



DET KONGELEGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 20

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Opptak til høgare utdanning





DET KONGELEGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 20

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Opptak til høgare utdanning

Innhald

1	Innleiing	5	2.3	Vurderingane og tiltaka til regjeringa	18
1.1	Regjeringa sine mål og ambisjonar for opptak til høgare utdanning	5	2.3.1	Generell studiekompetanse og unntaka frå GSK	19
1.2	Utfordringar i dagens opptaksregelverk	7	2.3.2	Spesielle opptakskrav	19
1.2.1	Eit fragmentert og uoversiktleg regelverk	7	2.4	Tiltak	21
1.2.2	Høge poenggrenser på enkelte studium	7	3	Rangering i nytt regelverk for opptak	23
1.2.3	Forseinka studiestart	7	3.1	Dagens regelverk for rangering ...	23
1.3	Andre relevante prosessar	7	3.1.1	Overordna om rangeringsregelverket	23
1.3.1	Stortingsmelding om profesjonsutdanningane	8	3.1.2	Tilleggs poeng for fagval i vidaregåande opplæring	24
1.3.2	Utvikling av nytt IT-system for Samordna opptak	8	3.1.3	Tilleggs poeng etter vidaregåande opplæring	25
1.3.3	Fullføringsreforma i vidaregåande opplæring	8	3.1.4	Forbetring av karakterar	27
1.3.4	Dimensjonering av høgare utdanning	8	3.1.5	Opptaksprøver	28
1.4	Kunnskapsoppsummering	8	3.1.6	Kvoteprosent for førstegongsvitnemål og ordinær kvote	29
1.4.1	NIFU: Opptak til høgere utdanning: En studie av konsekvensane av kvote og poengberegning med fokus på psykologi, medisin, jus og grunnskolelærerutdanning	9	3.1.7	Dobbeltrangering	29
1.4.2	NOU 2022: 17 Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler	9	3.2	Vurderingane og tiltaka til regjeringa	29
1.4.3	SSB-artiklar og tal frå Utdanningsdirektoratet	9	3.2.1	Karakterar som grunnlag for rangering	29
1.4.4	Vurderingar frå Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (HK-dir) og Utdanningsdirektoratet (Udir)	10	3.2.2	Tilleggs poeng for fagval i vidaregåande opplæring	30
1.5	Tiltaka og prioriteringane til regjeringa	10	3.2.3	Tilleggs poeng etter vidaregåande opplæring	31
1.5.1	Kvalifisering	10	3.2.4	Forbetring av karakterar	33
1.5.2	Rangering	11	3.2.5	Opptaksprøver	35
2	Kvalifisering i nytt regelverk for opptak	13	3.2.6	Kvoteprosent for førstegongsvitnemål og ordinær kvote	35
2.1	Dagens regelverk for kvalifisering	13	3.2.7	Dobbeltrangering	36
2.1.1	Generell studiekompetanse	13	3.3	Spesielle kvotar	36
2.1.2	Unntak frå generell studiekompetanse	14	3.3.1	Dagens regelverk	36
2.1.3	Spesielle opptakskrav	16	3.3.2	Vurderingane og tiltaka til regjeringa	38
2.2	Forslag frå opptaksutvalet	17	3.4	Tiltak	44
2.2.1	Generell studiekompetanse og unntaka frå GSK	17			
2.2.2	Spesielle opptakskrav	18	4	Økonomiske og administrative konsekvensar	46
			4.1	Organisering av opptaket	46
			4.2	Administrative konsekvensar av samla forslag til endringar i regelverket for opptak til høgare utdanning	47
			4.2.1	Tidspunkt for innføring av endringar	48
			4.3	Tiltak	48
			4	Referansar	49



DET KONGELEGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 20

(2023–2024)

Melding til Stortinget

Opptak til høgare utdanning

*Tilråding frå Kunnskapsdepartementet 5. april 2024,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Støre)*

