre til lavere ressursbruk og bedre brukeropplevelser for både søkere og de ansatte ved utdanningsinstitusjonene. Avhengig av forvaltningsmodell vil det være mulig å bedre utnytte den kompetansen som finnes i sektoren i dag, og dermed øke kvaliteten i saksbehandlingen.

Prosjektet foreslår følgende:

- Søkere skal levere én samlet søknad med prioriterte studieønsker innen fristen, og få tilbud om studieplass ved ett lærested.
- Søkere skal vurderes for generelle opptakskrav én gang / ett sted. Lærestedene skal fortsatt behandle de faglige opptakskravene. For søkere med norsk dokumentasjon er det et stort potensial for automatisk vurdering av hele eller deler av opptaksgrunnlaget.
- Det opprettes en nasjonal vurderingsenhet for søknader med utenlandsk utdanning, som skal vurdere nivå, omfang, dokumenters ektethet og språkkrav.

- Et samordnet masteropptak må reguleres av et felles regelverk, og de lovgivende myndighetene må fastsette en forskrift for opptak til masterstudier.
- De fleste variantene av tilleggspoeng fjernes. Prosjektgruppa kan ikke se at det finnes kunnskapsgrunnlag som tilsier at tilleggspoeng er et virkemiddel som faktisk rangerer inn de beste kandidatene til studiene på lærestedene. Det er først og fremst karakterer fra bachelorutdanningen som har betydning for gjennomføringsevne og resultater på masterstudier.
- Det bør være opp til hvert enkelt lærested å fastsette eventuelle karakterkrav basert på en faglig vurdering og begrunnelse.
- Prinsipper for vurdering av søkere på bakgrunn av realkompetanse må samordnes.
- Nasjonale og lokale kvoter bør kunne brukes som virkemiddel for å fordele studieplasser til søkere som tilfredsstillt nærmere fastsatte krav.
- Man skal kunne benytte betinget tilbud i mai for søkere som er i et utdanningsløp, slik at søkere rangeres ferdig basert på resultater fra 5. semester. Det innebærer at saksbehandlingen kan avsluttes i mai.
- Søkegebyr bør utredes nærmere for internasjonale søkere.

Kilde: Rapport om Nasjonalt masteropptak, forslag til samordnet modell, organisering og regelverk.

desentralisert deltidsutdanning, fastsette spesielle opptakskrav om tilknytning til utdanningsstedet. Denne regelen gjelder ikke for heltidsutdanning. Utvalget foreslår å videreføre muligheten til å sette spesielle opptakskrav som beskrevet i opptaksforskriften i kapittel fire. Det gir dermed desentraliserte deltidsutdanninger mulighet til å fortsatt kreve tilknytning til utdanningsstedet. Utvalget mener at det ikke er behov for å foreslå endringer utover det som allerede gjelder i dag.

Når det gjelder internasjonale studenter, forstår utvalget det slik at vi ikke skal vurdere kravene til søkere med internasjonal utdanning spesielt, men forslag til endringer i regelverket skal ikke få utilsiktede konsekvenser for søkere med utenlandsk utdanningsbakgrunn. Utvalget legger til grunn at internasjonale studenter fortsatt må

ha en utdanningsbakgrunn som gir generell studiekompetanse i Norge, og at de kan dokumentere kunnskaper i norsk og engelsk i henhold til GSU-listen. I dag rangeres de fleste med utenlandsk utdanning på bakgrunn av omregningstabeller fastsatt av HK-dir. Vi forutsetter at denne praksisen kan videreføres i ny modell.

Universiteter og høyskoler skal tilby etter- og videreutdanning og slik bidra til livslang læring i befolkningen. Utvalget har avgrenset oppgaven sin til å vurdere regelverket til grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler. Vi ser at det er et økende behov for etter- og videreutdanning i et samfunn som er i omstilling. Vi mener derfor at regelverket for opptak til etter- og videreutdanning bør være mer fleksibelt enn i dag, men at dette bør løses utenfor opptaksreglene som disku-

teres her. Vi har derimot sett på om det ligger hindringer for livslang læring i dagens opptaksregelverk.

1.4 Utvalgets arbeid

Siden april 2021 har utvalget hatt 13 møter. Av de 13 møtene var ti heldagsmøter, mens tre møter varte i to dager. Det første halve året hadde utvalget hovedsakelig digitale møter.

Utvalget har vært opptatt av å få innspill fra elever, studenter, universiteter og høyskoler, fylkeskommuner, arbeidslivet, interesseorganisasjoner og alle andre som har meninger om eller påvirkes av opptaket til høyere utdanning. For å få til dette har utvalgslederen og hele eller deler av utvalget hatt møter med følgende:

- Universitets- og høyskolerådet (UHR)
- Sametinget
- Elevorganisasjonen
- Norsk studentorganisasjon
- Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben og til-litsvalg-tordningen i Forsvaret
- Fylkesutdanningsdirektørene for utdanning og kompetanse
- Opptakslederforum (samling for opptaksledere ved universiteter og høyskoler)
- Abelia
- LO

Utvalget har arrangert to digitale innspillmøter, et med universiteter og høyskoler og ett med arbeidslivsorganisasjonene.

I tillegg har utvalget invitert alle interesserte til å sende skriftlige innspill. Utvalget fikk rundt 80 innspill som ble viktige for å vurdere ulike endringer i opptakssystemet.

I arbeidet med å etablere kunnskapsgrunnlaget og innhente data har vi hatt flere møter med blant annet Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). HK-dir har levert data og simuleringer av ulike endringer i opptakssystemet. Utvalget har også invitert representanter fra Danmark, Sverige og Finland for å få presentert opptakssystemet i disse landene.

Kunnskapsgrunnlaget gir ikke svar på hva som er det ideelle opptakssystemet eller hvordan endringene vi har foreslått vil virke. HK-dir har, som nevnt, gjort simuleringer av noen av endringene som vi foreslår. Simuleringene er imidlertid basert på et tidligere opptak med daværende søkere og fordeling av studie-plasser. Simuleringene tar ikke høyde for at fordelingen av studie-plasser kan endres, og at søkerens adferd kan

endre seg over tid og når reglene endrer seg. De må ikke tolkes som en fasit for fremtidige opptak.

Utvalget har strukturert forslagene våre inn i tre deler: kvalifisering, rangering og organisering. Kvalifisering handler om hva som skal være inngangsbilletten til universiteter og høyskoler. Rangering handler om hvordan vi ordner køen når det er flere søkere enn plasser. Organisering handler om hvordan vi håndterer opptaket. Forslagene henger likevel sammen og danner grunnlaget for å lage en helhetlig opptaksforskrift.

1.5 Relevante utredninger og prosesser

Utvalget har ikke jobbet isolert fra andre pågående prosesser. I den perioden utvalget har hatt til rådighet, har det foregått flere prosesser som har påvirket vurderingene til utvalget, og som kan påvirke oppfølgingen av forslagene. For eksempel:

- Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* påvirker behovet for alternative veier inn i høyere utdanning og kan føre til endringer i innholdet i videregående opplæring
- oppfølgingen av lovutvalgene for opplæringsloven og universitets- og høyskoleloven, NOU 2019: 23 og NOU 2020: 3
- strategi for desentralisert og fleksibel utdanning
- utvikling av en nasjonal samordnet opptaksmodell og digitale løsninger for opptak til ett- og toårige masterprogram
- Helsepersonellkommissjonen, som skal etablere et kunnskapsgrunnlag og foreslå treffsikre tiltak i årene fremover for å utdanne, rekruttere, og beholde kvalifisert personell i helse- og omsorgstjeneste i hele landet for å møte utfordringene i helse- og omsorgstjenestene på kort og lang sikt
- en ny melding til Stortinget om fremtidige kompetansebehov som legges frem våren 2023

1.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår en ny modell for opptak til høyere utdanning. Vi har lagt vekt på at modellen skal være mest mulig rettferdig, effektiv og enkel å forstå. Reglene skal i hovedsak være like for alle som søker, uansett hvilket studium de søker på. Unge mennesker skal kunne ta valg tidlig, men også gjøre omvalg eller bruke tid på å bestemme seg.

De ulike delene av opptaksregelverket påvirker hverandre. Utvalget foreslår derfor en helhetlig modell der alle delene er viktige og henger sammen. Å innføre bare enkelte av endringene kan gi uheldige utslag i andre deler av opptakssystemet.

Kvalifisering til høyere utdanning er omtalt i kapittel 5. Utvalget mener at ordningen med generell studiekompetanse som opptaksgrunnlag til universiteter og høyskoler fungerer godt. Det er oversiktlig for søkerne og håndterbart for opptakssystemet. Kvalifisering til høyere utdanning skjer hovedsakelig gjennom videregående opplæring, mens det er en liten andel søkere som får tilbud om studieplass på andre grunnlag. Mange av disse søkerne har relevant bakgrunn for studiene de søker på, og det er viktig at det finnes flere veier inn. Utvalget mener derfor at toårig fagskole og fullført høyere utdanning fortsatt skal gi generell studiekompetanse, og at det skal være mulig å få unntak fra kravet om generell studiekompetanse gjennom for eksempel realkompetansevurdering og Y-vei.

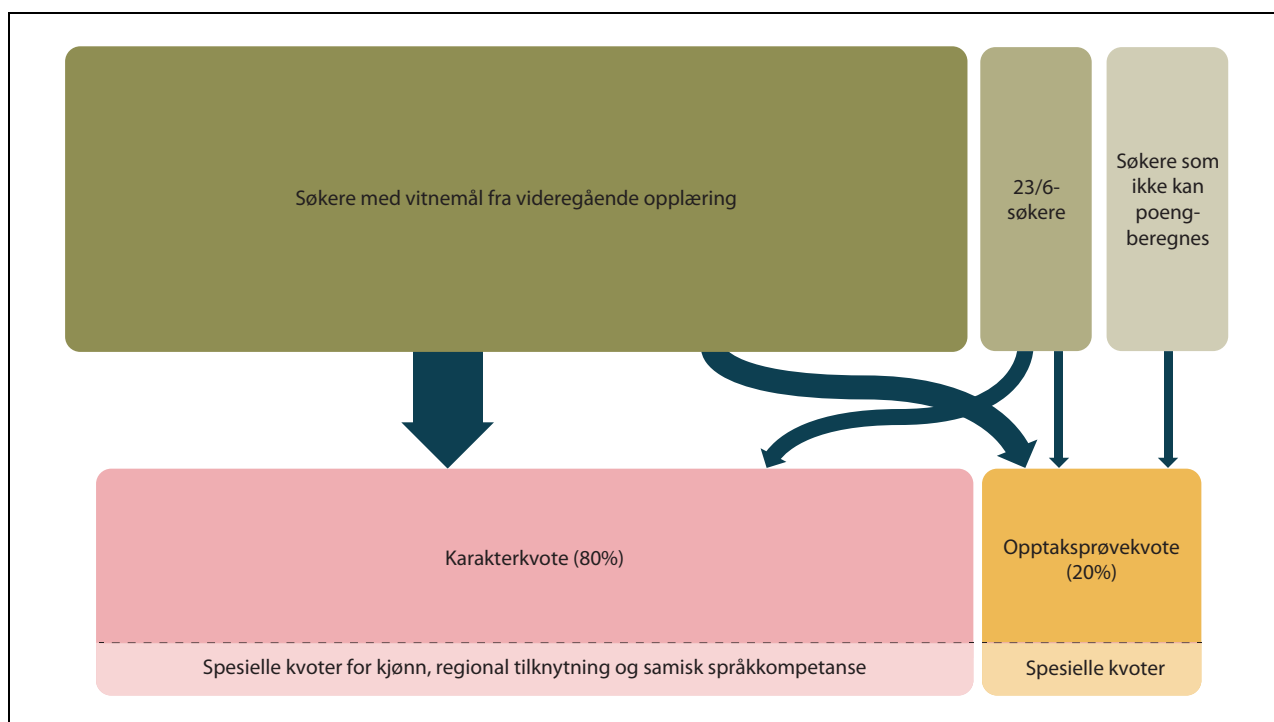
Rangering av søkere er omtalt i kapittel 6. Utvalget foreslår en modell som er fleksibel nok til å håndtere endringer i hvor mange som søker, og hvilke studier de søker seg til. For å rangere søkere foreslår vi å dele opptakssystemet inn i to kvoter: en karakterkvote og en opptaksprøvekvote.

Karakterkvoten er hovedveien inn i høyere utdanning, og søkerne rangeres på bakgrunn av

karakterer fra videregående opplæring. I karakterkvoten konkurrerer alle med det samme grunnlaget, og det er ingen øvre eller nedre aldersgrense. Det er bare resultater fra videregående opplæring som teller i karakterkvoten. Ordningen med poeng for fagvalg, alder og andre tilleggspoeng avvikles, og det samme gjør muligheten til å forbedre karakterer. Samfunnet har et stadig økende behov for arbeidskraft med høy kompetanse, og da er det viktig at unge som ønsker det, kan begynne i høyere utdanning rett etter videregående opplæring. I dag er det ikke nødvendigvis sånn; mange unge som ønsker seg inn på studier med høy konkurranse, ender for ofte opp med å bruke betydelig tid og ressurser på å forbedre karakterene sine og vente på alderspoeng.

Til tross for at flere bør få mulighet til å starte tidligere med studier, skal det ikke være hindringer i systemet for dem som trenger lengre tid på å komme i gang, eller som ombestemmer seg underveis. I utvalgets modell får de som velger å utsette studiestarten, konkurrere på samme vilkår som de som starter rett etter videregående opplæring.

I tillegg til karakterkvoten foreslår utvalget en opptaksprøvekvote. I denne kvoten kan alle søkere som ønsker å forbedre rangeringsposisjonen sin, eller som har et annet kvalifiseringsgrunnlag enn karakterer fra videregående opplæring, ta en standardisert test som rangerer dem i opptaksprøvekvoten. På den måten konkurrerer



Figur 1.5 Forslag til ny opptaksmodell

alle etter samme målestokk. Den andelen som får høyest poengsum, kommer inn på studiet. Opp-
taksprøveknoten erstatter ordningen med å for-
bedre karakterer fra videregående opplæring og
samle alders- og tilleggs-poeng i påvente av å
komme inn i ordinær kvote.

I tillegg til karakter- og opptaksprøveknoten
foreslår vi at modellen skal videreføre de spesielle
kvotene for søkere med samisk språkkompetanse.
Et flertall i utvalget foreslår også å videreføre kvo-
ter for tilknytning til Nord-Norge og åpne for kvo-
ter for kjønn på fag med svært skjev kjønnsforde-
ling, se kapittel 6.4. Videre åpner vi for at institu-

sjoner kan ta i bruk supplerende opptakskriterier
for å finne de best egnede blant de best kvalifi-
serte søkerne. I tillegg til at det kan gi bedre sam-
svar mellom søkerens kompetanse og kravene på
et studium, kan det bidra til å dempe karak-
terpresset i videregående opplæring. Forslaget er
omtalt i kapittel 6.3.

Utvalget legger til grunn at det må lages gode
overgangsordninger som gir søkerne god tid til å
planlegge og områ seg. Modellen tar høyde for at
det ikke skal bli vanskeligere for søkere med
utenlandsk utdanning å få opptak til høyere utdan-
ning i Norge.

Kapittel 2 Dagens opptaksregelverk

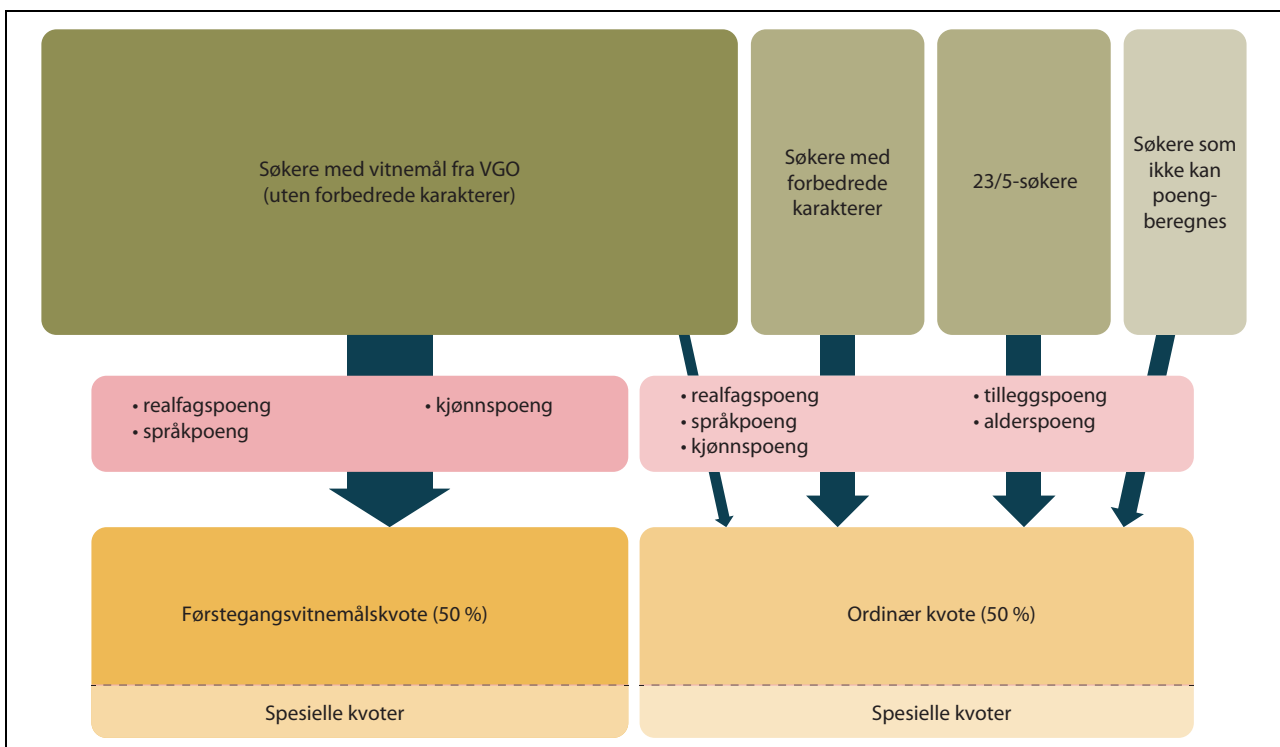


Figur 2.1

I dette kapittelet gjør vi kort rede for hovedelementene i dagens opptaksregelverk.¹ Teksten tar utgangspunkt i forskrift om opptak til høgare utdanning (opptaksforskriften) og beskriver de mest sentrale bestemmelsene.² Figur 2.2 viser en oversikt over dagens opptaksregelverk.

¹ For en mer utfyllende gjennomgang av historikken til opptaksregelverket viser vi til Universitets- og høyskolelovutvalgets NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* boks 17.2 Generell studiekompetanse og rangering av søkere ved opptak til høyere utdanning – kort historikk, og for en gjennomgang av universitets- og høyskolelovens bestemmelser om opptak viser vi til punkt 17.2 Gjeldende rett.

² Forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgare utdanning.



Figur 2.2 Dagens opptakssystem

2.1 Kvalifisering

Med kvalifisering mener vi de kravene en søker må oppfylle for å kunne konkurrere om opptak til studier ved universiteter og høyskoler.

2.1.1 Generell studiekompetanse

Generell studiekompetanse er hovedveien inn i høyere utdanning for de aller fleste.

Universitets- og høyskoleloven fastsetter at kravet til generell studiekompetanse er «fullført og bestått videregående opplæring med de krav til fagsammensetning og timefordeling som departementet fastsetter». Videre har Kunnskapsdepartementet mulighet til å fastsette at også annen utdanning, eller en kombinasjon av utdanning og yrkespraksis, kan være et generelt opptaksgrunnlag. Dette har departementet gjort i opptaksforskriften.

For å oppnå generell studiekompetanse må søkeren oppfylle et av de følgende kravene

- vitnemål fra bestått treårig videregående opplæring som gir studiekompetanse
- fylt 23 år i løpet av opptaksåret og kan dokumentere minimum fem års fulltids arbeidserfaring og/eller utdanning (23/5-regelen)

Begge alternativene krever bestått opplæring i fellesfagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og historie.

For søkere med videregående utdanning fra utlandet er kravene for opptak beskrevet i opptaksforskriften § 2-2.

I dagens opptaksregelverk er det også to andre grupper som kan få generell studiekompetanse.

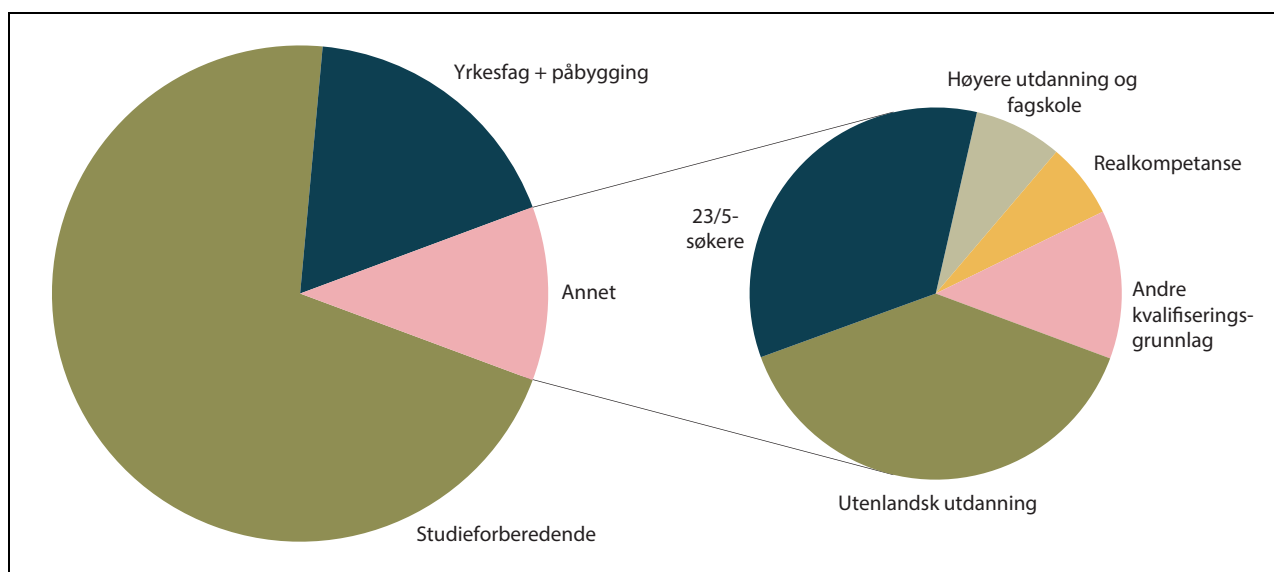
- de som har fått opptak til høyere utdanning med et unntak fra kravet om generell studiekompetanse, og som har bestått 60 studiepoeng (tilsvarende ett studieår)
- de som har fullført en fagskoleutdanning med et omfang på 120 studiepoeng (tilsvarende to studieår)

Figur 2.3 viser at i 2021 hadde 89 prosent av de kvalifiserte søkerne i Samordna opptak bakgrunn fra norsk videregående opplæring. 11 prosent kvalifiserte seg på annen måte. De største gruppene blant disse var søkere med utenlandsk utdanning og 23/5-søkere.

Generell studiekompetanse fra fullført og bestått videregående opplæring

I dag oppnår de fleste generell studiekompetanse gjennom vitnemål fra bestått treårig videregående opplæring. Enten gjennom studieforbereende utdanningsprogrammer eller påbygging til studiekompetanse. I 2021 gjaldt det, som nevnt, for nesten 89 prosent av de kvalifiserte søkerne.

Kunnskapsdepartementet fastsatte regelen om generell studiekompetanse i 1995, og fagkravene har, med små endringer, vært de samme siden da. Inntil da hadde universitetene og de vitenskapelige høyskolene fastsatt opptaksreglene sine selv, mens departementet fastsatte opptaksreglene for høyskolesektoren.



Figur 2.3 Opptaksgrunnlag høyere utdanning, 2021. Andel

Kilde: Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

Generell studiekompetanse fra 23/5-regelen

Personer som fyller 23 år eller mer i løpet av opptaksåret får generell studiekompetanse hvis de kan dokumentere at de har bestått de seks studiekompetansefagene og i tillegg har minimum fem års fulltids arbeidserfaring og/eller utdanning. Dette omtales som 23/5-regelen. I tillegg til utdanning og arbeidserfaring kan det femårige praksiskravet blant annet dekkes av dokumentert nedsatt arbeidsevne, omsorg for barn eller voksne, avtjent militær førstegangstjeneste eller siviltjeneste³, frivillig arbeid og deltagelse i introduksjonsprogrammet for nylig ankomne innvandrere. Som utdanning gjelder beståtte fag fra videregående opplæring, utdanning fra folkehøgskole og beståtte emner fra høyere utdanning.

I 2021 var ca. 5 500 søkere registrert med generell studiekompetanse på bakgrunn av 23/5-regelen. Det utgjør 3,9 prosent av de kvalifiserte søkerne.⁴ Gjennomføringstall fra 2015-kullet viser at studenter med denne bakgrunnen fullfører i noe mindre grad enn de som har fullført ordinær studieforberedende opplæring. Forskjellene i gjennomføring er minst for treårig bachelor og størst for femårige masterutdanninger.⁵

23/5-regelen ble innført i den første felles forskriften om generell studiekompetanse som var gjeldende fra opptaket 1996/1997. Forskriften var basert på St.meld. nr. 33 (1991–92), der det ble slått fast at voksne fortsatt skulle kunne få generell studiekompetanse på annet grunnlag enn fullført videregående opplæring. Høyskolene hadde hatt en lignende regel tidligere, mens universitetene opererte med en ordning med individuell vurdering.⁶

Generell studiekompetanse fra høyere utdanning og fagskoleutdanning

Det er mulig å få generell studiekompetanse uten å fullføre og bestå videregående opplæring, enten gjennom deltagelse i høyere utdanning eller gjennom fagskole. Søkere med disse to grunnlagene utgjør under én prosent av det totale opptaket.⁷

Generell studiekompetanse for toårig fagskole ble innført i 2009 som en følge av at fagskolene i 2003 fikk sin egen lov som plasserte utdanningen på nivået over videregående opplæring.

Søkere som er tatt opp til høyere utdanning med unntak fra kravet om generell studiekompetanse, kan få studiekompetanse hvis de består utdanningen og den varer i minst ett år. Dette vil for eksempel være søkere som kommer inn på grunnlag av realkompetanse, og som dermed oppnår generell studiekompetanse når de fullfører den utdanningen de har fått opptak til. Et annet eksempel er søkere som har fått dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse på grunn av for eksempel dyskalkuli. Det er for få personer som tas opp på disse to grunnlagene til at vi kan vurdere hvordan de gjennomfører sammenlignet med andre studenter.⁸

Utenlandsk utdanning

Søkere er kvalifiserte for opptak til høyere utdanning hvis de har bestått videregående opplæring fra et av de andre nordiske landene, jf. opptaksforskriften § 2-2 første ledd. Dette følger av Reykjavik-erklæringen fra 1971.⁹ Denne nordiske avtalen gjelder gjensidig godkjenning av utdanning. Det betyr at dersom en søker er kvalifisert for høyere utdanning i det landet han eller hun er bosatt i, er søkeren også kvalifisert for høyere utdanning i de andre nordiske landene. Disse søkerne trenger ikke å oppfylle tilleggskrav om norsk.

For søkere som har utdanning fra land utenfor Norden, gjelder GSU-listen (generell studiekompetanse for utenlandske søkere).¹⁰ GSU-listen viser hvilken utdanning søkerne må ha for å kunne søke opptak til universiteter og høyskoler i Norge, og hva de eventuelt må oppfylle av tilleggskrav. I tillegg til å dokumentere bestått opplæring må søkere fra land utenfor Norden dokumentere at de dekker språkkravene i norsk, hvis studiet undervises på norsk. For en rekke land utenfor Norden er det ikke tilstrekkelig å ha fullført og bestått videregående opplæring for å få opptak. Vedkommende må også ha studert ett eller to år ved et universitet eller høyskole. I tillegg må de fleste søkere oppfylle et krav til engelskkompe-

³ Siviltjeneste er likestilt med militærtjeneste. Siviltjeneste ble avskaffet i 2012, men søkere som har avtjent siviltjeneste før dette tidspunktet vil også på lik linje med de som har avtjent førstegangstjeneste få uttelling ved opptak til høyere utdanning.

⁴ Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

⁵ Sikt (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

⁶ St.meld. nr. 33 (1991–92).

⁷ Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

⁸ Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

⁹ St.prp. nr. 7 (1996–97).

¹⁰ GSU-liste er bindende ved opptak til lavere grad ved universiteter og høyskoler i henhold til opptaksforskriften § 2-2 syvende ledd.

tanse. Det fremgår av GSU-listen om engelskkravet dekkes av videregående opplæring.

I studieåret 2021/2022 hadde omtrent 3 prosent av søkerne utenlandsk videregående opplæring.¹¹ Utvalget har lagt til grunn at en ny modell ikke skal endre på muligheten utenlandske søkere har til å få opptak til norsk høyere utdanning.

2.1.2 Unntak fra krav om generell studiekompetanse for søkere

Dagens regelverk åpner for å gjøre unntak for kravet om generell studiekompetanse. For den enkelte søker dreier det seg om to ordninger: realkompetansevurdering og dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse. Unntak for enkeltstudier er omtalt i kapittel 2.1.3.

Realkompetanse

Utdanningsinstitusjonene kan gi søkere som er 25 år eller eldre i opptaksåret, opptak til enkeltstudier hvis de på grunnlag av realkompetanse har de nødvendige kvalifikasjonene, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-6 andre ledd. Realkompetanse er kunnskap som søkeren har opparbeidet seg gjennom yrkespraksis, ubetalt arbeid, organisasjonsarbeid og gjennom dokumentert kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse. Det kan ha skjedd gjennom formell, ikke-formell og uformell læring. Formell læring er den som skjer i utdanningssystemet. Ikke-formell læring er strukturert opplæring gjennom kurs og andre tilbud som ikke inngår i utdanningssystemet, mens uformell læring skjer i løpet av livet på arenaer som ikke først og fremst er beregnet på strukturert læring.

Bestemmelsen om opptak og fritak på grunnlag av realkompetansevurdering ble innført ved en lovendring som trådte i kraft 1. januar 2001.¹² Dette var et ledd i oppfølgingen av Kompetansereformen på 1990-tallet.¹³ I behandlingen av reformen konkluderte Stortinget med at realkompetanse skulle kunne gi avkortning i utdanning.¹⁴ Grunnlaget for ordningen er forsterket av Bologna-prosessen og av at EU vektlegger realkompetanse som likeverdig med utdanning.¹⁵

¹¹ Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

¹² Ot.prp. nr. 58 (1999–2000).

¹³ St.meld. nr. 42 (1997–98).

¹⁴ Innst. 78 S. (1998–99).

¹⁵ European Higher Education Area (2005), og Europakommisjonen (2021).

Søkeren må ha de faglige forutsetningene som trengs for å kunne gjennomføre det aktuelle studiet. Hver institusjon avgjør hva som gir realkompetanse til studiene deres, og de vurderer kvalifikasjonene opp mot det faget søkeren ønsker å studere. Søkere som allerede har generell studiekompetanse, kan ikke søke på grunnlag av realkompetanse.

Realkompetansesøkere må oppfylle spesielle opptakskrav, også der hvor det er karakterkrav i enkelte fag. Dette gjelder for eksempel til sykepleierutdanningene og de femårige integrerte masterutdanningene i tekniske fag ved NTNU, som alle har gitte minstekrav til karakterer i ett eller flere fag. Søkerne oppfylder kravene ved å ta fag i videregående opplæring. Realkompetansesøkere kan ikke oppfylle kravet om minimum 35 skolepoeng for å være kvalifisert til lærerutdanning.

Det var 3 001 søkere som ønsket å bli vurdert for realkompetanse i 2021. Dette utgjør 1,9 prosent av den totale søkermassen samme år. Av de 3 001 søkerne ble under halvparten funnet kvalifisert, og 620 realkompetansesøkere møtte opp til et studium høsten 2021. Differansen kan forklares med at mange ikke nådde opp i rangeringen, og at ikke alle som får tilbud møter til studiestart. I perioden fra 2011 til 2020 har det blitt færre søkere til ordningen, og antall kvalifiserte søkere er lavere enn det har vært de siste 10 årene.¹⁶

Dispensasjon

Utdanningsinstitusjonene kan i særskilte tilfeller også gi dispensasjon fra bestemmelsen om generell studiekompetanse, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-6 tredje ledd. Bestemmelsen ble lagt inn i opptaksforskriften 1. januar 2003. Det er ikke en generell dispensasjon, men et unntak som gjelder for opptak til et bestemt studium. Formålet med å gi dispensasjon er at søkere som av ulike grunner ikke har mulighet til å oppnå generell studiekompetanse, skal få en mulighet til å studere likevel. Et eksempel er søkere som har dyskalkuli og ikke klarer å bestå matematikkfaget.

For at en institusjon skal kunne gi dispensasjon må to vilkår være oppfylt:

- Institusjonen må vurdere om det foreligger varig sykdom, funksjonsnedsettelse eller lignende tilstand. Dette er et absolutt krav.
- Institusjonen må vurdere om søkerens tilstand er av en slik karakter at det ikke har vært mulig

¹⁶ Samordna opptak (2022b).

for søkeren å oppfylle enkelte krav om generell studiekompetanse.

Institusjonene kan bare bruke bestemmelsen i tilfeller der helt spesielle hensyn gjør seg gjeldende. Som ved opptak på grunnlag av realkompetanse må institusjonen gjøre en konkret vurdering av om studenten er kvalifisert for det studiet vedkommende søker om opptak til. Søkeren må dokumentere at han eller hun har de nødvendige faglige forutsetningene for å gjennomføre det aktuelle studiet. Dokumentasjon kan for eksempel være attest fra lege, annet helsepersonell, pedagogisk-psykologisk tjeneste eller tilsvarende.

I 2021 var det 79 søkere som ble vurdert som kvalifisert på bakgrunn av dispensasjonsparagrafen.¹⁷ Det finnes ikke tall på hvor mange som faktisk søkte om dispensasjon.

2.1.3 Unntak fra krav om generell studiekompetanse for enkeltstudier

I tillegg til at den enkelte søker kan få unntak fra kravet om generell studiekompetanse, åpner universitets- og høyskoleloven for at Kunnskapsdepartementet kan gi unntak fra generell studiekompetanse for enkeltstudier og i spesielle tilfeller for enkeltsøkere til enkeltstudier, jf. § 3-6. Det vil si at kvalifisering skjer på grunnlag av andre kriterier.

For å gjøre unntak kreves det at studiet er av en slik art at det er en annen kompetanse enn generell studiekompetanse som er vesentlig for at en søker skal være kvalifisert.

I dag er det unntak for følgende:

Y-veien er spesielt tilrettelagte studier for søkere som ikke har generell studiekompetanse, men som har fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse. Det gjelder ingeniørutdanning, studier i akvakultur, havbruk og fiskerifag, nautikk, marintekniske fag, serviceledelse og markedsføring og paramedisin.

Y-veien startet som en prøveordning mellom 2002 og 2007. Den ble opprinnelig utviklet fordi det var behov for flere ingeniører, og fordi det var ledig kapasitet ved flere høyskoler.

Y-veien krever tilrettelegging av studieløpet, og studentene tar fagene de mangler, i begynnelsen av studiet.

Forkurs for ingeniørutdanning/maritime utdanninger er et kvalifiserende tilbud til bestemte stu-

dier. Det gir ikke generell studiekompetanse eller studiepoeng og er et kurstilbud på videregående opplæringsnivå. Forkurs er spesielt tilrettelagt for personer med yrkesutdanning og praksis som ønsker å ta ingeniørutdanning, men som mangler generell studiekompetanse og/eller fordypning i realfag fra videregående. Fagplanen for forkurset er fastsatt av UHR.

Tilbudet ble opprettet for å øke rekrutteringen til ingeniørutdanning og samtidig tilrettelegge for overganger fra yrkesfaglig videregående opplæring til høyere utdanning. I 2021 var det 653 registrerte studenter på forkurs.¹⁸

Forskjellen på forkurs og Y-veien er at forkurset krever et ekstra år før ingeniørutdanningen, mens Y-veien er tilrettelagte studier som gir studentene mulighet til å fullføre utdanningen på tre år.

Søkere som kvalifiserer seg til ingeniørutdanning på bakgrunn av forkurs, konkurrerer i dag i en egen kvote.

Språkfag i samisk, finsk, og kvensk. Søkere som har samisk, finsk eller kvensk tilknytning kan få unntak fra kravet om generell studiekompetanse. Unntaket er innført for å øke rekrutteringen til disse språkfagene.

Kunsthøgskolen har en åpning for unntak for søkere uten generell studiekompetanse. Institusjonen må gjøre en konkret vurdering av om søkeren er kvalifisert for studiet vedkommende søker opptak til.

Både studier med og uten opptaksprøve kan få unntak fra generell studiekompetanse.

2.1.4 Spesielle opptakskrav

Det er et prinsipp at tilnærmet like studier skal ha like opptakskrav. Det er samtidig også lang tradisjon for å kreve visse fag fra videregående opplæring for opptak til enkelte studier. I dag har i overkant av 38 prosent av alle studiene som tilbys gjennom Samordna opptak, spesielle opptakskrav.

Det er Kunnskapsdepartementet som fastsetter spesielle opptakskrav. Utdanningsinstitusjoner som ønsker å innføre nye krav, må søke departementet om dette. Departementet kan også innføre krav som ikke institusjonene selv har tatt initiativ til. Spesielle opptakskrav er listet opp i kapittel 4 i opptaksforskriften. Utvalget har valgt å kategorisere kravene i tre begreper: *nivåkrav*, *innholdskrav* og *opptaksprøver*.

¹⁷ Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

¹⁸ SSB (tabell 08947).

Nivåkrav

Noen studier har krav om et fastsatt minimum av oppnådde skolepoeng¹⁹ eller karakterkrav i enkelte fag. Dette har lenge vært gjeldende for grunnskolelærer- og lektorutdanningene, samt til de femårig integrerte masterutdanningene i teknologiske fag ved NTNU. Alle disse kravene er bestemt av Kunnskapsdepartementet, foruten kravet ved NTNU som ble foreslått av institusjonen selv. I 2005 vedtok departementet å fastsette både poeng- og karakterkrav til lærerutdanninger. Begrunnelsen var et ønske om å styrke kvaliteten i utdanningen, tiltrekke seg bedre kandidater og heve statusen til læreryrket.²⁰ Fra og med opptak til studieåret 2018/2019 innførte departementet også karakterkrav i norsk og matematikk til sykepleierutdanningene. Her var begrunnelsen å heve kvaliteten på utdanningene og gjennomførings- evnen til studentene.²¹

Innholdskrav

Innholdskrav er krav til at søkeren har bestått bestemte fag eller har en annen kvalifikasjon som er nødvendig for å gjennomføre utdanningen. For eksempel har mange helseutdanninger, teknologiske- og realfaglige utdanninger krav om at søkerne må ha bestått bestemte programfag i realfag. Andre studier har krav til relevant yrkespraksis for å være kvalifisert. I tillegg finnes det andre spesielle opptakskrav til enkeltstudier, for eksempel til førerkort eller et bestemt fagbrev.

Opptaksprøver

Institusjoner som benytter opptaksprøver som spesielt opptakskrav, kan selv fastsette hva prøven består av, og hvor omfattende den skal være. Hovedregelen er at opptaksprøver bare skal benyttes ved studier der det er helt nødvendig at søkeren har visse egenskaper eller evner før han eller hun starter på studiet, og der disse ikke kan regnes som målt av resultatene på vitnemålet fra videregående opplæring. For enkelte studier er opptaksprøven kun et skjema som må fylles ut. Andre former for opptaksprøver innebærer at søkeren enten må levere arbeider eller vise egnethet eller evner.

Etter ønske fra flere institusjoner og Stortinget åpnet Kunnskapsdepartementet i 2016 opp for at utdanningsinstitusjoner som ønsker det, skal

kunne bruke intervju ved opptak til lærerutdanninger. Foreløpig er det ingen institusjoner som har tatt dette i bruk.

2.2 Rangering

Når antallet kvalifiserte søkere er høyere enn antallet studieplasser, er det nødvendig å rangere søkerne. Universitets- og høyskoleloven fastsetter at Kunnskapsdepartementet kan gi forskrift om regler for rangering i opptaket til høyere utdanning. Dette er gjort i opptaksforskriftens kapittel 7. Bestemmelsene om rangering av søkere gjelder for opptak til lavere grads studier, inkludert det lokale opptaket.

Opptak til et studium skjer på grunnlag av rangering innenfor kvoter. En kvote er et visst antall eller andel av studieplassene som fordeles blant søkere som tilfredsstillt nærmere bestemte krav. Alle kvalifiserte søkere som dokumenterer at de oppfyller kriteriene for en gitt kvote, konkurrerer om studieplass i denne kvoten. Søkere med høy poengsum skal rangeres foran søkere med lav poengsum. Søkere som tilhører samme kvote, og som har lik poengsum, rangeres etter alder og eldre søkere går foran yngre søkere. I dagens opptak er studieplassene fordelt i to hovedkvoter, førstegangsvitnemålskvoten og ordinær kvote.

2.2.1 Rangering i førstegangsvitnemålskvoten

Førstegangsvitnemålskvoten gjelder for søkere som er 21 år eller yngre i opptaksåret, og som har oppnådd førstegangsvitnemål i videregående opplæring.²²

Opptakssystemet har lenge hatt virkemidler for at unge søkere skal kunne konkurrere seg inn i høyere utdanning. Fra studieåret 2000/2001 ble det innført en felles rangeringsforskrift for opptak til høyere utdanning. Det ble innført en primærvitnemålskvote på 40 prosent for søkere som var 21 år eller yngre, og som hadde fullført videregående på normert tid. Målet var at søkere skulle kunne tas inn i høyere utdanning uten å samle poeng eller forbedre karakterer. Søkerne ble rangert i kvoten selv om de tok fag som ga poeng, eller oppfylte spesielle opptakskrav etter videregående. Det var ikke mulig å forbedre fag i primærvitne-

¹⁹ «Skolepoeng» er forklart i figur 2.4.

²⁰ St.meld. nr. 30 (2003–2004).

²¹ Regjeringen.no (2017).

²² Førstegangsvitnemål blir gitt til den som ved utløpet av normal tid i tråd med fastsatt opplæringsløp i læreplanverket, har bestått videregående opplæring som gir generell studiekompetanse.

målskvoten, verken underveis eller etter fullført videregående. Før primærvitnemålskvoten hadde opptakssystemet en ungdomskvote, der søkerne kunne ta ny eksamen i fag fra videregående og fortsatt være en del av kvoten. Opptaksforskriften ble endret før studieåret 2009/2010. Primærvitnemålskvoten ble erstattet av førstegangsvitnemålskvoten, og kravene for å utstede førstegangsvitnemål ble tatt inn i forskriften til opplæringsloven. Det ble slutt på at spesielle opptakskrav og fag som ga poeng, kunne tas i ettertid, men det ble åpnet for at elever kunne forbedre fag mens de gikk i videregående opplæring.

I 2022 var 44 prosent av søkerne 21 år eller yngre i søknadsåret. I førstegangsvitnemålskvoten konkurrerer søkere bare på grunnlag av skolepoengene sine. Elever som tar privatisteksamen i nye fag eller forbedrer karakteren i enkeltfag mens de er i sitt normale løp i videregående opplæring, får karakterene med i førstegangsvitnemålskvoten. Det gjør ikke de som tar nye fag eller tar opp fag etter videregående. Alle studier skal tilby 50 prosent av studieplassene i førstegangsvitnemålskvoten. Søkere som har førstegangsvitnemål, men ikke når opp i konkurransen med andre i førstegangsvitnemålskvoten, blir automatisk vurdert i ordinær kvote.

Søkernes rangeringsposisjon bestemmes av hvor mange skolepoeng søkeren har. Figur 2.4 viser hvordan antall poeng blir regnet ut.

Dagens vitnemål består normalt av 15–25 karakterer som viser elevens kompetanseoppnåelse i 15–20 fag. Standpunkt karakterer og eksamensresultater inngår i elevens sluttvurdering og skal gi informasjon om elevens kompetanse ved avslutningen av opplæringen. Alle karakterene på vitnemålet ligger til grunn for poengberegningen ved opptak til høyere utdanning. I tillegg til karakterer gis det etter dagens regelverk poeng for følgende:

Karakterpoeng (gjennomsnitt av karakterer *10)
– maksimalt 60
+ Realfagspoeng – maksimalt 4 sammen med språkpoeng
+ Språkpoeng – maksimalt 4 sammen med realfagspoeng
+ (Kjønns-poeng)
+ (Poeng for opptaksprøve)
= Skolepoeng – Maksimalt 64 for studier uten opptaksprøve/kjønns-poeng

Figur 2.4 Utregning av skolepoeng i førstegangsvitnemålskvoten

Språk- og realfagspoeng: Elever som har tatt realfag og språkfag som programfag, kan få inntil fire språk- og realfagspoeng til sammen på vitnemålet. Det er ikke mulig å få mer enn 1,5 realfagspoeng for samme fag eller for fag som overlapper hverandre.