1 Innleiing

1.1 Regjeringa sine mål og ambisjonar for opptak til høgare utdanning

Måla til regjeringa er at vi skal ha eit demokratisk og berekraftig samfunn med høg verdiskaping, rettferdig fordeling, utbreidd tillit i befolkninga og gode offentlege tenester over heile landet. Deltaking i utdanning og arbeid er nøkkelen til ei meir rettferdig fordeling, mindre utanforskap, sterkare samfunnsengasjement og personleg frigjering.¹ Utdanning og kompetanse er dessutan den viktigaste ressursen Noreg har når det gjeld framtidig verdiskaping, utvikling av landet og eit kunnskapsbasert samfunn basert på høg tillit.²

Studieplassar i høgare utdanning er eit offentlig velferdsgode som det er knappleik på. Det er derfor avgjerande at måten ein fordeler studie-plassar på, har høg legitimitet i samfunnet. Tidlegare fastsette universitet og høgskular eigne krav til opptak til studium ved sine institusjonar. Frå midten av 1990-åra har ein hatt eit samordna opptak til grunnutdanningar i høgare utdanning. Alle

statlege universitet og høgskular må delta i det samordna opptaket, medan det er frivillig for dei private høgskulane. Fordelinga av studie-plassar blir regulert gjennom forskrift om opptak til høgare utdanning (opptaksforskrifta), med heimel i universitets- og høgskulelova. Enkelt forklart skal opptaksregelverket svare på to spørsmål: Korleis kan ein kvalifisere seg til å søke opptak til høgare utdanning? Og kven skal få tilbod om studie-plass når det er fleire søkarar enn plassar? Desse spørsmåla har ingen enkle svar, og svara vil variere utifrå kven ein spør.

Kvart år søker over 130 000 personar seg til høgare utdanning gjennom det nasjonale samordna opptaket. Desse søkarane konkurrerer om drygt 62 000 studie-plassar og 1 300 studium.³ For å fordele studie-plassane på alle desse søkarane meiner regjeringa at vi treng eit opptaksregelverk som er forståeleg, føreseieleg og effektivt, og som blir oppfatta som rettferdig av både søkarane og resten av samfunnet. Regelverket må òg legge til rette for at dei som kjem inn på høgare utdanning, er kvalifiserte for å gjennomføre studiet dei er

¹ Meld. St. 5 (2022–2023)

² Meld. St. 14 (2022–2023)

³ Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (2023a)

tekne opp til. Med bakgrunn i dette har regjeringa følgande mål for utviklinga av ein ny modell for opptak til høgare utdanning:

- Modellen for opptak til høgare utdanning skal vere rettferdig.
- Regelverket skal bli enklare og meir forståeleg.
- Søkarar skal kunne få nye sjansar.
- Flest mogleg skal kome raskt i gang med høgare utdanning og ut i arbeid.

Modellen for opptak til høgare utdanning skal vere rettferdig

For å sikre at opptaket til høgare utdanning har legitimitet, og at regelverket står seg over tid, må vi ha ein modell for opptak som både søkarane og samfunnet generelt oppfattar som rettferdig. Ein rettferdig opptaksmodell er òg avgjerande for å sikre at alle har lik rett og moglegheit til å ta høgare utdanning. Det vil vere mange ulike oppfatningar av kva som er ein rettferdig modell for opptak. For regjeringa er det nokre faktorar som er særskilt vesentlege for å sikre at opptaksregelverket blir oppfatta som rettferdig. Regelverket må vere opent og føreseieleg og sørge for likebehandling. At det er opent og gjennomsiiktig, er grunnleggjande for at søkarane skal forstå kvifor, eventuelt kvifor ikkje, dei får tilbod om studieplass. At reglane ikkje plutselig endrar seg, er viktig for at søkarane skal vite kva dei skal førebu seg på, og kva som gjeld når dei søker seg til høgare utdanning. Det er òg viktig at søkarane opplever at dei blir behandla likt som andre søkarar, og at eventuell positiv særbehandling er lovleg, avgrensa og godt grunngitt.

Regelverket skal bli enklare og meir forståeleg

Opptaksregelverket skal vere enkelt å forstå og forhalde seg til både for søkarane og for dei som forvaltar det. Dagens opptaksregelverk er eit resultat av fleire endringar og tillegg som har kome til over tid, for å tilpasse det til ulike behov og for å møte utfordringar innanfor andre samfunnsområde. Dette har gått utover heilskapen i regelverket, som i dag er komplekst og fragmentert. Mellom anna er det eit stort omfang av tilleggspoeng som søkarane kan opparbeide seg. Forenkling er derfor eit viktig mål for regjeringa i utviklinga av eit nytt opptaksregelverk. Forenkling vil òg kunne gjere regelverket meir effektivt og digitaliseringsvennleg, til dømes gjennom å redusere behovet for manuell saksbehandling.

Søkarar skal kunne få nye sjansar

Det har lenge vore eit viktig prinsipp i det norske opptaksregelverket at ein skal ha høve til å forbetre rangeringsposisjonen sin i opptaket. Regjeringa meiner at dette er eit prinsipp som bør førast vidare i den nye modellen for opptak til høgare utdanning. Søkarane skal framleis ha høve til å forbetre karakterar eller ta nye fag etter at dei har fullført den vidaregåande opplæringa (VGO).

Flest mogleg skal kome raskt i gang med høgare utdanning og ut i arbeid

Det er ei utfordring i dagens opptaksmodell at mange som ønsker å ta høgare utdanning, må vente eller bruke tid på å kome i gang med studia. Frå eit arbeidslivs- og samfunnsøkonomisk perspektiv er det lite hensiktsmessig at søkarane får ein forseinka oppstart når vi samtidig har stort behov for kvalifisert arbeidskraft på mange viktige område. Vi veit òg at det er negativ samanheng mellom alder og gjennomføring i høgare utdanning. Eldre studentar tek generelt færre studiepoeng og har høgare fråfall enn yngre studentar.⁴ Det vil dermed vere positivt både for den enkelte søkaren og for samfunnet at dei som ønsker det, kan kome raskare i gang med å studere. Samtidig er det viktig å sørge for at dei som får tilbod om studieplass, er kvalifiserte til å gjennomføre studiet. Regjeringa har derfor som mål at endringar i opptaksregelverket skal legge til rette for at godt kvalifiserte søkarar skal kome raskt i gang med høgare utdanning og vidare ut i arbeid.

Andre faktorar som påverkar opptaket

Det er viktig å understreke at opptaksregelverket langt ifrå er det einaste som verkar inn på kven som søker og kjem inn på høgare utdanning. Dette blir i stor grad bestemt av utanforliggjande faktorar som opptaksregelverket ikkje kan påverke. Slike faktorar er til dømes kor tilbøyeleg befolkninga er til å studere, kor store ungdomskulla er, kva kompetanse arbeidsmarknaden har behov for, og kor mange tilgjengelege studieplassar det finst. Opptaksregelverket kan ikkje åleine løyse utfordringar med til dømes rekruttering og kompetansebehov i sentrale utdanningar og yrke. Endringar i opptaksregelverket må derfor sjåast i samanheng med endringar i resten av utdanningssystemet. Les meir om andre prosessar som verkar inn på opptaket til høgare utdanning i kapittel 1.3.