Poengene teller uavhengig av hvilket studium søkeren søker seg til, og henger ikke sammen med om studiet har real- eller språkfag som opptakskrav. Både språkpoeng og realfagspoeng ble innført for å øke rekrutteringen til fagene og til utdanningene. Realfagspoengene ble vedtatt som prøveordning i 1998 og som fast ordning fra 2006. Språkpoengene ble innført i 2011.

Kjønns-poeng: Søkere kan få inntil to tilleggspoeng ved opptak til visse studier der det er sterk ubalanse mellom kjønnene. Det må være ventelister på studiet. Målet er å oppnå bedre kjønnsbalanse på studiet og i arbeidslivet.

Kunnskapsdepartementet avgjør hvilke studier som kan ta i bruk kjønns-poeng. Som regel blir dette vurdert etter søknad fra institusjonene, men departementet kan også på eget initiativ bestemme at et studium skal bruke kjønns-poeng ved opptak. I 2018 ble likestillings- og diskrimineringsloven endret, slik at det ble mulig å gi kjønns-poeng til begge kjønn. Dette medførte at opptaksforskriften § 7-9 ble endret. I dag innvilges søknad om kjønns-poeng for en begrenset periode, og institusjonene må blant annet vise at de har gjennomført andre tiltak for å sikre kjønnsbalansen, uten å få resultater.

I 2021 kunne menn og kvinner få tilleggspoeng for å tilhøre det underrepresenterte kjønn på 123 ulike utdanninger. 10 av dem var rettet mot menn og 113 mot kvinner. I 2022 er dette blitt redusert til åtte studier som gir poeng til mannlige søkere og 39 studier som gir poeng til kvinner.²³ Det er to grunner til at det ble færre studier med kjønns-poeng: For det første var det flere av studiene som ikke hadde ventelister. For det andre var det flere av studiene som hadde fått bedre kjønnsbalanse.

2.2.2 Rangering i ordinær kvote

Alle kvalifiserte søkere til høyere utdanning, tilhører det som kalles ordinær kvote. Søkere under 22 år som ikke tilbys en studieplass i førstegangsvit-

²³ Gutter: Innen veterinær og dyrepleierstudiet, sykepleie, barnevern og psykologi. Jenter: Innen bachelor i ingeniørfag, landbruksstudium, bachelor i maritime fag og integrert masterprogram i teknologi og ingeniørfag.

nemålskvoten, konkurrerer derfor videre i ordinær kvote.

I ordinær kvote beregnes søkeren på det samme kvalifiseringsgrunnlaget som i kvoten for førstegangsvitnemål, men søkeren får også med seg nye fag og/eller forbedrede karakterer fra fag tatt etter fullført videregående opplæring. I tillegg får søkeren med seg poeng for alder og ulike aktiviteter, normalt gjennomført etter videregående opplæring. Poenggrensene for å få tilbud om studie plass i ordinær kvote er derfor nesten alltid høyere enn i kvoten for førstegangsvitnemål.

Alle poeng i ordinær kvote legges til skolepoengsummen. Dette kalles for søkerens konkurransepoengsum. Utregningen er vist i figur 2.5.

Etter dagens regelverk gis det poeng for følgende:

Alderspoeng: Poengene gis automatisk etter fødselsår fra og med det året søkeren fyller 20 år til og med 23 år.²⁴ Det gis to poeng per år frem til maksimalt åtte poeng.

Alderspoeng ble innført i 1992 for å erstatte et komplisert opptaksreglement og for å fange opp arbeidserfaring, utdanning og livserfaring. Medisintutdanningene fikk ikke alderspoeng før i 2009.

Tilleggs poeng: Søkere kan få inntil to tilleggspoeng for enten høyere utdanning, fagskoleutdanning, folkehøgskole, sivil tjeneste²⁵ eller førstegangstjeneste. Flere universiteter og høyskoler ga poeng for høyere utdanning og militærtjeneste før felles rangeringsforskrift ble innført i 2000/2001. Med

Karakterpoeng, med forbedringer og nye fag (gjennomsnitt av karakterer *10), maksimalt 60 poeng
+ Realfagspoeng – maksimalt 4 sammen med språkpoeng
+ Språkpoeng – maksimalt 4 sammen med realfagspoeng
+ (Kjønns poeng)
+ Poeng for opptaksprøve
= Skolepoeng – maksimalt 64 for studier studier uten opptaksprøve/kjønns poeng
+ Tilleggspoeng (Folkehøgskole, 60 studiepoeng, fagskole og førstegangstjeneste) – maksimalt 2 poeng
+ Alderspoeng – maksimalt 8 poeng
= Konkurransepoengsum – maksimalt 74 poeng for studier studier uten opptaksprøve/kjønns poeng

Figur 2.5 Utregning av konkurransepoeng i ordinær kvote

²⁴ For 23/5-søkere gis det alderspoeng fra og med 24 år.

²⁵ Se fotnote 3.

forskriften ble poengene tellende for opptak til alle studier. I 1997 vedtok Stortinget at ett års folkehøgskole også skulle gi poeng.

I 2017 ble det bestemt at søkere som har tatt fagskole, skulle få tilleggspoeng etter samme regler som gjelder for høyere utdanning.

Hvis søkeren har oppnådd generell studiekompetanse gjennom å fullføre en toårig fagskoleutdanning eller å ta ett år med høyere utdanning, vil vedkommende imidlertid ikke få tilleggspoeng for denne utdanningen.

Rangeringsreglene for 23/5 søkere

Søkere som fyller kravene til generell studiekompetanse både som 23/5-søkere og på grunnlag av treårig videregående opplæring eller tilsvarende, skal poengberegnes etter begge disse grunnlagene, jf. opptaksforskriften § 7-4. Det vil i praksis si at de fleste av søkerne som har generell studiekompetanse og har fylt 23 år kan vurderes etter 23/5-regelen. Institusjonene benytter den rangeringen som slår best ut for søkeren.

Rangering av søkere som det ikke er mulig å poengberegne

Det er flere søkergrupper som ikke har et vitnemål eller karakterer som kan poengberegnes. Dette gjelder for eksempel realkompetansesøkere, og søkere som er kvalifisert på bakgrunn av høyere utdanning og fagskoleutdanning. Disse rangeres av den enkelte institusjonen på bakgrunn av en individuell skjønnmessig vurdering. For å få tilbud om opptak må søkeren ha likeverdige ferdigheter og kunnskaper med søkere som får tilbud om opptak etter rangering på grunnlag av poengberegning, jf. opptaksforskriften § 7-12. Disse søkerne får bare ja eller nei til om de får opptak, og må be om en begrunnelse for å få informasjon om hvordan bakgrunnen deres er vurdert.

2.2.3 Spesielle kvoter

I tillegg til ordinær kvote og førstegangsvitnemålskvoten kan Kunnskapsdepartementet fastsette spesielle kvoter for enkelte studier ved en institusjon, jf. opptaksforskriften § 7-3. Departementet fastsetter slike kvoter etter søknad fra universitetet eller høyskolen, men kan også gjøre det på eget initiativ. Institusjonene må sende en begrunnet søknad om få en slik kvote, og departementet avgjør søknaden uten høring. Det er opp til institusjonene å be om at en kvote avvikles.

Det er de spesielle kvotene ved UiT – Norges arktiske universitet (UiT) som utgjør den største andelen av slike kvoter. Det har lenge vært politisk enighet om at Nord-Norge har særegne utfordringer med bosetting og kompetanse. Formålet med opprettelsen av UiT var å gi nordnorsk ungdom bedre tilgang til utdanning og sikre rekruttering av fagfolk til landsdelen. Det har vært regionale kvoter ved universitetet nesten siden det ble opprettet i 1968. Kvotene ved UiT varierer i størrelse, fra 50 til 80 prosent. I alle kvotene er det også satt av et bestemt antall studieplasser til søkere som kan dokumentere samisk tilknytning gjennom samisk språkkompetanse.

En annen type spesiell kvote som er stor i omfang, er forkurskvoten på alle treårige ingeniørstudier. 20 prosent av studieplassene på ingeniørstudier er satt av til søkere som har gått ettårig forkurs.

I tillegg er det fastsatt noen få, små spesielle kvoter. Ved opptaket til studieåret 2022/2023 har Universitetet i Sørøst-Norge en prøveordning med kvote for døve og hørselshemmede søkere som har dokumentert kompetanse i norsk tegnspråk. To studier, journalistikk ved OsloMet og sosionomstudiet ved NTNU, har kvoter for søkere med minoritetstilhørighet. I tillegg finnes det kvoter for søkere som har praksis som er relevant for henholdsvis journalistikk og hotelledelse, og en kvote ved Norges idrettshøgskole for søkere som er innstilt av Norges idrettsforbund.

2.2.4 Særskilt vurdering

Særskilt vurdering er en vurdering som søkere med generell studiekompetanse kan be om å få hvis de selv mener at resultatene fra videregående opplæring ikke gir et riktig bilde av hva de faktisk hadde av kompetanse i fagene de har fullført og bestått, jf. opptaksforskriften § 7-13. En søker kan få en slik vurdering hvis et annet morsmål enn norsk, sykdom i løpet av skoletiden, dødsfall, funksjonsnedsettelse eller andre forhold gir grunn til å tro at karakterene ikke ga et rett bilde av søkerens kvalifikasjoner. Det er kun resultater fra videregående opplæring som skal ligge til grunn for vurderingen, ikke resultater eller erfaringer som er oppnådd senere.

Hvis universitetet eller høyskolen vurderer det slik at søkeren har et forhold som gir grunnlag for en særskilt vurdering, må institusjonen vurdere om søkeren har kompetanse som er likeverdig med søkere som får tilbud etter ordinær rangering.

I 2021 var det 1 327 personer som søkte om særskilt vurdering. Av disse var det 26 som fikk

tilbud om opptak på grunnlag av den særskilte vurderingen.²⁶ Av de 1 301 som ikke fikk tilbud var det 427 som oppga grunner som ikke ble godkjent, 463 kunne ikke dokumentere at de hadde kompetanse på høyere nivå enn vurderingen de fikk i videregående og 70 nådde ikke opp i konkurransen.

2.2.5 Alternative rangeringsgrunnlag

Det finnes studier som får unntak fra hovedmodellen for rangering, fordi de ønsker å rangere søkere på bakgrunn av annen kompetanse enn generell studiekompetanse. I opptaksforskriften er denne åpningen gitt i § 7-14. Der står det at studier som har opptaksprøve som spesielt opptakskrav kan rangere søkerne på følgende måter:

- Søkerne rangeres kun på grunnlag av resultatene fra opptaksprøven. Dette praktiseres for eksempel på en del kunstutdanninger.
- Søkerne rangeres på grunnlag av både karakterer og resultatene fra opptaksprøven. Dette praktiseres for eksempel på Forsvarets høyskole og arkitektutdanningen ved Arkitektur og designhøgskolen i Oslo.

Det er i dag Kunnskapsdepartementet som fastsetter hvilken av de to metodene som skal benyttes, etter innspill fra institusjonene. Siden bruken av alternative rangeringsgrunnlag er knyttet til bruken av opptaksprøver som spesielt opptakskrav, må alle kvalifiserte søkere få ta prøven.

2.3 Privatistordningen

Privatistordningen er regulert i opplæringsloven og brukes til to formål: kvalifisering og til å forbedre karakterer. Den første gruppa er størst og inkluderer dem som tar fag for å bestå videregående opplæring eller for å oppfylle spesielle opptakskrav i høyere utdanning (førstegangsprivatister). Den andre gruppa bruker privatistordningen til å forbedre karakterer i fag de allerede har tatt (forbedringsprivatister). Forbedringsprivatistene utgjør omtrent en fjerdedel av privatistene.²⁷

Det er ingen begrensninger på antall ganger en eksamen kan tas og elevene kan velge hvilken karakter som skal stå på vitnemålet hvis karakteren på privatisteksamen er dårligere enn den opprinnelige karakteren. De som forbedrer fag etter

²⁶ Samordna opptak (2022). Tall oppgitt til utvalget, ikke publisert.

²⁷ Bratholmen og Instebo (2022).

fullført videregående opplæring, havner i ordinær kvote.

Privatisteksamen har lange tradisjoner i norsk skolesammenheng. Intensjonen med privatistordningen var opprinnelig at personer med et reelt behov for å få dokumentert kompetanse skulle ha et tilbud. Praksiskandidatordningen som gjør det mulig å ta fag- eller svennebrev som privatist, ble innført alt i 1952. Da ordningen med å ta opp enkeltfag ble innført i 1968 var det fordi voksne skulle kunne ta fag og kvalifisere seg over tid.²⁸ Det ble samtidig mulig å forbedre karakterer på et tidligere bestått vitnemål ved å ta enkelteksamen.

Det har vært gjort flere endringer i privatistordningen opp gjennom årene. Endringene har vært et forsøk på å finne en balanse mellom å tilby en ny sjanse og å forhindre taktiske valg som fører til ulemper andre steder i systemet. Det har vært en tett sammenheng mellom reglene for privatisteksamen og reglene for opptak til høyere utdanning.

Fra studieåret 2000/2001 ble det, som tidligere nevnt, innført en primærvitnemålskvote. Det var ikke mulig å forbedre fag i primærvitnemålskvoten, verken underveis eller etter fullført videregående. Da primærvitnemålskvoten ble erstattet av kvoten for førstegangsvitnemål i 2009, fikk elever muligheten til å forbedre fag mens de gikk i videregående opplæring.

2.4 Organisering

Universitets- og høyskoleloven sier at Kunnskapsdepartementet kan gi forskrift om nasjonal samordning av opptak og forskrift om klagebehandling og rangering av søkerne. Dette er grunnlaget for organiseringen av dagens opptak. Bestemmelsene i opptaksforskriften gjelder opptak til grunnutdanninger²⁹ ved institusjoner under universitets- og høyskoleloven. I dag deltar de fleste statlige og noen private utdanningsinstitusjoner i det samordnede opptaket.

Innføringen av felles opptaksforskrift for hele utdanningssektoren bidro til et enklere og mer oversiktlig opptakssystem, både for søkere og for institusjonene. Søkerne fikk langt bedre muligheter til å skaffe seg informasjon om aktuelle studie-

tilbud og til å vurdere sannsynligheten for å bli tatt opp, basert på tidligere års opptakskrav.

I Norge koordinerer Samordna opptak opptaket til 27 universiteter og høyskoler. Samordna opptak ble opprettet for å gjøre det enklere for søkere å orientere seg i aktuelle utdanningstilbud og opptakskrav. Samordna opptak skulle også gjøre det lettere for institusjonene å behandle søknader og gjennomføre opptaket raskere.³⁰ Tjernen Samordna opptak er en del av Hk-dir.

Samordna opptak sørger for at kvalifiserte søkere som har høy nok poengsum til å konkurrere seg inn på et studium, bare får tilbud om én studieplass, og eventuelt én eller flere venteliste-plasser basert på søkerens studieønsker i prioritert rekkefølge. Søkere kan klage på vedtak om opptak i det samordnede opptaket til en egen nasjonal klagenemnd.

Institusjonene behandler søknader på vegne av hverandre, og samarbeider for et mest mulig effektivt system som likebehandler søkerne, selv om de konkurrerer om dem.

Opptaksforskriften gjelder ikke for følgende:

- ved innpassing etter første studieår i flerårige profesjonsutdanninger, altså hvis en student ønsker å bytte lærested
- for opptak til utdanning som bygger på grunnutdanning, for eksempel på masterutdanninger
- for opptak til «profesjonsdelen» av en utdanning, for eksempel når psykologi tidligere hadde en 1+5-ordning og tok opp søkere til profesjonsstudiet på bakgrunn av resultater fra en årshet i psykologi
- for opptak til etter- og videreutdanning

For slike utdanninger har institusjonene fullmakt til å fastsette opptakskrav og rangeringsregler selv dersom departementet ikke har fastsatt slike i annen forskrift eller rammeplan.

I opptaksforskriften har departementet fastsatt regler for hvem som er kvalifisert til grunnutdanninger, og hvordan de skal rangeres. I noen tilfeller delegeres myndigheten videre til institusjonene:

- ved vurdering av om en søker har faglige forutsetninger for å gjennomføre et bestemt studium enten på bakgrunn av realkompetanse eller dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse

²⁸ St.meld. nr. 26 (1995–96).

²⁹ Med grunnutdanning menes utdanninger som normalt bygger på videregående opplæring, og som ikke bygger på eller har annen høyere utdanning som del av opptakskravet.

³⁰ For en mer utfyllende gjennomgang av historikken til det samordnede opptaket viser vi til NOU 2020: 3, boks 17.4 Samordna opptak – kort historikk.

- ved vurdering av hvilke fagbrev som er relevante for opptak til spesielt tilrettelagte studier (Y-vei)
- innhold og gjennomføring av studiespesifikke opptaksprøver

Kapittel 3

Utfordringer i dagens regelverk



Figur 3.1

I dette kapittelet beskriver utvalget utfordringer med dagens regelverk for kvalifisering og rangering, som vi mener bør løses på en bedre måte. Utvalget har satt seg inn i dagens opptaksregelverk og hvordan det fungerer. Vi har også sett på opptakssystemer i land det er naturlig å sammenligne seg med, for å få innblikk i hva som fungerer bra og mindre bra.

Siden opptaksforskriften ble fastsatt i 2007, har det blitt gjort flere endringer som hver for seg skulle løse bestemte problemer. Det gjør at regelverket i dag fremstår som lite helhetlig og ikke fungerer hensiktsmessig på alle områder.

De største utfordringene i dagens regelverk finner vi i rangeringsreglene, og det er her utvalget foreslår de største endringene. Utvalgets analyse av reglene for kvalifisering viser at disse stort sett fungerer godt, og vi ønsker derfor å videreføre de fleste av dagens kvalifiseringsregler. Endringene vi foreslår er gjort rede for i kapittel 5 og 6.

Oppsummert mener utvalget at de største utfordringene i dagens regelverk er:

- Totaliteten i rangeringsregelverket fører til at mange bruker unødvendig og uforholdsmessig lang tid på å komme i gang med utdanningen sin. Reglene for ordinær kvote, privatistordningen og alders- og tilleggspoeng fungerer i praksis som en rangering av eldre søkere foran yngre.
- Rangeringsregelverket forsterker sosiale forskjeller. Søkere som har økonomiske ressurser til å vente med å studere, kan bruke tid på å samle tilleggspoeng og ta opp fag som privatist. Det gir dem en betydelig fordel ved opptak til

studier med høye poenggrenser som har blitt drevet opp av rangeringsreglene.

- Rangeringsregelverket bidrar til kunstig høye poenggrenser, og det blir vanskelig å skille kandidatenes faglige potensial. Det er særlig relevant ved populære studier som medisin, rettsvitenskap og psykologi, der svært mange søkere har «toppkarakterer» og dermed like god kompetanse. Reglene i opptakssystemet gir begrensede muligheter til å bruke andre rangeringsmetoder.
- Ordningen med særskilt vurdering og realkompetanse fungerer ikke slik mange forventer at den skal. Begge vurderingene er basert på skjønn. Det gjør at det i mange tilfeller er svært vanskelig for søkere å forstå hva som ligger til grunn for vurderingen av dem, og det er også vanskelig for institusjonene å gjøre selve vurderingen.
- Noen studier har overvekt av enten menn eller kvinner. Det fører igjen til skjev kjønnsfordeling i mange yrker der det er en fordel at både menn og kvinner er jevnt representert. Dette er ikke en utfordring med selve regelverket, men blir en utfordring i samfunnet fordi den skjeve kjønnsfordelingen i studiet forplanter seg til arbeidslivet.

Utvalgets analyse av reglene for kvalifisering viser at disse stort sett fungerer godt, og vi ønsker derfor å videreføre de fleste av dagens kvalifiseringsregler. Endringene vi foreslår er gjort rede for i kapittel 5 og 6.

3.1 Utfordringer med dagens rangeringsregler

Dagens regelverk for rangering av søkere til høyere utdanning er beskrevet i kapittel 2.

3.1.1 Rangering i førstegangsvitnemålskvoten og ordinær kvote

Dagens modell for rangering inneholder flere elementer som i sum gjør at reglene slår uheldig ut for dem som søker seg til populære studier. Summen av reglene for førstegangsvitnemål, alderspoeng, tilleggspoeng og muligheten til å forbedre karakterer, kan hver for seg være godt begrunnet, men til sammen gir disse reglene flere negative enn positive konsekvenser. Mange søkere må vente lenge på å komme i gang med høyere utdanning, og på populære studier har det oppstått kunstig høye poenggrenser.

Førstegangsvitnemålskvoten

I dagens opptakssystem er det nødvendig å sette av egne plasser til søkere som kommer rett fra videregående opplæring. Det gir de yngste søkerne en sjans til å lykkes i konkurransen mot eldre søkere som har opparbeidet seg alderspoeng, tilleggspoeng og eventuelt har forbedret karakterer. Førstegangsvitnemålskvoten gir yngre søkere tilgang til 50 prosent av plassene.

Utvalget ser at det er noen utfordringer med dagens inndeling av førstegangsvitnemålskvote og ordinær kvote. Førstegangsvitnemålskvoten setter relativt strenge rammer for at unge skal følge et normert løp i videregående opplæring og deretter gå rett over i høyere utdanning. Mange unge har ikke bestemt seg for hva de ønsker å studere, eller de ønsker å gjøre noe annet først. Etter to år blir de for gamle til å konkurrere i denne kvoten. Dagens kvoteinndeling er heller ikke tilpasset Fullføringsreformen hvor retten til videregående opplæring ikke lenger skal begrenses til tre år, men gjelde til eleven har fullført og bestått.

Førstegangsvitnemålskvoten er også med på å drive opp poenggrensen i ordinær kvote fordi alle som har forbedret karakterer eller er over 21 år, konkurrerer i denne.

Alderspoeng og tilleggspoeng i ordinær kvote

Poengene i rangeringsregelverket har blitt innført enten som erstatning for ulike typer erfaring (alderspoeng) eller for å stimulere unge til å velge bestemte aktiviteter utenfor høyere utdanning (til-

leggspoeng). I praksis har innføringen av poeng ført til at mange som søker seg til attraktive studier i ordinær kvote, må vente til de har oppnådd maksimalt antall poeng før de har en reell mulighet til å komme inn.¹

Alderspoeng har særlig stor betydning for de studentene som søker seg inn på studier med høye opptakskrav. Mange studenter kommer først inn på studiet etter at de har oppnådd full opptjening av alderspoeng, som utgjør åtte poeng det året de fyller 23 år. For å få samme effekt som to alderspoeng gir på konkurransepoengsummen, må en søker forbedre seks fag på vitnemålet med minst en karakter.² Alderspoeng gir altså søkere store fordeler i ordinær kvote. En søker med åtte alderspoeng kan lett utkonkurrere en yngre søker med bedre karakterer på vitnemålet. En studie viser at 70 prosent av studentene som kommer inn på medisin i ordinær kvote, har åtte alderspoeng.³ Mange av de samme søkerne kunne i teorien kommet inn fire år tidligere, i et system uten alderspoeng.

Samtidig som systemet gir søkere insentiver til å vente med studiestart i håp om å komme inn på et studie med høy konkurranse, er det en negativ sammenheng mellom økt alder og gjennomføring.⁴ Blant de som startet en gradstudium i 2012, var frafallet klart størst blant de eldre aldersgruppene, og frafallet steg i takt med økt alder. 38 prosent av studentene som var 30 år eller eldre, falt fra, mens 20 prosent av studentene som var yngre enn 22 år, falt fra.⁵

En annen utfordring er at flere bruker denne ventetiden på å forbedre karakterene fra videregående opplæring, noe som kan bidra til å øke poenggrensene enda mer. Noen starter også opp på andre studier i påvente av å komme inn på det studiet de ønsker, uten å fullføre en grad. På den måten kan de ta opp studie plasser på bekostning av andre søkere.⁶

Tilleggspoengene i dagens system er også med på å drive opp poenggrenser og utsette studiestart. Søkere får maksimalt to tilleggspoeng for fullført militær førstegangstjeneste eller gjennomført sivil verneplikt⁷, ett års fullført høyere utdanning, folkehøgskole eller fagskole. Poengene skal

¹ Hovdhaugen mfl. (2020).

² Sandsør mfl. (2022).

³ Hovdhaugen mfl. (2020).

⁴ Andresen og Lervåg (2022), Hovdhaugen mfl. (2020).

⁵ Andresen og Lervåg (2022).

⁶ Hovdhaugen mfl. (2020).

⁷ Sivil verneplikt er avvirket, men søkere som har avtjent denne får fortsatt poeng for det.

i teorien belønne erfaring som kan være nyttig ved studier, og gis i tillegg til alderspoeng. Denne poengpraksisen har vi ikke funnet igjen i noen av de andre landene vi har sett på.

Disse tilleggspoengene er til tross for gode formål problematisk for opptakssystemet på flere måter. Poengene har fått ett større omfang enn tilsett da ordningen ble innført. Ungdom er en attraktiv målgruppe for flere aktiviteter, og en generell oppfatning er at tilleggspoengene brukes som et virkemiddel for å styre adferden til denne gruppa. Hovedutfordringen er at tilleggspoengene ikke nødvendigvis har større relevans for studiet personen søker seg til, enn andre aktiviteter søkeren kan ha gjennomført. Det er for eksempel vanskelig å argumentere for at ett år med folkehøgskole skal gi poeng, mens for eksempel ett års jobbing i en barnehage ikke skal gi poeng. Eller at ett år i Forsvaret skal gi en belønning i opptakssystemet, mens språkkurs i utlandet ikke gjør det.

Forsvaret, fagskolene og folkehøgskolene ser på tilleggspoengene som viktig for å rekruttere personer til sine institusjoner og for å belønne den erfaringen og kompetansen de oppnår. Forsvarsdepartementet har understreket at samfunnet må anerkjenne den plikten vi pålegger den enkelte gjennom verneplikten, og den potensielle utsettelsen av studier som førstegangstjenesten innebærer.⁸ I mandatet til utvalget viser Kunnskapsde-

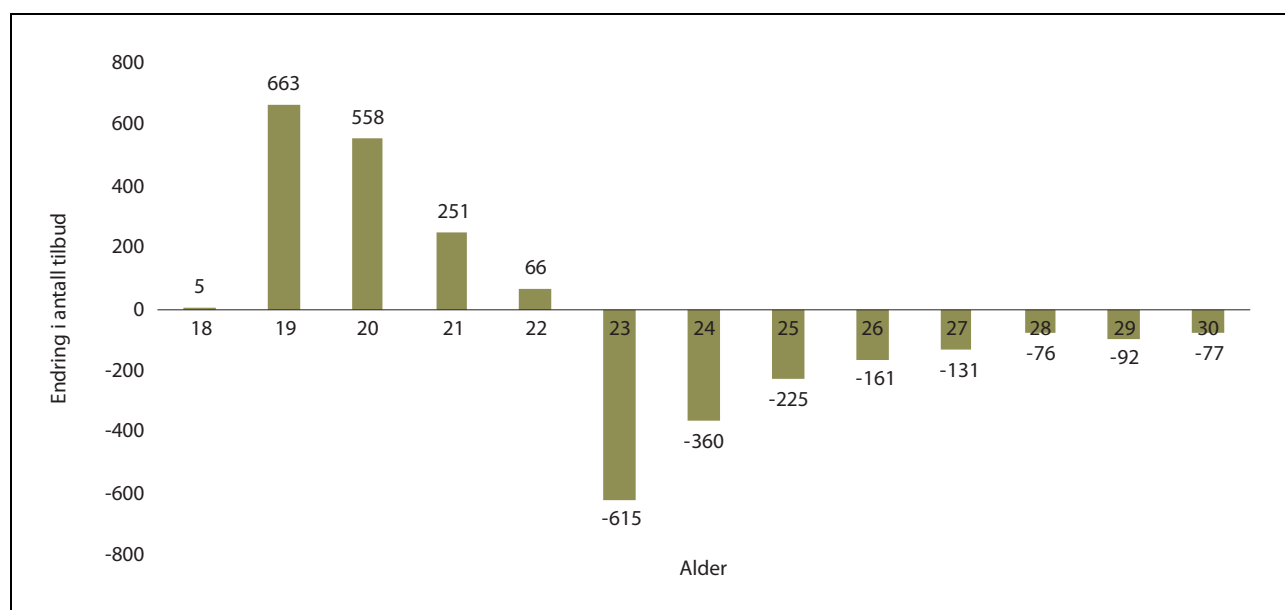
partementet til landmaktsproposisjonen der det står at regjeringen skal se på muligheten for å gi ekstra tilleggspoeng for opptak til høyere utdanning for dem som pålegges 16 måneders førstegangstjeneste.⁹ Se nærmere drøfting av dette spørsmålet i kapittel 6.

HK-dir har gjort en simulering av 2021-opptaket uten alders- og tilleggspoeng, uten førstegangsvitnemålskvoten og ved å la alle søkere med vitnemål konkurrere i samme kvote. Resultatet blir at flere søkere i aldersgruppa 19–22 år får tilbud om studieplass, på bekostning av eldre søkere. Dette er vist i figur 3.2. Den største nedgangen i tilbud om studieplass finner vi blant søkere som er 23 år, der 615 færre får tilbud. Snittalderen for søkere med tilbud går ned fra 24,14 til 24,01 år. Dette er ikke mye, men som figur 3.2 viser, er det fordi den største endringen er at flere 18 til 21-åringene slipper å vente til de blir 23 eller 24 år for å komme inn. I simuleringen har vi heller ikke kunnet endre alderen til søkerne og dermed ikke kunnet korrigere for at mange faktisk vil komme inn tidligere i et system uten poeng. For søkere over 25 år er ikke forskjellen så stor sammenlignet med i dag. Det viser at alderspoeng ikke er avgjørende for at denne gruppa skal komme inn på de studiene de søker på.

Endringene får størst konsekvenser på populære studier. Figur 3.3 viser at endringen er størst innen rettsvitenskap, fysioterapi og medisin, der snittalderen går ned med 1,4 og 1,1 år. For språk-

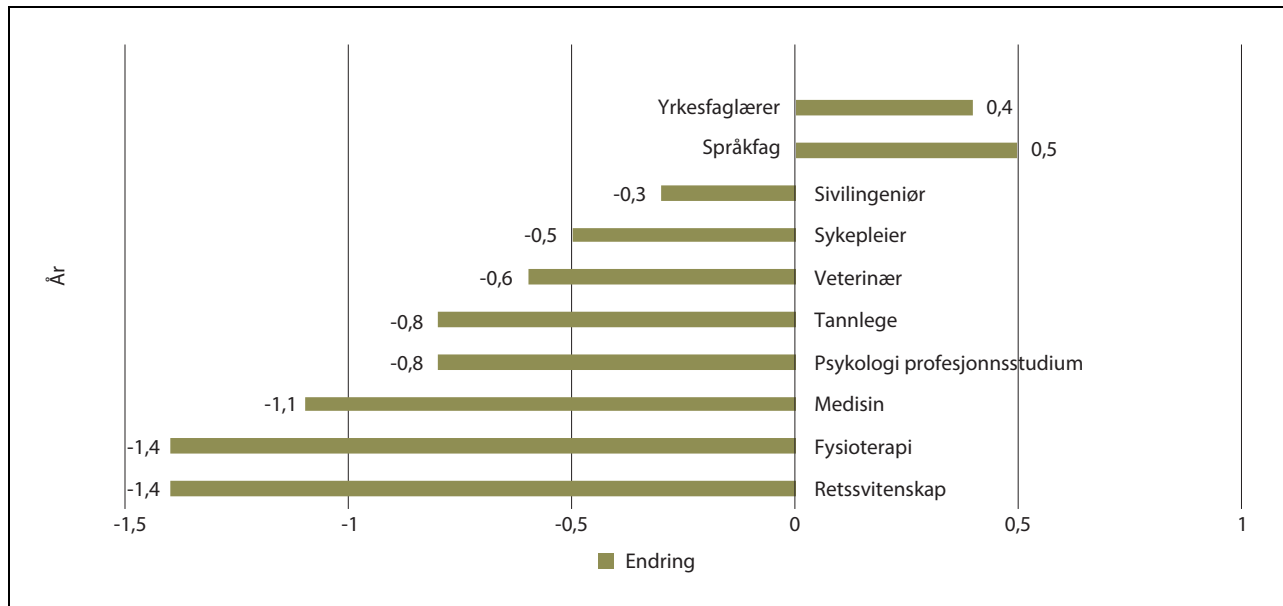
⁸ Innspill til utvalget fra Forsvarsdepartementet og Tillitsvalgtordningen i Forsvaret.

⁹ Prop. 2 S (2017–2018).



Figur 3.2 Endring i antall søkere med tilbud per alder hvis alle poeng fjernes, 18–30 år.

Kilde: Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.



Figur 3.3 Endring i snittalder fordelt på utdanningsområder hvis alle poeng fjernes.

Kilde: Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

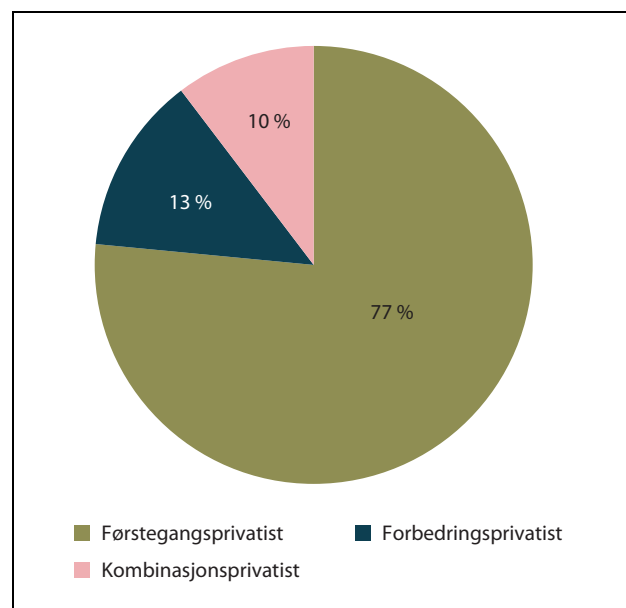
fag og yrkesfaglærerutdanningen øker snittalderen med 0,5 og 0,4 år.

Forbedring av karakterer

Et tredje element som bidrar til senere studiestart og høye poenggrenser er muligheten til å forbedre karakterer. Søkere som ikke har gode nok karakterer til å komme inn på studiet de ønsker seg, kan forbedre karakterer fra videregående opplæring. Dette kan gi en uheldig poengspirale når stadige forbedringer av karakterer fører til at poenggrensene til populære studier øker, som igjen gir forsterket karakterpress på elever som er i ordinær videregående opplæring. De som forbedrer karakterer, får ikke konkurrere i førstegangsvitnemålskvoten, noe som kan føre til at de i tillegg blir avhengige av å opptjene alders- og tilleggspoeng for å komme inn der de ønsker.

Fra 2010 til 2016 var det en kraftig økning i antall privatisteksamener. Siden har tallet vært relativt stabilt. I skoleåret 2021/2022 var det 120 000 avlagte privatisteksamener.¹⁰

Frem til nå har det vært lite forskning og statistikk om privatistene og SSB har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomført en undersøkelse av hvem privatistene er. I skoleåret 2016/2017 var det totalt 60 731 privatister. Figur 3.4 viser at flertallet av privatistene var førstegangsprivatister, mens 23 prosent forbedret fag, enten



Figur 3.4 Andel privatister fordelt på type privatist

Kilde: SSB (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

som forbedringsprivatist eller kombinasjonsprivatist.

Rett i underkant av 60 prosent tar kun én eksamen, mens fire av ti forbedringsprivatister tar to eller flere.

Selv om andelen som forbedrer fag som privatist, er langt lavere enn dem som tar privatisteksamen for første gang, er det et problem at mange må forbedre fag for å komme inn på studier med

¹⁰ Utdanningsdirektoratet (2022c).

høy konkurranse via ordinær kvote. I 2021 hadde 73,7 prosent av dem som var 22 år og eldre og fikk tilbud om studieplass på medisin, forbedret fag. For psykologi og rettsvitenskap var andelen 61,4 og 50,4 prosent (se tabell 3.1). HK-dir har ikke oversikt over hvor mange av disse søkerne som ville fått tilbud uavhengig av forbedring, men det er rimelig å anta at mange ikke ville nådd opp i konkurransen.

Utdanning er gratis i Norge. Det er ikke privatistordningen. Den medfører betydelige kostnader, både for den enkelte og for samfunnet. Den enkelte privatist må betale en avgift for å kunne avlegge eksamen. I 2022 koster det 1 217 kroner å ta et fag dersom du ikke har bestått faget tidligere. Det koster 2 435 kroner dersom du har bestått samme eller tilsvarende fag tidligere. Selv om noen velger å gjennomføre forberedelsene på egen hånd, tilbyr mange private aktører pakker med fag som koster opptil 70 000 kroner. Tiden som går med til å forbedre karakterer, medfører også kostnader. Alternativt kunne privatistene kommet tidligere i gang med utdanning og startet tidligere i heltidsjobb. Konsekvensene er tapte inntekter for den enkelte og et samfunnsøkonomisk tap for Norge.

Som ved all egenbetaling slår denne type ordninger sosialt skjevt ut. Personer med økonomiske ressurser har bedre mulighet for opptak til studier med stor konkurranse enn personer fra lavinntektsfamilier. Tall fra SSB viser at flertallet av dem som tok fag for å forbedre karakteren hadde foreldre med høyere utdanning og høy inntekt. Halvparten av forbedringsprivatistene bor i husholdninger som har inntekter i de to høyeste kvintilene.¹¹

¹¹ Ved kvintilfordeling deles populasjonen i fem like store grupper etter stigende inntekt, slik at femtedelen med lavest inntekt er i første kvintil, femtedelen med nest lavest inntekt er andre kvintil osv. (SSB).

Realfags- og språkpoeng – poeng fra videregående opplæring

Formålet med realfags- og språkpoengene har vært å stimulere flere elever til å velge realfag og språkfag i videregående opplæring og dermed forhåpentlig også velge å studere disse fagene i høyere utdanning.

Boks 3.1 Kostnader privatisteksamener

Oversikt over priser på pakker med undervisning hos en tilbyder:

- 23/5-pakken: 69 500 kroner
- Realfagskurs til ingeniørutdanning helår: 41 000 kroner
- Medisinpakken: 57 000 kroner

Oversikt over kostnader for enkeltfag med undervisning hos tilbyder:

- naturfag: 13 000 kroner
- fysikk: 14 000 kroner
- matematikk R1: 14 000 kroner
- norsk muntlig og skriftlig: 24 500 kroner
- samfunnskunnskap: 9 000 kroner

Priser på privatisteksamen 2022:

- Gebyret er 1217 kroner per eksamen for fag der du ikke har standpunkt og/eller eksamenskarakter
- fag du ikke har bestått som elev eller privatist

Gebyret er 2 435 kroner per eksamen for

- fag du allerede har bestått som elev eller privatist

Kilder: Sonans og Utdanningsdirektoratet.

Tabell 3.1 Andel førstevalgssøkere, som har fått tilbud om studieplass, og som har forbedret minst ett fag, 2021

	Medisin	Rettsvitenskap Master	Psykologi Profesjon
Andel som har forbedret fag av totalt antall søkere	28,8	25,0	18,8
Andel som har forbedret fag av dem som har fått studieplass	33,7	25,0	30,8
Andel som har forbedret fag av dem som har fått studieplass og er over 22 år	73,7	50,4	61,4

Kilde: Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

Utfordringen med realfags- og språkpoeng er at noen elever i videregående opplæring kan velge vekk relevante fag for senere studier fordi de trenger disse poengene for å komme inn. Utvalget har for eksempel fått innspill om at en del elever som ønsker å studere rettsvitenskap, velger realfag istedenfor samfunnsfag på grunn av poengene.

3.1.2 Søkere som ikke kan poengberegnes

Søkere i denne kategorien er for eksempel søkere som har fullført høyere utdanning eller fagskoleutdanning med bare noen få bokstavkarakterer. De kan ikke poengberegnes og får ikke noen offisiell poengsum, kun beskjed om de er over eller under poenggrensen på studiet de har søkt på. Rangeringen av søkerne blir lite forutsigbar, og at det er vanskelig å vurdere om rangeringen er gjort på en rettferdig måte. Søkere som ikke har karakterpoeng, kan heller ikke forbedre karakterer på samme måte som andre søkere. Hvis de ønsker en bedre rangeringsposisjon, må de kvalifisere seg via 23/5-regelen for å få en poengsum.

Realkompetansevurdering

Den største utfordringen med realkompetansevurderingen er å rangere søkerne. Det er fordi de er vanskelig å nivåsette. Regelverket sier at de skal rangeres ved hjelp av en individuell skjønnsmessig vurdering. For å få tilbud om opptak skal søkeren ha likeverdige ferdigheter og kunnskaper med søkere som får tilbud om opptak på grunnlag av en poengsum. Dette betyr at saksbehandleren for eksempel må vurdere om realkompetansesøkerens bakgrunn er likeverdig med poengsummen til søkere som har fått tilbud om opptak.

Høyere utdanning og fagskoleutdanning

Søkere som søker på grunnlag av ett års fullført høyere utdanning eller toårig fagskole, får en individuell skjønnsmessig vurdering av karakterresultatene fra høyere utdanning eller fagskole. Institusjonene vurderer deretter om resultatene gjør at søkeren kan tilbys en studieplass på lik linje med en som har karakterpoengsum fra videregående opplæring. Den største utfordringen med denne vurderingen, i likhet med realkompetansevurdering, er at den er skjønnsmessig og dermed også subjektiv. Det er også uforutsigbart for søkerne siden de ikke kan vite om de kan få studieplass basert på tidligere poenggrenser.

Særskilt vurdering

Regelen om rangering på grunnlag av særskilt vurdering skaper utfordringer for både søkerne og dem som skal behandle søknadene. Vurderingen er skjønnsmessig og må utføres av institusjonen som har mottatt søknaden.

Opptaksenhetene ved institusjonene har gitt tilbakemelding om at særskilt vurdering er vanskelig å gjennomføre.¹²

Saksbehandlerne skal som utgangspunkt stole på karakterresultater gitt av søkerens lærere i videregående opplæring. En ny vurdering av dette er i realiteten en klage på karakteren, som elever fra før av har rett til å fremme til fylkeskommunen. Spørsmålet er om det er riktig at saksbehandlere i høyere utdanning skal vurdere hvorvidt en søker som de ikke kjenner, egentlig har bedre kompetanse i ett fag enn det karakteren viser.

For å få særskilt vurdering må søkeren oppgi hva som er grunnen til at det er behov for å gjøre en slik vurdering, og det må foreligge dokumentasjon på årsaken. Videre må søkeren dokumentere at det er sannsynlig at kompetansen i faget var høyere enn det karakterresultatet viser. Det har vist seg at det er vanskelig for søkerne å fremskaffe slik dokumentasjon. I tillegg inneholder den ofte sensitive personopplysninger, og det kan være belastende for søkerne å måtte dele opplysningene med saksbehandlere.

Særskilt vurdering er den bestemmelsen som er grunnlaget for flertallet av klagen i Nasjonal klagenemnd. Både henvendelser til Kunnskapsdepartementet og sakene i klagenemnda viser at ordningen misforstås av søkerne. Det ser ut til at mange søkere og foresatte oppfatter ordningen som en slags videreføring av rettigheter søkerne har hatt mens de var elever i grunnopplæringen, eller som en bestemmelse som utløser automatisk rett til studieplass. Nasjonal klagenemnd har også vist til at mange som søker om å få en slik vurdering, allerede har svært gode karakterer.

3.1.3 Dobbeltrangering av 23/5-søkere

Intensjonen med 23/5-regelen, da den ble innført, var at det skulle bli enklere å kvalifisere seg til høyere utdanning for eldre søkere som ikke hadde fullført eller deltatt i videregående opplæring. Samtidig ble aldersgrensen for ordningen satt til 23 år slik at ordningen ikke skulle bli et alternativ til å fullføre et ordinært opplæringsløp.

¹² Innspillsmøte med opptakslederforum april 2022.

Ordningen gjelder for alle søkere over 23 år som kan dokumentere fem år med utdanning og/eller praksis, også de som har fullført og bestått videregående opplæring. Disse blir da både vurdert etter et fullstendig vitnemål og gjennomsnittet av karakterene i de seks fagene som kreves for å oppnå generell studiekompetanse. Det har ført til at søkere som ønsker å komme inn på studier med høye poenggrenser, kan satse på å bli poengberegnet etter 23/5-ordningen, noe som ikke var hensikten med ordningen.

Åpningen for å dobbeltrangere er problematisk fordi den svekker den opprinnelige hensikten med regelen. Dobbeltrangeringen fører også til betydelig merarbeid for institusjonene fordi mye må gjøres manuelt og vurderingen av om praksiskravet er oppfylt tar mye tid.