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

1.2 Utfordringar i dagens opptaksregelverk

Regelverket for opptak til høgare utdanning har blitt utvikla over tid. Som nemnt var det tidlegare slik at universitet og høgskular sjølv fastsette reglar om rangering og spesielle opptakskrav. Før 1992 var det i fleire tilfelle ulike opptaksreglar for like enkeltutdanningar eller for same høgskuleslag. Frå 1990-åra auka søkinga til universitet og høgskular kraftig. I 1990 var det om lag 130 000 studentar i høgare utdanning, i 2000 var det nærare 190 000.⁵ Det fragmenterte regelverket gjorde det vanskeleg for søkarar å orientere seg, og ein enda opp med at kvalifiserte søkarar ikkje fekk tilbod om studieplass, samtidig som attraktive studieplassar ikkje blei fylte opp. Ein såg derfor behov for å lage felles, nasjonale reglar for både kvalifisering og rangering, noko som gjorde det samordna opptaket meir oversikteleg for søkarane. Etter nærare 30 år med ei felles opptaksforskrift som har blitt justert årleg og endra på grunn av ulike omsyn, er det på ny tid for å sjå nærare på innhaldet i reglane for opptak til høgare utdanning og på kva effekt reglane har på søkarane. Under presenterer regjeringa nokre av dei største utfordringane i dagens regelverk.

1.2.1 Eit fragmentert og uoversiktleg regelverk

Som omtalt ovanfor har regelverket utvikla seg til å bli fragmentert og uoversiktleg som følge av at endringar og tillegg har kome på ulike tidspunkt og med ulike siktemål. Regelverket er derfor utfordrande å forhalde seg til både for søkarane og for dei som forvaltar det. Det store omfanget av tilleggspoeng som søkarane kan opparbeide seg, er noko av det som gjer regelverket uoversiktleg. Poenga fører med seg dokumentasjonskrav for søkarane, behov for ekstra saksbehandling og ønske frå ulike aktørar om å innføre nye tilleggspoeng. Eit anna trekk som gjer dagens regelverk uoversiktleg, er moglegheita for dobbeltrangering, det vil seie at søkarar som til dømes både har vitnemål frå VGO og oppfyller krava i 23/5-regelen, kan bli rangerte etter to ulike ordningar.

1.2.2 Høge poenggrenser på enkelte studium

Ei anna utfordring er dei svært høge poenggrensene ein ser på mange populære studium. På

⁵ Statistisk sentralbyrå (2023a)

enkelte studium ligg grensa opp mot 70 poeng i den ordinære kvoten. For å oppnå så mange poeng må søkarane ha eit tilnærma perfekt karaktersnitt og dessutan ha samla mange tilleggspoeng. På mange av desse studia har poenggrensene stige jamt over fleire år. I hovudopptaket i 2023 hadde 16 av dei 20 studia som hadde dei høgaste poenggrensene, høgare poenggrense enn året før.⁶ Den store summen av tilleggspoeng bidreg til dei høge poenggrensene. På nokre studium er det ikkje mogleg å få studieplass utan å ha samla tilleggspoeng, sjølv om ein berre har seksarar på vitnemålet frå VGO. For å få same effekt som eit tilleggspoeng har på poengsummen, må ein forbetre tre fag på vitnemålet med minst ein karakter.⁷

1.2.3 Forseinka studiestart

Det er ei stor utfordring at dagens opptaksregelverk fører til forseinka studiestart for mange søkarar. Mellom anna bidreg ordninga med tilleggspoeng som ein kan opparbeide seg etter VGO, til at eldre søkarar blir rangerte over yngre søkarar. Spesielle krav til karakterar på enkelte studium bidreg òg til å forseinke studiestarten for ein del søkarar, ettersom dei må forbetre enkelte av karakterane sine for å oppfylle krava. Statistisk sentralbyrå (SSB) har funne at om lag 3 000 personar tek opp fag og søker studium med nivåkrav kvart skuleår, og at halvparten av desse søker sjukepleiarutdanninga.⁸ Det at mange unge får ein forseinka start på høgare utdanning, har store samfunnsøkonomiske kostnadar, spesielt når samfunnet har stort behov for kvalifisert arbeidskraft. Ikkje sidan før finanskrisa har det vore større etterspurnad etter arbeidskraft, og spesielt i distrikta er det store udekte behov for kompetanse.⁹

1.3 Andre relevante prosessar

Det er sett i gang fleire prosessar innanfor høgare utdanning og vidaregåande opplæring som er relevante for utviklinga av opptaksregelverket. Her nemner vi dei mest sentrale.