3.1.4 Skjev kjønnsfordeling på enkelte studier

Andelen kvinner som tar høyere utdanning, har økt kraftig over tid. Stoltenbergutvalget viser at det i 1990 var en like stor andel menn og kvinner mellom 30 og 39 år som hadde høyere utdanning. 25 år senere hadde andelen kvinner med høyere utdanning i denne aldersgruppa steget til 57 prosent, mot 40 prosent for menn.¹³ De siste årene har kvinner vært i flertall både blant søkere og blant dem som får tilbud om studieplass. Høsten 2022 var i overkant av 60 prosent av dem som fikk

¹³ NOU 2019: 3.

studieplass, kvinner. Det er ikke opptaksregelverket som er årsaken til skjev kjønnsbalanse i høyere utdanning, men opptaksregelverket har så langt ikke hatt effektive løsninger for å gjøre noe med det.

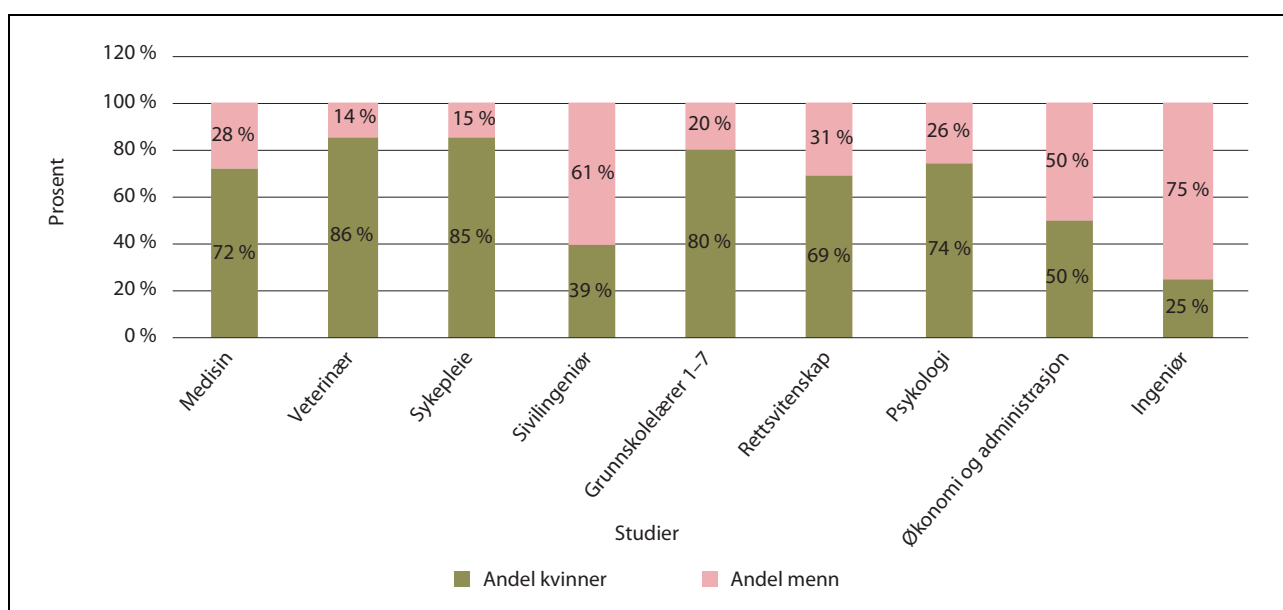
Det er store kjønnsforskjeller i hvilke studieretninger menn og kvinner velger og får opptak til i høyere utdanning. Figur 3.5 viser at kvinnene er i klart flertall blant dem som fikk studieplass i medisin, sykepleie, rettsvitenskap og psykologi høsten 2022, mens mennene utgjør et klart flertall blant dem som fikk tilbud om studieplass innen ingeniør- og sivilingeniørfag. Skjevfordelingen er størst på veterinærstudiet, der kun 14 prosent er menn. Det er også fag der kvinner og menn fordeles seg jevnt blant dem som får tilbud om studieplass, for eksempel økonomiske og administrative fag.

Den høye kvinneandelen på flere av studiene med høy poenggrense henger sammen med at jenter i gjennomsnitt gjør det betydelig bedre på videregående enn gutter, slik at langt flere kan nå opp i konkurransen på disse studiene.¹⁴ Kjønnsforskjellene kan også forklares med forskjeller i søkemønster.

Over tid blir kjønnsfordelingen i ulike deler av arbeidslivet i stor grad bestemt av kjønnsfordelingen på ulike utdanninger.¹⁵ Kompetansebehovsutvalget peker på at det er flere grunner til at det er ønskelig med jevn kjønnsfordeling innen hvert

¹⁴ NOU 2020: 2.

¹⁵ NOU 2020: 2.



Figur 3.5 Fordeling av kjønn med tilbud på utvalgte studier 2022, andel

Kilde: Samordna opptak (2022a).

enkelt yrke og utdanning. Én grunn er at jevn kjønnsfordeling gir individet større frihet til å velge utdanning og yrke. En annen grunn er at arbeidsplassen fungerer bedre dersom begge kjønn er godt representert. En tredje grunn er at brukere og pasienter kan ha ønske eller fordel av om arbeidstaker eller behandler er av samme kjønn som en selv. Videre er det viktig med jevn representasjon av kjønn av demokratihensyn.¹⁶

Det er lang tradisjon for å bruke ulike tiltak for å få jevnere kjønnsbalanse på studier med skjev kjønnsfordeling. Det har blant annet blitt gjennomført holdningskampanjer for å få flere jenter til å velge teknologi og flere gutter til å velge grunnskolelærerutdanning. Videre gis det i dag kjønnspoeng til noen få studier der mannlige eller kvinnelige søkere er underrepresentert, for eksempel teknologifag og psykologi. Kjønnspoeng har ført til at flere gutter eller jenter har fått tilbud om opptak på studier der slike poeng er innført.¹⁷ Likevel kan det stilles spørsmål ved om kjønnspoeng er et *effektivt nok* virkemiddel. Søkerne fra det underrepresenterte kjønn må ha poengsummer som sørger for at de *nesten* kommer inn, og det er ingen garanti for at noen får tilbud om opptak. I tillegg er det ikke mange nok kjønnspoeng til at det kan påvirke kjønns sammensetningen så mye som det er behov for.

Kjønnspoengordningen har vært omdiskutert siden den ble innført. I starten var det særlig ønsket om å få flere kvinner inn i ingeniøryrker som begrunnet kjønnspoengene. De siste årene har det også vært diskutert om det er problematisk eller ikke at jentene utkonkurrerer guttene i kampen om studieplassene.

Universitets- og høyskolelovutvalget gjorde en grundig vurdering av lovligheten av positiv særbehandling ved opptak til høyere utdanning og foreslo at kjønnspoeng ikke lenger bør være en del av opptakssystemet. Bakgrunnen var at utvalget var i tvil om praktiseringen av kjønnspoeng var i overensstemmelse med det nasjonale likestillingsregelverket og EUs likestillingsdirektiv.¹⁸

HK-dir har, som nevnt, foretatt en simulering av hvilken virkning det vil ha på opptaket for 2021 å fjerne alle poeng og kvoten for førstegangsvitnemål, slik som utvalget foreslår. Simuleringen viser at kvinneandelen på populære studier kan øke. Odontologistudiet kan få 84,4 prosent kvinner mot 79 prosent i dag. Profesjonsstudiet i psykologi kan øke fra 72 prosent kvinner til 81 prosent og veteri-

nærstudiet kan øke fra 90 til 95 prosent kvinner. Grunnen er dels at kvinner i gjennomsnitt har høyere karaktersnitt enn menn og dermed kommer de enda bedre ut når poengene fjernes. Til dels er det også store forskjeller på hvor mange av hvert kjønn som søker. Det betyr at kjønnsbalansen i høyere utdanning kan bli enda skjevere hvis ikke modellen kompenserer for dette.

En ulempe med kjønnspoeng og andre kompenserende tiltak i opptaket er at det i liten grad gjør noe med den grunnleggende utfordringen, nemlig et søkemønster der gutter og jenter velger forskjellig. Det er andre faktorer enn karakterer som påvirker menn og kvinners valg av studium, som venner og foresatte eller kjønnsrollemønster. Slike faktorer påvirker søkerne langt tidligere enn i 18–19 års-alderen og kan ses tidlig i grunnskolen og i valg av utdanningsprogram i videregående opplæring.¹⁹

3.2 Utfordringer med dagens kvalifiseringsregler

Utvalget mener at de største utfordringene ved dagens kvalifiseringsregelverk er bruken av nivåkrav som spesielt opptakskrav og muligheten for at søkere kan unntas fra kravet om generell studiekompetanse. Selv om kvalifiseringsregelverket på mange måter fungerer godt, er det i noen tilfeller vanskelig å vurdere om en søker er kvalifisert for et studium og om tilleggskrav gjør søkeren mer kvalifisert.

3.2.1 Bruk av nivåkrav for kvalifisering

Det har vært et prinsipp at tilnærmet like studier skal ha like opptakskrav, og at generell studiekompetanse skal gi en generell adgang til høyere utdanning. Et unntak har vært at institusjoner kan kreve spesielle fagkombinasjoner fra videregående opplæring for opptak til enkelte studier.

Tidligere fastsatte universitetene hver for seg sine egne spesielle opptakskrav, men etter 1995 fikk universitetene et felles regelverk. Fra da av har Kunnskapsdepartementet fastsatt opptakskravene. Dagens krav er basert på reglene som ble praktisert før 1995, politiske initiativ og nye søknader fra institusjonene. Kravene kan i noen tilfeller gå på tvers av hva enkelte fagmiljøer selv ønsker, blant annet fordi departementet tilstreber å ha like opptakskrav for like studier. Liedutvalget pekte på at utviklingen mot å innføre flere opp-

¹⁶ NOU 2020: 2.

¹⁷ Hovdhaugen mfl. (2020).

¹⁸ NOU 2020: 3.

¹⁹ NOU 2019: 19.

takskrav er uheldig, fordi stadig nye krav vil svekke hele systemet med en generell inngang til høyere utdanning.²⁰ Spesielle opptakskrav gjør også opptakssystemet mer uoversiktlig for søkerne, og det krever at de setter seg inn i reglene på et tidlig tidspunkt dersom de ønsker å gå rett fra videregående opplæring til høyere utdanning.

Nivåkrav i enkeltfag skal sørge for at studentene har et nødvendig kompetansenivå. I dag brukes nivåkrav hovedsakelig til lærer- og sykepleierutdanning, men også til noen sivilingeniørstudier, økonomistudier og engelskspråklige studier.

Innføringen av firerkravet i matematikkfaget R2 ved opptak til sivilingeniørstudiet viser ifølge NTNUs egen evaluering at det var færre som strøk på innføringseksamenene, og at gjennomstrømmingen ble bedre. Dette til tross for at studiet hadde høye poenggrenser før kravet ble innført.²¹

Opptakskravene til lærerutdanningen har vært debattert etter at det ble innført krav om å ha minst 35 skolepoeng for å være kvalifisert. I 2016 ble karakterkravet i matematikk skjerpet fra tre til fire for opptak til grunnskolelærerutdanning og lektorutdanning.²² I 2022 ble det innført et alternativt opptakskrav som innebar at søkerne ikke lenger må ha fire i matematikk dersom de har minst 40 skolepoeng og karakteren tre i matematikk og norsk. Firerkravet gjelder imidlertid fortsatt for søkere som har mellom 35 og 39,9 skolepoeng. I perioden 2016–2021 ble det produsert flere studiepoeng på grunnskolelærerutdanningen, frafallet tidlig i studiet gikk ned, og 2016-kullet hadde en markant høyere gjennomføring på normert tid. Ulempen med nivåkravet var at institusjoner utenfor de største byene ikke fikk fylt opp plassene sine fordi de ikke kunne ta inn søkere med generell studiekompetanse som ikke oppfylte nivåkravet.

Det er godt dokumentert at søkere med gode karakterer gjør det bedre enn søkere med dårligere karakterer i høyere utdanning.²³ Det betyr naturlig nok at gjennomføringen øker når man setter et nivåkrav. Samtidig viser gjennomføringstall at over 60 prosent av dem som har svakest karaktergrunnlag, gjennomfører høyere utdanning.²⁴

²⁰ NOU 2019: 25.

²¹ Universitets- og høyskolerådet (2021).

²² I 2005 ble det innført særskilte krav om 35 skolepoeng og tre i norsk og i fellesfaget matematikk, for opptakskrav til allmennlærerutdanningen. I 2009 og 2015 ble samme krav gjort gjeldende for henholdsvis lektorutdanningen og treårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag.

²³ Næss (2006).

²⁴ Andresen og Lervåg (2022).

Det viser at hvis det settes nivåkrav som er strengere enn fullført og bestått videregående opplæring kan utdanningene og arbeidslivet gå glipp av gode kandidater. Det kan også oppstå blindveier i systemet hvis bruken av slike krav brer om seg, der unge kan ende opp med å fullføre videregående opplæring uten å ha en vei videre. Elever som har fullført videregående, men ikke oppfyller nivåkravene, kan ikke få tilbud om opptak, selv om det er ledige plasser. Dette er særlig uheldig når det fører til at kommuner og fylkeskommuner i distriktene ikke får dekket behovet for kvalifisert arbeidskraft.

3.2.2 Unntak fra generell studiekompetanse

Personer som har blitt realkompetansevurdert eller ikke kan oppfylle kravene til generell studiekompetanse, kan få unntak fra kravet om generell studiekompetanse.

Realkompetanse

Reglene om opptak basert på realkompetanse er et godt eksempel på et regelverk hvor intensjonen er god, men som gir noen utfordringer når det skal gjennomføres.

For å bli ansett som kvalifisert på bakgrunn av realkompetansevurdering må realkompetansen til søkeren være vurdert som likeverdig med det kompetansekrauet som er satt for studiet som personen søker seg til. Det er saksbehandlere ved den enkelte institusjonen som vurderer realkompetansen til søkeren, og de baserer seg i stor grad på kriterier som er utarbeidet ved institusjonen. Svært få arbeidsgivere leverer attester som faktisk sier noe om hvilken realkompetanse arbeidstageren har opparbeidet seg. Det kan derfor være vanskelig å få til en rettferdig individuell vurdering av en persons reelle kvalifikasjoner.

I 2019 var 2 prosent av nye studenter registrert med realkompetanse som opptaksgrunnlag.²⁵ Opptak med realkompetanse er mest vanlig blant nye studenter med foreldre som har grunnskole eller videregående opplæring som høyeste utdanningsnivå. Selv om andelen som søker høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse er lav, er den viktig for dem som trenger en slik vei inn i høyere utdanning. Det er derfor gode grunner for å beholde realkompetansevurderingen som et kvalifiseringsgrunnlag. Den største utfordringen ved realkompetansevurderingen er ran-

²⁵ Moafi og Sundberg (2021).

geringen av søkerne, som vi har redegjort for under kap. 3.1.2.

Dispensasjon fra generell studiekompetanse

Formålet med dispensasjon i særskilte tilfeller er å hindre urimelig behandling av enkeltsøkere som for eksempel har en funksjonshemming eller sykdom. Et typisk eksempel kan være en søker som har dyskalkuli og dermed ikke har forutsetninger for å bestå matematikk på videregående. Uten å bestå fellesfaget vil vedkommende heller ikke få generell studiekompetanse. Institusjonene må da gjøre en konkret vurdering av om søkeren er kvalifisert for studiet, selv med fag som ikke er

bestått. Det er ofte krevende å vurdere om søkeren er kvalifisert. Det kan også være utfordrende å finne frem til eller skaffe dokumentasjon på at vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

Regelen er enda et eksempel på at universiteter og høyskoler må gjøre unntak for søkere som enten ikke har fått fritak fra vurdering eller god nok tilrettelegging i tidligere skoleløp. Utvalget stiller også her spørsmål ved om det er en god ordning at ansatte i høyere utdanning skal vurdere hvorvidt en søker som de ikke kjenner, og som ikke har mulighet til å fullføre videregående opplæring, er i stand til å gjennomføre et studium på et universitet eller en høyskole.

Kapittel 4

Opptakssystemer i andre land



Figur 4.1

I utvalgets mandat står det at «Utvalget skal vurdere de norske opptaksreglene i et internasjonalt perspektiv og drøfte hvilke erfaringer, tenkemåter og løsninger vi kan lære av fra andre land». I dette kapittelet har vi valgt å legge mest vekt på opptakssystemene i Finland, Sverige og Danmark ettersom disse landenes organisering av høyere utdanning og opptak ligner mest på vårt eget. Både det svenske og danske systemet er i endring, og utvalget har latt seg inspirere både av eksisterende ordninger og forslag til endringer i Danmark og Sverige. I tillegg omtaler vi noen elementer fra enkelte andre land.

Det er flere forhold som påvirker opptakssystemenes utforming. Søknads- og studieavgifter er ett av dem. Innkreving av avgift for å søke og studere kan bidra til å øke terskelen for å søke og dermed holde det totale antallet søknader nede. I land med skolepenger og søknadsavgift blir finansiering avgjørende for hvem som har mulighet til å studere. Det er ikke alle land som har like gode utdanningsstøtteordninger som i Norge og noen søkere er da avhengig av å få stipend for å kunne studere.

Ett annet forhold som påvirker opptakssystemet, er graden av institusjonell autonomi. I en rekke land er det institusjonene selv som fastsetter opptakskrav og rangeringsregler. Noen institusjoner delegerer igjen ned til fakulteter eller avdelinger. Slik var det også i Norge tidligere.

Noen land har stor grad av institusjonell autonomi, men har likevel valgt å samordne opptaket

til noen studier, for eksempel medisin og psykologi. En slik samordning gjøres blant annet i Tyskland. De har også en egen instans som samordner opptak av utenlandske søkere. I Frankrike og Storbritannia registrerer de søkerne sentralt og institusjonene fastsetter krav og rangeringskriterier og behandler alle søknadene. Når opptakskravene varierer, blir det vanskeligere for søkerne å orientere seg om hvilke krav som gjelder, men institusjonene har på den andre siden muligheten til å sette de kravene de mener er nødvendige for å klare å gjennomføre studiene.

I noen land, som for eksempel Østerrike, er det ingen adgangsregulering ved opptak (med noen unntak), men det foregår en utsiling underveis i studiet. Fordelen med en slik ordning er at alle kvalifiserte får prøve seg, men systemet har store samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til frafall og forsinkelser. Østerrike har lave gjennomføringstall sammenlignet med resten av OECD-landene, og har siden studieåret 2013/2014 innført adgangsregulering på stadig flere studier.¹

4.1 Opptak til høyere utdanning i Sverige

I Sverige er det omtrent 50 høyskoler og universiteter. Det svenske opptakssystemet er, sammen

¹ OECD (2022).

med det danske, det som ligner mest på det norske. Opptaket skjer sentralt og organiseres av Universitets- og högskolerådet (UHR), som tilsvarende HK-dir i Norge. Regelverket for opptak fastsettes sentralt, men institusjonene har muligheter til å bestemme hvilke krav som skal gjelde i den lokalt bestemte kvoten (beskrevet under), og hvilken gruppe spesielle opptakskrav studiene eventuelt skal ha.

Grundläggande behörighet (grunnleggende kompetanse) er det samme som generell studiekompetanse. Grunnleggende kompetanse gir tilgang til færre utdanninger enn i Norge, og det er mange utdanninger som krever *särskild behörighet*, som tilsvarende spesielle opptakskrav i Norge.²

Sverige har en ordning med et *basår* (grunnår) for søkere som ikke oppfyller de spesielle opptakskravene til studiet de ønsker å søke på. Det vanligste er å ta et realfaglig grunnår.³ Grunnåret kan gjøre studentene kvalifisert til studier som har realfag som spesielt opptakskrav.⁴ Det kreves grunnleggende kompetanse for å bruke denne ordningen. Det svenske UHR opplyser at en del velger å gå på det som anses som faglig sett enklere linjer på *gymnasieskola* (tilsvarende videregående opplæring, for så å ta grunnår for å komme inn på for eksempel medisin. I mange tilfeller har studentene en garantert plass ved studiet de har søkt seg til.⁵

² Hovdhaugen mfl. (2020).

³ Antagning.se (2020).

⁴ Antagning.se (2020).

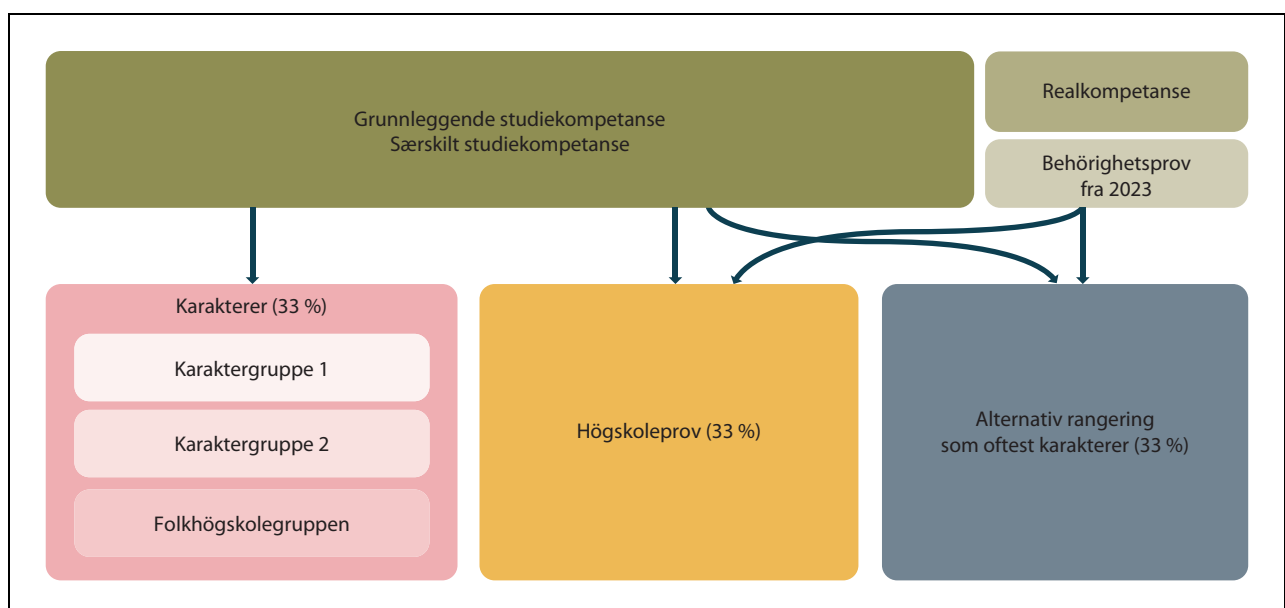
⁵ Antagning.se (2020).

Sverige har tre kvoter: Én som kun tar hensyn til karakterer, én som rangerer etter *högskoleprovet*, og én kvote hvor institusjonene kan benytte alternative rangeringsmetoder (lokalt besluttet kvote). *Högskoleprovet* er beskrevet under kapittel 4.4.1. Minst en tredjedel av plassene skal benyttes til karakterer og minst en tredjedel til *högskoleprovet*. De institusjonene som velger å bruke den lokalt besluttede kvoten kan fordele inntil en tredjedel av plassene fra denne kvoten.

Det er utdanningsinstitusjonene som velger hvordan de skal rangere søkerne i den lokalt besluttede kvoten. Det er ofte et kostnadsspørsmål om institusjonene benytter muligheten for å bruke den tredje kvoten. Institusjoner kan søke sentrale myndigheter om å få bruke kvoten til en større del enn en tredjedel. Søkere som kommer inn via denne kvoten, har større sannsynlighet for å avlegge eksamen enn søkere fra andre grupper, og den har gitt et mer variert opptaksgrunnlag.⁶ Utdanningsinstitusjonene kan ikke bruke den lokalt besluttede kvoten til geografisk prioritering. Hvis institusjonene ikke velger å ta i bruk andre kriterier i den lokalt besluttede kvoten velger de som regel karakterbasert opptak til disse plassene. Det er mulig for søkerne å rangeres innenfor flere kvoter.

Kvoten som rangerer søkere på bakgrunn av karakterer, har tre undergrupper: Karaktergruppe 1, karaktergruppe 2 og folkehøgskolegruppa. Plassene fordeles tilsvarende antall kvalifiserte søkere i undergruppene. Størrelsen på

⁶ Universitetskanslersämbetet (2021).



Figur 4.2 Det svenske opptakssystemet

gruppene justeres basert på hvor mange som søker i hver gruppe. Gruppe 1 er i hovedsak de som kommer rett fra videregående, mens gruppe 2 er for søkere som har forbedret karakterer eller tatt nye fag. De som oppfyller kravene, kan konkurrere i begge gruppene samtidig.

Svensk folkehøgskole skiller seg fra norsk folkehøgskole. Folkehøgskolene tilbyr allmenne kurs som gjør det mulig å opparbeide studiekompetanse og oppfylle spesielle opptakskrav for høyere utdanning. Det finnes også tilbud som ligner norsk folkehøgskole og som ikke gir studiekompetanse.

Søkere kan forbedre karakterer fra videregående skole ved å følge undervisning i voksenopplæring og lignende.

Sverige er i gang med å prøve ut en kvalifiserende prøve (*behörighetsprov*), som er helt uavhengig av *högskoleprovet*. Prøven ble arrangert for første gang høsten 2022. Denne prøven er et alternativ for søkere som ikke har studiekompetanse.⁷ Prøven gir studiekompetanse, men ikke karakterer. De som tar prøven og vil konkurrere seg inn på et studium, må derfor enten ta *högskoleprovet* eller komme inn via den lokalt besluttede kvoten.

4.2 Opptak til høyere utdanning i Danmark

Danmark har et sentralisert organisert system. Det er mulig å søke seg til 37 institusjoner. Av disse er åtte universiteter, og i tillegg finnes det profesjonshøyskoler, yrkesakademier og kunstakademier. Utdanninger på yrkesakademier er kortere utdanninger, for eksempel IT-utdanninger og handelsøkonomi, mens profesjonshøyskoler utdanner for eksempel journalister og sykepleiere.⁸ Det er om lag 90 000 søkere til høyere utdanning i Danmark hvert år.⁹

Søkere må oppfylle kravet til generell studiekompetanse og blir i hovedsak kvalifisert gjennom videregående utdanning. Det finnes veier inn i høyere utdanning for dem som ikke har generell studiekompetanse, via *kvote 2* (se nedenfor). Mange studier har i tillegg spesielle fagkrav. Søkere som mangler fag som kreves for den utdannelsen de ønsker opptak til, kan ta disse fagene etter å ha fullført *gymnasial utdanning*. Karakterer i nye fag som kreves for opptak til bestemte utdanninger, har til nå ikke blitt tatt med

i rangering, men dette er endret fra 2022. Den gjeldende regelen er at dersom karakteren trekkes ned gjennomsnittet så vil karakterer i fag tatt etter videregående telle negativt. Det gjelder bare hvis det er krav om å ha bestått faget for å ta utdanningen.¹⁰ Nye fag som er tatt etter videregående kan fortsatt ikke trekke opp karaktersnittet til søkere. Det er ikke mulig å forbedre karakterene fra videregående opplæring.¹¹

En typisk søker med gjennomsnittlige karakterer har mulighet til å få opptak til hele 79 prosent av studiene.¹²

I det danske systemet er det to kvoter. Den ene baserer seg kun på karaktersnitt fra videregående opplæring («*kvote 1*» på dansk, med samme betydning på norsk). Den andre baserer seg på objektive kriterier (som relevant arbeid eller andre aktiviteter etter videregående), opptaksprøve, intervju eller test, i tillegg til karakterer fra videregående opplæring (*kvote 2*). Regler for kvote 1 er sentralt fastsatt, mens det er institusjonene som bestemmer og kriteriene i kvote 2. Størrelsen på kvote 2 er med på å påvirke karakternivået som kreves i kvote 1, gjennom at en større kvote 2 gir færre plasser i kvote 1 og tøffere konkurranse om disse plassene. Størrelsen på kvotene blir fastsatt sentralt etter innspill fra institusjonene.

Ved universitetene tas ca. 90 prosent av studentene opp i kvote 1, mens det gjerne er 50/50 ved andre typer høyere utdanningsinstitusjoner.¹³ Søkere som har gyldig vitnemål, blir først vurdert i kvote 1, men kan konkurrere i kvote 2 hvis de ikke kommer inn i kvote 1.

Kvote 2 har blitt brukt for å øke rekruttering av søkere til studiesteder.¹⁴ Ved å bruke denne kvoten er det mulig for institusjoner å tiltrekke seg søkere som har andre kvalifikasjoner enn generell studiekompetanse, eller som ikke når opp i konkurransen i kvote 1 andre steder.

I kvote 1 får søkere som tar flere fag enn det som er nødvendig på A-nivå (høyeste nivå i videregående opplæring)uttelling for det ved at søkerens karaktersnitt ganges med 1,03 for ett ekstra fag og 1,06 for to ekstra fag. Det kan ligne litt på fordypningspoengene som tidligere ble gitt i Norge.¹⁵

¹⁰ UddannelsesGuiden (2021a).

¹¹ UddannelsesGuiden (2021a).

¹² Uddannelses- og forskningsministeriet (2020).

¹³ Kunnskapsdepartementet (2019).

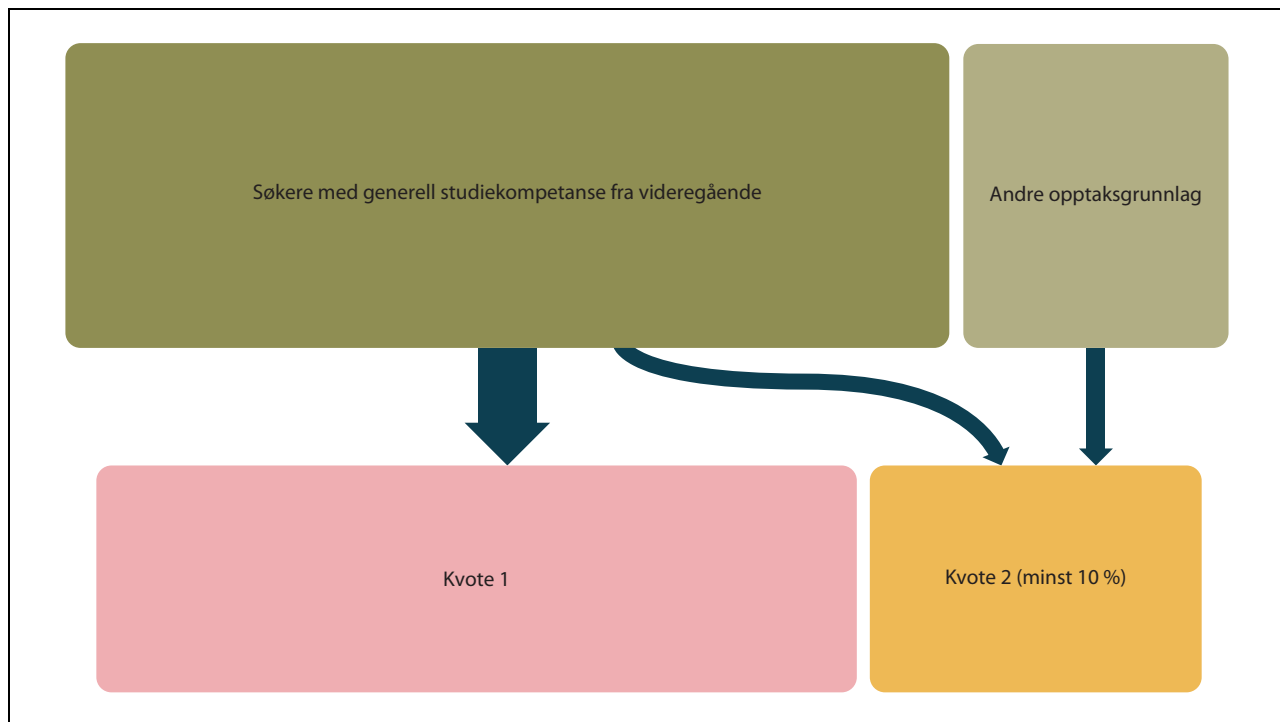
¹⁴ Hovdhaugen mfl. (2020).

¹⁵ UddannelsesGuiden (2021b).

⁷ Universitets- og høyskolerådet (2022a).

⁸ Nordisk samarbeid (2022).

⁹ Uddannelses- og forskningsministeriet (2022a).



Figur 4.3 Det danske opptakssystemet

Mellom 2009 og 2020 hadde Danmark en ordning (*hurtigstartsbonus*) som premierte søkere som søkte raskt etter videregående utdanning.¹⁶ De som søkte opptak til høyere utdanning innen to år etter at de besto videregående opplæring, kunne gange karaktersnittet sitt med 1,08. Ordningen ble avskaffet fordi den ikke førte til at flere startet tidlig, men resulterte i høyere poengsummer i kvote 1.¹⁷

4.2.1 Forslag til endringer i det danske systemet

I 2020 ble det gjort en større evaluering av opptakssystemet i Danmark.¹⁸ Evalueringen viser at systemet i all hovedsak fungerer godt, men at karakterer er med på styre søkerens valg i videregående utdanning. Søkerne velger for eksempel bort fag som interesserer dem dersom det er en risiko for at de får lavere karakterer. Studier med høye karaktergrenser blir ansett som mer attraktive, og søkere med høyt karaktersnitt velger som regel slike utdanninger. Evalueringen viser også at sosial mobilitet i liten grad påvirkes av opptakssystemet, og at forskjeller oppstår tidligere i utdanningssystemet.¹⁹

¹⁶ Danmarks Radio (2019).

¹⁷ Danmarks Radio (2017).

¹⁸ Uddannelses- og forskningsministeriet (2020).

Regjeringen har i 2022 levert et forslag til endringer i opptakssystemet: «Flere veje, nye muligheder».²⁰ Forslaget legger opp til en mer hensiktsmessig bruk av kvote 1, hvor departementet setter en maxsgrense for hvor høy poengsummen kan være ved opptak til studier med stor konkurranse. Dersom søkerne har poengsummer over grensen skal de få en bestemt individuell vurdering, som for eksempel en opptaksprøve. Målet er å få søkere med gode karakterer til å velge mer allsidig. Dersom vi skulle innført en tilsvarende ordning i Norge kunne vi for eksempel tatt i bruk andre utvelgelseskriterier enn karakterer for de søkerne som hadde over 50 karakterpoeng.

Den danske regjeringen ønsker også å gjøre opptakssystemet mer transparent og redusere bruken av metoder som forsterker sosial ulikhet. Derfor har de foreslått å begrense hvilke kriterier som kan brukes for å rangere søkerne i kvote 2 og å erstatte disse med en nasjonal, standardisert prøve. Begrunnelsen er å unngå kriterier som begrenser sosial mobilitet, og å øke transparensten for søkere.

I tillegg foreslås det å øke andelen plasser som fordeles til kvote 2 fra minst 10 prosent til minst 25 prosent. Effekten av dette er omdiskutert. En nyere studie fra tenketanken DEA som har sett på

¹⁹ Uddannelses- og forskningsministeriet (2020).

²⁰ Uddannelses- og forskningsministeriet (2022a).

opptaksprøver på statsvitenskap ved Syddansk Universitet, viste at økt opptak gjennom kvote 2 førte til en reduksjon i opptak av søkere med foreldre med lav inntekt. Uddannelses- og Forskningsministeriet påpeker at funnene ikke kan generaliseres til å si at økt bruk av nasjonal opptaksprøve vil gi skjevere sosialt opptak i kvote 2. Begrunnelsen for dette er blant annet at studien omfattet få personer og bare én utdanning.²¹

Den danske regjeringen foreslår videre at søkere med relevant erfaring og fagutdanning skal få bedre muligheter til å få opptak til høyere utdanning. Det skal gis bedre informasjon og tilgang på studieveiledning for å få søkerne til å reflektere over valgene de tar.

4.3 Opptak til høyere utdanning i Finland

Finland har et todelt høyere utdanningssystem med 13 universiteter og 22 yrkeshøyskoler som sorterer under ulike lover. Universitetene har ansvar for å drifte forskningsbasert utdanning, mens yrkeshøyskolene i større grad skal sørge for å bidra til å fylle behov i arbeidsmarkedet.²² Det er et felles opptakssystem hvor hver søker kan søke på inntil seks studieprogrammer.²³

For å være kvalifisert til høyere utdanning kreves det en avsluttende matrikulasjonseksamen kombinert med vitnemål fra fullført videregående opplæring. Institusjonene har også egne opptaksprøver.

Finske institusjoner har stor autonomi. Det er opp til institusjonene selv å fastsette sine egne rangeringsregler. Yrkeshøyskolene har blitt enige om en enkel modell for beregning av karakterpoeng og har en felles opptaksprøve. Universitetene opererer imidlertid med rundt 50 ulike måter å regne karakterpoeng på og tilbyr til sammen over 200 ulike opptaksprøver. Finske myndigheter vurderer å endre på disse prøvene.

For mange studier var det tidligere svært vanskelig å få opptak til høyere utdanning rett etter videregående. Selv om tre av fire søkte høyere utdanning rett etter videregående, ble bare en tredjedel av disse studentene tatt opp.²⁴ Grunnen til det var at opptaksprøvene krevde en annen kompetanse enn det elevene fikk gjennom opplæ-

ring i videregående skole. Systemet ble derfor sett på som lite effektivt.

Finland er på vei bort fra at alle søker må ta opptaksprøver. I perioden mellom 2018 og 2020 ble systemet endret, og nå fylles litt over halvparten av plassene basert på karakterer fra videregående.²⁵

Finske universiteter har siden 1970-tallet også hatt ordninger med åpne studier på universitetsnivå som kan tas av alle, også søkere uten studiekompetanse.²⁶

4.4 Temaer som har vært relevante for utvalget

4.4.1 Opptaksprøver

Opptaksprøver er utbredt internasjonalt, både for å kvalifisere søkere til høyere utdanning og for å rangere dem. Det finnes generelle og fagspesifikke opptaksprøver.

Kvalifiserende opptaksprøver benyttes i noen land, for eksempel Sveits og Sverige. Søkere som ikke tilfredsstiller kravene til studiekompetanse, kan ta en opptaksprøve i stedet. I Sveits blir disse arrangert av institusjonene, og kan gjelde hele institusjonen eller bare for et bestemt fakultet eller et studium. Som regel er det et krav om at søkeren må være over en viss alder for å kunne ta prøven, slik at den ikke fremstår som et alternativ til å fullføre videregående utdanning.²⁷ Høsten 2022 gjennomførte Sverige for første gang en generell kvalifiserende prøve til høyere utdanning.

Standardiserte generelle tester benyttes i stor grad der hvor skolesystemet ikke er standardisert, for eksempel i USA, for å sikre tilnærmet felles startkompetanse på studentene. Mange av testene har imidlertid blitt kritisert for å være diskriminerende. Mens koronapandemien pågikk var de dessuten også vanskelige å gjennomføre. Flere amerikanske universiteter har derfor gjort testene frivillige.²⁸

Högskoleprovet i Sverige er et eksempel på en standardisert, generell prøve som benyttes som rangeringsgrunnlag. Denne prøven fungerer som et alternativ til å ha en løsning for forbedring av karakterer. Det er om lag 100 000 personer i året som tar prøven, og den gjennomføres to ganger i året. Søkere kan ikke kvalifisere seg kun på bak-

²¹ Uddannelses- og Forskningsministeriet (2022b).

²² Studyinfo (2022a).

²³ Studyinfo (2022a) og Hovdhaugen mfl. (2020).

²⁴ Official Statistics of Finland (2018).

²⁵ The Ministry of Education and Culture Finland (2022).

²⁶ Studyinfo (2022b).

²⁷ Swissuniversities (2022).

²⁸ Edsource (2021).

grunn av prøven, men de må ha også ha *grunnleggende behørighet* (generell studiekompetanse). Svenske myndigheter opplyser at prøven er populær og er et tydelig alternativ til et rent karakterbaserte opptak. Prøven er også lik for alle, som betyr at alle konkurrerer på samme grunnlag.

Frankrike har et system med fem ulike rangerende opptaksprøver til sine prestisjefylte høyskoler, *les grandes écoles*. Prøvene er så omfattende at studenter som regel går på toårige forberedende programmer for å nå opp i konkurransen. Dette systemet kan sammenlignes med opptaksprøvene til enkelte kunstfag i Norge. Disse prøvene er så omfattende og krevende at mange søkere må forberede seg ved å ta kunstfaglig fagskole først.²⁹

Andre land har rangerende prøver som benyttes i kombinasjon med vitnemålet, som i Finland.

I Danmark benyttes det også rangerende opptaksprøver for noen utdanninger i kvote 2. Syddansk universitet bruker uniTEST, en standardisert generisk test, for opptak i kvote 2 til alle sine bachelorutdanninger. Naturvitenskapelige program og medisin ved Aarhus universitet bruker også uniTEST, mens Københavns universitet har en egen kvote 2-test for opptak til sine studier.

4.4.2 Individuell vurdering

Mange land og institusjoner har ordninger med intervjuer, motivasjonsbrev eller anbefalingsbrev hvor søkerne i tillegg til eller i stedet for vitnemål må vise at de er egnet og motivert for studiet de har søkt.³⁰ Et typisk eksempel er Oxford University, hvor søkerne må gjennom en omfattende prosess som kan inneholde både standardiserte tester, innlevering av skriftlig arbeider og intervjuer.³¹ Tilsvarende ordninger finnes ved de fleste høyere utdanningsinstitusjoner i England.

Amerikanske universiteter har særlig stor grad av individuelle vurderingskriterier og disse er ofte i kontrast til dem vi finner i Norden. Hver enkelt institusjon eller eventuelt grupper av institusjoner setter sine kriterier. Søkere må som regel levere motivasjonsessay, CV og referanser i tillegg til karakterer.³²

Ved opptak til kvote 2 i Danmark er det noen institusjoner, blant annet Københavns universitet, som intervjuer søkerne som gjør det best på opptaksprøven. I Sverige kan den valgfrie alternative

kvoten benyttes til å legge vekt på andre kriterier enn karakterer, noe som kan inkludere en individuell vurdering.

4.4.3 Mulighet til å forbedre rangeringsposisjon

Det er begrenset adgang til å ta opp fag i Sverige og Danmark. I Sverige er det mulig å ta fag på nytt gjennom å følge undervisning som normalt, men ikke privatisteksamen. I Danmark er det mulig å ta nye fag, men ikke forbedre karakterer.

I Storbritannia er det mulig å ta opp *A-levels* (tilsvarende videregående nivå) én gang. Tidligere kunne elevene ta opp deler av *videregående nivå* så mange ganger de ville, men det førte til inflasjon av beste karakter.³³

I Tyskland har de en avsluttende eksamen (*Abitur*) i videregående opplæring som det er mulig å ta opp igjen samme år. Det er da resultatet på det siste forsøket som gjelder, så elever kan både forbedre og forverre resultatet.

I systemer hvor rangeringen avgjøres av tester, er det vanlig at søkerne kan ta tester flere ganger. Det er for eksempel mulig å ta *høgskoleprøvet* flere ganger.

4.4.4 Loddrekning

Enkelte land har eller har hatt innslag av loddrekning i søknadsprosessen. Et eksempel på det er Nederland, som har brukt vektet loddrekning. Det betyr at de aller beste søkerne er tilnærmet garantert opptak, mens søkere med lavere karakterer har mindre sjanse for å komme inn, dess lavere karakterer de har. Ordningen ble avskaffet i 2017, men nederlandske myndigheter har åpnet for at institusjoner som ønsker det, kan ta i bruk loddrekning igjen fra 2023.³⁴

Opptak til universiteter i Frankrike har tidligere hatt innslag av loddrekning. Utgangspunktet var at alle med fullført og bestått videregående opplæring hadde mulighet til å studere på offentlige universiteter. Etter hvert som studentene strømmet til, var det behov for å adgangsregulere, og det ble gjort ved hjelp av loddrekning. Dette systemet ble avskaffet i 2018, hovedsakelig fordi det ble hevdet at studentene hadde for lav kompetanse. Det ble erstattet med at institusjonene selv fikk mulighet til å fastsette rangeringskriterier.³⁵

²⁹ Campus France (2022).

³⁰ OECD (2019).

³¹ University of Oxford (2022).

³² Hovdhaugen mfl. (2020).

³³ Oxbridge applications (2022).

³⁴ Det nederlandske parlamentet (2021).

³⁵ Insidehighered.com (2018).

Som en kuriositet kan det nevnes at også norske universiteter brukte loddrekning som rangeringskriterium tidligere, men da bare blant søkere som hadde nøyaktig lik poengsum. Denne regelen ble erstattet av en regel om at eldre søkere rangeres foran yngre. I Sverige skiller man fortsatt søkere med lik poengsum ved loddrekning.

4.5 Utvalgets vurdering

Utdanningssystemene i Skandinavia ligner hverandre fra grunnskole til høyere utdanning. Det er liten bruk av skolepenger, og utdanningssystemene er nasjonalt styrte. Alle landene har en sterk velferdsstat og noen felles verdier, som at alle skal ha like muligheter uavhengig av sosial bakgrunn.

Også de nordiske landene har utfordringer med å lage et utdanningssystem som bidrar til sosial mobilitet eller i alle fall ikke forsterker sosial ulikhet. Karakterpress ser også ut til å være en gjenganger og felles utfordring.

Sammenlignet med andre lands systemer er de nordiske systemene tilsynelatende mer oversiktlige og standardiserte. Studentene trenger

stort sett bare å undersøke om det er spesielle opptakskrav på studiet de søker på, selv om det er unntak fra dette i Finland.

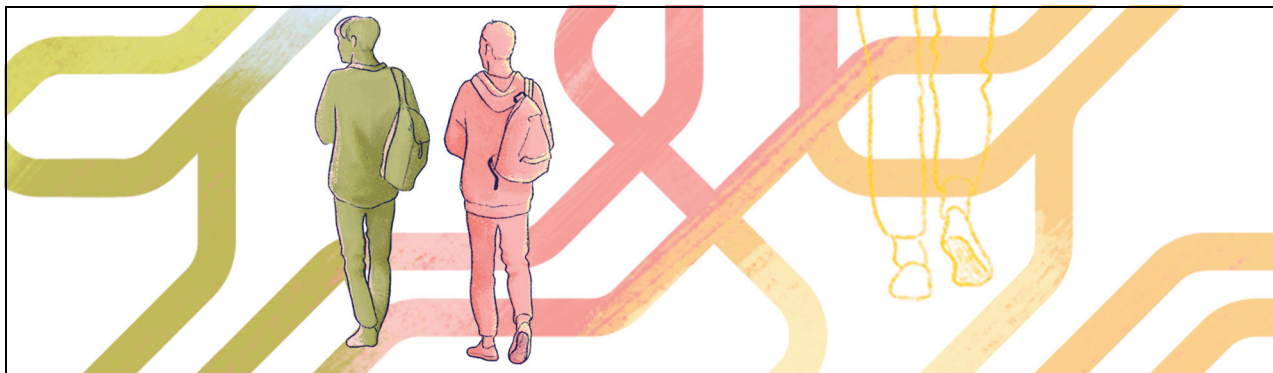
Utvalget registrerer at de andre nordiske landene har åpnet for å rangere på bakgrunn av noen andre kriterier enn karakterer. Både Sverige og Danmark har kvoter hvor institusjonene har mulighet til å fastsette hvilke kriterier som skal ligge til grunn for rangering av søkere. I tillegg er *högskoleprovet* en viktig vei inn i Sverige. I det norske systemet har det så langt ikke vært slike kvoter, og mulighetene for å ha egne opptaksprøver er mer begrenset.

Verken Sverige eller Danmark har tilsvarende muligheter som Norge til å ta opp fag for å forbedre karakterer, men de har andre løsninger. I Sverige kan søkerne ta *högskoleprovet* eller forbedre karakterer gjennom å følge voksenopplæring. I Danmark kan søkere som ikke når opp i konkurransen ved hjelp av karakterer, bli tatt opp i kvote 2.

Erfaringer fra Finland viser at *for stor* autonomi til institusjonene også kan ha negative konsekvenser og føre til et uoversiktlig opptakssystem.

Kapittel 5

Kvalifisering i ny opptaksmodell



Figur 5.1

For at opptaksregelverket skal fungere godt, er det nødvendig å ha effektive og mest mulig rettferdige regler for å kvalifisere søkere til høyere utdanning. Reglene bør være stabile og forutsigbare for dem som skal søke, slik at det blir mulig å planlegge et studieløp. Det skal være sammenheng mellom nivåene i utdanningssystemet. Kompetansen som nye studenter har med seg fra videregående opplæring, må være på et nivå som gjør det mulig å gjennomføre og mestre studiene, og studentene bør være trygge på at de har gode nok faglige forutsetninger. Universiteter og høyskoler skal ikke gjenta innhold fra opplæringen i videregående, men fortsette studentenes progresjon i utdanningsløpet.

I dette kapittelet vil utvalget beskrive hvordan søkere skal kunne kvalifisere seg til høyere utdanning i en ny opptaksmodell. Utvalget mener at dagens ordninger for kvalifisering i hovedsak fungerer godt. I store trekk ønsker vi derfor å videreføre disse ordningene. Det betyr at vitnemål fra videregående opplæring med generell studiekompetanse fortsatt skal være hovedveien inn i høyere utdanning for de aller fleste. Det skal likevel også være mulig å kvalifisere seg på andre måter, noe vi begrunner og beskriver i dette kapittelet.

Samfunnet har endret seg mye de siste tiårene. Blant annet ser vi et stort behov for arbeidstgere med høyere utdanning og et større behov for fleksibilitet og omstillingsevne i arbeidslivet. Det betyr at det ikke må lages unødvendig høye barrierer for å komme inn i høyere utdanning, og at det

bør finnes andre måter å kvalifisere seg på enn bare gjennom studieforbereende utdanningsprogram i videregående opplæring. Når vi likevel setter et minstekrav for kvalifisering i form av oppnådd generell studiekompetanse, betyr det også at det er noen som ikke er kvalifisert til høyere utdanning. En slik begrensning bidrar til at de som får tilbud om opptak, har forutsetningene for å mestre høyere utdanning og studiet de kommer inn på.

5.1 Generell studiekompetanse er hovedveien til høyere utdanning

Generell studiekompetanse er hovedveien inn i høyere utdanning. De fleste oppnår dette gjennom ett av de fem studieforbereende utdanningsprogrammene i videregående opplæring, men det er også andre måter å oppnå generell studiekompetanse på. Mulighetene er listet opp nedenfor:

- fullført og bestått studieforbereende utdanningsprogram
- påbygging til generell studiekompetanse etter å ha fullført Vg2 på yrkesfaglige utdanningsprogram eller etter fullført yrkesfaglig opplæring
- 23/5-regelen
- fullført godkjent toårig fagskoleutdanning
- fullført ett års universitets- eller høyskoleutdanning, for dem som er tatt opp etter unntaksbestemmelser

- fullført godkjent utenlandsk utdanning i henhold til GSU-listen

23/5-regelen er nærmere omtalt i kapittel 2.1.1.

5.1.1 Generell studiekompetanse som grunnlag for opptak

Kravene til generell studiekompetanse er basert på det som er felles innhold i videregående opplæring. Kravene står i universitets- og høyskoleloven og i opptaksforskriften. Ordningen gir i utgangspunktet alle som oppfyller kravene, mulighet til å søke opptak til alle studier, med unntak av dem som har spesielle opptakskrav. Uten en felles, generell regel ville opptakskravene kunne variert mer mellom institusjoner og studier, og mange unge ville måtte ta avgjørende utdanningsvalg tidligere. Både Liedutvalget og Universitet- og høyskolelovutvalget mente at ordningen med generell studiekompetanse har mange fordeler og bør videreføres.¹

Kvalifisering gjennom videregående opplæring

Studieforberedende utdanningsprogrammer skal forberede elevene til å kunne begynne på studier og ha utbytte av disse. Fra tid til annen diskuteres det om elever som går ut av videregående er godt nok studieforberedt, og flere utvalg har stilt spørsmål ved om innholdet i studieforberedende utdanningsprogrammer er satt sammen på best mulig måte.² Problemetstillingen har også blitt belyst i flere undersøkelser. Både nye studenter og ansatte ved universiteter og høyskoler etterlyser bedre ferdigheter i selvstendig arbeid, lesing og skriftlig fremstilling.³ Nye studenter opplever at de er dårlig forberedt på kravene til kritisk tenkning, tekstforståelse og akademiske skriveferdigheter i høyere utdanning.⁴ Undervisere på universiteter og høyskoler viser til at det faglige startnivået varierer mye og at studentene ikke alltid har tilstrekkelige forkunnskaper.⁵

Det er vanskelig å finne objektive svar på om nye studenter er godt nok studieforberedt. Det er mye som tyder på at det er karakterer fra videregående opplæring som har mest å si for om en student gjennomfører studiet eller ikke.⁶ Det er størst frafall blant studenter som har lave karaktersnitt.

Videre er frafallet lavest blant de yngste studentene (22 år og yngre), og sannsynligheten for frafall øker jo eldre studentene er når de begynner i utdanning.⁷ Foreldrenes utdanningsnivå har også sammenheng med skoleprestasjoner og dermed også frafall i høyere utdanning.⁸

Selv om det er en klar sammenheng mellom karakterer og gjennomføring av høyere utdanning, er det mange som fullfører til tross for lave karakterer. I studentkullet som startet i høyere utdanning i 2021, var det rundt 60 prosent av studentene som hadde mellom 10 og 29 videregående poeng som *ikke* falt fra.⁹ I både sykepleie og førskolelærerstudiet er det kun en svak sammenheng mellom fullføringsgrad og karakter fra videregående opplæring. Av de som startet på slike studier i 2003 fullførte drøyt 70 prosent av studentene med de laveste karakterene.¹⁰

Studieforberedende utdanningsprogrammer i videregående opplæring består av fellesfag og programfag. Noen programfag er obligatoriske for alle på samme utdanningsprogram, men elevene kan også velge noen programfag. Selv om fellesfagene har vært mer eller mindre de samme siden 1994, har innholdet i fagene endret seg. Den siste store endringen ble gjort i fagfornyelsen, som resulterte i læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. Å forberede elever bedre på videre utdanning og arbeidsliv var blant intensjonene med de nye læreplanene. Læreplanene vektlegger at opplæringen skal sørge for å gi elevene kompetanse i vitenskapelig og kritisk tenkning, og at elevene skal kunne gå mer i dybden i fagene. Reformens innvirkning på opplæringen skal evalueres. Foreløpige resultater viser en mer aktivisert elevrolle og at tverrfaglighet og tverrfaglige temaer benyttes mer i arbeidet i klasserommet. Det samme gjelder i noen grad arbeid med dybdelæring.¹¹ Hvordan endringene vil slå ut for nye studenter opplevelse av å være studieforberedt, er det for tidlig å si noe om.

Elever som begynner på yrkesfag, har mulighet til å oppnå generell studiekompetanse gjennom et påbyggingsår, enten etter Vg2 eller etter fullført yrkesfaglig opplæring. Undersøkelser tyder på at studenter med bakgrunn i de studieforberedende utdanningsprogrammene opplever å

¹ NOU 2019: 25, NOU 2020: 3.

² NOU 2019: 25, NOU 2020: 3.

³ Lødding og Aamot (2015).

⁴ Bakken mfl. (2019).

⁵ NOKUT (2018).

⁶ Bakken mfl. (2019), Hovdhaugen mfl. (2013) og Andresen og Lervåg (2022).

⁷ Andresen og Lervåg (2022).

⁸ Hovdhaugen (2019).

⁹ Andresen og Lervåg (2022).

¹⁰ Hovdhaugen mfl. (2013).

¹¹ Burner mfl. (2022).

være mer forberedt på høyere utdanning enn studentene som har tatt påbygging.¹² Et flertall av påbyggelevne som starter i høyere utdanning, ender likevel opp med en grad innen fem år etter studiestart. Det er omtrent like mange påbyggings elever som andre elever som senere fullfører en grad i høyere utdanning. Dette gjelder særlig studenter som har tatt påbygg etter å ha oppnådd fag- eller svennebrev eller yrkeskompetanse.¹³

Kvalifisering gjennom 23/5-regelen

23/5-regelen gir søkere over 23 år som har bestått studiekompetansefagene og kan dokumentere fem års relevant praksis, generell studiekompetanse.

I praksiskravet på fem år godtas arbeidserfaring, omsorgsarbeid, militær- eller siviltjeneste, utdanning og introduksjonsprogrammer, dokumentasjon på nedsatt arbeidsevne, folkehøgskole, videregående opplæring og andre former for utdanning. Dokumentert flyktningstatus kan også dekke kravet. 23/5-søkerne har derfor ulik praksis, og det er vanskelig å si hvilken faktisk kompetanse de har opparbeidet seg, og om den er likeverdig med videregående opplæring. For enkelte grupper, for eksempel dem som har hatt flere ulike deltidsjobber, vil det også være utfordrende å dokumentere praksisen. Som følge av at de fleste aktiviteter blir godkjent som praksis, vil de fleste søkere

¹² NOU 2019: 25.

¹³ Albertsen (2020).

som har fylt 23 år og har de seks fagene, oppfylle kravene til 23/5-regelen.

Statistikk for gjennomføring av høyere utdanning kan tyde på at de som kvalifiserer seg etter 23/5-regelen, har noe lavere gjennomføring enn studenter som har fullført videregående opplæring.¹⁴ Vi vet likevel ikke om lavere gjennomføring skyldes svakere faglige forutsetninger eller andre forhold, for eksempel livssituasjon og alder.

23/5-regelen ble vurdert i forbindelse med fastsettelse av ny opptaksforskrift i 2007, og mange institusjoner og UHR argumenterte da for å beholde praksiskravet. Begrunnelsen var blant annet at kravet hadde en signaleffekt om at høyere utdanning krever arbeidsinnsats.

Utfordringer med rangering etter denne reglen er omtalt i kapittel 6.

Kvalifisering gjennom fagskole eller høyere utdanning

Som beskrevet i kapittel 2 gir toårig fagskole generell studiekompetanse. Likedan er det mulig å oppnå generell studiekompetanse ved å fullføre høyere utdanning med minst ett års varighet. Dette tilsynelatende paradokset skyldes at noen kan ha fullført et studium der de ble tatt opp på bakgrunn av en unntaksbestemmelse, for eksempel en opptaksprøve til en kunstutdanning, og dermed oppnådd studiekompetanse. Andre årsaker kan være opptak via lokale bestemmelser eller

¹⁴ Sikt – kunnskapssektorens tjenesteleverandør (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

Boks 5.1 Fullføringsreformen

Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* inneholder tiltak for at flere ungdommer og voksne skal bestå videregående opplæring med studie- eller yrkeskompetanse og være godt forberedt til videre utdanning og arbeidslivet. Stortingsflertallet støttet i all hovedsak tiltakene i meldingen.

Fullføringsreformen foreslår at alle får rett til opplæring frem til de har fullført og bestått. I dag har elever rett til opplæring i et visst antall år. Retten kan gi flere opplæring som treffer deres behov, og flere vil bli kvalifisert til arbeid, læreplass og videre utdanning.

Et annet tiltak er rekvalifiseringsretten, som vil gi alle rett til å ta et nytt fagbrev eller til å ta et

første fagbrev dersom de har fullført et studieforberedende løp.

Voksne får muligheten til å komme tilbake til videregående etter en pause og fullføre et påbegynt studieforberedende løp. De kan også ta fagbrev for første gang – eller om de allerede er fagarbeider, ta et fagbrev i et annet fag.

Meldingen inneholder også en lang rekke andre tiltak for bedre gjennomføring av videregående opplæring. I tillegg har den nåværende regjeringen signalisert at de vil følge opp Fullføringsreformen med et fokus på at alle som går inn i videregående opplæring ikke bare skal fullføre, men bli kvalifisert til læreplass, arbeid og videre utdanning.

opptak via gamle bestemmelser. I 2021 var det under 1 prosent av søkerne som kvalifiserte seg via høyere utdanning eller fagskole.¹⁵ Det er for få personer til at det kan lages gjennomføringstall for denne gruppa.

Personer som har oppnådd generell studiekompetanse gjennom fagskole eller høyere utdanning, skal ha et likeverdig kompetansenivå og skal være like godt forberedt som dem som har gjennomført videregående opplæring. Det kan stilles spørsmål ved om dette er riktig hvis avstanden er stor mellom utdanningen som er gjennomført, og den utdanningen de søker seg til, for eksempel fra en utøvende kunstutdanning til et mer akademisk studium. Men ved å gjennomføre ett års høyere utdanning eller fagskole vil mange opparbeide seg en kompetanse som forbereder godt til videre studier.

5.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener at generell studiekompetanse fungerer godt som opptaksgrunnlag, og vil videreføre ordningen slik at den fortsatt er hovedveien til å kvalifisere seg til høyere utdanning. Generell studiekompetanse sikrer at alle søkerne har et visst nivå på kompetansen sin, et visst felles faglig innhold, og gir søkerne forutsigbarhet. Ordningen er praktisk og effektiv for organiseringen og gjennomføringen av opptaket.

De fleste søkerne vil fortsatt oppnå generell studiekompetanse gjennom videregående opplæring. Derfor vil opptaket til høyere utdanning fortsatt være karakterbasert. Modellen vil likevel ha alternative veier frem til både generell studiekompetanse og opptak.

Generell studiekompetanse fra videregående opplæring

Selv om det er enkelte utfordringer med både karaktersetning og vitnemålet som objektive uttrykk for den enkeltes kompetanse, mener utvalget at et vitnemål fra videregående er det som gir det beste uttrykket for søkerens kompetanse. Dette spørsmålet er drøftet i kapittel 6.1.

Diskusjonen om nye studenter er studieforberedte eller ikke, kan likevel tyde på at det er et opplevd sprik mellom kravene til å bestå videregående opplæring med generell studiekompetanse, og det som er nødvendig startkompetanse for høyere utdanning. Samtidig ser vi at studentene

som har lavest frafall er dem som under 22 år og som kommer rett fra videregående opplæring. Dette kan være en indikasjon på at nye studenter har den kompetansen som er nødvendig for å mestre høyere utdanning, selv om det ikke oppleves sånn for alle.

Utvalget har vurdert om det er grunn til å sette strengere krav for å oppnå generell studiekompetanse, eller om innholdet og fagsammensetningen i videregående opplæring bør endres. Vi har kommet til at det ikke er riktig å skjerpe kravene, blant annet fordi 60 prosent av søkerne som blir tatt opp til høyere utdanning med mindre enn 29 videregående poeng ikke faller fra.¹⁶ Mange av dem som har et svakt grunnlag, kan altså fullføre høyere utdanning hvis de får sjansen. Utvalget understreker at det er viktig at det er samsvar mellom kravene som settes til å fullføre studieforberedende opplæring, og adgangskravene til høyere utdanning. Hvis ikke risikerer vi å lage blindveier i utdanningssystemet.

Utvalget mener i utgangspunktet at innholdet i videregående opplæring er utenfor vårt mandat, og vil av den grunn ikke foreslå endringer i fagsammensetningen. Forskning fra Danmark har vist at for de fleste studier har det samlede karakternivået fra videregående opplæring større betydning for om en student faller fra, enn hvilke fag opplæringen har bestått av. De fleste fagene i videregående måler den samme kompetansen, og generelt sett vil karakteren i de fleste fag ha like stor betydning for om en student faller fra underveis i høyere utdanning eller ikke. Unntaket er noen realfag på høyt nivå, som har sammenheng med gjennomføring i natur- og teknisk-vitenskapelige utdanninger. Dette funnet kan skyldes det som kalles kompetanseeffekt, der kompetanse som studentene har oppnådd tidligere blir målt direkte i faget de studerer.¹⁷

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen* varsles en prosess for å vurdere endringer i fag- og timefordelingen i videregående opplæring, blant annet for at elevene skal bli bedre studieforberedt. Arbeidet kan på sikt få betydning for sammensetningen av både fag og vitnemål fra videregående opplæring. Det kan dermed også få betydning for kravene til generell studiekompetanse. Videre vil Kunnskapsdepartementet etablere et *Nasjonalt råd for studieforberedende utdanningsprogram*. Rådet skal være en arena for å diskutere og delta i utviklingen av de studieforberedende utdanningsprogrammene. Utvalget mener at rådet

¹⁵ Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

¹⁶ Andresen og Lervåg (2022).

¹⁷ EVA – Danmarks Evalueringsinstitut (2016).

kan bli en nyttig møteplass for å diskutere samsvar mellom videregående opplæring og høyere utdanning.

Sammenlignet med andre land har Norge en forholdsvis streng praksis for hva som regnes som fullført og bestått videregående opplæring. Utvalget er kjent med at den uavhengige eksamensgruppa, som Utdanningsdirektoratet satte ned i forbindelse med fagfornyelsen, la frem flere forslag om endringer i vurderingsformene i videregående. Vekten av de ulike karakterene på vitnemålet, samt forholdet mellom standpunkt og eksamen blir viktigere når karakterer er grunnlaget for rangering til høyere utdanning. Departementet bør vurdere om utvalgets modell fører til behov for endringer i kravene til bestått vitnemål.

Generell studiekompetanse fra andre kvalifiseringsløp

Alt tyder på at samfunnet vil ha et stort behov for arbeidskraft med høyere utdanning også fremover. Samtidig øker kravene til at arbeidstagere skal lære hele livet og ha gode muligheter til omstilling. Derfor mener utvalget at det også bør finnes veier inn i høyere utdanning for dem som ikke har fullført videregående opplæring. Det gir søkere mulighet til å kvalifisere seg for studier ved universiteter og høyskoler uten å gå gjennom et treårig skoleløp.

Utvalget vil understreke at det er viktig at søkere som får generell studiekompetanse gjennom andre kvalifiseringsløp oppnår et likeverdig kompetansenivå og er like godt forberedt på studier som det andre søkere er. Utvalget vil også peke på at Fullføringsreformen vil gi voksne som har brukt opp retten til videregående opplæring, en sjanse til å komme tilbake fullføre og bestå. Det kan på sikt gjøre andre veier til generell studiekompetanse mindre aktuelle.

Selv om Fullføringsreformen vil gi utvidet rett til videregående opplæring, mener utvalget at det fortsatt bør være mulig å bruke privatistordningen for å kvalifisere seg til høyere utdanning. Det er ikke alle som ønsker eller har mulighet til å følge et ordinært videregående løp. Det gir også unge og voksne mulighet til å opparbeide seg eller dokumentere kompetanse i fag som ikke tilbys på skolen de går på, eller reorientere seg og ta fag de aldri tok i videregående.

Utvalget mener at 23/5-regelen bør videreføres som et alternativ for søkere som finner ut at de ønsker å studere ved et universitet eller en høyskole uten å ha fullført videregående opplæring. Aldersgrensen på 23 år bør opprettholdes for å forhindre at elever hopper av videregående opplæ-

ring for å kvalifisere seg ved å ta studiekompetansefagene som privatist.

Vi foreslår at 23/5-regelen blir til 23/6-regelen, der seks-tallet representerer de fagene som kreves per i dag, og at dagens krav til fem års praksis bør fjernes. Utvalget har merket seg at de fleste som søker på dette grunnlaget og oppfyller fagkravet og alderskravet, også oppfyller kravet til praksis. Det gjelder selv om søkerne har svært ulikt innhold i aktivitetene de har gjennomført, og selv om dokumentasjonen de fremviser, ikke sier noe om de er studieforbereidte eller ikke.

I 2021 var det 5 500 kvalifiserte søkere til ordningen. Av de 512 som ikke ble vurdert som kvalifisert, var det 367 som ikke oppfylte kravet til praksis eller utdanning, og 145 oppfylte verken kravet til praksis eller utdanning og fag.¹⁸ De som i dag får avslag på praksiskravet i 23/5-regelen, får det hovedsakelig fordi de ikke klarer å samle eller sende inn korrekt dokumentasjon. Å fjerne praksiskravet, som oppfylles av 90 prosent av søkerne i dag, vil derfor ikke føre til at søkerne har dårligere forutsetninger for å begynne i høyere utdanning. Endringen vil i tillegg gjøre ordningen mer håndterbar og også bidra til at flere vil kunne kvalifisere seg til høyere utdanning.

Utvalget foreslår å videreføre muligheten til å oppnå generell studiekompetanse etter å ha gjennomført ett år i høyere utdanning og etter å ha fullført toårig fagskole. Det er viktig at modellen vi foreslår, legger til rette for alternativer til karakterbasert opptak, og at vi ikke skaper barrierer for å kunne komme videre i utdanningssystemet. Både hensynet til at utdanningssystemet ikke skal ha blindveier, og hensynet til å dekke samfunnets behov for høyt kvalifisert arbeidskraft har veid tungt i vurderingen vår.

Vi ser at det kan oppstå utfordringer når søkere som har kvalifisert seg på disse måtene, søker seg videre til studier med et helt annet innhold. Samtidig mener vi at den enkelte student må kunne ta et selvstendig valg ut fra sin egen vurdering av hva de vil greie å gjennomføre. Dersom vi fjerner denne veien må søkere som allerede har gjennomført et studium i høyere utdanning eller toårig fagskole tilbake til videregående opplæring for å oppnå generell studiekompetanse. Utvalget mener at det vil være urimelig for søkere som allerede har gjennomført en utdanning på høyt nivå.

Gruppene som kvalifiserer seg gjennom fagskole eller høyere utdanning, er for små til at det kan utarbeides gjennomføringstall for dem. Da er

¹⁸ Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

det heller ikke mulig for utvalget å vurdere om det er en reell risiko for at de får opptak til høyere utdanning uten å ha likeverdig kompetanse. Det betyr også at det potensielle problemet knyttet til denne type søkere er lite, og det forsterker argumentet om ikke å endre på regelen for kvalifisering. Vi vil imidlertid at disse søkerne skal rangeres på en mer rettferdig måte, slik vi har beskrevet i kapittel 6.2

Utvalget mener at alle som har gjennomført ett års høyere utdanning, bør få generell studiekompetanse. I dag er det bare de som kan dokumentere at de er tatt opp på en unntaksbestemmelse som får generell studiekompetanse. Denne endringen vil effektivisere opptaksprosessen.

Utvalget foreslår at

- generell studiekompetanse fortsatt bør være grunnlag for opptak til høyere utdanning
- generell studiekompetanse skal fortsatt gis når søkeren har:
 - fullført studieforbereende utdanningsprogram eller påbygging til generell studiekompetanse
 - bestått de seks studiekompetansefagene og fylt 23 år – dagens krav om dokumentasjon på praksis fjernes
 - gjennomført minst ett års høyere utdanning eller toårig fagskole

5.2 Kvalifiserende prøve i høyere utdanning

En kvalifiserende prøve kan være en vei inn i høyere utdanning for dem som ikke har fullført og bestått videregående tidligere, og den kan både erstatte og supplere andre alternative kvalifiseringsordninger. Slike prøver kan utformes på to ulike måter:

- De kan teste kunnskap og ferdigheter som allerede er oppnådd (*achievement*), for eksempel tilsvarende de seks fagene som kreves for å kvalifisere seg gjennom 23/5-regelen.
- De kan teste potensialet og evnen til å tilegne seg kunnskap og ferdigheter (*aptitude*). Dette innebærer å teste om kandidatene er studieforbereid, ved å sjekke om de grunnleggende ferdighetene er gode nok til å starte i høyere utdanning.

I nordisk sammenheng har vi liten erfaring med bruk av rene kvalifiserende prøver, men rangerende prøver er i bruk både i Danmark og i Sverige.

Ett eksempel er uniTEST, som brukes av flere institusjoner til rangering i kvote 2 i Danmark, og som er en potensial- og evnetest (*aptitude*). Et annet eksempel er högskoleprovet, som tester både kunnskaper og ferdigheter som allerede er oppnådd (*achievement*), og potensialet til å tilegne seg kompetanse.¹⁹

Utvalget er kjent med at det svenske UHR har fått i oppgave å lage en nasjonal kvalifiserende prøve. Utviklingen og utprøvingen av prøven gjøres av Göteborgs universitet, som har satt sammen en arbeidsgruppe med eksterne forskere og eksperter på konstruksjon av prøver. Prøven skal testes ut i 2022 og 2023.²⁰

Et annet kjent alternativ til vitnemål fra videregående opplæring er *General Education Development (GED)* i USA. Dette er en prøve som er delt inn i fire deler som tester matematisk resonnement, resonnement gjennom språk, samfunnsfag og vitenskap. GED har fått en del kritikk siden en del elever i *high school* (tilsvarende videregående opplæring) oppfatter prøven som et alternativ til skolegang, og fordi den dermed medvirker til frafall fra ordinær utdanning. Forskning viser at elever som dropper ut av skolen og tar GED i stedet, i større grad står utenfor arbeidslivet enn dem som fullfører *high school*. Det kan tyde på at prøven ikke lenger oppfyller intensjonen om å være en ny sjanse for voksne, men i stedet brukes av unge som egentlig er i opplæringsløp. Derfor har det blitt anbefalt at det ikke bør være mulig for unge søkere å ta GED i stedet for *high school*.²¹

5.2.1 Utvalgets vurdering

Norge har flere ordninger for at søkere som ikke har fullført videregående opplæring, skal kunne kvalifisere seg til høyere utdanning. Utvalget har vurdert å foreslå en kvalifiserende prøve til erstatning eller som et alternativ til disse ordningene. En pålitelig standardisert kvalifiserende prøve kunne bidratt til å øke søkerens rettsikkerhet og muligheter for en pålitelig og rettferdig vurdering. En slik prøve kunne også bidratt til å sikre at søkerne får vist at de har kompetansen som kreves for å begynne i høyere utdanning.

Utvalget mener imidlertid at en kvalifiserende prøve vil overlappes med dagens 23/5-regel (23/6-regelen i ny modell) og at sistnevnte er et bedre alternativ for kvalifisering. En fordel med en kvalifiserende prøve er at forberedelser og gjennomfø-

¹⁹ Vonsild mfl. (2016).

²⁰ Univeritets- och högskolerådet (2022a).

²¹ Heckman mfl. (2012).

ring av én prøve tar kortere tid enn det tar å gjennomføre eksamen etter læreplaner i seks fag. Innholdsmessig kan prøven i teorien måle kunnskap og ferdigheter som er særlig relevant for å kunne gjennomføre høyere utdanning, men det kan likevel være utfordrende å lande på et innhold som tilfredsstillende behøver i et mangfold av studier i høyere utdanning. Kvalifisering gjennom 23/6-regelen, der søkeren har avlagt eksamen i seks fag, vil sannsynligvis gi et bredere og bedre bilde av kompetansen søkeren har.

En annen utfordring med en slik prøve er at den kan oppfattes som et alternativ til videregående opplæring dersom det ikke settes en høy aldersgrense for å kunne ta den. I Sverige er grensen satt til 24 år under utprøvsperioden.

På bakgrunn av disse argumentene vil ikke utvalget foreslå å utrede en kvalifiserende prøve som en del av den nye modellen for opptak til høyere utdanning. Utvalget er likevel opptatt av at det følges med på det som skjer i Sverige på dette området.

Utvalget foreslår at

- det ikke settes i gang utredninger av innføring av en kvalifiserende prøve nå, men at Kunnskapsdepartementet følger med på utprøvingen av den kvalifiserende prøven i Sverige

5.3 Unntak fra krav om generell studiekompetanse

Dagens regelverk åpner for to generelle unntak fra kravet om generell studiekompetanse: realkompetansesøkere og dispensasjonssøkere. Disse kan tas opp til studier uten å ha oppnådd generell studiekompetanse. Det er en liten del av søkermassen som får opptak på denne måten, men muligheten er viktig for dem det gjelder.

Realkompetansevurdering ble innført i 2001 for å gi uttelling for kompetanse som er oppnådd utenfor det formelle utdanningssystemet. Ordningen skal bidra til mer målrettet og effektiv tilgang til utdanning ved at voksne kan bygge videre på den kompetansen de har opparbeidet seg i arbeidslivet og andre steder.

Et forskningsprosjekt om realkompetansevurdering i utdanning og arbeidsliv i perioden 2009 til 2017 viser at de fleste realkompetansesøkere søkte seg til bestemte studier, som sykepleie, vernepleie og barnevernspedagog, og at få fikk tilbud om plass. Yrkesfaglærerutdanningen hadde derimot 200 realkompetansesøkere i 2017, noe som

utgjorde mer enn halvparten av alle søkere til denne utdanningen. 80 prosent av disse realkompetansesøkerne fikk tilbud om studieplass.²² Det ble innført spesielle opptakskrav til grunnskolelærer- og lektorutdanningen i 2016 og til sykepleierutdanningen i 2019. Det er grunn til å anta at det i etterkant har påvirket hvilke studier som har flest realkompetansesøkere, siden de spesielle opptakskravene bare kan oppfylles ved å ta fag fra videregående opplæring.

Det finnes ikke oppdatert statistikk som viser om studenter som kommer inn på bakgrunn av realkompetanse gjennomfører studiene. Det er heller ikke laget oversikter over hva som skiller dem som kvalifiserer seg, og dem som får avslag på søknaden om realkompetansevurdering.

Dispensasjonssøkere er en veldig liten gruppe, og i 2021 var det 79 søkere som ble funnet kvalifisert på denne måten.²³ Noen studenter som blir tatt opp på bakgrunn av unntaksbestemmelsene, klarer seg godt, mens andre ikke gjennomfører.

5.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget vil videreføre unntakene fra generell studiekompetanse. Disse søkerne utgjør en liten andel av studentgruppa og for dem det gjelder er det viktig å ha en vei inn i høyere utdanning. Unntaksordningene bør fortsatt bare gi søkerne adgang til studier hvor de har relevant kompetanse og nødvendige forutsetninger for å fullføre. Det innebærer at det må gjøres en separat vurdering for hvert studium søkeren har søkt på.

Realkompetanse

Utvalget understreker at søkere som har fylt 25 år, og som ikke har fullført videregående opplæring, i dag har krav på å få vurdert om de er kvalifiserte for et bestemt studium på grunnlag av realkompetanse. Vi legger til grunn at institusjonene oppfyller denne rettigheten.

Utvalget ser noen utfordringer med ordningen som Kunnskapsdepartementet og institusjonene bør samarbeide om å løse. For det første er det ressurskrevende å utføre realkompetansevurdering, både for den saksbehandlende institusjonen og for søkeren som må dokumentere sin bakgrunn. For det andre er det vanskelig å gjøre gode og rettfærdige individuelle vurderinger av en persons reelle kvalifikasjoner ut fra de ulike doku-

²² Olsen mfl. (2018).

²³ Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

mentasjonsgrunnlagene søkerne har. For det tredje gir individuelle vurderinger rom for skjønn i vurderingene. Det er grunn til å se på mulige forbedringer av vurderingsmetoden, for eksempel ved å erstatte eller supplere dagens dokumentasjonsbaserte rutiner med intervjuer eller tester.

Utvalget mener likevel at ordningen bør videreføres både fordi det er en mulighet for omstilling og livslang læring, og fordi søkerne kan benytte relevant arbeidslivserfaring for å kvalifisere seg til høyere utdanning. Mange realkompetansesøkere har opparbeidet seg relevant kompetanse for bestemte utdanninger gjennom lang arbeidserfaring og læring i arbeidslivet.

Utvalget ser flere grunner til at ordningen kanskje vil brukes mindre om noen år. Det er flere som fullfører videregående opplæring og dermed færre som trenger realkompetansevurdering.²⁴ Andelen kan komme til å øke enda mer når fullføringsretten innføres. Vi ser også at det over tid har blitt stadig færre som søker høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse.

I kapittel 6 foreslår utvalget å innføre en range-rende opptaksprøve. Alle søkere som ikke kan poengberegnes fordi de ikke har karakterer fra videregående opplæring, må ta prøven. Det innebærer at søkere som er kvalifisert gjennom realkompetansevurdering kan konkurrere seg inn på et studium på lik linje med andre søkere. Dette er en vesentlig endring som øker både rettferdighet og gjennomsiktighet i systemet.

Dispensasjon

Dispensasjonsbestemmelsen sørger for at personer med varige sykdommer eller læringsutfordringer ikke blir stoppet i å ta høyere utdanning hvis de ellers er studieforeberedt. Utvalget mener derfor at bestemmelsen om dispensasjon bør beholdes. De som har søkt på grunnlag av dispensasjon, kan ha god formell kompetanse, men har av ulike årsaker ikke en realistisk sjanse til å bestå alle fagene i videregående opplæring.

Vi foreslår samtidig en endring i hvem som har ansvaret for å vurdere om vilkårene for å få dispensasjon er oppfylt. I dag er det institusjonene som vurderer dette. De må vurdere om søkeren, på grunn av varig sykdom, funksjonshemming eller lignende, ikke har kunnet oppnå generell studiekompetanse. Vi mener i stedet at det er fylkeskommunene, som har ansvaret for de videregående skolene, som må gjøre vurderingen og utstede dokumentasjon til elevene. En slik løsning

vil føre til at de som kjenner eleven best, kan vurdere om vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Det vil også gi færre utfordringer med å sikre personvern. I dag må sensitiv informasjon om søkerne sendes i vanlig brevpost fordi det regnes som tryggere enn e-post.

Universiteter og høyskoler vil fortsatt ha ansvaret for å vurdere om søkere har nødvendige faglige forutsetninger for å gjennomføre det aktuelle studiet uten å ha generell studiekompetanse.

Ordningen kan bli bedre kjent hvis ansvaret for å vurdere vilkårene for dispensasjon blir gitt til videregående opplæring. Det kan gi økt arbeidsmengde for skoler og lærere hvis det blir flere dispensasjonssøknader, eller et økt press for å innvilge søknader om dispensasjon. Vi mener likevel at det styrker søkerens rettsikkerhet at muligheten til å søke om dispensasjon er godt kjent.

Utvalget foreslår at

- realkompetansevurdering videreføres som en vei inn i høyere utdanning
- vurderingsmetodene for realkompetansevurdering forbedres
- muligheten til å få dispensasjon fra generell studiekompetanse videreføres
- videregående opplæring får ansvar for å gjøre vurderingen og utstede dokumentasjon til elevene
- universiteter og høyskoler fortsatt skal ha ansvaret for å vurdere om søkerne har nødvendige faglige forutsetninger for å gjennomføre det aktuelle studiet

5.4 Spesielle opptakskrav

I dag har rett over 38 prosent av alle studiene som tilbys gjennom Samordna opptak, spesielle opptakskrav. Spesielle opptakskrav fastsettes av Kunnskapsdepartementet, etter søknad fra institusjonene. En fullstendig liste over spesielle opptakskrav finnes i kapittel 4 i opptaksforskriften. I 2021 var det ca. 4000 av søkerne via Samordna opptak som ikke tilfredsstilte de spesielle opptakskravene på studiene de hadde søkt på, selv om de hadde generell studiekompetanse. Det kan være flere grunner til det. Enten har ikke søkerne satt seg inn i regelverket, eller så besto de ikke fagene de hadde planlagt å ta.

Det finnes flere tilbud for personer som trenger å oppfylle spesielle opptakskrav etter videregående opplæring. Det vanligste er sannsynligvis å ta fagene gjennom privatistordningen.

²⁴ Utdanningsdirektoratet (2022b).

Det finnes forkurs for enkelte ingeniørutdanninger og maritime utdanninger. Det vil si kurs som er kvalifiserende tilbud til bestemte studier. Disse kursene gir ikke generell studiekompetanse og gir heller ikke studiepoeng, men de gjør studentene kvalifisert til bestemte studier. Muligheten til å tilby forkurs ligger i opptaksforskriften, men forskriften inneholder ingen krav til innhold eller krav til hvem som kan tilby slike kurs.

TRES-ordningen (tresemesterordningen) er en vei inn for personer som har generell studiekompetanse, men mangler programfag i matematikk og fysikk og vil ta bachelor i enkelte ingeniørutdanninger. Denne delen av utdanningen gir ikke studiepoeng alene, men er en integrert del av den treårige bachelorutdanningen i ingeniørfag. Studentene bruker ett til to sommersemester til å ta de ekstra fagene.

I Sverige finnes det såkalte *basåret* – grunnåret. Grunnåret er et ettårig kurs på videregående opplæringsnivå. Kurset tas av dem som ikke har de fagene som kreves for å kunne bli tatt inn på enkelte studier, men det kreves *grundläggande behörighet* (tilsvarende generell studiekompetanse) for å få opptak til grunnåret. Grunnåret forbereder vanligvis til studier innen tekniske og naturvitenskaplige fag. Det tilbys både av universiteter og høyskoler og av voksenopplæringen.

De spesielle opptakskravene kan deles inn i tre grupper:

Nivåkrav: For å være kvalifisert må søkeren oppnå en viss karakter i ett eller flere fag eller oppnå en viss skolepoengsum. Lærer- og sykepleierutdanninger har et minstekrav til karakter i enkelte fag, mens lærerutdanninger i tillegg har et minimumskrav for skolepoengsum.

Innholdskrav: For å være kvalifisert må søkeren ha bestått bestemte programfag i videregående eller ha andre kvalifikasjoner som er avgjørende for utdanningen. Mange ingeniørutdanninger og naturvitenskaplige utdanninger krever for eksempel at søkeren har fullført visse kombinasjoner av realfag fra videregående opplæring. Det finnes også studier som krever andre typer erfaringer eller kompetanse. For eksempel er det krav om førerkort for opptak til trafikklærerutdanning, og yrkesfaglærerutdanningen er blant studiene som har krav om yrkespraksis for å være kvalifisert.

Innholdskrav er ment å bidra til at søkerne har nødvendig startkompetanse i bestemte fagområder når de starter studiene. En studie gjort i Danmark viser at matematikk, kjemi og fysikk på høyt nivå har betydning for hvordan studentene klarer seg i naturvitenskaplige og tekniske utdannin-

ger.²⁵ Det er ikke vist lignende effekter for andre fag.

Opptaksprøver: Noen institusjoner bruker opptaksprøver som spesielt opptakskrav i tillegg til kravet om generell studiekompetanse. Politihøgskolen bruker for eksempel en kvalifiserende opptaksprøve med fysiske tester, gruppeoppgaver og intervju. Forsvarets høgskole og Kunsthøgskolen i Oslo har også opptaksprøver som spesielt opptakskrav.

Institusjoner som bruker studiespesifikke opptaksprøver, har spilt inn til utvalget at opptaksprøver gir mer motiverte studenter og bidrar til god studiegjennomføring, til tross for at selve prøvegjennomføringen er ressurskrevende. Institusjonene anser også opptaksprøven som helt nødvendig for å sikre studentenes faglige nivå.

5.4.1 Utvalgets forslag

Utvalget mener at det kan være nyttig å bruke spesielle opptakskrav der det anses som nødvendig for å kunne gjennomføre studiet. Vi vurderer midlertid nivåkrav annerledes enn innholdskrav og opptaksprøver.

Nivåkrav

Utvalget foreslår å avvikle nivåkrav. Begrunnelsen er at vi ønsker en enkel og helhetlig opptaksmodell, der generell studiekompetanse er hovedinngangen til høyere utdanning. Dagens nivåkrav har som forutsetning at søkere som ikke oppnår god nok karakter i videregående, kan ta opp faget som privatist. Utvalget ønsker at ordningen med å forbedre fag som privatist ikke videreføres slik som i dag, og det gjør det også naturlig å foreslå at nivåkrav avvikles. Å finne løsninger for at nivåkrav skal passe inn i den nye modellen, vil gjøre opptakssystemet mer komplisert, både for søkerne og institusjonene.

Det er også grunn til å merke seg at målet med å innføre nivåkrav ofte har vært å øke statusen og rekrutteringen til utdanningen, heller enn at nivået har vært nødvendig for å gjennomføre studiet. Resultatet har i flere tilfeller vært at studie-plasser har blitt stående tomme fordi det ikke er nok søkere som oppfyller kravene.

En annen begrunnelse har vært at et visst faglig nivå er nødvendig for å utdanne gode yrkesutøvere. Utvalget understreker at det er institusjonenes ansvar å sørge for at studentene oppnår den kompetansen de trenger for å utøve yrket de

²⁵ EVA – Danmarks Evalueringsinstitut (2016).

utdanner seg til. Dersom faget er bestått fra videregående opplæring, tilsier dette at søkeren har den kompetansen som skal til for å kunne begynne i høyere utdanning.

Dersom det er et ønske om å stramme inn kravene utover generell studiekompetanse og eventuelle spesielle opptakskrav, bør slike endringer vurderes opp mot dimensjonering og andre tiltak som kan øke attraktiviteten til studiet eller sørge for at kandidatene er bedre studieforberedt.

Innholdskrav

Utvalget foreslår å videreføre muligheten til å sette innholdskrav. Høyere utdanning vil for de fleste bygge på kompetanse de har tilegnet seg gjennom videregående opplæring. Det er videre lagt opp til at det skal være en progresjon gjennom utdanningsløpet. Derfor vil det være utfordrende for institusjonene å tilrettelegge for en studentgruppe der noen av studentene har hatt fag som er relevante for studiet gjennom hele videregående, mens andre ikke kjenner fagområdet.

Innholdskravene reflekterer fagmiljøenes vurdering av hva som er nødvendige forkunnskaper hos studentene. Kravene kan også fungere som en nyttig veiledning til unge om hvilke valg de bør gjøre i videregående for å kunne komme inn på ønsket studium og beherske innholdet gjennom studieløpet.

Som nevnt er det flest ingeniør- og naturvitenskapelige utdanninger har innholdskrav, i form av ulike kombinasjoner av realfag. Kompetansebehovsutvalget peker på at det er viktig for samfunnet at tilstrekkelig med ungdom velger realfag i videregående opplæring, også utover den enkeltes behov for kompetanse for videre studier.²⁶ Det at mange studier krever forkunnskaper i realfag, kan føre til at unge fortsetter å velge disse fagene i videregående, selv om de ikke lenger får realfagspoeng (se kapittel 6).