⁶ Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (2023b)

⁷ Sandsør mfl. (2022)

⁸ Keute og Steen-Johnsen (2023a)

⁹ Meld. St. 14 (2022–2023)

1.3.1 Stortingsmelding om profesjonsutdanningane

Våren 2024 legg regjeringa fram ei melding til Stortinget om profesjonsutdanningane. Meldinga legg hovudvekt på dei rammeplanstyrte lærar-, ingeniør- og helse- og sosialfagutdanningane. Regjeringa legg fram tiltak som skal bidra til at utdanningane blir meir profesjonsnære og tett knytte til arbeidslivet. Universitet og høgskular skal få meir handlingsrom til å tilby attraktive utdanningar som er tilpassa den lokale rekrutteringssituasjonen. Utdanningstilbodet skal vere fleksibelt og desentralisert, sånn at det blir tilgjengeleg for fleire.

1.3.2 Utvikling av nytt IT-system for Samordna opptak

Samordna opptak står for gjennomføringa av opptaket til høgare utdanning. Dei digitale systema for å behandle søknader blei utvikla i 1990-åra og tidleg på 2000-talet. Systema er i dag utdaterte, har stor driftsrisiko, er lite brukarvennlege og oppfyller ikkje dagens lovkrav til datasystem. I 2023 blei det starta eit arbeid med å utvikle eit nytt IT-system for Samordna opptak. Målet med prosjektet er å utvikle eit sikkert, påliteleg og framtidretta system for opptaket til høgare utdanning og høgare yrkesfagleg utdanning. Planane legg til grunn at bruksområdet for systema kan bli utvida til å omfatte opptak til fleire typar utdanning i framtida. Sikt – Kunnskapssektorens tenesteleverandør og Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (HK-dir) held fram arbeidet i 2024.¹⁰

1.3.3 Fullføringsreforma i vidaregåande opplæring

Fullføringsreforma i vidaregåande opplæring inneheld ei lang rekke tiltak som skal bidra til at fleire fullfører VGO.¹¹ Målet er at alle som går inn i VGO, fullfører og blir kvalifiserte til arbeid og utdanning. Stortinget har vedteke ny opplæringslov, som etter planen trer i kraft hausten 2024. Då vil alle ha rett til opplæring fram til dei har fullført med studie- eller yrkeskompetanse. Dette vil innebære ei meir fleksibel vidaregåande opplæring og gjere det mogleg for fleire å fullføre.

1.3.4 Dimensjonering av høgare utdanning

I Meld. St. 14 (2022–2023) *Utsyn over kompetansebehovet i Norge* (utsynsmeldinga) la regjeringa fram sine forventningar til korleis høgare utdanning skal dimensjonierast i framtida for å møte kompetansebehova, og tiltak for å oppnå eit betre system for dimensjonering. For å dekke dei viktigaste kompetansebehova framover må heile utdanningssystemet innrettast og dimensjonierast slik at kapasiteten følger etterspurnaden frå utdanningssøkjande og behovet i arbeidslivet, på både kortare og lengre sikt. I høgare utdanning har universiteta og høgskulane og styresmaktene eit delt ansvar for å dimensjonere studietilbodet. Dei sentrale styresmaktene har eit ansvar for den samla utdanningskapasiteten og har dimensjonert dels på bakgrunn av studiesøking, dels ut frå særlege behov for arbeidskraft, og dels ut frå opptakskapasitet og praksiskapasitet, særleg i ein del profesjonsutdanningar. Ved universiteta og høgskulane har styra ansvar for å dimensjonere studieporteføljane i tråd med både studiesøkinga og arbeidsmarknadsbehova. Regjeringa forventar at universitet og høgskular innanfor porteføljen sin prioriterer ressursar til helsefag, IT og område som er viktige for det grøne skiftet. I tillegg forventar regjeringa at institusjonane gjer løpande vurderingar av framtidige kompetansebehov, både nasjonalt og regionalt, og vurderer tiltak for ei meir fleksibel og dynamisk utnytting av utdanningskapasiteten.¹²