I dag er det mange som bruker privatistordningen for å ta fag de ikke har tatt i videregående opplæring, men som kreves på studiet de planlegger å starte på. Utvalget ønsker at unge fortsatt skal kunne skifte retning i utdanningsløpet, og vi vil videreføre mulighetene til å ta nye fag etter fullført videregående opplæring. Når utvalget foreslår at kvoten for førstegangsvitnemål ikke skal videreføres, kan de som tar nye fag etter videregående, fortsatt konkurrere i samme kvote som alle andre.

Utvalget har vurdert om krav som medfører at søkeren må ha annen erfaring i tillegg til videregående, for eksempel førerkort eller krav til yrkespraksis, kan være en barriere mot å komme raskere i gang med studier. Vår vurdering er at slike krav ikke bør fjernes når de er en forutsetning for å klare å gjennomføre studiet.

Opptaksprøver

Institusjoner som velger å ha opptaksprøver som spesielt opptakskrav, velger samtidig å bruke betydelige ressurser på å finne ut hvilke søkere som er kvalifiserte. Institusjonene er villige til å gjøre det fordi de opplever å lykkes bedre med å rekruttere de rette kandidatene sammenlignet med å bare bruke resultater fra videregående opplæring.

Utvalget foreslår at opptaksprøver som spesielt opptakskrav videreføres sammen med regelen som gir mulighet til å rangere alle søkerne basert på opptaksprøven. Dette innebærer at de institusjonene som bruker opptaksprøver som spesielt opptakskrav, kan fortsette med det. Det er viktig at institusjonene jevnlig ser på bruken av opptaksprøver med kritisk blikk for å sikre at prøvene måler det de er ment å måle, og at de gir et annet og bedre resultat enn det bare karakterer ville gitt.

Bruken av spesielle opptakskrav i ny modell

Kunnskapsdepartementet bør fortsatt behandle søknader fra institusjonene om å innføre spesielle opptakskrav, blant annet for å bidra til at like studier får mest mulig like krav. Vi foreslår derfor ikke å utvide institusjonenes autonomi på dette feltet.

Selv om utvalget ser nytten av å bruke innholdskrav, bør både departementet og institusjonene ha en bevisst holdning til omfanget av dem. Spesielle opptakskrav gjør opptakssystemet mer uoversiktlig for søkerne. Liedutvalget viser til at stadig flere studier har spesielle opptakskrav, og at det kan være et tegn på at ordningen med generell studiekompetanse er under press. De stiller også spørsmål ved om kravene til generell studiekompetanse er blitt for utydelige, og om generell studiekompetanse ikke blir sett på som tilstrekkelig for å begynne i høyere utdanning.²⁷

Hvis antall studier med innholdskrav øker, betyr det at elever i videregående opplæring må bestemme seg for hva de ønsker å studere tidlig.

²⁶ NOU 2020: 2.

²⁷ NOU 2019: 25.

Hvis ikke må de bruke tid på å ta fagene som kreves, etter å ha fullført videregående. Mange velger taktisk, og det har bidratt til at en del velger realfag i videregående for å sikre alle muligheter etter endt skolegang. Konsekvensen kan være at mange bruker tiden på å ta fag som egentlig ikke er relevante fordi de ønsker å holde muligheter åpne for videre studier.

En annen mulig ulempe er at spesielle opptakskrav fører til at en del søkere med generell studiekompetanse ikke får mulighet til å konkurrere på alle studier. Studieplasser kan bli stående tomme fordi det ikke er nok søkere som har den riktige fagkombinasjonen.

Basert på disse ulempene foreslår utvalget at departementet og institusjonene bør gå igjennom de ulike spesielle opptakskravene som finnes i dag, med mål om å forenkle og ha mest mulig like krav til like studier.

Tilbud for å oppfylle spesielle opptakskrav i universiteter og høyskoler

Opptak til høyere utdanning baseres på kompetanse fra vitnemål med generell studiekompetanse og eventuelle spesielle opptakskrav. Utvalget støtter dagens arbeidsdeling mellom videregående opplæring og høyere utdanning. Likevel kan det være positivt at institusjoner i enkelte tilfeller legger til rette for at søkere med generell studiekompetanse kan oppfylle spesielle opptakskrav selv om de ikke har tatt de riktige fagene i videregående opplæring. TRES-ordningen og forkurs er eksempler på slike tilbud. I lys av dette har utvalget vurdert å innføre et nasjonalt tilbud som ligner på det svenske grunnåret –*basåret*.

Utvalget har likevel kommet frem til at det vil være flere ulemper enn fordeler ved å legge til rette for at større deler av opplæringen og ansvaret flyttes fra videregående nivå til universiteter og høyskoler. Dette må også ses i sammenheng med at utvalget foreslår at privatistordningen fortsatt skal kunne være tilgjengelig for å ta nye fag. I tillegg må det også vurderes opp mot at et slikt år vil forlenge utdanningen, og dermed også studietiden og mengden studielån for den enkelte. Utvalget mener at de tilbudene som finnes i dag, er på et tilstrekkelig nivå, og at institusjonene selv vil regulere tilbudet etter behov og etterspørsel ved aktuelle studier. Hvis det over tid utvikler seg mange ordninger som rører ved ansvarsfordelingen mellom videregående opplæring og høyere utdanning, bør det vurderes om det er behov for en felles ordning, tilsvarende den svenske.

Utvalget foreslår at

- muligheten til å sette spesielle opptakskrav i form av nivåkrav avvikles
- muligheten til å sette spesielle opptakskrav i form av innholdskrav eller krav om opptaksprøve videreføres
- Kunnskapsdepartementet og institusjonene går gjennom bruken av spesielle opptakskrav med mål om å forenkle og ha like krav på like studier

5.5 Unntak fra hovedmodellen for enkeltstudier

For enkelte utdanningstyper eller fag åpner universitets- og høyskoleloven for at Kunnskapsdepartementet kan gi unntak fra kravene om generell studiekompetanse. Unntaket gjelder for alle søkerne til studiet, i motsetning til unntakene på individnivå, som er omtalt i kapittel 5.3. Departementet har innvilget unntak fra kravet om generell studiekompetanse for en rekke studier der søkeren dekker opptakskravet med annen relevant kompetanse.

I tillegg har departementet åpnet for at noen utdanninger kan gjøre unntak fra kravet om generell studiekompetanse i helt spesielle tilfeller. Under følger en oversikt over studier som har unntak fra hovedmodellen. Den fullstendige oversikten ligger i § 3-3 til § 3-12 i opptaksforskriften.

Tilrettelagte studier for søkere med relevant fagbrev (Y-veien)

Y-veien er en av flere muligheter for å ta ingeniørutdanning uten generell studiekompetanse. Forutsetningen er at institusjonene tilrettelegger studieløpet for søkere med relevant fagbrev. Læringsutbyttet skal være det samme som ordinær ingeniørutdanning når studentene går ut, men innholdet i studiet vil være ulikt for søkere med generell studiekompetanse og søkere med fagbrev. I 2019 var det 1 prosent av de som startet på høyere utdanning som hadde yrkesfaglig utdanning og relevant fag-/svennebrev som grunnlag for opptak.²⁸

Opptak via Y-veien til høyere utdanning er klart mer vanlig for menn enn for kvinner og varierer noe med sosial bakgrunn. Det er mer vanlig å ta Y-vei blant studenter med foreldre med videregående opplæring som høyeste utdanning enn

²⁸ Moafi og Sundberg (2021).

blant studenter med foreldre med lang høyere utdanning.²⁹ I flere sektorer med mangel på kvalifisert arbeidskraft har det blitt pekt på at Y-veien kan være med på å løse rekrutteringsproblemet. Y-veien har vist seg å være positiv for ingeniørutdanningene, både for studenter, institusjoner og arbeidslivet.

Ingeniørfag og maritime studier for søkere med forkurs

Forkurs for ingeniørutdanning og maritime utdanning er et kvalifiserende tilbud til bestemte studier. Forkurs ble etablert for å øke rekrutteringen til ingeniørstudier og maritime studier og er tilrettelagt for søkere fra yrkesfaglige studieretninger.³⁰ Dette er kurs på videregående opplæringsnivå og gir ikke generell studiekompetanse. Søkere som har generell studiekompetanse, men som mangler fysikk og matematikk, kan ta disse på et såkalt «realfagskurs», som er en miniversjon av forkurset. Dette kurset er halvårig og inneholder fysikk og matematikkemnene fra forkurset.

Forkurset følger en nasjonal plan utarbeidet av UHR med koordinert eksamensavvikling og sensur. Koordineringen foregår i et sekretariat som per i dag er lagt til Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Det er frivillig for institusjonene å tilby forkurs.

Forskjellen fra Y-veien er at forkursstudentene tas opp til et separat ettårig forkurs. Dette kurset kvalifiserer søkerne for den aktuelle ingeniørutdanningen, slik at de kan søke om opptak.

Språkfag

Det er gjort unntak for samisk semesteremne og nybegynnerkurs, finsk semesteremne og årsenhet i kvensk. Søkerne må ha samisk, finsk eller kvensk tilknytning. Unntaket for språkfag er innført for å øke rekrutteringen til studier i samisk, finsk og kvensk.

Kunstfag

En god del kunstfag har fått mulighet for å gjøre unntak fra kravet om generell studiekompetanse for søkere som fyller spesielle faglige krav som er fastsatt av institusjonen. Mange av disse studiene har også en opptaksprøve som spesielt opptakskrav. Da kan de gi tilbud til søkere med svært god opptaksprøve, men som mangler generell studiekompetanse. Det finnes også kunstfaglige stu-

dier som ikke har opptaksprøve, men som gjør individuelle vurderinger av søkeres kunstneriske kompetanse hvis de ikke har generell studiekompetanse.

5.5.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at muligheten for å unnta studier fra kravet om generell studiekompetanse opprettholdes. Begrunnelsen for at noen studier får unntak fra kravet om generell studiekompetanse, er som regel at personer med annen kompetanse kan ha gode forutsetninger for å gjennomføre studiet. Det kan for eksempel være fag- eller svennebrev eller kunstnerisk kompetanse. Den alternative veien inn i universiteter og høyskoler er verdifull for søkeren, institusjonen og samfunnet.

Unntaket bør forutsette at det er en annen kompetanse enn generell studiekompetanse som er relevant og nødvendig for å kunne gjennomføre studiet. I dag er det en åpning for å gjøre unntak fra kravet om generell studiekompetanse for noen kunstfaglige studier selv om de ikke har opptaksprøve eller andre spesielle opptakskrav. Utvalget mener imidlertid at studier som bare krever generell studiekompetanse og ikke har spesielle opptakskrav, heller ikke bør kunne gi unntak fra generell studiekompetanse.

Videre ser utvalget at det er gjort unntak fra kravet om generell studiekompetanse for studier som har problemer med rekruttering, og der arbeidslivet har et behov for kompetanse. I dag gjelder dette særlig forkurs til ingeniørutdanning og for opptak til studier i samisk, finsk og kvensk.

Utvalget har vurdert om regelverket bør ha en generell åpning for å gjøre unntak fra kravet om generell studiekompetanse for alle studier som har problemer med å rekruttere nok studenter. Dette er særlig aktuelt på grunn av at barnekullene blir mindre, noe som kan gi større konkurranse om søkerne fremover. På samme måte som for forkurs for ingeniørutdanning kunne man se for seg at barnehagelærerutdanningene, eller andre fag som har rekrutteringsutfordringer, gikk sammen om å tilby et forkurs til søkere uten generell studiekompetanse. Utvalget har likevel kommet frem til at en generell åpning vil kunne bidra til å undergrave dagens ordning med generell studiekompetanse og flytte mer undervisning fra videregående opplæring til universiteter og høyskoler. Utvalget ønsker at søkere i størst mulig grad skal kvalifisere seg gjennom videregående opplæring.

Dagens ordning med forkurs og opptak til noen språkfag blir stående som et unntak fra dette prinsippet. Til tross for at ordningene ikke passer

²⁹ Moafi og Sundberg (2021).

³⁰ UHR (2021).

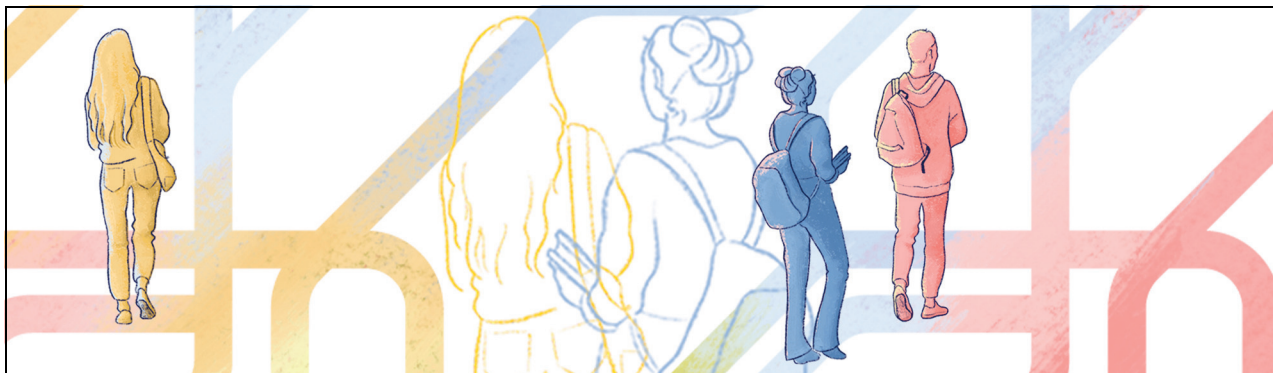
inn i modellen, fungerer de godt for de studiene det gjelder. Det er også godt innarbeidet, og samarbeidet mellom de ulike institusjonene som tilbyr ingeniørutdanning er godt utviklet. Utvalget mener at det er institusjonene selv som må avgjøre om de fortsatt skal gi dette tilbudet.

Utvalget foreslår at

- unntaket fra generell studiekompetanse for enkeltstudier videreføres, og unntaket knyttes til alternativ kompetanse som gjelder alle søkere

Kapittel 6

Rangering i ny opptaksmodell



Figur 6.1

Når det er flere søkere til et studium enn det er studieplasser, blir det nødvendig å velge ut hvem som skal få tilbud om opptak på en mest mulig rettferdig, forståelig og effektiv måte. Det betyr at det må finnes et regelverk for hvordan og etter hvilke kriterier, søkerne skal ordnes i en rekkefølge. I dette kapitlet vil vi beskrive rangering av søkere i den nye opptaksmodellen.

Det har vært viktig for utvalget å lage en opptaksmodell som er mest mulig rettferdig og enkel å forstå, og som ikke gir utilsiktede konsekvenser. Det skal være mulig å starte på høyere utdanning uten å måtte vente flere år på å komme inn. Men det skal også være mulig å ta høyere utdanning for dem som ombestemmer seg eller trenger tid på å komme i gang med studier. Vi har lagt vekk dagens rangeringssystem og bygd opp et nytt, slik at alle elementene skal spille sammen. Forslagene våre kan ikke innføres enkeltvis eller justeres, uten at det får større konsekvenser for andre deler av opptaksmodellen.

Utvalget har veid ulike løsninger mot hverandre og kommet frem til at hovedveien til høyere utdanning skal være gjennom karakterbasert opptak. Det er det beste alternativet når et stort antall søkere skal rangeres mest mulig rettferdig og effektivt. I 2021 hadde over 90 prosent av de kvalifiserte søkerne til høyere utdanning et vitnemål eller karakterer fra videregående opplæring.¹ Det disse har til felles, er at de har et sett med karakterer

som kan brukes til å regne ut en poengsum, og poengsummen ordner søkerne i en rekkefølge. Studenter med gode karakterer fra videregående opplæring fullfører oftere utdanningen de har startet på, noe som tyder på at gode karakterer er et godt mål på hva som kreves for å mestre høyere utdanning.

I tillegg til karakterkvoten foreslår utvalget en opptaksprøvekvote. I denne kvoten kan alle søkerne som ønsker å forbedre rangeringsposisjonen sin, eller som har et annet kvalifiseringsgrunnlag enn karakterer fra videregående opplæring, ta en standardisert test som rangerer dem i opptaksprøvekvoten.

6.1 Prinsipper for rangering

Utvalget legger til grunn følgende prinsipper for rangering av søkere til høyere utdanning.

Kvalifiserte søkere skal kunne komme raskere i gang med studiene

Samfunnet har et stadig økende behov for arbeidskraft med høy kompetanse, og da er det viktig at unge som ønsker det, kan begynne på høyere utdanning rett etter videregående opplæring. I dag er det ikke alltid sånn; mange unge som søker på studier med høy konkurranse, ender for ofte opp med å bruke betydelige ressurser på å forbedre karakterene sine og vente på alderspoeng.

¹ Tallet inkluderer 23/5-søkere.

Det bør ikke være slik. Samtidig skal det ikke være opptaksreglene som avgjør når det er riktig å starte i høyere utdanning. I motsetning til dagens modell bør reglene være aldersnøytrale.

De best kvalifiserte søkerne får studieplass

Utvalget mener at når det er flere søkere enn plasser, er det de best kvalifiserte søkerne som bør få plass på studiet. Selv om kompetanse kan uttrykkes på mange måter, har vi kommet frem til at karakterer fra videregående opplæring er det beste uttrykket for kvalifikasjonene studentene trenger for å lykkes i høyere utdanning. Karakterer viser summen av kompetanse i flere fagområder og over en lengre tidsperiode. Vi vet også at studenter med gode resultater fra videregående har større sjanse for å gjennomføre.²

Søkere skal få en ny sjanse

Det bør være mulig å forbedre rangeringsposisjonen sin etter fullført videregående opplæring. Utvalget mener likevel at mulighetene til dette bør være mer begrenset enn i dag. Det må lages enklere og mer effektive måter å vise forbedret kompetanse på.

For å dekke arbeidslivets kompetansebehov og individets behov for utvikling og omstilling må det finnes en vei inn i universiteter og høyskoler for dem som ikke har fullført videregående opplæring tidligere.

Opptaksregelverket skal være rettferdig, forutsigbart og oversiktlig med rom for tilpasning

Opptaksprosessen er en del av forberedelsene til høyere utdanning. Prosessen med å bestemme hvilke søkere som skal få plass på studier, kan og bør ses på som en investering for institusjonene. Frafall og feilvalg medfører unødige kostnader for den enkelte, for institusjonene og for samfunnet. I dag er det mye som tyder på at søkere i hovedsak oppfatter opptakssystemet som transparent, rettferdig og forutsigbart.³ For å beholde det sånn må endringer og konsekvensene av dem vurderes nøye. Opptaksregelverket skal bidra til at fordelingen av studieplasser oppfattes som rettferdig.

Utvalget mener at kjernen i opptaksregelverket skal være felles for alle grunnutdanninger. Dette innebærer for eksempel at generell studiekompetanse skal kvalifisere for opptak, og at

søkerne i hovedsak skal rangeres på bakgrunn av karakterene sine. Felles regler bidrar til oversiktighet, forutsigbarhet og en rettferdig vurdering av søkere. For å få inn de best egnede søkerne bør det imidlertid være noe rom for variasjon mellom ulike type studier.

6.2 Rangering ved opptak til høyere utdanning

Adgangen til høyere utdanning begrenses av antall studieplasser, som er fastsatt enten av Kunnskapsdepartementet eller av det enkelte universitetet eller høyskolen, jf. universitets- og høyskoleloven § 3-7. Det er nødvendig å begrense antall studieplasser for å kunne opprettholde studiekvaliteten, og til en viss grad for å hindre overutdanning innen et utdanningsområde.

6.2.1 Kriterier for rangering

Utvalget har vurdert ulike måter å rangere søkere på: karakterbasert opptak, å kombinere karakterer med alternative vurderingskriterier eller å bare bruke alternative vurderingskriterier. Det er viktig å peke på at forskning ikke gir et entydig fasitsvar på hva som er den beste opptaksmodellen. Det er fordeler og ulemper med de fleste utvelgesmetodene, og det er vanskelig å finne en metode som ivaretar alle de målene vi ønsker oss av opptakssystemet. Ved å legge vekt på god gjennomføring kan vi for eksempel få dårligere mangfold i studentgruppa, mens vi ved å legge vekt på mangfold kan få dårligere gjennomføring.

Karakterbasert opptak

Det mest åpenbare alternativet er å fortsette å rangere på grunnlag av karakterer fra videregående. Et karakterbasert opptak er avhengig av at søkerne blir vurdert på kompetanse som er lik eller likeverdig, og i Norge er studieforbereidende opplæring basert på fellesfag med de samme kompetansemålene og likeverdige programfag. Dermed har søkere som har fullført videregående, sammenlignbare karaktergrunnlag. Det samme gjelder søkere som kvalifiseres gjennom 23/6-regelen.

Det er likevel noen utfordringer med et karakterbasert opptak. De gjennomsnittlige standpunkt-karakterene har i en årrekke økt sakte, og i skoleåret 2019/2020 gikk snittkarakteren opp i samtlige av fellesfagene.⁴ Økningen hadde sam-

² Salvanes mfl. (2015), Albertsen (2020).

³ Hovdhaugen mfl. (2020), Hovdhaugen og Carlsten (2018).

menheng med avlyste eksamener og endret vurderingspraksis under koronapandemien.⁵

Etter innføringen av Kunnskapsløftet har flere undersøkelser vist at det er utfordrende å vurdere elevenes kompetanse ut fra de kompetansebaserte læreplanene som ble innført med reformen. Vurderingen hviler i stor grad på lærernes faglige skjønn og tolkning av læreplanen, noe som fører til at det kan oppstå variasjon i karaktersetting både på og mellom skoler. Skolene har også ulike praksis for samarbeid og tolkningsfellesskap.⁶

Det samme ser vi i en nyere undersøkelse som viser variasjoner i sensorreliabilitet på eksamen i videregående opplæring. Reliabilitet er et uttrykk for konsistens i målinger, at resultatet blir det samme uavhengig av hvem som måler. I matematikk og realfag er reliabiliteten generelt stabilt høy, mens den er svakere i andre fag, særlig i norsk, engelsk og samfunnsfagene. Sensorer oppgir at det er vanskelig å skille mellom karakteren 3 og 4, mens det er lettere å skille meget svake og meget gode kandidater. Studien konkluderer med at bruken av karakterskalaen fra 1 til 6 må undersøkes nærmere fordi resultatene tyder på at den ikke brukes fullt ut i alle fag.⁷

I sum betyr dette at selv om poengsummen på et vitnemål i seg selv er objektiv og sammenlignbar, kan vurderingen som ligger bak karakterene,

være subjektiv. Det betyr ikke at vurderingen er urettferdig eller feil, men opptaksmodellen kan kompensere for utfordringen med å skille mellom ganske like poengsummer ved å også legge noe vekt på andre kriterier enn karakterer.

Til tross for disse utfordringene er karakterer i de fleste tilfeller det beste verktøyet vi har for å rangere mange søkere på en effektiv måte. Det er en klar positiv sammenheng mellom hvor godt forberedt studentene opplever å være på høyere utdanning, og hvilke karakterer de har i videregående.⁸ Det er også godt dokumentert at karakterer fra videregående opplæring har sammenheng med fullføring, senest i en rapport fra 2022 som viser sammenheng mellom karakterer og frafall fra høyere utdanning. Figur 6.2 viser at frafallet er størst blant dem som har lavest poengsum fra videregående opplæring.⁹

I tillegg til at karakterer fra videregående har en sterk sammenheng med faktisk gjennomføring i høyere utdanning, er det også det kriteriet som er enklest og mest effektivt å saksbehandle i vurderinger av søknader om opptak.

De siste 10–15 årene har det vært arbeidet med å utvikle en god felles praksis for å sette standpunkt-karakterer i norske skoler, blant annet gjennom satsingen *Vurdering for læring*. Satsingen viser at et systematisk arbeid med å videreutvikle en læringsfremmende undervisningsvurdering kan øke kvaliteten på standpunkt-vurderingen.¹⁰ Sam-

⁴ Utdanningsdirektoratet (2022a).

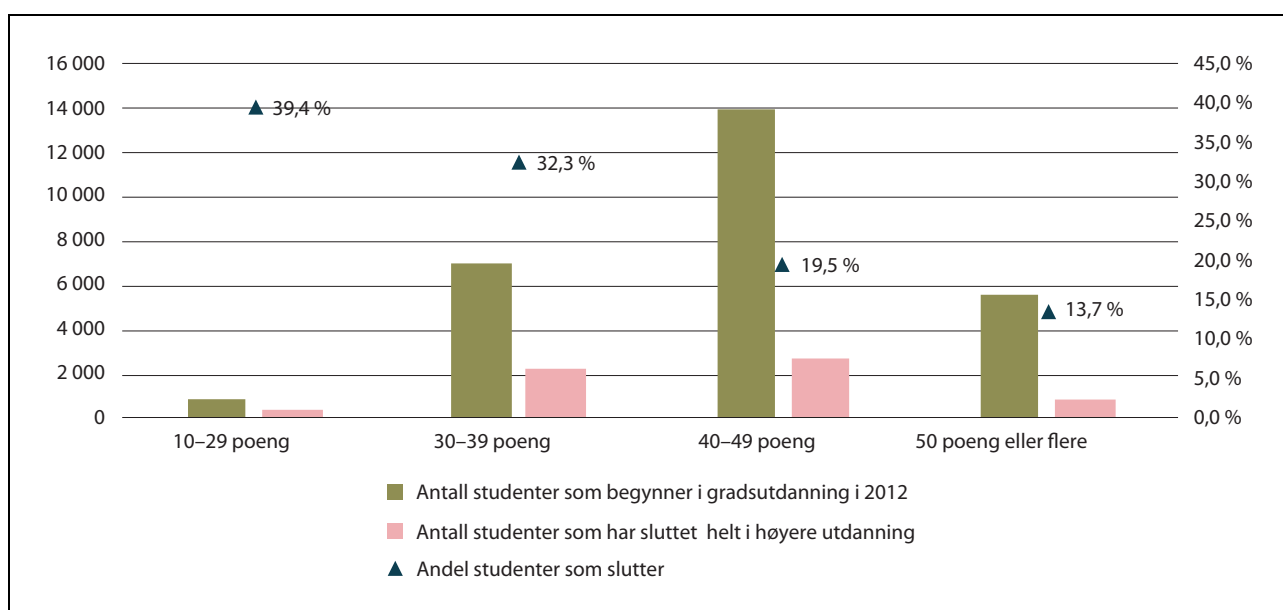
⁵ Rambøll (2021).

⁶ Prøitz mfl. (2010), Sandvik mfl. (2012), Hovdhaugen mfl. (2014), Sandvik og Buland (2014).

⁷ Bjørnson og Skar (2021).

⁸ Bakken mfl. (2019).

⁹ Andresen og Lervåg (2022).



Figur 6.2 Frafall blant gradsstudenter som startet i 2012, etter videregående poeng i Vg3. Antall og andel.

Kilde: Andresen og Lervåg (2022).

tidig med satsningen var det en nedgang i antall klager på standpunkt karakterer. Dette kan tyde på at en god undervisningsvurdering bidrar til å gjøre standpunkt vurderingen mer forutsigbar for elevene.¹¹ I 2020 ble det innført nye læreplaner i grunnskolen og i videregående opplæring. Fagene har fått utarbeidet veiledende kjennetegn på måloppnåelse, og skoler tilbys kompetanseheving med vurdering som tema. Læreplanene har fått vurderingstekster som skal gi støtte og retning til lærernes arbeid med standpunkt vurdering.

En utfordring med de fleste kriterier for rangering er at de er med på å reprodusere sosial ulikhet. Det er godt dokumentert at skoleprestasjoner, både i grunnskolen og i videregående, har sammenheng med foreldres utdanningsnivå.¹² Det er likevel lite som tyder på at karakterer er verre enn andre rangeringsmetoder. I den danske kvote 2, der institusjonene kan bruke andre kriterier enn karakterer, blir søkere med foreldre med lav utdanning gjennomsnittlig rangert lavere, enn i kvote 1. Siden kvote 1 er karakterbasert kan det tyde på at karakterer er noe mer sosialt utjevne enn andre kriterier.¹³ En norsk casestudie blant myndigheter, ledere ved høyere utdanningsinstitusjoner, studenter i høyere utdanning og elever i videregående opplæring viste en samlet holdning om at karaktergrunnlaget kan sies å være «det mest rettferdige av urettferdige systemer».¹⁴

Opptaksmodeller som kombinerer karakterer med alternative kriterier

Danmark opererer med to kvoter: kvote 1 som er basert på karakterer fra videregående skole, og kvote 2 der søkere i tillegg blir vurdert etter andre kriterier. Studiestedet bestemmer kriteriene, og opptaksprøver, intervju eller relevant erfaring er eksempler på kriterier som kan være tellende.

Evalueringer av det danske opptakssystemet har vist at søkere som er tatt opp i kvote 2, i gjennomsnitt fullfører forttere, får bedre karakterer og har litt lavere ledighet enn søkere som blir tatt inn i kvote 1.¹⁵ Årsakene til dette er ikke nødvendigvis så enkle å forklare. I en ny studie sammenlignes bruken av karakterer i kvote 1 og andre opp-

takskriterier i kvote 2 ved å sammenligne kandidater som akkurat kom inn og ikke kom inn i de ulike kvotene. Konklusjonen er at dersom samme søker vurderes i begge kvotene, er ikke alternative opptakskriterier som tester, intervjuer eller erfaring bedre egnet til å plukke ut kandidater til høyere utdanning enn karakterer. Studien viser imidlertid at alternative kriterier er bedre egnet til å finne og gi opptak til søkere som sannsynligvis vil streve med å gjennomføre andre studier, og at bruken av andre kriterier på den måten kan bidra til å øke utdanningsnivået i befolkningen. Resultatene indikerer at den høyere innsatsen som kreves for å søke i kvote 2, fører til at kvoten består av en selektert gruppe, ikke at kriteriene i seg selv er bedre egnet til å velge kandidater som har god gjennomføringsevne.¹⁶

I USA er vurdering og rangering ofte basert på en rekke forhold: karakterer fra videregående opplæring, aktiviteter søkeren har gjort ved siden av skolen, essayer, intervjuer og standardiserte tester. Siden landet ikke har et sentralt opptakssystem, må søkerne forholde seg til ulike krav for

Boks 6.1 Oppgaver i högskoleprovet

Kvantitative oppgaver:

- matematisk problemløsning (aritmetikk, algebra, geometri, funksjonslære og statistikk)
- kvantitativ sammenligning (aritmetikk, algebra, geometri, funksjonslære og statistikk)
- kvantitative resonnementer (evne til å håndtere matematiske og logiske problemer)
- diagrammer, tabeller og kart (evne til å tolke informasjon fra diagrammer, tabeller og kart)

Verbale oppgaver:

- ordforståelse (evne til å forstå ord og begreper)
- leseforståelse (evne til å forstå innhold i svenske tekster)
- «meningskomplettering» (evne til å forstå ord og begreper i sammenheng)
- engelsk leseforståelse (evne til å forstå innhold i engelske tekster)

Kilde: Universitets- og högskolerådet (2022b).

¹⁰ Hovdhaugen mfl. (2014).

¹¹ Utdanningsdirektoratet (2018).

¹² Hovdhaugen (2019) og Andresen og Lervåg (2022).

¹³ Uddannelses- og Forskningsministeriet (2020).

¹⁴ Hovdhaugen & Carlsten (2018).

¹⁵ Uddannelses- og Forskningsministeriet (2020) og Vonsild mfl. (2016).

¹⁶ Gandil og Leuven (2022).

hvert studiested, og søkerne må selv sette seg inn i hva som kreves. I tillegg har mange studiesteder innført søkeravgift, slik at det blir dyrere dess flere steder man søker.¹⁷

Standardiserte tester brukes av flere land, enten i kombinasjon med karakterer, eller alene. En standardisert opptaksprøve kan utformes for å teste kompetansen søkeren allerede har oppnådd. Den kan også teste potensial og evne til å tilegne seg kunnskap og ferdigheter eller en kombinasjon av begge.

I Sverige kan personer som ønsker å forbedre sjansene til å komme inn på et studium, ta *högskoleprovet*, som er en nasjonal, standardisert opptaksprøve som blant annet tester leseferdighet, språkforståelse, matematiske evner og logikk. Se mer om innholdet i boks 6.1. Minst en tredjedel av studieplassene er satt av til søkere som har tatt prøven. De som tar prøven, må være kvalifisert til høyere utdanning for at prøveresultatene skal telle i rangeringen. Det er om lag 100 000 personer i året som tar *högskoleprovet*.

Högskoleprovet har vist seg å gi menn som har dårlige karakterer fra gymnaset, bedre muligheter for opptak til høyere utdanning enn det karakterer gir.¹⁸ I Sverige er det, som i Norge, kvinner som får best avgangskarakterer i videregående opplæring. Kjønnsforskjellene i *högskoleprovet* er like store som forskjellene i avgangskarakterer, men til menns fordel. Dette forklares først og fremst med egenskaper ved dem som tar prøven, altså at sammensetning i gruppa som tar prøven er annerledes enn sammensetningen av hele gruppen som fullfører videregående.¹⁹

En svensk studie finner at *högskoleprovet* verken er bedre eller dårligere enn karakterer til å redusere sosial ulikhet.²⁰ En annen studie viser at prøven kan ha en viss utjevne effekt ved at det er mer sannsynlig at personer som har foreldre uten høyere utdanning, søker opptak til universiteter eller høyskoler dersom de får gode resultater på prøven. Det gjelder selv om de ofte velger studier de uansett har hatt gode nok karakterer til å komme inn på. Ifølge studien tyder det på at viljen til å begynne i høyere utdanning øker for denne gruppa når valgmulighetene deres øker.²¹

I Danmark og Australia bruker flere universiteter den standardiserte testen uniTEST. Testen måler ikke kunnskap i bestemte fagområder, men

generelle forutsetninger for å gjennomføre en universitetsutdanning. Testen skal avdekke søkerens evne til å

- analysere, argumentere og treffe beslutninger
- løse problemer på bakgrunn av vanlige kvantitative opplysninger som regneark og grafer
- forstå en tekst og de sosiale og kulturelle sammenhengene den er et uttrykk for

Også på denne testen scorer menn høyere enn kvinner. På et dansk universitet var det flere kvinner enn menn som tok testen, men fordi mennene klarte seg bedre, var det omtrent lik fordeling på dem som kom videre til neste opptaksrunde, der søkerne gikk gjennom standardiserte intervjuer. Her klarte begge kjønn seg like bra.²²

Opptaksmodeller som ikke er basert på karakterer fra videregående

I debatten om det norske opptakssystemet er det flere som har foreslått loddtrekning som et alternativ for å rangere søkere som har oppnådd en viss karakterpoengsum. De argumenterer for at loddtrekning er en av få metoder for rangering som ikke reproducerer sosial ulikhet. Andre grunner er at det er en objektiv, effektiv og billig metode for å avgjøre hvilke søkere som skal få tilbud om opptak.

I Nederland har mange institusjoner brukt loddtrekning ved opptak til høyere utdanning. Opprinnelig var seleksjonen basert på vanlig loddtrekning, men etter hvert ble det innført veid trekning, der høyere karakterer på avgangseksamen ga større sannsynlighet for å få plass på studiet. Ordningen ble avskaffet i 2013, men nederlandske myndigheter har igjen åpnet for at institusjoner som ønsker det, kan ta i bruk metoden på noen studier. Begrunnelsen er at loddtrekning kan øke mangfoldet i studentgruppa og motvirke sosial ulikhet.²³

Noen land rangerer ikke blant kvalifiserte søkere. Dette gjelder for eksempel Østerrike (med noen unntak). Konkurransen om plasser på emner er imidlertid hard, og det foregår en utsilting i løpet av studiet.²⁴

I Norge har noen institusjoner tatt opp studenter til profesjonsstudiet i psykologi basert på karakterene studenten fikk på den åpne årsenheten/grunnfaget. Institusjonene gikk bort fra denne

¹⁷ Hovdhaugen mfl. (2020).

¹⁸ Bryntesson og Börjesson (2021).

¹⁹ Acta Publica (2020).

²⁰ Universitetskanslersämbetet (2021).

²¹ Graetz mfl. (2020).

²² Vonsild mfl. (2016).

²³ Det nederlandske parlamentet (2021).

²⁴ Austrian Federal Ministry of Education, Science and Research (2022).

metoden fordi det i praksis bare var de som fikk A på alle kurs i det første studieåret, som fikk gå videre til profesjonsstudiet.²⁵ Noen ganger var det så mange kandidater som oppnådde bare toppkarakterer at det var nødvendig å gjennomføre loddrekning for å bestemme prioriteringen.²⁶ Dette førte til at mange brukte lang tid på å ta årsenheten om igjen for å forbedre karakterer.

Fra og med 2020 er opptak til profesjonsstudiet i psykologi basert på de vanlige opptaksreglene ved alle institusjonene som tilbyr utdanningen. En studie av overgangen til å bruke ordinære opptaksregler ved Universitetet i Bergen viser ikke noen store forskjeller i studentgruppa før og etter skiftet. Det kan imidlertid se ut som om det har blitt noen færre menn og litt flere med foreldre som selv har høy utdanning, blant dem som fikk tilbud om studieplass.²⁷

6.2.2 Utvalgets forslag om karakterkvote

Utvalget foreslår å innføre en karakterkvote. Karakterkvoten skal være hovedveien for opptak til høyere utdanning. Kvoten skal basere seg på generell studiekompetanse og vitnemål fra studieforberedende videregående opplæring.

Søkerne rangeres på bakgrunn av karakterene fra første gang de har bestått et fag, men det er mulig å ta nye fag som privatist for å kvalifisere seg til studier som har spesielle opptakskrav. Vi diskuterer hvordan dette skal påvirke søkerens poengsum i kapittel 6.2.4.

Søkere som er kvalifisert med 23/6-regelen, konkurrerer i karakterkvoten fordi de har ett sett med sammenlignbare karakterer. Søkere med godkjent vitnemål fra videregående opplæring i andre land konkurrerer også i karakterkvoten hvis det finnes omregningstabeller for det aktuelle landet. Disse søkerne har en poengsum som kan sammenlignes og rangeres på samme måte som søkere med vitnemål fra Norge.

Karakterkvoten skal sørge for at søkerne kommer raskere i gang med studier etter videregående uten å måtte bruke mye tid på å ta opp fag og samle poeng. Derfor gis det ingen poeng for alder, fag eller gjennomførte aktiviteter. Kvoten vil være større enn dagens kvote for førstegangsvitnemål. Rundt 80 prosent av studieplassene bør tildeles denne kvoten.

I karakterkvoten gis det ikke poeng for bestemte programfag fra videregående opplæring.

Boks 6.2 Veier inn i høyere utdanning

Camilla, 36 år, ønsker å begynne på sykepleierutdanning.

Hun har fagbrev som helsefagarbeider, men ikke generell studiekompetanse.

Hun vil gjerne ta sykepleierutdanning.



Camilla kan be om å bli realkompetansevurdert, men er usikker på om det vil gi henne en plass på det populære studiet. Hun velger å ta eksamen i de seks studiekompetansefagene og får generell studiekompetanse etter 23/6-regelen.

Hun søker sykepleierstudiet og konkurrerer i karakterkvoten.

Det er gode grunner til at elever bør velge både realfag og språk i videregående, men det bør ikke gi fordeler i rangeringen til høyere utdanning. Poengene for å bestå disse fagene gir så stor uttelling at den faktiske kompetansen elevene har oppnådd, får mindre betydning. Ved å ta vekk poengene blir modellen enklere, og alle fag i videregående får samme status. Det innebærer at vi mener at heller ikke andre fag i videregående bør gi poeng i opptaket til høyere utdanning.

Utvalget foreslår å fjerne kjønns-poeng og erstatte det med kjønnskvotes. Dette er drøftet og begrunnet i kapittel 6.4.

Selv om utvalget ønsker at flere skal starte raskere i høyere utdanning, skal ikke det få negative konsekvenser for dem som ønsker eller må gjøre noe annet rett etter videregående. Vi foreslår en modell der alder ikke har noen betydning. Modellen gjør det enklere å komme raskt inn ved at alderspoeng fjernes, og enklere å utsette studiene eller gjøre omvalg fordi førstegangsvitnemålskvoten fjernes. Søkerne trenger ikke ta hensyn til at det å arbeide, gå på folkehøgskole eller reise etter videregående gir vanskeligere konkurransevilkår fordi de må konkurrere i ordinær kvote når skal inn i høyere utdanning.

Det er noen utfordringer med et opptakssystem basert på karakterer. Karakterer er, som andre rangeringskriterier, sårbare for subjektive vurderinger, og de reproducerer sosial ulikhet. Det blir enda viktigere å prestere godt i videregående

²⁵ Nordmo mfl. (2018).

²⁶ Universitetet i Bergen (2011).

²⁷ Nordmo mfl. (2018).

ende når det bare er karakterer fra ordinær opplæring som skal telle i rangeringen. Utvalget er klar over at det kan føre til økt karakterpress. I Danmark, der det ikke er mulig å forbedre karakterer, viser en evaluering av opptakssystemet at 58 prosent av elevene ofte føler seg presset på grunn av karakterer. Mens enda flere, 64 prosent, svarer at de ofte føler seg presset på grunn av egne krav og forventninger i skolen.²⁸

Utvalget har likevel landet på at karakterer, fra et bredt grunnlag av fag, er det beste og mest solide grunnlaget vi har for å kunne fordele studie-plasser der det er flere søkere enn plasser. Et karakterbasert system er det som legger *størst* vekt på forhold som søkerne selv kan påvirke, og minst vekt på forhold de ikke kan gjøre noe med. Vi mener at det vil føre til at modellen oppfattes som mer rettferdig enn om søkerne skulle bli vurdert på grunnlag av et motivasjonsbrev eller fått plass gjennom loddtrekning. Et karakterbasert opptak er i tillegg en av de mest effektive måtene å gjennomføre opptaket til høyere utdanning på. Det er avgjørende at karaktersystemet beholder høy legitimitet og oppleves som rettferdig og logisk. Utvalget mener derfor at det er viktig at det jobbes videre med kvalitet i vurderingsarbeidet i videregående opplæring slik at karakterene reflekterer søkerens kompetansenivå.

Vi har også lagt vekt på å at forslaget skal bidra til mindre karakterpress, i den grad det er mulig. Poenggrensene kan bli lavere når vi tar vekk poeng, muligheten til å forbedre fag og når karakterkvoten blir større enn dagens første-gangsvitnemålskvote. Det er dessuten ingen som vil komme i en dårligere rangeringsposisjon på grunn av at andre har tatt opp fag eller fått poeng for alder eller aktiviteter. Motsatt vil heller ingen komme dårligere ut hvis de velger å gjøre noe annet enn å studere rett etter videregående.

Utvalget foreslår også en alternativ vei inn i høyere utdanning gjennom en opptaksprøve. I motsetning til privatistordningen er ikke opptaksprøven basert på å forbedre tidligere prestasjoner eller gjenta opplæring fra videregående nivå.

Ved å velge bort andre kriterier enn faglig kompetanse og egnethet har vi foreslått en enkel modell. Vi har ikke ønsket å innføre elementer fra de angloamerikanske opptakssystemene der anbefalinger, utenomfaglige aktiviteter og motivasjonsbrev er viktige elementer. Det er tre hovedgrunner til det: For det første er det vanskeligere å vurdere denne typen opptakskriterier objektivt fordi vurderingen ikke er standardisert. For det andre vil

søkere med økonomiske ressurser ha større fortrinn enn andre. For det tredje blir det en byrde både praktisk og økonomisk å søke og betale søkeravgift på flere utdanningsinstitusjoner.

Utvalget har derimot vurdert loddtrekning for alle over et bestemt karaktersnitt. I debatten om et nytt opptakssystem har det vært en del interesse for denne måten å gjøre opptak på. Begrunnelsen har vært at det er en av få rangeringsmetoder som ikke reproducerer sosial ulikhet. Utvalget har likevel kommet til at vi ikke ønsker å gå for en slik løsning fordi det er uforutsigbart for søkere og institusjoner. I tillegg vil det sannsynligvis oppfattes som urettferdig og kan dermed true legitimiteten til opptaksregelverket.

Fjerne barrierer for å komme raskere i gang

Utvalget mener at unge som ønsker det, skal kunne komme raskere i gang med høyere utdanning. Det er opp til den enkelte å avgjøre når han eller hun vil begynne å studere, og riktig tidspunkt vil variere fra person til person. Men som vi har gjort rede for i kapittel 3, har alders- og tilleggs-poeng og den ubegrensede muligheten til å forbedre karakterer blitt barrierer for å begynne tidligere i høyere utdanning. Disse har negative konsekvenser og bør fjernes.

For at regelverket ikke skal bli et hinder for dem som vil begynne tidlig, går utvalget altså inn for at modellen ikke skal ha alders- eller tilleggs-poeng. Vi har også gått inn for å fjerne poeng for fagvalg i videregående og for kjønn. Til slutt foreslår vi at forbedrede karakterer ikke skal telle i opptaket. Vitnemålet eller en opptaksprøve skal avgjøre hvilken plass hver enkelt skal få på søkerlisten.

Ut fra både et arbeidslivsperspektiv og samfunnsøkonomisk perspektiv er det uheldig at studenter får en forsinket studieoppstart når vi samtidig har et arbeidsliv som mangler kvalifisert arbeidskraft.²⁹ For mange unge vil det også være en verdi å komme seg videre fra videregående i stedet for å gjenta opplæring og eksamen på samme nivå.

Det er viktig å understreke at en modell uten poeng fører til at alle søkerne vil konkurrere på like vilkår, og at endringen vil gjelde for alle. Dette er et prinsipielt standpunkt, og det er en forutset-

²⁸ Uddannelses- og forskningsministeriet (2020).

²⁹ Samfunnets tap er produksjonstapet (tapt verdiskapning). Det verserer ulike tall for dette, men et nylig anslag er 430 000 per tapte arbeidsår i 2021 (Oslo Economics, Hyggen, Ekhaugen (2021).)

ning i forslaget til ny modell. En modell uten poeng gir et enklere og mer forutsigbart system.

Alderspoeng har hatt særlig stor betydning for dem som søker i ordinær kvote for å komme inn på studier med høye opptakskrav. Mange kommer først inn på studiet etter at de har full opptjening av alderspoeng, det året de fyller 23 år. Flere bruker denne ventetiden på å ta nye fag eller forbedre karakterene fra videregående. Noen starter også opp på andre studier i påvente av å komme inn på det studiet de ønsker, uten å ha planer om å fullføre en grad. På denne måten kan de ta studieplasser fra andre studenter.³⁰ Hvis søkerne slipper denne venteperioden, kan gjennomføringen i høyere utdanning øke. Flere studier viser at en lavere andel av de eldre studentene gjennomfører, sammenlignet med de som er yngre.³¹ Det kan indikere at en tidligere start er positivt for søkerne, institusjonene og samfunnet.

Tilleggs poengene søkerne får for folkehøgskole, militærtjeneste, fagskole eller høyere utdanning er også en barriere i regelverket. Alle disse aktivitetene er verdifulle og har sin plass i utdanningssystemet eller i samfunnet, men det er ikke god nok grunn til at opptaksregelverket skal gi uttelling for å ha gjennomført dem. Selv om de fleste som gjør noe annet enn å studere rett etter videregående, får nyttig kompetanse og erfaring, gir poengene et insentiv til å utsette studiestarten.

Det er heller ikke nødvendigvis samsvar mellom aktiviteter som er relevante for høyere utdanning, og hva som gir poeng ved opptak. Det er for eksempel vanskelig å argumentere for at ett år med folkehøgskole skal gi poeng, mens ett års språkkurs ikke skal gi poeng. Poengene bidrar også til kunstig høye poenggrenser på populære studier fordi mange søkere har det maksimale antallet alders- og tilleggs poeng.

Dagens system har ført til ønsker om at flere aktiviteter, for eksempel fagbrev og bibelskoler, skal gi poeng, og at antall poeng skal økes. Men desto flere aktiviteter som gir poeng, dess mindre verdi får poengene i opptakssystemet. I et system uten tilleggs poeng vil det ikke være nødvendig å ta stilling til ønsker og behov for at opptaksregelverket skal gi uttelling for å gjennomføre andre aktiviteter. Alle vil ha et likere utgangspunkt, og ingen vil få spesielle fordeler av å ha gjennomført visse aktiviteter fremfor andre.

Utvalget mener at dagens poeng for avtjent militær førstegangstjeneste er i en særstilling. Soldater i førstegangstjeneste er en del av den stå-

ende forsvarsstrukturen og av vesentlig betydning for at Forsvaret til enhver tid skal kunne utføre oppdraget med å forsvare Norge. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon forsterker viktigheten av dette. Vi har derfor spesielt vurdert om gjennomført førstegangstjeneste likevel skal gi tilleggs poeng i den nye opptaksmodellen.

Allmenn verneplikt er fastslått i Grunnloven og er en plikt staten pålegger den enkelte borger. For tiden blir vernepliktige innkalt til tolv måneders førstegangstjeneste. Oppstart i førstegangstjenesten er fire ganger i året. Stortinget har i tillegg gitt adgang til å differensiere førstegangstjenesten mellom seks og atten måneder.

Det er ikke mulig å unndra seg denne plikten med mindre Forsvaret vurderer at man ikke er skikket for tjeneste, basert på helsetilstand. Den enkelte har i liten grad mulighet til å påvirke når tjenesten skal utføres, og førstegangstjeneste kan medføre et forstyrrende avbrekk i et planlagt utdanningsløp.

Utvalget mener at det er viktig at det ikke skal være en ulempe å ha gjennomført førstegangstjenesten for dem som ønsker å søke seg til høyere utdanning. I dagens modell blir mange for gamle til å konkurrere i førstegangsvitnemålskvoten etter at de har gjennomført førstegangstjenesten, og de har dårligere forutsetninger for å kunne forbedre karakterer. Da ordningen ble innført, var det ikke verneplikt for begge kjønn. Dermed hadde mange gutter en ulempe jenter ikke hadde, noe som ikke er tilfellet lenger.

Disse ulempene, som har blitt kompensert for med tilleggs poeng for militærtjeneste, fjernes i forslaget til ny modell. Likevel gjenstår noen ulemper: Førstegangstjeneste og studiestart er ikke synkronisert, og studiestart kan bli enda mer forsinket for dem som trenger å ta flere fag fra videregående for å oppfylle spesielle opptakskrav. Derfor mener utvalget at det er viktig å beholde og utvide ordningen med reservasjon av studie-plass. I dag er det slik at personer som har fått tildelt studie-plass før de skal avtjene førstegangstjeneste, har rett til å reservere studie-plassen sin i opptil to år. Kombinasjonen av 18 måneders førstegangstjeneste og fire oppstartsdatoer i året kan imidlertid føre til at to år blir for kort tid for noen. Utvalget mener at det skal være mulig å reservere studie-plassen så lenge som nødvendig for å gjennomføre førstegangstjenesten.

Forsvaret legger i dag til rette for at soldater i førstegangstjeneste kan få stipend til utdanning som inngår i en fremtidig karriereplan, for eksempel gjennom privatistordningen.³² Det bør vurderes om det er mulig å legge enda bedre til rette for

³⁰ Hovdhaugen mfl. (2020) og Andresen og Lervåg (2022).

³¹ Hovdhaugen mfl. (2020).

å ta nye fag fra videregående for soldater som er i førstegangstjeneste. I tillegg bør samarbeidet mellom universiteter, høyskoler og Forsvaret styrkes slik at de sammen kan legge best mulig til rette for at de vernepliktige kan følge oppstarten av et studium mens de er i tjeneste. Da trenger mange av dem som avslutter førstegangstjenesten i høstsemesteret, ikke lenger å vente helt til neste studiestart.

Når ulempene i opptaksregelverket knyttet til å avtjene førstegangstjenesten så og si faller bort, gjenstår diskusjonen om de som har gjennomført førstegangstjeneste, likevel skal belønnes i opptaksmodellen.

Utvalgets flertall, bestående av utvalgsleder Aasen, utvalgsmedlemmene Børлие, Høiskar, Laukvik, Mørland, Nilssen, Reitan, Rolid, Sandsør, Schultz, Strandbakken, Trydal og Wølner mener at dette vil stride mot prinsippene utvalget har lagt til grunn om at det er søkerens kompetanse som er avgjørende for opptak til høyere utdanning. Hvis bare poengene for førstegangstjeneste står igjen, får disse poengene en urimelig høy uttelling. Det vil i større grad enn i dag kunne oppleves som urettferdig for søkere som ikke har mulighet til å gjennomføre førstegangstjenesten, for eksempel dem som utelukkes fra militærtjeneste av fysiske årsaker, eller alle som har utenlandsk statsborgerskap.

Å fravike prinsippet om at det ikke gis tilleggspoeng for én gruppe søkere vil fort føre til press fra andre interessegrupper om å få eller gjeninnføre tilleggspoeng. Da kan vi ende opp i samme situasjon som i dag: med mange aktiviteter som gir poeng og som bidrar til å utsette studiestart. Det kan bli nødvendig å dele karakterkvoten i to, for søkere med og uten tilleggspoeng.

Flertallet mener at det er viktig å stimulere ungdom til å gjennomføre den lovpålagte førstegangstjenesten, men at det i så fall bør gjøres med tiltak som treffer alle ungdommer, ikke bare dem som søker opptak til høyere utdanning. Økonomiske tiltak som styrket utdanningsstøtte etter gjennomført tjeneste eller opptjening av pensjonspoeng i førstegangstjenesten er eksempler på tiltak som vil treffe langt flere.

Utvalgets mindretall, bestående av medlemmet Wolden, slutter seg til utvalgets ønsker om at flere skal starte raskere i høyere utdanning, der karakterkvote basert på videregående opplæring er hovedveien for opptak til høyere utdanning. Medlemmet slutter seg også til at det er viktig å sørge for at dette blir en helhetlig opptaksmodell,

og at man må unngå at modellen uthules ved at det blir gitt ulike former for tilleggspoeng for alder, arbeid og skolegang etter endt videregående opplæring.

Medlemmet mener likevel at det bør vurderes å gi tilleggspoeng for å gjennomføre førstegangstjeneste. Dette begrunnes med at allmenn verneplikt er fastslått i Grunnloven og er en plikt som staten pålegger den enkelte borger. Det er ikke mulig å unndra seg denneplikten, med mindre man blir vurdert av Forsvaret til ikke å være skikket for tjeneste, basert på helsetilstanden.

Medlemmet mener at en plikt fastslått i Grunnloven står i en særstilling og ikke kan sammenlignes med selvvalgt aktivitet som skole eller arbeid. Allmenn verneplikt har en sterk og lang tradisjon i det norske samfunnet, og dagens spente situasjon i Europa gjør at det er viktig å sørge for å opprettholde oppslutningen rundt denne grunnlovfestedeplikten.

Medlemmet mener derfor at det må kunne gis tilleggspoeng for gjennomført førstegangstjeneste dersom det ikke innen innføringen av ny opptaksmodell er etablert andre fullgode kompensasjonsordninger.

Utvalget foreslår at

- det innføres en karakterkvote for søkere som har generell studiekompetanse fra studieforberevende videregående opplæring eller gjennom 23/6-regelen
- søkere med godkjent vitnemål fra videregående opplæring i andre land konkurrerer i karakterkvoten hvis det finnes omregningstabeller for det aktuelle landet
- karakterene fra første gang et fag er bestått, er grunnlaget for rangeringen
- det ikke er en aldersgrense for å konkurrere i kvoten, og alder gir verken fordeler eller ulemper
- det ikke skal gis poeng for fagvalg i videregående opplæring, kjønnspoeng, alderspoeng eller tilleggspoeng for enten høyere utdanning, fagskoleutdanning eller folkehøgskole
- det bør være mulig å reservere en studieplass i hele perioden en søker er i førstegangstjeneste
- myndighetene vurderer tiltak som simulerer all ungdom til å gjennomføre den lovpålagte førstegangstjenesten

Utvalgets flertall foreslår at

- det ikke gis tilleggspoeng for gjennomført førstegangstjeneste

³² Forsvaret (2022).

Utvalgets mindretall foreslår at

- dersom ikke innføringen av ny opptaksmodell etablerer andre fullgode kompensasjonsordninger, må det kunne gis tilleggspoeng for gjennomført førstegangstjeneste

6.2.3 Utvalgets forslag om opptaksprøvekvote

Utvalget foreslår å innføre en opptaksprøvekvote, der opptaket skal være basert på resultatene fra en standardisert prøve. Denne veien inn i høyere utdanning skal være et alternativ for:

- søkere som har generell studiekompetanse, men som ikke har karakterer fra videregående opplæring
- søkere som har fått unntak fra generell studiekompetanse
- søkere som har for lav poengsum til komme inn på studiet de ønsker

Ved opptaket i 2021 hadde 11 prosent av søkerne forbedret minst ett fag, mens omtrent 1,5 prosent av søkerne ikke kunne poengberegnes.³³ Det tilsier at en andel på 20 prosent av plassene til opptaksprøveknoten vil være stor nok til å romme dem som trenger en annen vei inn. Ved å innføre en ny modell vil vi påvirke søkerens adferd, og på noen studier vil det sannsynligvis bli flere som vil ønske å ta opptaksprøven. Derfor anbefaler vi at Kunnskapsdepartementet vurderer størrelsen på kvoten de første årene, inkludert om den trenger å være lik på alle studier.

Alle som konkurrerer i opptaksprøveknoten, må være kvalifisert til høyere utdanning. Utvalget foreslår at prøven skal være nasjonal og lik for alle studier, slik at den blir mest mulig rettferdig og forutsigbar. Den standardiserte prøven kan utformes slik at den tester og rangerer på grunnlag av fagkunnskaper fra videregående opplæring, men også mer generiske ferdigheter som tallforståelse, akademisk skriving og lesing.³⁴

Kvoten er basert på andre kriterier enn karakterer og skal ikke forlenge ventetiden mellom videregående og høyere utdanning. Standardiserte prøver er effektive når mange søkere skal rangeres og gir et objektivt sammenligningsgrunnlag.

Opptaksprøveknoten kan føre til et større mangfold i studentgruppa fordi søkerne får en sjanse til å vise kompetanse som er oppnådd andre steder enn i skolen. Det kan gi større variasjon i studentgruppas alder og erfaringsbakgrunn. I kapittel 6.5 anbefaler vi at opptaksprøveknoten skal fylles etter at karakterkvoten er fylt opp. Da vil opptaksprøveknoten også bli en arena for konkurranse blant alle dem som ikke nådde opp i karakterkvoten. Resultatet kan bli noe annerledes enn om søkerne kun ble rangert på bakgrunn av karakterer. Menn gjør det bedre på standardiserte prøver sammenlignet med karakterene de oppnår i videregående opplæring. I tillegg viser resultater fra Sverige at en slik prøve kan øke sjansen for at personer med foreldre med lav utdanning selv velger å ta høyere utdanning dersom de gjør det bra på prøven.³⁵

I dagens system er det problematisk å rangere kandidater som ikke har karakterer fra videregående. Dette gjelder for eksempel realkompetanse-søkere eller søkere som har toårig fagskole som

Boks 6.3 Veier inn i høyere utdanning

Markus, 22 år, ønsker å studere statsvitenskap.

Han har fullført videregående opplæring.

Han har gått på folkehøgskole i ett år og jobbet i ett år.

Han ønsker å studere statsvitenskap, men ligger akkurat under fjorårets poenggrense i karakterkvoten på NTNU. Poenggrensene har økt en del de to siste årene.



Markus søker om opptak på alle bachelorstudier i statsvitenskap.

Årene med folkehøgskole og arbeid gir verken fordeler eller ulemper i opptaket.

Markus tar opptaksprøven i håp om å få en så god poengsum at han kommer inn på NTNU.

Han blir vurdert både i karakterkvoten og opptaksprøveknoten til studiene han har søkt på.

³³ Samordna opptak (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

³⁴ Høgskoleprøvet tester en kombinasjon av generiske ferdigheter og kompetanse fra videregående opplæring, mens uniTEST, som brukes i Danmark, først og fremst er en generisk test.

³⁵ Graetz mfl. (2020).

kvalifiseringsgrunnlag. Disse søkerne vurderes opp mot søkere som har karakterer fra videregående opplæring, og plasseres deretter inn i rangeringskøen. Det betyr i prinsippet at søkerens bakgrunn gjøres om til en poengsum uten at søkeren selv får innblikk i prosessen. Med opptaksprøven får de et resultat som kan sammenlignes. Da blir det mulig å rangere disse søkerne på en mer objektiv måte som ivaretar rettssikkerheten deres bedre. I Sverige har *högskoleprovet* betydning for dem som er kvalifisert gjennom realkompetanse, fordi de får en reell mulighet til å konkurrere seg inn, og vi forventer å se det samme i Norge.

En rangerende opptaksprøve vil altså kunne løse en del av problemene som utvalget har påpekt. Samtidig er det noen utfordringer med en slik prøve. Det er grunn til å anta at søkere til studier med høy konkurranse vil legge innsats og ressurser i å gjøre det best mulig, også på en opptaksprøve. De aktørene som i dag tilbyr opplæring frem mot privatisteksamen, vil sannsynligvis lage lignende tilbud for å forberede til opptaksprøven. Det er også usikkert om en standardisert opptaksprøve vil være bedre egnet enn karakterer til å utligne sosiale forskjeller. Utvalget vil imidlertid påpeke at reproduksjon av sosiale forskjeller er et generelt problem med de fleste metodene for å måle kompetanse.

Boks 6.4 Veier inn i høyere utdanning

Lars, 47 år, ønsker å ta vernepleierutdanning.

Han har ikke videregående opplæring, men har blant annet jobbet som assistent i barnehage.



Lars kan fullføre videregående opplæring – når fullføringsretten blir innført – men han velger i stedet å be om å bli realkompetansevurdert.

Han blir vurdert som kvalifisert til vernepleierutdanning. Hvis det hadde vært et åpent studium, hadde han kommet inn, men siden det er kamp om plassene, må han ta opptaksprøven for å bli rangert i opptaksprøvekvoten.

Om gjennomføring av opptaksprøven

Utvalget mener at det ikke bør være mulig å ta opptaksprøven før det året søkeren fyller 19 år. Med det ønsker vi å sørge for at alle unge i alderen 16–19 år gjennomfører videregående opplæring med best mulig resultater. Vi har også vurdert å anbefale en 20-årsgrense slik at elever ikke skal kunne ta prøven før de er ferdige i videregående opplæring. En aldersgrense på 20 år vil imidlertid forsinke studiestart for alle som ønsker å ta opptaksprøven for å forbedre rangeringsposisjonen sin. Derfor har vi landet på at aldersgrensen må være 19 år. Resultatene bør imidlertid ikke bli tilgjengelige før videregående opplæring er avsluttet, for å forhindre at eksamen og standpunkt i Vg3 får mindre betydning. Det må lages en unnaksordning for dem som oppnår generell studiekompetanse før det året de fyller 19 år.

Utvalget mener videre at det bør være mulig å ta opptaksprøven et begrenset antall ganger. Der som det åpnes opp for å ta prøven så mange ganger man vil, vil det kunne bidra til høye poengkrav for å komme inn på enkelte studier, slik vi har sett med privatistordningen. Det kan også forhindre at unge søkere kommer raskt i gang med utdanning.

Utvalget forutsetter at det er mulig å lage en opptaksprøve som er gyldig, pålitelig og rettferdig. Utvikling av prøven bør gjøres av et kompetent fagmiljø. Utvalget har ikke tatt stilling til praktiske spørsmål som hvem som skal organisere prøven, eller om det skal være en avgift for å ta den.

Utvalget kjenner til at det er en del tilfeller av juks på *högskoleprovet*. Vi har ikke grunnlag for å si om det er flere eller færre tilfeller enn på andre eksamener og prøver, men inntrykket har uansett festet seg. Den digitale utviklingen har ført til at det blir lettere å jukse i de fleste prøvesituasjoner, men det får mer å si på prøver som alene kan avgjøre om en søker kommer inn eller ikke. Derfor blir det viktig å ta i bruk teknologi som kan hindre at de som tar prøven, kan kommunisere med andre, og å lage gode oppgaver som gjør det vanskelig å jukse.

Utvalget foreslår at det ikke er noen omregning mellom resultatene på opptaksprøven og karaktersnitt i videregående opplæring. Søkere som kan rangeres med både karakterer fra videregående opplæring og resultat på opptaksprøven, blir først vurdert i karakterkvoten. Ledige studie-plasser i en av kvotene overføres til den andre dersom det er kvalifiserte søkere som ikke har fått tilbud.

En standardisert prøve skal være digitaliseringsvennlig. Alle resultatene, både fra videregående opplæring og fra opptaksprøven, vil kunne hentes inn elektronisk, og det er ikke behov for innsending av dokumentasjon fra søkeren selv eller at en saksbehandler gjør en skjønnsmessig vurdering.

Avvikle ordningen med særskilt vurdering

Utvalget foreslår å avvikle ordningen med særskilt vurdering fordi ordningen, som vi har beskrevet i kapittel 3, ikke fungerer godt nok. Universitets- og høyskolelovutvalget foreslo også å fjerne ordningen, og et flertall av høringsinstansene støttet forslaget.³⁶ Utvalget har stor forståelse for at ordningen har vært viktig for enkeltpersoner, men i den nye modellen kan de som tidligere har måttet gå gjennom prosessen med å søke om særskilt vurdering, ta opptaksprøven for å vise sin nåværende kompetanse.

Utvalget mener det er søkerens lærere som har best forutsetninger for å vurdere kompetansen søkeren hadde som elev. Standpunkt karakterene elevene får på vitnemålet fra videregående opplæring, er vanligvis satt av lærere som kjenner eleven godt, og som har vurdert elevenes kvalifikasjoner i de enkelte fagene. Særskilt vurdering er ikke en ordning for å vurdere en søkers fremtidig potensial, og det er heller ikke en klageordning på oppnådde resultater i videregående opplæring. Lærernes vurderinger, og retten til å klage på disse, følger av opplæringsloven og de forskriftene som hører med.

Saksbehandlerne ved universiteter eller høyskoler kjenner ikke søkeren, men blir likevel nødt til å vurdere om lærere eller sensorer har gjort en feilvurdering av elevens kompetansenivå, uten å vite noe om søkerens reelle kompetanse eller mulighet til å vise denne. Dette er en vanskelig vurdering å gjøre. I tillegg til at bestemmelsen medfører krevende vurderinger, stiller den også strenge krav til dokumentasjon, som for mange er vanskelig å oppfylle.

Utvalget foreslår at

- det innføres en opptaksprøvekvote basert på en standardisert prøve
- alle som konkurrerer i opptaksprøvekvoten, må være kvalifisert til høyere utdanning
- rangering i kvoten skjer på bakgrunn av resultatet på opptaksprøven

- alle som ønsker å forbedre rangeringsposisjonen sin, konkurrerer i opptaksprøvekvoten
- alle som har generell studiekompetanse, men som ikke kan poengberegnes, konkurrerer i opptaksprøvekvoten
- søkere som er kvalifisert gjennom realkompetansevurdering, konkurrerer i opptaksprøvekvoten
- det settes en nedre aldersgrense og et maksimalt antall ganger det er mulig å ta prøven
- ordningen med særskilt vurdering avvikles fordi behovet dekkes av opptaksprøven

6.2.4 Utregning av poengsum i karakterkvoten

Opptaksmodellen som utvalget foreslår er basert på karakterer. Da blir det enda viktigere å vurdere om karakterer regnes om til poengsummen søkerne konkurrerer med på best mulig måte. Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre dagens utregning av karakterpoeng, med noen små justeringer.

Vekting av karakterer

I dag har alle karakterer på vitnemålet lik verdi. Det vil si at de teller like mye i utregningen av karaktergjennomsnittet som brukes i opptaket. Dette er uavhengig av om karakterene er standpunkt- eller eksamenskarakterer, eller om faget er et fellesfag eller programfag. Ved å endre måten vi regner ut karaktergjennomsnittet på, kan én type karakterer eller én type fag få mer eller mindre betydning for gjennomsnittet.

Eksamensgruppa som ble satt ned i forbindelse med fagfornyelsen, la i 2020 frem et omfattende forslag til vurderinger og endringer i elevenes sluttvurdering. Gruppas rapporter ser på mange ulike sider ved dagens ordning, men dette utvalget har særlig sett på drøftingen av å endre forholdet mellom standpunkt og eksamenskarakterer.³⁷

I dag regnes karaktersnittet ut ved at alle karakterer på vitnemålet summeres og summen deles på antall karakterer. Eksamenskarakterer får dermed like stor vekt som standpunkt karakterer. Noen eksamener er obligatoriske for elevene avhengig av utdanningsprogram, men størsteparten av eksamenene bestemmes ved et tilfeldig trekk. I normalår vil et vitnemål bestå av 5–6 eksamenskarakterer og ca. 20 standpunkt karakterer.

³⁶ NOU 2020: 3.

³⁷ Utdanningsdirektoratet (2020).

Det betyr at resultatene fra eksamen teller ca. 20 prosent.

Det er flere utfordringer ved at eksamen får stor vekt i utregningen av søkerens poengsum, men utfordringen med trekkordningen står i en særstilling. Elever som blir trukket ut til skriftlig eksamen, har økt sjans for å ikke bestå sammenlignet med dem som blir trukket ut til muntlig eksamen. Dette får særlig konsekvenser i Vg1, der kun 20 prosent av elevene trekkes ut til eksamen.³⁸

Ved å endre hvordan karaktergjennomsnittet regnes ut er det mulig å gjøre eksamen mindre utslagsgivende, men samtidig beholde den som en del av elevenes sluttvurdering. I en periode fra 2001 til 2009 ble det først regnet et gjennomsnitt av eksamen og standpunkt. Dette gjennomsnittet ble så regnet inn i totalgjennomsnittet.

Med gammel ordning endret ikke snittet seg dersom karakterene på eksamen bekreftet standpunkt. Med dagens poengberegning lønner det seg å bli trukket ut i et fag eleven er god i, for da får vedkommende en ekstra karakter som kan bidra til et høyere snitt. Er eleven uheldig med trekkfaget, kan snittet gå ned selv om eksamenen bekrefter standpunkt-karakteren.

Skal karakterer i fag tatt etter fullført videregående opplæring telle i rangeringen til høyere utdanning?

Utvalget foreslår at det skal være mulig å ta nye fag etter å ha fullført videregående opplæring. Alternativet ville vært at de som ikke har den riktige fagkombinasjonen fra videregående ikke kan kvalifisere seg til studier med spesielle opptakskrav.

Spørsmålet er om fag tatt etter videregående bare skal være kvalifiserende og gi adgang til studier, eller om de også skal påvirke karaktergjennomsnittet og enten gi søkerne bedre eller dårligere sjanser til å komme inn.

To av våre naboland har lignende ordninger. I Danmark har fag tatt etter fullført videregående frem til nå ikke telt med på søkerens poengsum. Men fra 2022 kan «gymnasiale suppleringskurs» (nye fag) trekke poengsummen ned. Karaktergjennomsnittet går bare ned på de utdanningene som har suppleringsfaget som adgangskrav. Begrunnelsen for endringen er en utbredt oppfatning om at elevene valgte «enklere fag» i videregående for å få et best mulig karaktersnitt, før de tok suppleringskurs etter videregående. Siden resul-

tatet i faget uansett ikke har påvirket snittet, har det heller ikke vært viktig å prestere godt.³⁹

I Sverige er det også mulig å ta nye fag for å oppfylle adgangskrav. Resultatene teller med på gjennomsnittet, både hvis det trekker opp, og hvis det trekker ned. Dette gjelder bare på utdanningen som har faget som adgangskrav.⁴⁰

Rangering etter den nye 23/6-regelen (omtalt i kapittel 5)

Intensjonen med 23/5-regelen, da den ble innført, var at det skulle bli enklere å kvalifisere seg til høyere utdanning for eldre søkere som ikke hadde fullført eller gått i videregående opplæring. Samtidig ble aldersgrensen for ordningen satt til 23 år for at det ikke skulle bli for fristende å hoppe av det ordinære skoleløpet.

I dag skal imidlertid også søkere med fullført og bestått vitnemål poengberegnes etter 23/5-regelen hvis de har fylt 23 år og oppfyller praksiskravet. Deretter skal institusjonene benytte den rangeringen som slår best ut for søkeren. Dette har ført til at søkere som ønsker å komme inn på studier med høye poenggrenser, kan satse på å bli poengberegnet etter 23/5-regelen ved å forbedre de seks studiekompetansefagene og å sørge for at de kan dokumentere praksiskravet. Dobbelrangeringen fører til et betydelig merarbeid for institusjonene fordi mye av saksbehandlingen må gjøres manuelt, og det tar mye tid å vurdere om praksiskravet er oppfylt.

6.2.5 Utvalgets forslag

Det bør regnes ut en middelvei for standpunkt og eksamen

Dagens trekkordning er tilfeldig og kan sies å være urettferdig for dem som blir trukket ut til skriftlig eksamen. Så lenge eksamensordningen er som den er i videregående opplæring, mener vi at eksamenskarakteren bør tillegges mindre vekt enn i dag når karakterpoengsummen for opptak til høyere utdanning regnes ut. Gjennomsnittet mellom standpunkt og eksamen i et fag bør danne grunnlaget for å regne ut karaktersnitt og poengsum. Når det regnes ut et gjennomsnitt av standpunkt og eksamen, trenger eleven bare å oppnå samme resultat som standpunkt-karakteren for å opprettholde snittet.

³⁸ Utdanningsdirektoratet (2020).

³⁹ Utdannelse- og forskningsministeriet (2022a).

⁴⁰ Antakning.se (2021).

Forslaget vil også kunne bidra til å redusere press knyttet til eksamen og å redusere de negative og kanskje urettferdige utslagene av å bli trukket ut til eksamen i et fag der eleven ikke har høy kompetanse. Ved å regne middelerverdi vil de ulike fagene i videregående også få mer lik betydning for poengsummen. Norsk vil for eksempel få maksimalt tre tellende karakterer, mot maksimalt seks i dag.

Fag tatt etter videregående opplæring bør påvirke karaktergjennomsnittet

Utvalget foreslår at nye fag tatt etter videregående skal kunne trekke karaktersnittet opp og ned, men bare til studier som har faget som et spesielt opptakskrav. Utvalget mener at det vil føre til sterkere motivasjon til å prestere godt i fag tatt etter videregående. De som har god kompetanse i fag som er sentrale i utdanningen, vil sannsynligvis ha bedre forutsetninger for å begynne på de relevante studiene og bør derfor ha en fordel.

Siden utvalget har landet på å innskrenke privatistordningen slik at elever ikke kan forbedre karakterer fra videregående, forsøker vi å unngå at muligheten til å ta *nye* fag etter videregående blir et forbedringssmutthull for søkere som ønsker å forbedre karaktersnittet sitt. Derfor foreslår vi at karakterene i fag tatt etter videregående bare skal regnes inn i poengsummen for studier som har faget som et spesielt opptakskrav. Det vil innebære at en søker som har tatt fag etter videregående, og som søker seg inn på ulike studier, vil ha forskjellige poengsummer avhengig av hvilke typer studier vedkommende søker på. Dette kan oppleves som en uoversiktlig ordning for en del søkere, og det er derfor viktig for utvalget at det er enkelt å få oversikt over hvilken poengsum som gjelder ved ulike studier.

En risiko med forslaget er at elever kan velge å utsette realfag til etter videregående opplæring fordi de tror at det er lettere å oppnå gode karakterer ved å ta bare ett eller to fag, sammenlignet med et fullt videregående løp. Dette kan utfordre skolen som en felles arena og føre til at det blir vanskeligere å få tak i kvalifiserte lærere til å undervise i offentlig videregående opplæring. Vi anbefaler derfor at Kunnskapsdepartementet følger med på utviklingen og endrer regelen til at nye fag bare kan telle negativt, hvis det blir et problem.

23/6-regelen gjelder bare for dem som ikke har fullført videregående opplæring

Søkere som tilfredsstiller kravet om generell studiekompetanse etter den nye 23/6-regelen, rangeres på bakgrunn av studiekompetansecifrene og eventuelle spesielle opptakskrav. Karakterene i fag som er spesielle opptakskrav, regnes bare inn i poengsummen for de studiene der de er et krav.

Utvalget foreslår at det bare er søkere som ikke har vitnemål fra videregående opplæring, som rangeres etter 23/6-regelen. Dette er for å unngå at søkere som allerede har studiekompetanse, må dobbeltrangeres.⁴¹ Ved å fjerne muligheten for dobbeltrangering i karakterkvoten vil regelverket forenkles, og det blir lettere å forstå for søkere. Det vil også bli mindre behov for saksbehandling.

Utvalget foreslår at

- middelerverdien mellom standpunkt og eksamen i et fag brukes til å regne ut karaktergjennomsnittet til en søker
- nye fag tatt etter fullført videregående opplæring skal påvirke karaktergjennomsnittet, men bare til studier som har faget eller fagene som et spesielt opptakskrav
- det bare er søkere som ikke har fullført videregående, som kan rangeres etter 23/6-regelen

6.3 Supplerende kriterier

Karakterkvoten og opptaksprøvekvoten gir effektiv og transparent rangering når mange søkere skal måles mot hverandre. Men for noen utdanninger vil også annen kompetanse og andre egenskaper være viktige for å mestre et studium og yrket det leder frem til. Da mener man ofte at søkerens «egnet» er relevant, og at dette kan måles med andre kriterier enn karakterer. Et typisk eksempel er kunstutdanninger, men egnet kan også være et relevant kriterium til andre utdanninger, for eksempel helsefag.

Begrepet egnet har ikke noen entydig definisjon, og hva som kreves for å være egnet til et studium, vil variere mellom utdanninger. En definisjon som passer med utvalgets forståelse av begrepet, er: «Å være 'best egnet' i høyere utdanning er evnen til å gjennomføre et studium og til å kvalifisere seg til en yrkesutførelse.»⁴²

⁴¹ Meld. St. 21 (2020–2021).

⁴² Hovdhaugen mfl. (2020).

Dagens regelverk åpner allerede for å vurdere hvem som er best egnet til visse studier, ved hjelp av andre kriterier enn karakterer. Opptaksforskriften § 7-14 åpner for at enkeltstudier som har opptaksprøve som spesielt opptakskrav, kan få bruke denne for å rangere søkere.⁴³ Flere kunstutdanninger rangerer søkere på bare opptaksprøven fordi resultatene fra videregående opplæring ikke er relevante for å vurdere hvem som er best egnet. For andre utdanninger kan det være en kombinasjon av opptaksprøveresultat og karakterer som viser hvem som er best egnet. Forsvarets høyskole bruker for eksempel både karakterer og opptaksprøver ved de militære studiene fordi karakterer ikke gir grunnlag for å vurdere om en søker er psykisk og fysisk egnet til å være yrkesmilitær. Institusjonene som gjennomfører opptaksprøver for alle søkerne, bruker mye tid og ressurser på dette, men mener selv at de får mer motiverte studenter og bedre gjennomføring.

I tillegg til dem som bruker opptaksprøver til å rangere i dag, er det institusjoner som ønsker å kunne bruke ulike former for *supplerende kriterier* i tillegg til karakterer for å rangere deler av søkergruppa. Å bruke supplerende kriterier innebærer å ta i bruk andre måter å vurdere søkerens egnethet på og å bruke resultatene i rangeringen, i tillegg til karakterer. Det kan for eksempel dreie seg om tester av fagspesifikk kompetanse, intervjuer, ferdighetstester eller arbeidsprøver. I 2018 søkte det medisinske fakultet ved Universitetet i Oslo Kunnskapsdepartementet om å gjennomføre en pilot der de skulle ta opp 20 prosent av studentene gjennom en test. UiO endte opp med å ikke gjennomføre piloten fordi den ble for komplisert innenfor dagens regelverk. Det var blant annet på grunn av at de måtte tilby testen til svært mange søkere, at testen måtte gjennomføres før avgangselevne fra videregående hadde fått vitnemål, og at rettigheter som utsatt prøve- og klageadgang ble vanskelig å håndtere.

Karakterer er en god indikasjon på studenters evne til å gjennomføre et studium. Men det er flere grunner til å vurdere om opptaksmodellen i noen grad bør åpne for å bruke supplerende kriterier i tillegg til karakterer for å skille mellom søkere.

For det første kan det føre til at de som får tilbud, er mer motivert og har bedre forutsetninger for å fullføre studiet. Syddansk universitet har erfart dette når de har brukt standardiserte tester

og intervjuer for å rangere søkere til medisinstudiet.⁴⁴

For det andre vil supplerende kriterier gi ekstra informasjon om søkeren som kan være relevant når det er mange som har tilnærmet lik karakterpoengsum. Karakterer fanger ikke opp alle egenskaper som er viktige i yrkeslivet. Når det er mange som har poengsummer som nesten er gode nok til å få tilbud om plass, vil forskjellen mellom dem som kommer inn, og dem som ikke kommer inn, ofte være et utslag av tilfeldigheter heller enn en reell nivåforskjell. Å ta i bruk tilleggskriterier kan bidra til å øke treffsikkerheten i rangeringen.

For det tredje kan supplerende kriterier være en motvekt til betydningen av karakterer i opptakssystemet. Et karakterbasert opptak fører naturlig nok til at det legges mye arbeid og ressurser i å få best mulig karakterer i videregående. Konkurransen har vært tøff i mange år, men økningen i antall søkere til høyere utdanning de siste ti årene gjør at konkurransen om de mest populære studiene blir ekstra hard. Små marginer på vitnemålet kan få store utslag for studiemulighetene for den enkelte. Over lengre tid har det vært en debatt om nytten av at det kreves godt over 60 skolepoeng for å komme inn på medisinstudiet, og at opptaksregelverket i for liten grad åpner for å vurdere andre egenskaper som er viktig for å lykkes.

6.3.1 Utvalgets forslag

I 2022 var det litt over 133 000 personer som søkte høyere utdanning via Samordna opptak. Utvalget har lagt vekt på at opptaksregelverket og det samordnede opptaket skal legge til rette for at en stor mengde søkere kan behandles og rangeres effektivt basert på like kriterier. På institusjons- eller studiumnivå mener vi likevel at det bør være et visst rom for å ta i bruk andre former for rangering i de tilfellene det er mindre viktig å ha et effektivt system og mer viktig å finne de best egnede studentene. Fagmiljøene vet selv best hva som skal til for å lykkes på sine studier. Samtidig må variasjonen være begrenset for å bidra til likebehandling og effektivitet.

Vi foreslår at dagens regel (opptaksforskriften § 7-14) skal videreføres, slik at institusjoner som ønsker å bruke opptaksprøver til å rangere *alle* kvalifiserte søkere, fortsatt kan gjøre det. Det innebærer at opptaksprøven er et spesielt opptakskrav som institusjonene må søke Kunnskapsdepartementet om å bruke. Dette vil først og

⁴³ *Kvalifisering* på bakgrunn av opptaksprøver er omtalt under spesielle opptakskrav i kapittel 2 og 5.

⁴⁴ Opplysninger fra universitetet til utvalget.

fremst gjelde for kunstutdanninger, der karakterer fra videregående opplæring ikke nødvendigvis gir en indikasjon på hvem som kan mestre og gjennomføre utdanningen.

I tillegg foreslår vi å innføre en åpning for at institusjoner kan ta i bruk supplerende rangeringskriterier for å finne de *best egnede blant de best kvalifiserte søkerne* til et studium. Siden kriteriene bare vil gjelde for rangering, ikke kvalifisering, innebærer det ikke et nytt spesielt opptakskrav. Institusjonene trenger ikke å vurdere alle kvalifiserte søkere med de supplerende kriteriene. Regelen skal brukes til å rangere blant de søkerne som er best kvalifisert, enten gjennom karakterer eller poengsum på den standardiserte prøven. Det er vurderingen av de supplerende kriteriene som avgjør søkerens endelige rangeringsposisjon. Det betyr at en søker som institusjonen vurderer som bedre egnet, kan utkonkurrere en søker som har bedre karakterer.

Institusjonene skal kunne ta i bruk ordningen uten å søke, slik at prosessen blir enkel og ubyråkratisk. Det bør samtidig være frivillig å ta den i bruk. Det kan være ressurskrevende for institusjonene å utvikle egne kriterier og gjennomføre egne vurderinger. Derfor vil åpningen i regelverket bli brukt av dem som ser en merverdi i å velge ut de best egnede studentene på denne måten. Antagelig vil ordningen være mest relevant for profesjonsutdanninger. For de fleste andre utdanninger vil «egnet» fortsatt uttrykkes best gjennom karakterer.

Departementet bør samarbeide med institusjoner og arbeidsliv om å lage veiledere som sikrer gode prosesser og pålitelig, gyldig og rettfærdig vurdering av søkere. Valg av vurderingsform bør være kunnskapsbasert, og institusjonene bør unngå metoder som forsterker sosiale forskjeller, kjønnsforskjeller eller på andre måter gir mindre mangfold.

Ordningen bør være mest mulig forutsigbar for søkerne. Det krever lett tilgjengelig informasjon om hvilke utdanninger som bruker supplerende rangeringskriterier, og om hvordan søkerne går frem. Personer som søker til flere ulike utdanninger, kan i en kort periode måtte bruke mye tid og ressurser på å ta ulike prøver. Hvis flere like studier ønsker å ta i bruk alternative rangeringskriterier, bør de samarbeide om innhold og organisering av vurderingen.

Utvalget antar at ordningen kan bidra til å dempe karakterpresset i videregående opplæring fordi det blir mulig å konkurrere seg inn på studier med høyt snitt uten å ha de aller beste karakterene. Det vil kanskje også bidra til en mer mangfoldig

Boks 6.5 Veier inn i høyere utdanning

Mia, 19 år, ønsker å studere medisin.

Basert på tidligere poenggrenser vil hun komme inn, men hun har ikke tatt kjemi som programfag. Kjemi 2 er et spesielt opptakskrav i medisinutdanningen.



Mia bruker ett år på å ta kjemi som privatist.

Hun søker opptak til alle medisinutdanningene når hun er 20 år.

Hun rangeres i karakterkvoten sammen med alle andre som har et vitnemål fra videregående opplæring. Hun velger å ikke ta den standardiserte opptaksprøven fordi hun med god margin har nok poeng til å komme inn basert på poenggrensen de siste 10 årene.

Flere av universitetene hun har søkt til, har innført supplerende rangeringskriterier for alle søkere som har over 55 poeng. Mia blir kalt inn til en vurdering som er en kombinasjon av en praktisk test og et intervju. Alle institusjonene med medisinutdanning har blitt enige om en felles prøve og arrangerer den i fellesskap.

Hun får tilbud på andrevalget sitt og takker ja.

studentgruppe. Samtidig er det viktig å understreke at det også her vil være utfordrende å finne kriterier eller rangeringsmetoder som ikke viderefører sosial ulikhet, eller som lykkes med å identifisere de studentene som kommer til å gjennomføre.

Den største ulempen med forslaget er at supplerende rangeringskriterier kan føre til en mer kompleks modell. Med forslaget kan institusjonene velge å ta i bruk vurderingsmetoder som er mer subjektive enn karakterer og opptaksprøven. Hvem som er «egnet» vil også variere ut fra studium. Samtidig vil vi påpeke at karakterer også er et resultat av en subjektiv vurdering. Utvalget mener noe mindre forutsigbarhet må veies opp mot eventuell økt gjennomføring, og at de som kommer ut i arbeidslivet, er enda bedre i stand til å utøve yrket.

Til nå har tidslinjen i opptaket vært en utfordring for institusjoner som har ønsket å prøve ut

andre kriterier i tillegg til karakterer. Helheten i forslaget til ny opptaksmodell kan bidra til at det blir lettere å gjøre. Institusjonene vil på et tidligere tidspunkt enn i dag ha oversikt over poengsummene til søkere som allerede har avsluttet sin videregående opplæring. Det betyr at de kan sette i gang prosessen for en stor andel av søkerne tidligere og får et mindre antall søkere som må vurderes etter at vitnemålet til avgangselevne er klart.

Utvalget foreslår at

- institusjoner som har opptaksprøve som spesielt opptakskrav, fortsatt kan bruke denne til å rangere søkere
- institusjoner som ønsker det, kan ta i bruk supplerende rangeringskriterier for å finne de *best egnede blant de best kvalifiserte søkerne*

6.4 Spesielle kvoter

Offentlig finansierte studieplasser er et gode som i utgangspunktet bør være mest mulig tilgjengelig for alle, og konkurranse om studieplassene bør skje på mest mulig like vilkår. I noen tilfeller kan det likevel være god grunn til å gjøre unntak fra dette prinsippet. I dagens opptakssystem ligger det en mulighet for å bruke tilleggspong til det underrepresenterte kjønn, jf. opptaksforskriften

§ 7-9 og spesielle kvoter, jf. opptaksforskriften § 7-3 ved opptak til høyere utdanning. Reglene er nærmere omtalt i kapittel 2. Utfordringene med kjønnsdelte utdanninger er beskrevet i kapittel 3.

6.4.1 Bruk av spesielle kvoter i dag

De regionale kvotene ved UiT utgjør den største andelen av de spesielle kvotene i opptakssystemet. Kunnskapsdepartementet har mulighet til å innvilge søknad om bruk av regionale kvoter også andre steder enn i Nord-Norge, men har ikke mottatt søknader om dette i senere år.⁴⁵ Kravene for å rangeres i nordnorsk kvote og kvotestørrelser er beskrevet i boks 6.6. Innenfor kvotene ved UiT er det også satt av studieplasser til søkere som kan dokumentere samisk språkkompetanse. Kvoter for samiske søkere finnes også ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet og Høgskolen i Innlandet. Se boks 6.7 for en oversikt. Hensikten med kvotene er å sikre de aktuelle gruppene en minimumsdel av studieplassene.⁴⁶

⁴⁵ For desentralisert utdanning og deltidsutdanning er det også mulig å ha krav om geografisk tilknytning til utdanningsstedet for opptak. Det er ikke en kvote for geografisk tilknytning, men et spesielt opptakskrav. Det innebærer at alle søkere må ha denne tilknytningen for å være kvalifisert.