Dimensjoneringa av høgare utdanning verkar inn på opptaket. Talet på tilgjengelege studie-plassar påverkar talet på tilbod til søkarane og dermed konkurransen om plassane. Samtidig kan ein ikkje berre auke talet på studie-plassar der det er høge søkartal, ettersom behovet i arbeidslivet og kapasiteten på institusjonane òg skal takast omsyn til.

1.4 Kunnskapsoppsummering

Til grunn for denne meldinga ligg eit kunnskapsgrunnlag som blir omtalt overordna her og referert i dei kapitla der det er relevant. Opptaksutvalets NOU 2022: 17 *Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler* og den påfølgande høyringa inngår som ein del av kunnskapsgrunnlaget. I tillegg er det dei siste åra utarbeidd ulike rapportar som ser på bestemte delar av opptakssystemet. Fleire av desse er utarbeidd på opp-

¹⁰ Prop. 1 S (2023–2024)

¹¹ Meld. St. 14 (2020–2021)

¹² Meld. St. 14 (2022–2023)

drag frå Kunnskapsdepartementet. Her omtaler vi nokre av dei mest sentrale rapportane.

1.4.1 NIFU: Opptak til høgere utdanning: En studie av konsekvensene av kvote og poengberegning med fokus på psykologi, medisin, jus og grunnskolelærerutdanning

Rapporten frå NIFU (Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning) omhandlar det norske systemet for opptak til høgare utdanning og ser på korleis karakterar og tilleggspoeng verkar inn på opptaket til nokre utvalde utdanningar.¹³ Rapporten blei bestilt av Kunnskapsdepartementet og var med på å danne grunnlaget for avgjerda om å sette ned eit utval til å sjå på heilskapen i opptakssystemet. NIFU fokuserer på fire utdanningar: psykologi-, medisin-, jus- og grunnskulelærerutdanninga. Ein fellesnemnar for dei tre første er at dei er studium med stor merksemd og konkurranse om plassane.

Dei viktigaste konklusjonane frå rapporten er knytte til alderspoeng og alderen på søkerane. Rapporten viser at alderspoeng har mykje å seie for kven som kjem inn på studium med stor konkurranse. Funna tilseier at fleire søkarar må vente på å bli eldre for å kome inn. Rapporten viser òg ein negativ samanheng mellom gjennomføring og alder. Yngre studentar fullfører fleire studiepoeng og gjennomfører studia sine raskare enn eldre studentar.

1.4.2 NOU 2022: 17 Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler

Mandatet og medlemmene til opptaksutvalet blei offentleg kjende 22. april 2021, og utvalet leverte rapporten sin til Kunnskapsdepartementet 1. desember 2022. Mandatet bad utvalet om å kome med forslag til eit nytt opptakssystem:

- som er lett å forstå for søkerane og som blir oppfatta som rettferdig
- som bidreg til at elevar i vidaregåande opplæring og andre kan ta gode og informerte val av fag og kome raskt i gang med utdanninga
- som bidreg til at ressursane i befolkninga blir utnytta best mogleg
- som bidreg til forståing av konkurransen om og fordelinga av studieplassane
- som bidreg til at vi får dekt kompetansebehova i arbeidslivet og som ikkje er til hinder for eit mangfaldig og kjønnsbalansert arbeidsliv
- som er effektivt og digitaliseringsvenleg

¹³ Hovdhaugen mfl. (2020)

Med utgangspunkt i mandatet la utvalet fram forslag til ein ny modell for opptak til høgare utdanning. Utvalet og kjeldene deira er eit særskilt sentralt kunnskapsgrunnlag og blir derfor referert gjennom meldinga. Forslaga utvalet kom med, er omtalte i dei kapitla der dei er relevante.