⁴⁶ St.meld. nr. 49 (1996–97).

Boks 6.6 Nordnorsk kvote

En søker kan dokumentere nordnorsk tilknytning med en bostedsattest. Den skal vise at søkeren har bodd i Nord-Norge de siste ti årene, og at søkeren fortsatt bor i landsdelen. For å dokumentere tilknytningen til Nord-Troms og Finnmark må søkeren ha bostedsattest derfra. Har søkeren ikke bodd i Nord-Norge de 10 siste årene, kan søkeren likevel konkurrere i kvoten dersom han eller hun kan dokumentere minst tre av følgende punkter:

- fullført videregående opplæring i Nord-Norge med vitnemål eller fag- eller svennebrev
- vitnemål fra grunnskoleopplæring i Nord-Norge
- bostedsadresse i Nord-Norge i minst 10 år
- at minst én av foreldrene bor og har bodd i Nord-Norge de siste 10 årene
- at mor bodde i Nord-Norge da søkeren ble født

Ved UiT finnes det i studieåret 2021/2022 følgende kvoter for søkere med nordnorsk tilknytning:

- helsefaglige profesjonsstudier (sykepleie, fysioterapi, ergoterapi, tannpleie, bioingeniørutdanning og radiografi): 80 prosent av studieplassene
- ernæring: 60 prosent av studieplassene
- farmasi: 50 prosent av studieplassene
- medisin: 60 prosent av studieplassene – av disse er åtte plasser reservert søkere fra Nord-Troms og Finnmark
- odontologi: 60 prosent av studieplassene
- paramedisin: 50 prosent av studieplassene
- psykologi (profesjon): 60 prosent av studieplassene
- rettsvitenskap: 67 prosent av studieplassene
- teknologiske fag (integrert master): 50 prosent av studieplassene

Boks 6.7 Kvoter for samiske søkere

Noen læresteder har studier med kvoter for søkere med samisk tilknytning. En søker kan dokumentere samisk tilknytning med ett av følgende:

- samisk som første- eller andrespråk i videregående opplæring
- vitnemål fra grunnskolen som viser samisk som første- eller andrespråk
- 60 studiepoeng eller et semesteremne i samisk som morsmål fra universitet eller høyskole.

Ved Høgskolen i Innlandet finnes det følgende kvote reservert for samiske søkere:

- bachelor i TV-teknikk: to studieplasser

Ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet finnes det følgende kvote reservert for samiske søkere:

- veterinærstudiet: én studieplass

Ved UiT finnes det følgende kvoter reservert for samiske søkere:

- akvakultur, fiskerifag og fiskehelse: én studieplass
- farmasi: inntil to studieplasser
- helsefaglige profesjonsstudier: 10 prosent av studieplassene innen kvoten for nordnorske søkere
- medisin: inntil to studieplasser
- paramedisin: inntil to studieplasser
- psykologi (profesjon): inntil to studieplasser
- odontologi: inntil to studieplasser
- rettsvitenskap: tre studieplasser
- ernæring: inntil to studieplasser
- teknologiske fag (integrrert master): 5 prosent av studieplassene

Som vist i kapittel 2 finnes det også en del andre mindre kvoter.⁴⁷ Det er i dag ingen spesielle kvoter for kjønn.

De spesielle kvotene i dagens system har ulike formål, og de fleste av dem omfatter så få personer at det er vanskelig å si noe om virkningen de har. Unntaket er nordnorsk kvote. Mye tyder på at kvotene for søkere med tilknytning til Nord-Norge virker etter hensikten. En undersøkelse fra 2013 av arbeidsstedet for UiT-utdannede leger viste at en betydelig høyere andel av disse arbeidet i primærhelsetjenesten enn gjennomsnittet blant norske leger. De fleste jobbet også i Nord-Norge. Blant legene uteksaminert etter 2005 arbeidet 60 prosent i Nord-Norge. Andelen nyutdannede leger som arbeidet i Nord-Norge fem år etter uteksaminering, hadde økt fra 50 til 60 prosent fra slutten av 80-tallet til 20 år senere.⁴⁸ Til sammen gir denne dokumentasjonen holdepunkter for at både det å prioritere en nordnorsk kvote ved opptak til medisinstudiet og det å involvere studentene i nordnorsk helsetjeneste gjennom utplassering i lokalsykehus og distrikter har vært viktig for å få legene til å slå seg ned og bli værende i Nord-Norge.⁴⁹

⁴⁷ Kvoten for personer med funksjonsnedsettelse er en prøveordning for opptaket 2022/2023.

⁴⁸ Aarnes (2016).

⁴⁹ Gaski og Abelsen (2018).

Bruk av spesielle kvoter kan bety større nivåforskjell mellom studentene. Tall fra opptaket i 2021 tyder på det, men bruken av kvoter slår ulikt ut på ulike studier, noe vi ser eksempler på i tabell 6.1. På UiT var for eksempel forskjellen mellom dem som kom inn på jusstudiet i ordinær kvote og i nordnorsk kvote, på 10,1 poeng.

Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si at de faglige nivåforskjellene skaper utfordringer for studentene eller for institusjonene. Tabell 6.2 viser hvor stor andel av studentene som er tatt opp i forskjellige kvoter, som oppnår en grad ved UiT. Tallene viser ikke om studentene gjennomfører studiet de opprinnelig startet på. Resultatene gir likevel en indikasjon på at studentene som kommer inn i de regionale kvotene, gjennomfører i samme eller høyere grad som andre studenter.

6.4.2 Når kan spesielle kvoter brukes?

Selv om det kan være gode grunner til å prioritere én gruppe foran en annen, kan det virke urettferdig overfor dem som ikke får en slik fordel. For å kunne foreta en slik prioritering må den positive forskjellsbehandlingen vurderes opp mot lovverket. Det vil si Grunnloven, tiltrådte konvensjoner og likestillings- og diskrimineringsloven. Grunnloven er den høyeste rettskilden i Norge. Dersom andre lover er i strid med den, må de vike. Rettighetsbestemmelsene i Grunnloven skal ifølge rett-

Tabell 6.1 Poenggrenser i ulike kvoter i hovedopptaket 2021

Institusjon og studium		Poenggrense ordinær kvote	Poenggrense førstegangs-vitnemål
<i>UiT</i> <i>Rettsvitenskap master</i> 67 prosent av plassene til søkere med nordnorsk tilknytning	Søkere i spesiell kvote	50,9	47,8
	Ordinære søkere	61,0	54,4
<i>UiT</i> <i>Medisin</i> 60 prosent av plassene til søkere med nordnorsk tilknytning	Søkere i spesiell kvote	62,2	56,6
	Ordinære søkere	68,0	60,3
<i>UiT</i> <i>Farmasi</i> 60 prosent av plassene til søkere med nordnorsk tilknytning	Søkere i spesiell kvote	Alle søkere kom inn	Alle søkere kom inn
	Ordinære søkere	50,1	46,8
<i>OsloMet</i> <i>Journalistikk</i> Inntil fem plasser for studenter med minoritetsbakgrunn	Søkere i spesiell kvote	49,3	-
	Ordinære søkere	57,6	49,6

Kilde: Samordna opptak (2021).

spraksis tolkes i lys av de internasjonale konvensjonene Norge har tiltrådt på dette området. Utvalget tar derfor utgangspunkt i hva som er det juridiske handlingsrommet etter Grunnloven når vi vurderer spesielle kvoter.

Det er to paragrafer i Grunnloven som er relevante i denne sammenhengen: Den første er Grunnloven § 98, og den andre er Grunnloven § 109.

Grunnloven § 98 andre ledd slår fast at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Bestemmelsen gir et selvstendig og generelt diskrimineringsvern og er ikke knyttet til bestemte diskrimineringsgrunnlag. I utgangspunktet åpner ikke ordlyden opp for et unntak for positiv forskjellsbehandling, men Stortinget har presisert at positiv forskjellsbehandling vil være tillatt etter Grunnloven dersom

den ikke går lenger enn det som er saklig og forholdsmessig for å oppnå reell likestilling.⁵⁰

Grunnloven § 109 andre ledd slår fast at staten skal sikre «like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner». Formuleringen «like muligheter» er et uttrykk for et likebehandlingsprinsipp. Uten saklig begrunnelse kan det ikke forskjellsbehandles på grunnlag av kjønn, etnisitet eller andre personlige karakteristikk ved tildeling av studieplasser.

For å svare på om det foreligger saklig forskjellsbehandling ved bruk av spesielle kvoter må vi gjøre en vurdering i tre trinn:

- Foreligger det et legitimt formål?
- Er forskjellsbehandlingen nødvendig?

⁵⁰ Innst. 186 S (2013–2014).

Tabell 6.2 Gjennomføringsandel fordelt på opptak i ulike kvoter på UiT, startår 2009 til 2019

Studium	Ordinær kvote	Førstegangs-vitnemålskvote	Nord-Norge ordinær kvote	Nord-Norge førstegangs-vitnemålskvote
Medisin	69,5 %	65,4 %	74,2 %	77,4 %
Rettsvitenskap, master	55,6 %	67,5 %	55,5 %	70,6 %
Farmasi	66,3 %	75,4 %	66,3 %	75,6 %

Kilde: UiT (2022). Tall bestilt av utvalget. Ikke publisert.

– Er forskjellsbehandlingen forholdsmessig?

En forskjellsbehandling i form av kvoter må forfølge et legitimt formål. I denne sammenhengen er det at opptaket til et offentlig finansiert gode, som det studieplasser er, skal kunne ivareta samfunnets interesser.

Videre må tiltaket være nødvendig, og det må være forholdsmessighet mellom tiltaket og det målet som ønskes oppnådd. Hvis det viser seg at tiltaket har begrenset effekt, samtidig som det er inngripende, vil tiltaket være uforholdsmessig og dermed i strid med Grunnloven. Motsatt vil det være slik at hvis tiltaket er effektivt for å oppnå et viktig formål, vil de positive konsekvensene veie tyngre enn de negative. Kvoter er effektive i den forstand at de sikrer at et visst antall søkere fra en bestemt gruppe kommer inn, så lenge det er nok kvalifiserte søkere.

I dagens opptaksregelverk finnes det som nevnt ovenfor ikke spesielle kvoter for kjønn. Derfor har vi en mer omfattende omtale av dette. Det presiseres at det må foretas den samme omfattende vurderingen av om spesielle kvoter har et legitimt formål, både for kjønn og for region, og om den er nødvendig og forholdsmessig.

Kvoter for kjønn

Mange studier har en skjev kjønnsfordeling. Det skyldes delvis søkerens preferanser og delvis at det er en overvekt av kvinnelige søkere generelt. Det skyldes også kjønnsforskjeller i karakterene fra videregående opplæring. Kjønnsforskjellene i utdanningssystemet oppstår tidlig og kan blant annet ses i at det er flere jenter enn gutter som søker seg til studieforberedende utdanningsprogrammer. Dette legger føringer på hvem som får opptak til høyere utdanning, som igjen forplanter seg i arbeidslivet. Kvinner gjennomfører også høyere utdanning i større grad enn menn, noe som forsterker konsekvensene av den skjeve kjønnsfordelingen.⁵¹

Kompetansebehovsutvalget peker på at den ujevne kjønnsbalansen i en rekke utdanninger er en utfordring fordi det begrenser tilgangen på kompetanse i arbeidslivet, særlig i enkelte yrker. Det samme utvalget mener at det er behov for mer effektive virkemidler for å korrigere situasjonen enn dem som brukes i dag.⁵² I dag er svaret på denne utfordringen kjønnspoeng på enkelte studier, og i kapittel 3 fraråder utvalget å videre-

føre bruken av kjønnspoeng. Kjønnspoeng er en individuell særbehandling, ikke en særbehandling av en gruppe.

En stor utfordring med manglende kjønnsbalanse i høyere utdanning er altså at den samme ubalansen etter hvert blir en realitet i arbeidslivet. Er det for eksempel ønskelig med en overvekt av kvinnelige veterinærer eller psykologer og av mannlige ingeniører og IKT-utdannende? Eller er samfunnet bedre tjent med at en viss andel av personer av ulikt kjønn finnes i flest mulig yrker? I så tilfelle vil det være *nødvendig* å sette inn tiltak som kan bidra til at det utdannes yrkesutøvere av begge kjønn. I norsk likestillingspolitikk er det tradisjon for å fremme kjønnsbalanse gjennom bruk av kvoter, hvor det mest kjente nok er kravet om minst 40 prosent kvinner i allmenne aksjeselskapers styre.

Forskjellsbehandling i opptaket kan *legitime* res av hensynet til grupper som skal møte disse personene når de er ferdig utdannet. Dette var for eksempel bakgrunnen for den tidligere forskriften til likestillingsloven som ga hjemmel til positivt å særbehandle menn ved ansettelse i stillinger og opptak til utdanninger som gjaldt undervisning av eller omsorg for barn og unge. Den positive forskjellsbehandlingen var her ikke begrunnet i de barrierene menn møter, men hensynet til barn og unge og at det fremmer likestilling at disse for eksempel møter både mannlige og kvinnelige lærere.

Om bruk av spesielle kvoter er *forholdsmessig*, vil komme an på utformingen av kvotene. For eksempel hvor stor forskjell det er i karakterpoengsummen til dem som kommer inn i kvoten, og dem som ikke kommer inn på studiet.

Det er for øvrig grunn til å tro at forslaget om å innføre en opptaksprøvekvote kan ha positive virkninger på kjønnsbalansen for studier der menn er underrepresentert. Erfaringer fra Sverige tilsier at menn gjør det noe bedre på *høgskoleprøvet* enn de gjør i karakterkvoten, og det er mulig man kan få en lignende effekt ved en opptaksprøve i Norge. Det vil kunne bidra til at det på sikt blir mindre behov spesielle kvoter på studier der menn er underrepresentert.

Samisk tilknytning

Samene har en spesiell rettsstilling i Norge. Grunnloven § 108 omhandler statens plikter overfor samene i Norge. Bestemmelsen pålegger staten å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

⁵¹ SSB (tabell 10848).

⁵² NOU 2020: 2.

Gjennom å vedta en egen grunnlovsbestemmelse har norske myndigheter fastsatt en rettslig, politisk og moralsk forpliktelse til å tilrettelegge forholdene slik at samene selv skal kunne sikre og påvirke det samiske samfunnets utvikling.

6.4.3 Utvalgets forslag

Utvalget mener at kvoter for søkere med samisk språkkompetanse bør videreføres. Det er behov for at det utdannes samisktalende yrkesutøvere i mange yrker, slik at samiskspråklige kan bruke språket når de er i kontakt med for eksempel helsevesenet og skolen. Kvotene for samiske søkere sørger for at søkere med samisk språkkompetanse får et visst antall plasser.

Utvalget har også diskutert om spesielle kvoter for kjønn og region skal kunne benyttes ved opptak til høyere utdanning. Utvalget har ikke blitt enige, og det foreligger derfor dissens.

Utvalgets flertall bestående av utvalgsleder Aasen, utvalgsmedlemmene Børлие, Høiskar, Mørland, Nilssen, Reitan, Rolid, Sandsør, Strandbakken, Trydal, Wolden og Wølner mener at spesielle kvoter kan være et egnet virkemiddel for å ivareta noen av samfunnets behov som ikke dekkes av et rent karakterbasert opptak. I slike tilfeller kan spesielle kvoter brukes fordi det foreligger proporsjonalitet mellom virkemidlene som tas i bruk, og det målet som ønskes oppnådd.

Ved å sette av noen studieplasser til en bestemt gruppe kan vi sikre at samfunnsmessige forhold av stor betydning blir ivaretatt. Slike forhold kan være

- at det utdannes en viss andel yrkesutøvere av begge kjønn
- tilgang til arbeidskraft og kompetanse i Nord-Norge

Vi går nærmere gjennom begrunnelsen under. Utvalget har ikke eksplisitt vurdert de andre mindre kvotene som finnes i dagens system. Hvis det oppstår andre forhold det er viktig å ivareta ut ifra et samfunnsmessig perspektiv, kan andre typer kvoter også vurderes. Argumentasjonen vil i utgangspunktet gjelde for alle grupper der man mener det er særskilt viktig at en viss andel personer fra denne gruppen har bestemte former for høyere utdanning.

Kjønnsbalanse i arbeidslivet

Dersom det skal bli bedre kjønnsbalanse i arbeidslivet, er det det nødvendig med jevnere kjønnsfordeling blant dem som utdannes. Spesielt

for yrker der det er sterk sammenheng mellom utdanning og yrke, vil en underrepresentasjon for ett kjønn i utdanningen over tid slå ut i en tilsvarende underrepresentasjon i yrket. Som vist i kapittel 3 vil utvalgets forslag til modell kunne føre til at en høyere andel kvinner får opptak, fordi karakterer får mer å si. Flertallet mener derfor at modellen må ha en mekanisme for å motvirke en enda skjevere kjønnsbalanse.

Flertallet mener videre at hensynet til at arbeidslivet og enkeltmennesker skal ha tilgang til yrkesutøvere av begge kjønn, er en legitim grunn til å bruke spesielle kvoter for kjønn i opptaket til høyere utdanning. Spesielle kvoter kan ikke løse forskjellene i søkerpreferanser, men de kan sikre at det utdannes et visst antall mannlige psykologer eller veterinærer eller kvinnelige ingeniører, så lenge det er nok kvalifiserte søkere av begge kjønn.

Med en kvote vil samfunnets interesser sikres på en bedre måte enn ved bruk av kjønnspoeng. De beste søkerne innenfor sin kvote vil komme inn på studiet, enten basert på karakterpoeng eller en opptaksprøve.

Flertallet mener at kvoten må være stor nok til å gi en tilstrekkelig virkning, men samtidig ikke være så stor at det blir en urimelig inngripen. EU legger for eksempel til grunn at det foreligger underrepresentasjon når det ene kjønn er under 40 prosent innenfor en gitt gruppe. Det er også grunn til å fremheve at Den europeiske menneskerettighetsdomstolen anerkjenner at statene innenfor visse grenser har en skjønnsmargin. For eksempel har Norges regler om kvotering av kvinner i styrer fått en del oppmerksomhet i EU. EFTAs overvåkningsorgan har hatt de norske bestemmelsene for kvinnerepresentasjon i styrer til vurdering, men har ikke funnet at disse strider mot EUs likebehandlingsregler.⁵³ Forutsetningen er at tiltaket er begrunnet, og at staten har foretatt en avveining av de motstridende interessene. Flertallet ønsker ikke å konkludere på en presis størrelse på en eventuell kjønnskvote, men mener andelen bør ligge et sted mellom 20 og 40 prosent.

Regional kompetanse og bosetting

Regionale kvoter kan bidra til å opprettholde bosetting i distrikter og sørge for at arbeidslivet får oppfylt sine kompetansebehov. Det har lenge vært bred politisk enighet om at Nord-Norge har særegne utfordringer med bosetting og kompe-

⁵³ NOU 2012: 2.

tanse sammenlignet med andre regioner. Utdanningsnivået er fortsatt lavt sammenlignet med andre regioner. Dagens kvoter ved UiT er geografiske kvoter som skal sikre at søkere fra landsdelen får studieplasser ved institusjonen. Dette er også omtalt nærmere i kapittel 2.

Det er mye som tyder på at kvotene er med på å sikre landsdelen kvalifisert arbeidskraft, særlig innen medisin.⁵⁴ Det er ikke gjort tilsvarende undersøkelser blant de andre utdanningene med kvoter, men vi vet at flertallet av dem som studerer i landsdelen, blir der.⁵⁵ Flertallet mener at bruk av regionale kvoter i Nord-Norge er nødvendig og legitimt, ved at det er særlig behov for å rekruttere og beholde en bestemt kompetanse i regionen.

Bruk av spesielle kvoter i ny opptaksmodell

Flertallet forutsetter at det er Kunnskapsdepartementet som skal vurdere og eventuelt innvilge søknader om bruk av spesielle kvoter etter søknad fra institusjonene. Departementet kan også ta initiativ til å innføre spesielle kvoter. Spesielle kvoter skal kun benyttes der det er gjort en konkret vurdering av hvert enkelt studium, og det bør ikke innføres en generell ordning. Det kan likevel være aktuelt å godkjenne spesielle kvoter for grupper av studier, noe som kan forenkle søknadsprosessen.

Flertallet ser som nevnt også ulemper med bruk av spesielle kvoter. Selv om vi går inn for å bruke kvoter, er det ikke et godt permanent tiltak fordi det ikke nødvendigvis løser det underliggende problemet. For institusjoner som i dagens modell ønsker å bruke kjønns-poeng, er det et krav at de har prøvd andre tiltak før de kan søke departementet om å benytte poeng. Flertallet mener at dette også bør gjelde for institusjoner som ønsker å ta i bruk spesielle kvoter.

En annen ulempe er at poengsummen i kvotene kan bli lavere enn poengsummen andre søkere må konkurrer seg inn på. For å veie opp for denne ulempen mener flertallet det bør være en grense for hvor stor forskjellen kan være mellom dem som kommer inn på ordinært grunnlag, og dem som kommer inn i spesielle kvoter. Det kan likevel bli et faglig sprik i studentgruppen, men erfaringen fra bruk av nordnorsk kvote tilsier at det ikke har medført økt frafall. Det er også en ulempe at opptakssystemet ved bruk av slike

kvoter kan bli mer komplekst og fragmentert hvis det opprettes flere særordninger på et studium.

Utvalgets mindretall, bestående av utvalgsmedlemmene Laukvik og Schultz, støtter ikke forslaget om bruk av kjønnskvaliteter og regionale kvoter. Mindretallet mener at alle kandidater skal konkurrere om plasser ved utdanningsinstitusjonene basert på elementer som man kan påvirke gjennom egen innsats. Alle skal ha like muligheter til å ta høyere utdanning, og valg av utdanning skal styres av evner og ønsker, ikke av bakgrunn.

Mindretallet er opptatt av at kjønnsbalansen og mangfoldet i arbeidslivet skal bli bedre, men mener at det er viktig å jobbe med andre og mer målrettede tiltak enn opptaksreglene til høyere utdanning.

Mindretallet mener at samene har en spesiell rettsstilling i Norge som følge av Grunnlovens § 108, og støtter derfor at det settes av kvoter for søkere med samisk språkkompetanse.

Utvalget foreslår at

- opptaksregelverket åpner for å kunne bruke spesielle kvoter
- dagens spesielle kvoter for søkere med samisk språkkompetanse videreføres

Flertallet foreslår at

- dagens spesielle kvoter for søkere med tilknytning til Nord-Norge videreføres
- det innføres spesielle kvoter for kjønn
- det skal være en grense for hvor stor forskjellen i poengsum kan være mellom dem som kommer inn på ordinært grunnlag, og dem som kommer inn i spesielle kvoter
- Kunnskapsdepartementet har beslutningsmyndighet, og at spesielle kvoter for grupper av søkere bare skal benyttes der det er gjort en konkret vurdering

Mindretallet foreslår at

- opptaksregelverket ikke skal ha andre spesielle kvoter enn en kvote for søkere med samisk språkkompetanse

6.5 Kvoterekkefølge

Kvoterekkefølge er beskrivelsen av i hvilken rekkefølge kvotene fylles opp. I dagens regelverk følger dette bestemmelsene i opptaksforskriften §§ 7-2 og 7-3. Spesielle kvoter fylles først, så før-

⁵⁴ Aarnes (2016).

⁵⁵ Høgestøl og Bjørnebekk (2021).

stegangsvitnemålskvoten og til slutt ordinær kvote.

I det nye systemet vil alle som har et vitnemål fra videregående opplæring eller er 23/6-søkere, konkurrere i karakterkvoten. Andre søkere vil måtte konkurrere i opptaksprøvekvoten. I opptaksprøvekvoten vil det også være søkere som har et vitnemål, men som ønsker å ta prøven for å bedre sjansen til å komme inn på ønsket studium.

I et tenkt eksempel hvor vi har 100 søkere til 50 studieplasser, kan vi anta at 90 søkere har et vitnemål og konkurrerer i karakterkvoten. 40 av dem tar opptaksprøven i tillegg, slik at i alt 50 personer konkurrerer i opptaksprøvekvoten.

Dersom studieplassene deles 80/20 mellom de to kvotene, vil det være 40 studieplasser i karakterkvoten og 10 studieplasser i opptaksprøvekvoten.

Hvis karakterkvoten fylles først:

De 40 beste i karakterkvoten får tilbud. De er da ikke med i konkurransen om plassene i opptaksprøvekvoten, selv om de har tatt opptaksprøven også. De 10 beste i opptaksprøvekvoten får de siste plassene. Dette vil gi en bedre sjanse for å få opptak for søkere i opptaksprøvekvoten som ikke har vitnemål, siden de med best karakterer ikke er med i konkurransen lenger.

Hvis opptaksprøvekvoten fylles først:

De 10 beste i opptaksprøvekvoten får tilbud. De av dem som også er i karakterkvoten, konkurrerer ikke der. De 40 beste av dem som gjenstår i karakterkvoten, får tilbud. Karaktergrensene i karakterkvoten vil bli lavere fordi en del av dem med høyest poengsum antagelig også har godt resultat på opptaksprøven og får tilbud i den kvoten. Mulighetene til søkere uten vitnemål blir dårligere fordi de må konkurrere med søkerne som har best karakterer. Samtidig vil den nedre grensen i karakterkvoten være endelig, og de som kommer akkurat under den, må få veldig gode resultater på opptaksprøven for å få mulighet til å komme inn.

6.5.1 Utvalgets forslag

Utvalget mener at karakterkvoten bør fylles før opptaksprøvekvoten. Da får søkere med de beste

karakterene studieplassene i karakterkvoten. De som i tillegg har tatt opptaksprøven, konkurrerer i opptaksprøvekvoten sammen med søkerne som ikke har karakterer. Opptaksprøvekvoten blir dermed en arena for konkurranse blant dem som ikke når opp i konkurransen i karakterkvoten og søkerne som ikke har karakterpoeng. Det kan gi større mangfold og flere vil kunne komme inn fra gruppen uten vitnemål siden de ikke må konkurrere med dem som har best karakterer.

Når det gjelder de spesielle kvotene, må rekkefølgen de skal fylles opp i vurderes nærmere. Som beskrevet i kapittel 6.4 er målet med kvotene å sikre at det hvert år utdannes et visst antall kandidater som er av det underrepresenterte kjønn, som har samisk språkkompetanse, eller som har bosted i Nord-Norge. For kjønn må det også tas hensyn til at opptaksprøven i seg selv kan føre til at mange nok søkere fra det kjønn som er underrepresentert, får tilbud om opptak.

Utvalget foreslår at

- karakterkvoten fylles før opptaksprøvekvoten.
- Kunnskapsdepartementet vurderer rekkefølgen for de spesielle kvotene

6.6 Overgangsordninger

Endringer i opptakssystemet skal varsles i god tid. Utvalget har foreslått en helt ny opptaksmodell der det vil være behov for gode overgangsordninger som gir søkere tid til å omstille seg. Utvalget mener at endringene minst bør varsles slik at ett årskull får begynne i og fullføre videregående opplæring før de treer i kraft. Det vil også gi andre søkere god tid til å områ seg.

Forslaget vil kreve endringer i opplæringslovens regler om førstegangsvitnemål. Det er også behov for å endre føringsreglene for forbedrede karakterer. Utvalget foreslår ikke at muligheten for å forbedre karakterer skal tas vekk, bare at slike karakterer ikke skal telle i opptaket til norske universiteter og høyskoler. Derfor må karakterer føres slik at det er mulig å skille mellom karakterer som er gitt for første gang, og karakterer som er forbedret.

Kapittel 7

Organisering i ny opptaksmodell

Figur 7.1

Norge organiserer opptak til grunnutdanninger ved universiteter og høyskoler med et sentralt fastsatt regelverk og samordning gjennom Samordna opptak. Denne måten å organisere opptaket på har mange fordeler. Søkerne får god informasjon og trenger bare å sende inn én søknad. Selv om søkeren har studieønsker ved flere institusjoner, blir søknaden bare behandlet ett sted. Hele prosessen er digital. Vitnemål fra videregående opplæring hentes inn elektronisk og blir behandlet automatisk. Dette gjør gjennomføringen av opptaket effektiv og oversiktlig.

I dette kapitlet har utvalget vurdert hensynet til et enkelt og oversiktlig system for søkere opp mot større grad av autonomi ved institusjonene, men også opp mot om institusjonene ønsker mer autonomi. Videre drøfter vi hvilke studier som skal omfattes av en ny modell, og vurderer mulighetene for å endre tidslinjen for gjennomføring av opptaket.

7.1 Organisering av opptak i dag

Opptak til høyere utdanning er regulert i universitets- og høyskoleloven §§ 3-6 og 3-7. Kunnskapsdepartementet har fastsatt opptaksforskriften med hjemmel i disse bestemmelsene. Opptaksforskriften regulerer opptak til grunnutdanninger¹ ved institusjoner under universitets- og høyskoleloven. Institusjonene kan selv bestemme opptakskrav og rangeringsregler til masterutdannin-

ger, etter- og videreutdanning og til studier som krever annen høyere utdanning, for eksempel innpassing etter det første året i et studieløp for studenter som bytter studiested. Opptak til slike studier er foreløpig ikke samordnet. Parallelt med utvalgets arbeid har det vært et eget prosjekt som har vurdert muligheter for samordning av opptak til masterutdanninger. Anbefalingene fra dette prosjektet fremgår av boks 1.1.

En sentralt fastsatt forskrift gir departementet et generelt og sterkt styringsinstrument for å påvirke hvem som har mulighet for å bli tatt opp i høyere utdanning. I opptaksforskriften har departementet fastsatt regler for hvem som er kvalifisert til grunnutdanninger, og hvordan de skal rangeres. Departementet har samtidig delegert enkelte faglige vurderinger til institusjonene.

- Departementet har fastsatt at det skal være mulig å få opptak på bakgrunn av realkompetanse og dispensasjon, men har delegert til institusjonene å vurdere om en søker har faglige forutsetninger for å gjennomføre et bestemt studium med dette grunnlaget.
- Departementet har fastsatt at det skal være mulig å få opptak på bakgrunn av relevant fagbrev til spesielt tilrettelagte studier innen visse fagområder (Y-veien), men har delegert til

¹ Med grunnutdanning menes utdanninger som normalt bygger på videregående opplæring, og som ikke bygger på eller har annen høyere utdanning som del av opptakskravet.

institusjonene å vurdere hvilke fagbrev som er relevante.

- Departementet har fastsatt at det skal være mulig å unnta søkere fra kravet om generell studiekompetanse i spesielle tilfeller, til visse studier, men har delegert til institusjonene å fastsette hvilke faglige krav som skal gjelde i slike tilfeller.
- Departementet har fastsatt at visse studier kan ha en opptaksprøve som spesielt opptakskrav, men har delegert til institusjonene å fastsette innhold og gjennomføring av slike opptaksprøver.
- Departementet fastsetter om studier med opptaksprøver skal rangere søkerne på ordinær måte, bare på bakgrunn av opptaksprøven eller som en kombinasjon av disse. Der hvor opptaksprøven benyttes i rangeringsgrunnlaget, er det institusjonen selv som fastsetter nærmere regler.

Institusjonene har selv mulighet til å velge hvordan de vil organisere studiene sine. Det er for eksempel mulig å ha opptak via Samordna opptak til en årsenhet, og videre lokalt opptak til et toårig påbygningsstudium for å oppnå en bachelorgrad. Regelverket for opptak til påbygningsstudiet kan institusjonen fastsette selv.

Hvert år vurderer departementet i samarbeid med HK-dir om det er behov for å gjøre endringer i opptaksforskriften. Endringene i regelverket skjer blant annet etter innspill fra universiteter og høyskoler. Forslag til endringer sendes på ordinær høring og endringer skal kunngjøres i god tid, slik at søkere får mulighet til å tilpasse seg nye regler.

7.1.1 Samordnet søknadsprosess

HK-dir administrerer opptaket til grunnutdanninger ved universiteter, vitenskapelige høyskoler og statlige og private høyskoler i tjenesten Samordna opptak.² 27 universiteter og høyskoler deltar i det

samordnede opptaket. I 2022 ble ca. 133 000 søknader til 1 317 studieprogram behandlet.

Deltagelsen i Samordna opptak er obligatorisk for offentlige institusjoner, med unntak av studier som har behov for tidligere søknadsfrist enn den ordinære fristen. Dette gjelder blant annet utøvende kunstutdanninger, opptak via Y-veien og opptak til tresemesterordningen (TRES) for enkelte ingeniørutdanninger. Dagens krav til deltagelse i det samordnede opptaket har sin opprinnelse i et brev sendt fra Kunnskapsdepartementet til institusjonene i 1994. For private institusjoner er det frivillig å delta.

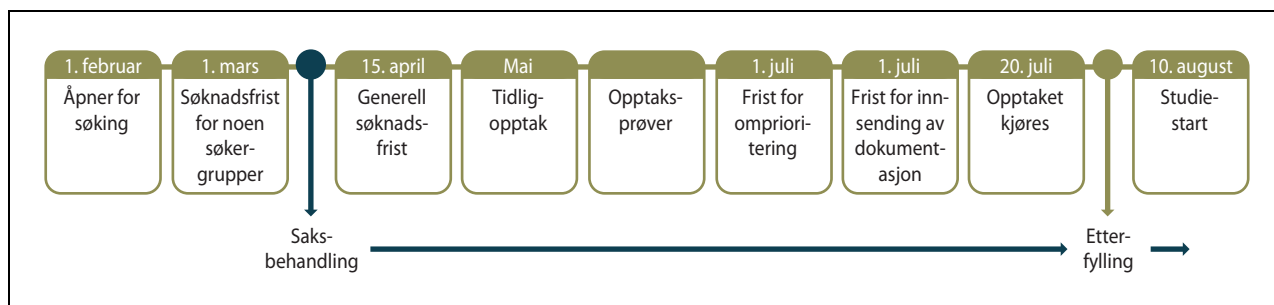
I Samordna opptak kan en søker sende inn én søknad for å søke på inntil 10 forskjellige studier ved ulike institusjoner. Siden regelverket er felles, kan institusjonene behandle søknader for hverandre, og hver søknad blir som regel bare behandlet én gang av én utdanningsinstitusjon. HK-dir har utarbeidet retningslinjer for bestemmelser i regelverket hvor det er behov for tolkning. Dette fører til likebehandling uavhengig av saksbehandlende institusjon. Institusjoner som har studier med særskilte faglige krav som må vurderes, må gjøre dette selv.

7.1.2 Tidslinje for opptak til høyere utdanning

Figur 7.2 illustrerer tidslinjen for opptak til høyere utdanning slik den er i dag.

Søkere registrerer søknaden sin digitalt på samordnaopptak.no. Før søknadsperioden åpner, må universiteter og høyskoler registrere hvilke studietilbud de vil tilby påfølgende studieår. Det er mulig å søke fra 1. februar.

Søknadsfristen er 1. mars for noen utdanninger med opptaksprøve, for søkere som ønsker særskilt vurdering, søkere med realkompetanse



Figur 7.2 Tidslinje for opptak

² Oversikt over institusjoner som benytter Samordna opptak finnes på nettstedet til Samordna opptak: www.samordnaopptak.no/info/kontakt-laerestedene/index.html.

og søkere som har godkjente grunner for tidlig svar.

Den ordinære søknadsfristen er 15. april. Det er ikke mulig å legge til nye studieønsker etter søknadsfristen. Søkerne laster opp dokumentasjon de allerede har, når de søker. Det kan være vitnemål og karakterutskrifter fra videregående opplæring eller gjennomført aktivitet som gir tilleggspoeng. Andre eksempler er praksis som gir grunnlag for vurdering etter 23/5-regelen eller realkompetanse, og kvotetilhørighet ved søknad til studium med spesielle kvoter.

Rundt 20. mai gjennomføres det et tidlig opptak der de som har bedt om tidlig svar, kan få tilsagn om studieplass. Disse søkerne må dokumentere behov for tidlig opptak, for eksempel at de må flytte med barn som trenger barnehage- eller skoleplass. De må være kvalifisert når de søker, og all dokumentasjon må være lastet opp innen 20. mars.

Søkerne kan endre rekkefølgen på de studieønskene de har lagt inn, frem til 1. juli. 1. juli er også fristen for å laste opp all dokumentasjon søkeren har fått i løpet av våren. Vitnemålene til avgangselever i videregående opplæring foreligger for eksempel ikke før i slutten av juni.

20. juli sendes det ut svar på søknaden. Søkere får tilbud på det høyest prioriterte studiet hvor de har nok poeng for å komme inn. Lavere prioriterte studieønsker faller bort. Det er mulig å stå på venteliste til høyere prioriterte studieønsker. De fleste studier starter opp mellom 10. og 15. august.

7.2 Forslag til organisering av ny opptaksmodell

Som nevnt i innledningen er dagens samordnede opptak effektivt. Det sørger for at majoriteten av søknadene blir behandlet og rangert etter objektive kriterier, og sikrer likebehandling og rettsikkerhet for søkerne. En viktig forutsetning for det effektive systemet vi har, er det arbeidet som legges inn i videregående opplæring av lærere som vurderer elevens kompetanse og setter karakterer som brukes for å rangere søkerne.

Sammenlignet med ordningene før 1994, da institusjonene selv bestemte reglene og gjennomførte opptak, har innføring av felles regelverk og et samordnet opptak bidratt til et enklere og mer oversiktlig opptakssystem, både for søkere og for institusjonene. Søkerne fikk langt bedre muligheter til å skaffe seg informasjon om studietilbud og institusjoner og til å vurdere sannsynligheten for å bli tatt opp, basert på tidligere års poenggrenser.

Utvalget er opptatt av å beholde de gode sidene ved dagens system. Utvalgets forslag til ny opptaksmodell forenkler opptakssystemet. Hovedveien inn i høyere utdanning skal være for søkere med generell studiekompetanse og karakterer fra videregående opplæring. De som ikke har generell studiekompetanse eller har behov for å forbedre rangeringsposisjonen sin, må ta en opptaksprøve. Vi forenkler når vi tar vekk alders- og tilleggspoeng, mulighet til å forbedre karakterer og kvote for førstegangsvitnemål. Færre kvoter og tilleggspoeng gjør at dokumentasjonskravene reduseres, og det blir mindre arbeid med å hente inn og saksbehandle dokumentasjon.

Et nytt element i modellen er den standardiserte opptaksprøven. Prøven må utarbeides og gjennomføres. Utvalget mener at oppdraget om å utvikle prøven må legges til et kompetent fagmiljø. Prøven må være enkel å gjennomføre. Om den skal være digital eller fysisk, og om den skal avholdes på universiteter og høyskoler, skoler eller andre steder, tar vi ikke stilling til. Opptaksprøven bør arrangeres på et tidspunkt som gjør at resultatene kommer i god tid før opptaket gjennomføres. Det må også være tid å klage og behandle klagen.

7.2.1 Felles regelverk eller mer autonomi for institusjonene

Fordelene med et felles regelverk er at det er oversiktlig og forutsigbart for søkerne. Det kan imidlertid gå på bekostning av tilpasninger som kan føre til bedre kobling mellom søker og studier, og dermed bedre gjennomføring. Utvalget har derfor vært opptatt av å finne balansen mellom disse hensynene.

I dag blir reglene for opptak til høyere utdanning i hovedsak bestemt av Kunnskapsdepartementet. Det er staten som i all hovedsak finansierer universitetene og høyskolene, og dermed er det naturlig at det finnes et felles sett med regler for opptak.³ Institusjoner som ønsker å ta i bruk andre opptakskrav, som for eksempel opptaksprøver til å rangere alle kvalifiserte søkere, kan søke om det til departementet. Det er med andre ord åpent for å tilpasse regelverket selv om det er departementet som fastsetter det. Utvalget har diskutert om det er mulig og ønskelig å utvide institusjonenes autonomi på fire forskjellige områ-

³ I 2019 var 91 prosent av driftsinntektene til institusjonene under Kunnskapsdepartementet fra offentlige kilder. Av disse inntektene kom 86 prosent gjennom direkte bevilgninger, og av bevilgningene utgjorde rammebevilgningen 99 prosent (Meld. St. 19 (2020–2021)).

der: spesielle opptakskrav, rangeringsmetode for opptaksprøver, supplerende rangeringskriterier og unntaksbestemmelser.

Fastsette spesielle opptakskrav

I dag er det Kunnskapsdepartementet som fastsetter spesielle opptakskrav. I 2018 foreslo departementet å gi universitetene og høyskolene mulighet til å fastsette spesielle opptakskrav for enkeltutdanninger uten at de måtte søke om det.⁴ Begrunnelsen var at institusjonene da kunne få et riktigere rekrutteringsgrunnlag til de ulike utdanningene og rekruttere mer motiverte studenter. Samtidig ville det gi tydelige signaler om de faglige forutsetningene som institusjonene selv mener at studentene trenger for å gjennomføre studiet.

Selv om mange høringsinstanser støttet forslaget, var det flere som var kritiske og ga uttrykk for at det ville gjøre det mer uoversiktlig for søkere å orientere seg i hvilke opptakskrav som gjaldt. Noen var bekymret for at det ville bli mer ressurskrevende for institusjonene fordi flere søkere måtte behandles ved den enkelte institusjonen, og at det var usikkert hvilken effekt slike tilleggskrav ville gi når det allerede var konkurranse om mange av studieplassene.

Flertallet på Stortinget gikk imot forslaget og argumenterte med at administrasjonen av det samordnede opptaket ville bli mer krevende og kostbar, og at det ville bli vanskeligere for kandidatene å orientere seg om opptakskravene for å komme inn på ulike studier. De understreket at ordningen med at departementet godkjenner søknader om spesielle opptakskrav, fungerte godt og ga en sikkerhet mot uhensiktsmessige opptakskrav.⁵

Fastsette rangeringsmetode for opptaksprøve

Dagens regelverk åpner for å rangere søkere på bakgrunn av en opptaksprøve. Det er Kunnskapsdepartementet som fastsetter hvordan studier med opptaksprøve skal rangere søkerne sine, etter innspill fra institusjonen. Det er sjelden departementet går imot institusjonens forslag, men prosedyren for å avgjøre rangeringsmetoden er lite effektiv og kan føre til at innføringen av opptaksprøvene blir forsinket.

Fastsette supplerende rangeringskriterier

Som det fremgår av kapittel 6.3, foreslår utvalget at institusjonene skal ha mulighet til å benytte supplerende rangeringskriterier på en gruppe av søkerne. Disse kriteriene skal brukes for å skille ut de best egnede blant de best kvalifiserte, og vil være avgjørende for hvem som får de endelige tilbudene.

Fastsette unntaksbestemmelser

I dag er det Kunnskapsdepartementet som fastsetter hvilke studier som kan gjøre unntak fra kravet om generell studiekompetanse. Listen med hvilke studier som er omfattet av unntaket, er regulert i § 3-3 til og med § 3-12 i opptaksforskriften og omfatter både enkeltstudier, institusjoner og fagområder. Noen unntak er begrenset til studier ved bestemte institusjoner, mens andre gjelder nasjonalt for alle institusjoner som tilbyr et studium. Listen over hvilke studier og institusjoner som er omfattet av unntaket, har blitt til i løpet av mange år, og det er behov for en gjennomgang av listen med hvilke studier som skal ha unntak.

Utvalgets vurdering

Dagens regelverk for opptak til høyere utdanning fastsettes av Kunnskapsdepartementet, ofte etter forslag fra institusjonene, men også fra politikere. Et felles regelverk gir søkerne oversikt. Det er et gode at søkerne kan planlegge i god tid og at det ikke er store forskjeller mellom institusjonene. Samtidig er det grunn til å vurdere om institusjonene bør få bestemme mer om hvilke krav som skal gjelde for opptak til sine egne studier. I innspillene utvalget har fått, er det imidlertid stor enighet om at det er behov for nasjonal styring og samordning, og at forutsigbarhet og likebehandling er noe av det beste med det norske opptakssystemet. Utvalget har derfor lagt vekt på å ha flest mulig felles regler som gjelder for opptaket til alle studier, slik at vi får en enklere opptaksmodell.

Utvalget foreslår å opprettholde dagens ordning med at det er departementet som fastsetter spesielle opptakskrav. I denne vurderingen har vi lagt vekt på at spesielle opptakskrav gjelder for mange av utdanningene som er med i det samordnede opptaket, og at like studier skal ha mest mulig like krav. Både innspillene som utvalget har fått fra institusjonene, og høringsuttalelsene til lovendringsforslaget fra 2018 indikerer at flertallet

⁴ Prop. 64 L (2017–2018).

⁵ Innst. 318 L (2017–2018).

av institusjonene ikke ønsker et system der de selv kan fastsette spesielle opptakskrav.

Vi ser samtidig flere områder der det er grunn til å utvide institusjonenes autonomi noe. Institusjonene bør selv kunne bestemme hvordan søkerne til studier med opptaksprøver skal rangeres. Institusjoner som søker om å få bruke slike prøver, har en klar formening om prøven skal benyttes i rangeringen og eventuelt hvordan. Dagens ordning, hvor departementet godkjenner rangeringsmetoden, skaper unødvendig administrasjon og behov for saksbehandling.

Utvalget mener at institusjonene selv bør velge om de ønsker å ta i bruk supplerende kriterier for å skille ut de best egnede søkerne, uten å søke departementet om godkjenning. Institusjonene bør selv bestemme hvilke kriterier de vil ta i bruk, men departementet bør, som beskrevet i kapittel 6, utvikle en veileder for hvordan slike kriterier kan brukes på en best mulig måte.

Utvalget foreslår at departementet rydder opp i listen over hvilke studier som kan ha unntak fra generell studiekompetanse, og fastsetter innenfor hvilke fagområder institusjonene kan gjøre unntak. Utvalget ønsker ikke at det gis en generell mulighet for å gjøre unntak, men at det innenfor visse fagområder, for eksempel kunstfag, kan være annen utdanning eller erfaring som er relevant som grunnlag for opptak. Vi mener at institusjonene er best egnet til å vurdere hvilken utdanning/erfaring det skal være.

Utvalget foreslår at

- dagens ordning med at Kunnskapsdepartementet fastsetter spesielle opptakskrav, videreføres
- institusjonene selv får bestemme hvordan søkerne skal rangeres til studier med opptaksprøve
- institusjonene selv kan velge å benytte supplerende rangeringskriterier for å skille ut de best egnede blant de best kvalifiserte
- departementet fastsetter fagområder der utdanninger kan unntas fra kravet om generell studiekompetanse.
- institusjonene selv kan bestemme hvilken alternativ kompetanse søkerne må dokumentere for å være kvalifisert med unntak fra generell studiekompetanse

7.2.2 Hvem skal være med i det samordnede opptaket, og hvem skal omfattes av regelverket?

Dagens opptaksforskrift gjelder grunnutdanninger og har også blitt tolket til å gjelde enkeltemner som inngår i grunnutdanninger. Alle grunnutdanninger som gis på institusjoner som omfattes av universitets- og høyskoleloven, omfattes av forskriften, uavhengig av om de er med i det samordnede opptaket eller ikke.

Grunnutdanning er utdanninger som normalt bygger på videregående opplæring, og som ikke bygger på eller har annen høyere utdanning som et opptakskrav. Som vi har pekt på tidligere i dette kapitlet, er det en klar fordel at utdanningene ved universiteter og høyskoler har et felles sett med opptaksregler.

Noen ganger oppstår det imidlertid situasjoner der institusjonene har behov for mer fleksibilitet enn det opptaksforskriften gir rom for. Det gjelder særlig for studenter som har behov for opptak til deler av en utdanning, altså ett eller flere emner. Det kan for eksempel være utenlandske mastersøkere som må komplettere bachelorutdanningen sin, eller grupper som trenger tilpassninger, for eksempel flyktninger. I en situasjon der flere skal delta i kompetanseutvikling hele livet, og vi får flere studenter i ulike livsfaser kan det også være nødvendig med fleksibilitet for opptak til kortere utdanninger. Institusjonene har allerede i dagens forskrift hjemmel til selv å fastsette opptakskrav til etter- og videreutdanning.

Utvalgets vurdering

Dagens krav til deltagelse i det samordnede opptaket har sin opprinnelse i et brev sendt fra Kunnskapsdepartementet til institusjonene i 1994. Universitets- og høyskolelovens § 3-7 har en bestemmelse som gir departementet mulighet til å gi forskrift om nasjonal samordning av opptaket. Det har så langt ikke vært en problemstilling at offentlige institusjoner ikke ønsker å være med i det samordnede opptaket, men utvalget mener at den beslutningen Kunnskapsdepartementet tok for snart 30 år siden, bør fremgå av opptaksforskriften for å forhindre eventuelle diskusjoner hvis noen skulle ønske å trekke seg ut. Utvalget anbefaler at selve samordningen også formaliseres eksplisitt i forskriften.

Samordna opptak bør også legge til rette for at flere av grunnutdanningene som i dag ikke deltar i det samordnede opptaket, kan gjøre det i fremtiden. Det er flere grunnutdanninger som ikke del-

tar av praktiske hensyn, for eksempel behov for tidlig søknadsfrist for å kunne gjennomføre omfattende opptaksprøver. Utvalget er kjent med at en slik utvidelse blir lettere å gjennomføre hvis et nytt teknisk opptakssystem kommer på plass.

Utvalget vil foreslå å avgrense opptaksforskriften til å gjelde grunnutdanninger på 60 studiepoeng eller mer. En slik avgrensning vil gi institusjonene fleksibilitet til å kunne vurdere opptakskrav og rangeringsregler for mindre enheter.

Utvalget foreslår at

- krav om deltagelse i Samordna opptak formaliseres i opptaksforskriften
- det nasjonale felles regelverket avgrenses til grunnutdanninger på 60 studiepoeng eller mer,
- institusjonene selv kan fastsette regelverk til mindre enheter

7.2.3 Fremtidig tidslinje

I mandatet er utvalget bedt om å anbefale en gjennomførbar tidsplan for det samordnede opptaket. Bakgrunnen er at den offentlige debatten om studiestart preges av at mange er kritiske til at nye studenter i dag får vite om og hvor de får studie-plass tett opp til studiestart. Det gir ofte nye studenter utfordringer med å skaffe seg bolig og tilpasse seg en ny livssituasjon.

Dagens tidslinje vil både kunne og måtte endres ved innføringen av en ny opptaksmodell. Mengden dokumentasjon som trenger manuell behandling, blir betydelig mindre i den nye modellen fordi alle tilleggspoeng avskaffes, det samme gjør krav om praksis for 23/6-søkere. Gjennomføringen av den standardiserte opptaksprøven og vurdering av supplerende opptakskriterier må legges inn i tidslinjen på et tidspunkt som gjør at opptaket ikke forsinkes.

Utfordringen med å endre på tidslinjen er at det alltid vil være noen som avslutter kvalifiserende aktiviteter samme år som de søker, og som må sende inn dokumentasjon på det. Det gjelder følgende:

- vitnemål fra årets avgangselever i norsk videregående opplæring
- karakterutskrifter fra privatister som har tatt fag for å oppfylle spesielle opptakskrav eller 23/6-søkere
- vitnemål fra årets avgangselever i utlandet
- resultater fra høyere utdanning og fagskoleutdanning som kan være grunnlag for generell studiekompetanse

Det er heller ikke sannsynlig at all saksbehandling kan automatiseres. Noen søkere vil altså uansett ikke ha kvalifiserings- eller rangeringsgrunnlaget sitt klart før de søker, og det påvirker hvilke løsninger som er mulige å vurdere.

Utvalget har vurdert to ulike løsninger:

Tidslinje som i dag, men søkerne får svar noe tidligere, samt muligheter for et større tidlig opptak

I den nye modellen vil opptaket være mindre avhengig av dokumentasjon som avlegges samme vår. Det bør derfor være mulig å flytte datoen for når opptaket gjennomføres noe frem i tid og likevel få saksbehandlet alle søknadene.

Med den nye modellen er det også mulig å utvide mengden søkere som kan være med i det tidlige opptaket, som gjennomføres i mai. I dag er det krav om dokumentasjon på at søkeren har gode grunner til å få tidlig svar, men det er i teorien mulig å gi tilsagn om tidlig opptak til alle som er ferdigbehandlet i mai og har poeng over en viss grense. Det er også mulig å gi tilsagn tidlig til de som søker studier som planlegger å gi tilbud til alle kvalifiserte søkere. Tilsagn om tidlig opptak er ikke et endelig vedtak etter forvaltningsloven, og en eventuell klagebehandling må utsettes til endelig vedtak fattes i juli.

En variant av dette vil være å fatte et endelig vedtak om opptak for dem som får tilbud i mai. Da må omprioriteringsfristen flyttes til før det tidlige opptaket, og lavere prioriterte studieønsker faller bort. Søkerne som har søknader som blir ferdigbehandlet i mai, må kunne stå på venteliste til høyere prioriterte studieønsker dersom de ønsker det. I andre del av opptaket i juli må det være satt av nok plasser til årets avgangselever og dem som eventuelt står øverst på en venteliste, slik at det ikke blir ulike poenggrenser for de to delene av opptaket. Det må være institusjonene selv som avgjør hvor stor andel av studieplassene som fordeles i mai. Et alternativ kan være at det bare er studier som planlegger å ta inn alle kvalifiserte, som gir tilbud til dem som allerede er kvalifisert i mai/juni.

Fordelene med dette alternativet vil være at mange flere enn i dag får tidlig svar og kan bruke sommeren på å forberede seg og på å flytte til studiestedet. Ulempene vil være at det gjør modellen mindre enkel og oversiktlig ved at noen får svar før andre og at det må settes av plasser til avgangselever. En annen ulempe er at søkerne som får svar i juli, vil oppleve større problemer med å skaffe seg bolig til studiestart, enn når alle får svar samtidig, som i dag. Hvis flere søkere må ferdig-

behandles tidligere, blir det en forflytning av arbeidsbyrden for institusjonene. Dette kan eventuelt løses med en tidligere søknadsfrist.

Alle får svar i mai/juni

Det andre alternativet vi har vurdert er at alle søkere får svar tidligere på våren. Vi kan se for oss at årets avgangselever får et betinget opptak basert på karakterene etter første halvår i Vg3, forutsatt at karakterene deres ikke endres med mer enn en viss prosent frem til avsluttet videregående opplæring. I flere land blir avgangselever tatt opp på bakgrunn av karakterene de får etter første halvår. Disse landene har imidlertid ikke et strømlijeformet felles regelverk for opptak.

Karakterene elevene får etter det første halvåret i Vg3, er halvårsvurderinger, som er en del av underveisvurderingen i fag. Underveisvurderinger skal være en integrert del av opplæringen og skal brukes til å fremme læring, tilpasse opplæringen og øke kompetansen i fag.⁶ Sluttvurderingene i form av standpunkt- og eksamenskarakterer gis ved avsluttet opplæring i hvert fag. Dersom man velger å legge underveisvurdering til grunn for opptak til høyere utdanning, vil det undergrave betydningen av standpunkt og eksamen og være i strid med intensjonen om at halvårsvurdering skal være en del av underveisvurderingen. Det vil også slå uheldig ut for de søkerne som forbedrer kompetansen sin siste halvår.

Søkere som kvalifiserer seg ved hjelp av privatisteksamen i enkeltfag, kan ikke bli tilbudt plass tidligere fordi de ikke får halvårsvurderinger, og vil dermed komme dårligere ut med dette alternativet. I tillegg er det en rekke praktiske og juridiske utfordringer knyttet til informasjonsutveksling mellom videregående opplæring og Samordna opptak.

Utvalgets vurdering

Utvalget har forståelse for at det er en fordel for studenter å kunne planlegge en ny studenttilværelse så tidlig som mulig. Hvis det finnes enkle tiltak som kan fremskynde opptaksdatoen bør vi

⁶ Forskrift til opplæringslova.

gjennomføre disse. Det er imidlertid ikke grunn til å gjøre store omrokeringer i tidslinjen hvis det gir negative konsekvenser andre steder i opptakssystemet.

Utvalget mener at av de to alternativene til endring i tidslinja, er det bare det første alternativet som bør vurderes videre. Et tidlig opptak kan bare gjennomføres for de søkerne som har dokumentasjon på at det er kvalifisert. De som skal fullføre videregående opplæring eller andre kvalifiserende aktiviteter samme år, vil måtte vente til juli med å få svar. Alternativ to vil innebære at søkere som ikke er kvalifiserte ennå blir tatt opp på bakgrunn av halvårsvurderinger. Dette har så store negative konsekvenser at utvalget vil fraråde en slik løsning.

Utvalget vil ikke foreslå å endre tidspunktet for vitnemålsutstedelsen i videregående opplæring. Ifølge Opplæringsloven skal opplæringen i skolen strekke seg over minst 38 uker innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker i skoleåret. Det er også et krav til hvor mange timer elevene skal ha i de enkelte fagene. Flytting av tidspunktet for vitnemålsutstedelse vil medføre mindre tid til opplæring, noe utvalget ikke vil anbefale. Av samme grunn ønsker vi heller ikke å foreslå at studier ved universiteter og høyskoler skal starte senere.

Utvalget mener derfor at Kunnskapsdepartementet bør se nærmere på om det er mulig å gjøre noen justeringer i tidslinjen for søkere som har dokumentasjon på at de er kvalifisert når de søker høyere utdanning, og å se på hvilke muligheter som åpner seg med et nytt teknisk opptakssystem.

Et nytt teknisk system vil også kunne gi noen muligheter som utvalget ikke har oversikt over på det nåværende tidspunkt. Søkerne kan for eksempel få bedre og mer persontilpasset informasjon på et tidligere tidspunkt. Det vil kanskje være like nyttig for den enkelte som at et vedtak fattes på et tidligere tidspunkt.

Utvalget foreslår at

- Kunnskapsdepartementet vurderer muligheter for å gi tidligere svar til søkere som allerede er kvalifisert på søknadstidspunktet

Kapittel 8

Økonomiske og administrative konsekvenser



Figur 8.1

I dette kapittelet omtales mulige økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger.

Utvalget foreslår en ny modell for opptak til høyere utdanning. Modellen innebærer først og fremst endringer og forenklinger i regelverket. Vi foreslår ikke større endringer i organiseringen av det samordnede opptaket eller arbeidsdelingen mellom HK-dir, og saksbehandlende institusjoner. Det begrenser de økonomiske konsekvensene.

Det samordnede opptaket har vist seg å være effektivt og det er grunn til å tro at det er vanskelig å finne andre modeller for opptak som er like effektive og kostnadsbesparende.

8.1 Økonomiske konsekvenser

Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Et av målene med endringene utvalget foreslår, er å bidra til at søkere som ønsker det, kan komme raskere i gang med utdanning. Det kan være betydelige samfunnsøkonomiske gevinster ved å få unge søkere inn i utdanningsløp tidligere enn i dag. At kandidater i høyere utdanning blir forsinket i sine studieløp og ikke klarer å fullføre på normalt tid, er kostbart både for den enkelte og for samfunnet. OECD trekker frem at gjennomsnittsalderen for norske studenter som fullfører høyere utdanning, er høy.¹ Et år utenfor arbeidslivet kan utgjøre om lag 430 000 i tapt verdiskapning.² Derfor kan selv mindre endringer som gir økt tid i

arbeidslivet, ha store positive samfunnsøkonomiske konsekvenser. Simuleringer Hk-dir har utført, tilsier at dersom 2021-opptaket hadde blitt gjennomført uten poeng og førstegangsvitnemålskvote, ville snittalderen for opptak gått ned med om lag én måned. Dersom vi legger til grunn at det gir tilsvarende lengre tid i arbeidslivet (1/12 av anslaget på 430 000 * 62 500 studieplasser), vil det gi 2,24 milliarder kroner i økt verdiskapning per år. Eksempelet forutsetter at tidligere studiestart gir lengre tid i arbeidslivet, og tar ikke hensyn til hva søkere gjør før de søker og etter fullført utdanning, men det kan gi en pekepinn på hvilke gevinster redusert alder ved oppstart kan utgjøre på samfunnsnivå.

Økonomiske konsekvenser på statlig nivå

De fleste av utvalgets forslag kan innføres uten kostnader. Noen av tiltakene vil imidlertid medføre økte kostnader, og vi vil gå gjennom de viktigste i dette avsnittet.

Utvalget foreslår at det utvikles en rangerende opptaksprøve som søkere kan ta for å forbedre rangeringsposisjonen sin eller for å få et sammenlignbart rangeringsgrunnlag. Prøven vil medføre

¹ NOU 2020: 2.

² Samfunnets tap er produksjonstapet (tapt verdiskapning). Det verserer ulike tall for dette, men et nylig anslag er 430 000 per tapte arbeidsår. (Oslo Economics, Hyggen, Ekhaugen (2021)).

kostnader til utvikling og gjennomføring. Kostnadene for gjennomføring av *högskoleprovet* i Sverige utgjorde til sammen 83,8 millioner svenske kroner i 2019. Når vi trekker fra inntektene fra prøveavgiften på 54,1 millioner svenske kroner, utgjorde nettokostnadene 29,7 millioner svenske kroner.³ Det koster 450 svenske kroner å ta *högskoleprovet*. Avgiften skal i utgangspunktet finansiere kostnadene for å arrangere prøven, men det har ikke skjedd siden 2015. I 2019 kostet hver prøve som ble gjennomført, 834 svenske kroner.

Kostnaden ved å gjennomføre en opptaksprøve i Norge vil avhenge av størrelsen på en eventuell avgift for å ta prøven. Den vil også avhenge av hvor mange ganger i året prøven avholdes og hvor mange steder den skal gjennomføres. Dersom vi legger til grunn at en prøve i snitt koster 800 kroner å gjennomføre og at de som tar den, betaler 500 kroner i prøveavgift, vil netto utgifter for staten utgjøre 300 kroner per prøve. Dersom 50 000 søkere tar prøven, vil det ha en total nettokostnad på 15 millioner kroner.

Til sammenligning koster det 2 435 norske kroner å forbedre fag gjennom privatisteksamen i Norge. Det er derfor sannsynlig at kostnaden for søkerne vil bli lavere enn ved dagens privatistordning.

I kapittel 6.3.1 foreslår utvalget å åpne for at institusjoner kan ta i bruk supplerende rangeringskriterier for å finne de best egnede blant de best kvalifiserte søkerne. Det vil medføre økte kostnader for de institusjonene som velger å bruke slike kriterier. Hvor store disse kostnadene blir, avhenger av hvilken vurderingsform institusjonene velger.

Et flertall i utvalget mener at ulempene ved å gjennomføre førstegangstjeneste ikke bør kompenseres gjennom opptaksregelverket, men gjennom andre ordninger. Flere av tiltakene, kan medføre økte kostnader. Det gjelder for eksempel bedre tilrettelegging for å starte på utdanning, styrket utdanningsstøtte etter gjennomført tjeneste eller opptjening av pensjonspoeng i førstegangstjenesten. Økte kostnader til tilrettelegging må utredes etter at det er bestemt hvilke tiltak som eventuelt skal innføres.

Konsekvenser for fylkeskommuner

Utvalget foreslår at forbedrede fag ikke lenger skal telle i rangeringen av søkere til høyere utdanning. I dag har omtrent en fjerdedel av søkerne forbedret en eller flere av karakterene sine.

³ Universitets- og högskolerådet (2021).

Mange vil fortsatt ønske å ta privatisteksamen for å oppfylle spesielle opptakskrav eller kvalifisere seg til høyere utdanning, men samlet sett regner utvalget med at fylkeskommunene vil få redusert kostnadene til å gjennomføre privatisteksamenene.

8.2 Administrative konsekvenser

Utvalgets forslag til ny opptaksmodell vil føre til betydelige forenklinger i saksbehandlingen ved institusjonene. Det vil kunne føre til lavere ressursbruk. Samtidig vil det kunne komme til noen nye oppgaver.

Kostnader til gjennomføring av opptaket til høyere utdanning består av saksbehandling av søknadene, både ved institusjonene og i HK-dir. I tillegg regnes kostnader til teknisk gjennomføring, sentral informasjon og automatisk saksbehandling hos HK-dir.

I hovedsak ligger potensialet for innsparinger i redusert behov for saksbehandling ved institusjonene. Per i dag har vi ikke en fullstendig oversikt over hvor stor ressursbruken er for gjennomføring av opptaket. Det er flere årsaker til hvorfor det er utfordrende å utarbeide en slik oversikt. For det første er opptaket ulikt organisert ved institusjonene. For det andre bruker institusjonene en betydelig andel av sine ressurser på lokale opptak, som i utgangspunktet er mindre påvirket av regelverksendringene.

Å ta bort tilleggs-poeng, særskilt vurdering og praksiskravet for søkere som kvalifiserer seg gjennom 23/5-regelen, sparer tid fordi saksbehandlerne ikke trenger å gå inn å kontrollere dokumentasjonen til søkerne. På den andre siden vil innføring av en standardisert rangerende opptaksprøve kreve personell som kan gjennomføre den på ulike steder av landet. Det er derfor usikkert hvor store innsparinger forenklingen av dagens regelverk vil gi. Etter at det nye opptaksregelverket er innført, vil det i en periode være behov for overgangsregler, og denne perioden vil kunne bli ressurskrevende både for HK-dir og institusjonene.

8.3 Nytt teknisk opptakssystem

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2023 foreslått å bevilge midler til planlegging og utvikling av et nytt teknisk system for opptak som vil kunne ha betydelige konsekvenser for ressursbruken i opptaket.⁴ I statsbudsjettet påpeker Kunnskapsdepar-

tementet at dagens system har høy driftsrisiko, er lite brukervennlig og ikke oppfyller dagens lovkrav, noe som innebærer at det er nødvendig å utvikle ett nytt pålitelig og fremtidsrettet system. En ny modell for opptak vil kunne dra nytte av at

regelverket er forenklet, og vil kunne forenkle gjennomføringen av endringene utvalget foreslår. Vi anbefaler derfor at en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser som følge av utvalgets forslag ses i sammenheng med dette arbeidet.

⁴ Prop. 1 S (2022–2023).

Referanser¹

- Acta Publica. *Högskoleprovet. En kvantitativ studie av 1,6 millioner svenskars provresultat relaterte till livsbetingelser som inkomst, val av bostadsort, kriminalitet og företagsamhet. Rapport 2020:06.* Stockholm, Acta Publica, 2020.
- Albertsen, Daniel. *Tyngre vei til universitet og høyskole? Hvordan går det med elever som tar et påbyggingsår? Analyse 2020/09.* Oslo, SSB, 2021.
- Andresen, Sophia Mai Howard og Maj-Lisa Lervåg. *Frafall og bytter i universitets- og høyskoleutdanning. Kartlegging av frafall og bytte av studieprogram eller institusjon blant de som startet på en gradsutdanning i 2012, SSB Rapport 2022/6.* SSB, 2022.
- Antagning.se, «Basår.» Frigitt 04.12.2020. <https://www.antagning.se/sv/studier-pa-hogskoleniva/basar/>
- Antakning.se, «Signe søker til civilingeniørprogrammet.» Frigitt 01.12.2021. <https://www.antagning.se/sv/betyg-och-behorighet/gymnasieskolan/gymnasieexamen-2014-och-framat/rakna-ut-ditt-meritvarde/signe-soker-till-civilingenjorsprogrammet/>
- Austrian Federal Ministry of Education, Science and Research, «Admission to Studies.» Frigitt 01.01.2022. <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/HS-Uni/Studium/Studienzulassung.html>
- Bakken, Pål, Lars Fredrik Pedersen, Kjersti Stabell Wiggen og Kristoffer Fretland Øygarden. *Studiebarometeret 2018: Hovedtendenser. NOKUT Rapport 1-2019.* Oslo, NOKUT, 2021.
- Bjørnson, Julius K. og Gustaf B. Skar. *Sensorrelabilitet på skriftlig eksamen i videregående opplæring.* Universitetet i Oslo. Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, 2021.
- Bratholmen, Nadine Viktoria Lunde og Daniel Instebø. *Privatister i videregående opplæring. Rapport 2022/40.* Oslo, SSB, 2022.
- Bryntesson, André og Mikael Börjesson. *Breddad rekrytering till högre utbildning. En beskrivning och jämförelse av policy och utfall i de skandinaviska länderna, nr. 63.* Uppsala, SEC, 2021.
- Burner, Tony, Karl Christian Alvestad, Eirik Brazier, Trond Stølen Gustavsen, Suela Kacerja, Lise Camilla Ruud, Geir Sigvard Salvesen og Delia Schipor. *EvaFag 2025: Evaluering av Fagfornyelsen – Realiseringer av læreplanen i spesifikke fag. Arbeidspakke 1, delrapport 1.* Horten, Universitetet i Sørøst-Norge, 2022.
- Campus France, «The different types of institutes of higher education in France.» Hentet 23.06.2022. <https://www.campusfrance.org/en/institutes-higher-education-France>
- Cappelen, Ådne, Bjørn Dapi, Hege Marie Gjefsen og Nils Martin Stølen. *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040, Rapport 2020/41.* Oslo, SSB, 2020.
- Danmarks Radio, «Fremdriftsreform, uddannelsesloft og hurtigstartsbonus! De største ændringer, når du læser videre, i de seneste 10 år.» Frigitt 19.02.2019. <https://www.dr.dk/nyheder/politik/fremdriftsreform-uddannelsesloft-og-hurtigstartsbonus-de-stoersteaendringer-naar-du>
- Danmarks Radio, «Karakterbonus har ikke ført til hurtigere studiestart.» Frigitt 22.08.2017. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/karakterbonus-har-ikke-foert-til-hurtigere-studiestart>
- Det nederlandske parlamentet, «Amendment of the Higher Education and Scientific Research Act in connection with the addition of decentralised drawing as a selection method for training courses with capacity fixus in higher education.» Frigitt 15.03.2021. [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35765-3.html-\(oversatt\)](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35765-3.html-(oversatt))
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (Hk-dir). *Framtidige kompetansebehov – et oppdatert kunnskapsgrunnlag. Rapport nr. 15/2022.* Oslo, HK-dir, 2022.
- Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (DIKU). *Til-*

¹ For at lenkene til nettsider skal virke må de limes inn i adressefeltet på nettleser.

- standsrapport for høyere utdanning 2021, rapport nr 7:2021.* Oslo, DIKU, 2021.
- Edsource, «University of California must drop SAT, ACT scores for admissions and scholarships.» Frigitt 15.05.2021. <https://edsources.org/2021/university-of-california-must-drop-sat-act-scores-for-admissions-and-scholarships/654842>
- Europakommisjonen, «Action to improve lifelong learning and employability.» Frigitt 10.12.2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6476
- European Higher Education Area, «The European Higher Education Area- Achieving the Goals.» Frigitt 19.05.2005. http://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf
- EVA -Danmarks Evalueringsinstitut. *Brug av spesifikke fag i optagesystemet til universiteterne.* EVA, 2016.
- Forsvaret, «Kurs, fag og stipend.» Frigitt 01.11.2022. <https://www.forsvaret.no/soldater-og-ansatte/soldat/kurs>
- Gandil, Mikkel og Edwin Leuven. *College Admissions as a screening and sorting device. No. 02.* Oslo, Universitetet i Oslo, 2022.
- Gaski, Margrete og Birgit Abelsen. *Fastlegetjentes ten i Nord-Norge 2018.* Setermoen, Nasjonalt senter for distriktsmedisin / Boaittobealmedišina našunála guovddáš og UiT –Norges arktiske universitet, 2018.
- Graetz, Georg, Oskar Nordström Skans og Björn Öckert. *Hur påverkas ungdomars utbildningsval av ett bättre resultat på högskoleprovet?.* IFAU-rapport 2020:9. Uppsala, IFAU, 2020.
- Hauschildt, Kristina, Eva Maria Vögtle og Christoph Gwosc. *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe: Synopsis and indicators final report Eurostudent VI 2016-2018.* Biefeld, Germany, W. Bertelsmann Verlag, 2018.
- Heckman, James. J, John Eric Humphries, Paul A. LaFontaine, og Pedro L. Rodriguez. «Taking the Easy Way Out: How the GED Testing Program Induces Students to Drop Out.» *Journal of Labour Economics*, 30, nr. 3 (Juli 2012): 495-520.
- Hjemås, Geir, Jia Zhiyang, Tom Kornstad og Nils Martin Stølen. *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035. Rapport 2019/11.* SSB, 2019.
- Hovdhaugen, Elisabeth, Håkon Høst, Asgeir Skålholt, Per Olaf Aamodt og Sveinung Skule. *Videregående opplæring – tilstrekkelig grunnlag for arbeid og videre studier?.* NIFU Rapport 2013-50. Oslo, NIFU, 2013.
- Hovdhaugen, Elisabeth, Idunn Seland, Berit Lødding, Tine Sofie Prøitz og Nils Vibe. *Karakterer i offentlige og private videregående skoler. En analyse av eksamens- og standpunktutvärdering i norsk og matematikk og rutiner for standpunktutvärdering i offentlige og private videregående skoler. Rapport 24/14.* Oslo, NIFU, 2014.
- Hovdhaugen, Elisabeth og Tone Cecilie Carlsten. *Fairness in access to higher education in Norway: Policy and practice. NIFU Working Paper 2018:7.* Oslo, NIFU, 2018.
- Hovdhaugen, Elisabeth. *Årsaker til frafall i høyere utdanning En forskningsoppsummering av studier basert på norske data. NIFU Arbeidsnotat 2019:3.* Oslo, NIFU, 2019.
- Hovdhaugen, Elisabeth, Astrid Marie Jorde Sandør, Ester Rønsen og Tone Cecilie Carlsten. *Opptak til høyere utdanning: En studie av konsekvensene av kvote og poengberegning med fokus på psykologi, medisin, jus og grunnskolelærer-utdanning. NIFU-rapport 2020:4.* Oslo, NIFU, 2020.
- Høgestøl, Asle og Olav Bjørnebekk. *Kandidatundersøkelsen 2021. For UiT– Norges arktiske universitet. Rapport 07/2021.* Bergen, UiT og Ideas2Evidence, 2021.
- Innst. 78 S (1998–1999) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kompetansereformen.*
- Innst. 186 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovsfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV.*
- Innst. 318 L (2017-2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i universitets og høyskoleloven.*
- Insidehighered.com, «The Reform of French University Admissions.» Frigitt 13.03.2018. <https://www.insidehighered.com/blogs/world-view/reform-french-university-admissions>
- Kunnskapsdepartementet, «Styring av høyere utdanning og forskning i Danmark, Finland og Sverige, med vekt på rettslig regulering – Rapport til utvalget for Lov om universiteter og høyskoler.» Frigitt 28.06.2019. <https://www.regjeringen.no/contentassets/>

- 65a475004027495a8009b359e253b19e/no/sved/dig01.pdf
- Kunnskapsdepartementet, «Strategi for desentralisert og fleksibel utdanning ved fagskoler, høyskoler og universiteter.» Frigitt 17.06.2021. https://www.regjeringen.no/contentassets/a8e31ac92f1244d0ac3644d4a1c08d03/desentralisert_og_fleksibel_utdanning_ved_fagskoler_hoyskoler_og_universiteter_210630_uu.pdf
- Lødding, Berit og Per Olaf Aamot. *Studieforberedt etter studieforberedende? Overgangen mellom studieforberedende utdanningsprogram og høyere utdanning belyst gjennom gruppesamtaler med lærere, studenter og elever. NIFU-rapport 2015:28*. Oslo, NIFU, 2015.
- Meld. St. 16 (2017–2018). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*.
- Meld. St. 19 (2020–2021). *Styring av statlige universiteter og høyskoler*.
- Meld. St. 21 (2020–2021). *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*.
- Moafi, Hossein og Kristine Sundberg. *Veien inn til høyere utdanning. Rapport 2021/6*. SSB, 2021.
- NOKUT. *Underviserundersøkelsen 2017. Hovedtendenser, Rapport 2018-2*. Oslo, NIFU, 2018.
- Nordisk samarbeid, «Høyere utdanninger i Danmark.» Hentet 05.10.2022. <https://www.norden.org/no/info-norden/hoyere-utdanningeri-danmark>
- Nordmo, Morten, Julie Hagen, Vilde B. Pedersen, Tea Høyheim, Anne S. Østby og Sondre A. Nilssen. «How changing admission practices affect sociodemographics, satisfaction, personality, gender, and dropout of students in the professional psychologist study program in Norway.» *Scandinavian Psychologist*, 5, e14 (21.12.2018).
- NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 19 *Jenterom, gutterom og mulighetsrom – Likestillingsutfordringer blant barn og unge*. Oslo: Kulturdepartementet.
- NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III Læring og kompetanse i alle ledd*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Næss, Terje. *Inntakskvalitet og karakterer i høyere utdanning. NIFU rapport 4/2006*. Oslo, NIFU, 2006.
- OECD. *Benchmarking Higher Education System Performance*. Paris, OECD Publishing, 2019.
- OECD. *Education at a Glance 2022*. Paris, OECD Publishing, 2022.
- Official Statistics of Finland, «Entrance to education 2017.» Frigitt 13.12.2018. https://www.stat.fi/til/khak/2017/khak_2017_2018-12-13_tie_001_en.html
- Olsen, Dorothy Sutherland, Jarmila Bubikova-Moan, Per Olaf Aamodt, Siv-Elisabeth Skjelbred, Mari Elken, Mari, Erica Waagene og Even Hellan Larsen. *Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkompetanse i utdanning og arbeidsliv. NIFU-rapport 2018:10*. Oslo, NIFU, 2018.
- Oslo Economics, Christer Hyggen og Tyra Ekhaugen. *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. Oslo, Oslo Economics, 2021.
- Ot.prp. nr. 58 (1999–2000) *Om lov om endring i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Oxbridge applications, «All You Need to Know About A-level Retakes.» Hentet 05.10.2022. <https://oxbridgeapplications.com/blog/needknow-level-retakes/>
- Prop. 2 S (2017–2018) *Videreutvikling av Hæren og Heimevernet. Landmaktproposisjon*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2023*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 64 L (2017-2018) *Endringer i universitets og høyskoleloven (NOKUTs oppgaver, eksamen og personvern mv.)*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Prøitz, Tine Sofie og Jorun Spord Borgen. *Rettferdigstandpunktavurdering – det (u)muliges kunst? Læreres setting av standpunktkarakterer i fem fag i grunnopplæringen. Rapport 2010:16*. Oslo, NIFU STEP, 2010.
- Rambøll. *Undervisnings- og vurderingssituasjonen i videregående skole våren 2020*. Oslo, Rambøll, 2021.
- Regjeringen.no, «Vil skjerpe kravene for å komme inn på sykepleierutdanningen.» Frigitt 08.03.2017. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktueltregjeringen-solberg/kd/pressemeldinger/2017/vil-skjerpe-kravene-for-a-komme-inn-pasykepleierutdanningen/id2542153/>

- Salvanes, Kari Veia, Jens B. Grøgaard, Per Olaf Aamodt, Berit Lødding og Elisabeth Hovdhagen. *Overgang og gjennomføring i de studieforberedende programmene. NIFU-rapport 2015:13*. Oslo, NIFU, 2015.
- Samordna opptak (2012), «Søkerstatistikk 2012.» Hentet 10.10.2022. https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sluttstatistikker/sokerstatistikk-2012_ny.pdf
- Samordna opptak (2021), «Poenggrenser.» Hentet 07.06.2022. https://rapport-dv.uhad.no/t/SO-datavarehus/views/Poenggrenserogventelistetallhovedopptaksuppleringsoptak_16275618215770/Poenggrenser?%3Adisplay_count=n&%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Aorigin=viz_share_link&%3AshowAppBanner=false&%3AshowVizHome=n
- Samordna opptak (2022a), «Statistikk for hovedopptaket, Opptakstall fordelt på utdanningsområde.» Frigitt 02.02.2022. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.samordnaopptak.no%2Finfo%2Fom%2Fsokertall%2Fsokertall-2022%2Fso49--opptakstall-fordelt-pa-utdanningsomrade-i-hovedopptaket-2022.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>
- Samordna opptak og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (2022b), «Søker- og opptaksstatistikk 2021 – sluttrapport. Opptak til grunnstudier ved universiteter og høyskoler.» Hentet 31.05.2022. <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sluttstatistikker/sluttstatistikkuhg-2021.pdf>
- Sandsør, Astrid Marie Jorde, Elisabeth Hovdhagen og Ester Bøckmann. «Age as a merit in admission decisions for higher education.» *High Educ* 83 (2022): 379–394.
- Sandvik, Lise Vikan og Trond Buland (red.). *Vurdering i skolen – Utvikling av kompetanse og fellesskap. Sluttrapport fra prosjektet individuell vurdering i skolen (FIVIS)*. Trondheim, NTNU, 2014.
- Sandvik, Liv, Gunnar Engvik, Henning Fjørtoft, Inger Dagrund Langseth, Bjørg Eva Aaslid, Siri Mordal og Trond Buland. *Vurdering i skole. Intensjoner og forståelser. Delrapport 1 fra prosjektet Forskningen på individuell vurdering i skolen (FIVIS)*. Trondheim, NTNU, 2012.
- Skjellbred, Siv-Elisabeth og Marte E.S. Ulvestad. *Vanskeligere inngang på arbeidsmarkedet for nyutdannede under koronaepidemien, NIFU Innsikt 2021:6*. Oslo, NIFU, 2021.
- Statistisk sentralbyrå, «12881: Framskrevet folke­mengde 1. januar, etter kjønn, alder, innvandringskategori og landbakgrunn, i 15 alternativer (2020-framskrivingen) 2020–2100.» Hentet 9.9.2022. Statistikkbanken (ssb.no).
- Statistisk sentralbyrå, «03814: Studenter i høyere utdanning i Norge. Kjønn og skolekommune (K) 2000–2021.» Hentet 8.11.2022. Statistikkbanken (ssb.no).
- Statistisk sentralbyrå, «08947: Elever, lærlinger, lære­kandidater og deltakere i videregående opplæring og annen videregående utdanning, etter kjønn, alder og skoleslag 2006–2021.» Hentet 8.11.2022. Statistikkbanken (ssb.no).
- Statistisk sentralbyrå, «09218: Bosatte studenter i høyere utdanning i Norge og i utlandet, i prosent av registrert årskull. Aldersgrupper, kjønn og foreldrenes utdanningsnivå 1992–2021.» Hentet 8.11.2022. Statistikkbanken (ssb.no).
- Statistisk sentralbyrå, «10848: Gjennomføring for nye studenter på 5 årige masterstudenter, etter kjønn og alder 2006-2013-2014-2021.» Hentet 14.12.2022. <https://www.ssb.no/statbank/table/10848>.
- Statistisk Sentralbyrå, «Befolkningens utdanningsnivå.» Hentet 8.11.2022. <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/statistikk/befolkningens-utdanningsniva>
- St.meld. nr. 33 (1991–92) *Kunnskap og kyndighet – Om visse sider ved videregående opplæring*.
- St.meld. nr. 26 (1995–96) *Om privatisteksamen innenfor den videregående skole*.
- St.meld. nr. 49 (1996–97) *Prinsipp for rangering av søkjarar til studium ved universitet og høyskolar*.
- St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen*.
- St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*.
- St.prp. nr. 7 (1996–97) *Om samtykke til godkjenning av avtale av 3. september 1996 mellom Danmark, Finland, Island, Noreg og Sverige om tilgjenge til høgare utdanning*.
- Studyinfo.fi a, «Higher education.» Hentet 05.10.2022. <https://opintopolku.fi/konfo/en/sivu/highereducation>
- Studyinfo.fi b, «Open Studies.» Hentet 05.10.2022. <https://studyinfo.fi/wp2/en/higher-education/open-studies/>
- Swissuniversities, «Zulassung ohne Maturitätszeugni.» Hentet 01.08.22. <https://www.swissuniversities.ch/en/themen/studium/zulassung-zu-den-universitaeren-hochschulen/ohne-maturitaetszeugnis>

- The Ministry of Education and Culture Finland, «FAQs about the student admissions reform in higher education institutions.» Hentet 05.10.22. <https://okm.fi/en/faqs-about-student-admissions>
- Tømmerås, Ane M. og Michael J. Thomas. *Nasjonale befolkningsframskrivninger. SSB-rapport 2022/29*. SSB, 2022.
- UddannelsesGuiden a, «Nedjustering af karaktergennemsnit.» Frigitt 24.09.2021. <https://www.ug.dk/6til10klasse/gymnasiale-uddannelserungdomsuddannelse/nyereglerfra2019/nedjustering-af-karaktergennemsnit>
- UddannelsesGuiden b, «Bonusordning.» Frigitt 27.07.2021. <https://www.ug.dk/videregaaendeuddannelse/altomoptagelse/bonusordning>
- Uddannelses- og forskningsministeriet. *Evaluering av optagelsessystemet til de videregående uddannelser*. København, Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2020.
- Uddannelses- og forskningsministeriet a, «Udspil til et nyt og forbedret optagelsessystem: Flere veje, nye muligheder.» Frigitt 21.06.2022. <https://ufm.dk/uddannelse/temaer-og-indsatsomrader/optagelsessystemet>
- Uddannelses- og Forskningsministeriet b, «Uddannelses- og Forskningsministeriets vurdering af ny DEA-undersøgelse af øget kvote 2-optag.» Frigitt 30.08.2022. Uddannelses- og Forskningsministeriets vurdering af ny DEA-undersøgelse af øget kvote 2-optag – Uddannelses- og Forskningsministeriet (ufm.dk)
- Universitetet i Bergen, «Stor søknad til profesjonsstudiet i psykologi – loddtrekning blant A-kandidater.» Frigitt 11.07.2011. <https://www.uib.no/psyfa/44759/stor-s%C3%B8knadtil-profesjonsstudiet-i-psykologi-loddtrekningblant-kandidater>
- Universitetskanslersämbetet. *Kartläggning och analys av lärosätenas användning av lokalt beslutade urvalsgrunder*. Universitetskanslersämbetet, 2021.
- Universitets- och högskolerådet. «Rapport 2021:2 Högskoleprovets intäkter och kostnader 2020.» Frigitt 30.03.2021. https://www.uhr.se/globalassets/_uhr.se/om-uhr/nyheter/2021/2021-03-30-hp-rapport/uhr-hogskoleprovets-intakter-och-kostnader-2020.pdf
- Univeritets- och högskolerådet a, «Grundläggande behörighetsprovet 2022-23.» Hentet 01.10.2022. <https://www.studera.nu/att-valja-utbildning/anmalan-och-antagning/grundlaggande-behorighetsprovet/>
- Universitets- och högskolerådet b, «Prov i åtta delar.» Hentet 09.11.2022. <https://www.uhr.se/studier-och-antagning/Hogskoleprovet/Provi-atta-delar/>
- Universitets- og högskolerådet. *Rapport Evaluering av forsøk med spesielle opptakskrav til enkelte studier. R2-krav for studier i informatikk, realfag, natur og miljøfag ved UiB, UiO, UiS, UiT og NTNU*. Oslo, UHR, 2021.
- Universitets- og högskolerådet, «Retningslinjer for alternative opptaksveier (forkurs og realfagskurs) og tilpassede ingeniørutdanninger (Y-vei og TRES).» Frigitt 05.11.2021. <https://innsyn.acosky.no/uhr/wfdocument.ashx?journalpostid=2021001191&dokid=46910&versjon=1&variant=A&>
- University of Oxford, «Admission requirements for 2023 entry.» Hentet 05.10.2022. <https://www.ox.ac.uk/admissions/undergraduate/courses/admission-requirements/admissionrequirements-table> Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet. *Erfaringer fra nasjonal satsing på vurdering for læring (2010–2018)*. Oslo, Utdanningsdirektoratet, 2018.
- Utdanningsdirektoratet. *Vurderinger og anbefalinger om fremtidens eksamen. Rapport fra Eksamensgruppa*. Oslo, Utdanningsdirektoratet, 2020.
- Utdanningsdirektoratet a, «Høye standpunkt karakterer for elever i videregående skole også i 2021-2022.» Frigitt 01.11.2022. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaaende-skole/analyser/karakterer-i-videregaaende/>
- Utdanningsdirektoratet b, «Statistikk. Gjennomføring av videregående opplæring.» Frigitt 10.08.2022. <https://www.udir.no/tall-ogforskning/statistikk/statistikk-videregaaendeskoole/gjennomforing-av-videregaaende-opplaring/>
- Utdanningsdirektoratet c, «Statistikk. Avalgte privatisteksamener.» Hentet 03.11.2022. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaaende-skole/avlagte-privatisteksamener/>
- Vieira Daniele, Mutize Takudzwa og Chinchilla Jaime Roser, «Understanding access to higher education in the last two decades.», UNESCO IESALC. Frigitt 23.12.2020. <https://www.iesalc.unesco.org/en/2020/12/>

- 23/understanding-access-to-higher-education-in-the-lasttwo-decades/
Vonsild, Maria Cecilie, Birgitta Wallstedt og Agner Holmber Schibler. «Testbasert opptak til videregående utdannelse.» *Dansk Universitetspædagogisk Tidsskrift*. 11, no. 20 (september 2016): 130–43.
- Aamodt, Per Olaf og Nils Martin Stølen. *Utdanning 2003 – ressurser, rekruttering og resultater, Statistiske analyser 60*. Kongsvinger, SSB, 2003.
- Aarnes, Ivar. «Legeutdanning i og for distriktene.» *Uniped*. 19, no 4 (november 2016): 293–303.
-
-

Norges offentlige utredninger 2021

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring
NOU 2021: 5 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2021
NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene
NOU 2021: 9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv

Finansdepartementet:

NOU 2021: 1 Endringer i verdipapirhandelloven
NOU 2021: 4 Norge mot 2025
NOU 2021: 7 Trygg og enkel eiendomsmegling
NOU 2021: 10 Ny lov om folkefinansiering av næringsvirksomhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien

Kulturdepartementet:

NOU 2021: 3 Barneliv foran, bak og i skjermen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Illustrasjoner: Melkeveien designkontor AS

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 12/2022