1.4.3 SSB-artiklar og tal frå Utdanningsdirektoratet

Våren 2023 gjorde SSB tre analysar av høvesvis privatistar¹⁴ som søker seg til studium med nivåkrav, privatistar som søker seg til studium med høge poenggrenser og personar som er privatistar i meir enn eitt år. Sentrale funn frå analysane er presenterte i tre artiklar.¹⁵ Utvalet i analysane var privatistar i skuleåra 2018–2019, 2019–2020 og 2020–2021. Artiklane gir nyttig informasjon om kven som er privatistar, og kor omfattande bruken av ordninga for å forbetre karakterar er. Her er nokre funn:

- Rundt 3 000 forbetningsprivatistar søker årleg studium med nivåkrav (som sjukepleiarutdanning, lærarutdanning, sivilingeniørutdanning ved NTNU). Omkring halvparten av dei søker sjukepleiarutdanninga.
- Blant søkerane til lærarutdanning og sjukepleiarutdanning er det høvesvis 40 og 30 prosent som ikkje klarer nivåkrava og derfor ikkje blir kvalifiserte til studia.
- Blant dei forbetningsprivatistane som klarer krava og blir kvalifiserte, er det over 60 prosent av søkerane til sjukepleiarutdanninga som ikkje får tilbod om plass.¹⁶
- Av dei som søkte seg til høgare utdanning i dei tre skuleåra 2018–2019, 2019–2020 og 2020–2021, var det i underkant av 3 000 personar (til saman for alle tre åra) som hadde prøvd å forbetre karakterar frå VGO i meir enn eitt år.
- 10 prosent av desse hadde vore privatistar tre år på rad.
- Dei vanlegaste faga denne gruppa ønskte å forbetre karakteren i, var matematikk og norsk, og dei søkte oftast sjukepleiarutdanninga, medisinstudiet eller master i rettsvitenskap.

Artiklane frå SSB bruker tal frå 2018–2021. Oppdaterte tal frå Utdanningsdirektoratet om priva-

¹⁴ Ein privatist er ein person som melder seg opp til eksamen i eit fag utan å følge ordinær undervisning i ein vidaregåande skule.

¹⁵ Keute og Steen-Johnsen (2023a) (2023b) (2023c)

¹⁶ Tala er nasjonale. Det er forskjellar mellom ulike institusjonar. Nokre institusjonar har stor konkurranse om studieplassane, medan andre ikkje får fylt opp plassane.

tisteksamenar i skuleåret 2022–2023 viser ein kraftig nedgang frå året før.¹⁷ Nedgangen er særleg stor blant forbetningsprivatistar. Det blei teke over 9 000 færre forbetningsprivatisteksamenar i 2022–2023 enn året før, ein nedgang på over 30 prosent. Det blei teke rundt 102 400 privatisteksamenar i skuleåret 2022–2023. Av desse blei 82 700 tekne av førstegongsprivatistar, medan om lag 19 700 blei tekne av forbetningsprivatistar. Det vil seie at 80 prosent av alle privatisteksamenar blei tekne av førstegongsprivatistar, som altså ikkje forbettrar karakterar.

Forbetningsprivatistar som søker seg til studium med nivåkrav

Artikkelen¹⁸ omtaler forbetningsprivatistar som søker seg til studium med nivåkrav. SSB framhevar at om lag 3 000 personar tek privatisteksamen og søker seg til studium med nivåkrav kvart år, og analysane viser at dette talet held seg stabilt i dei åra SSB har sett på.

Personar som er forbetningsprivatistar i meir enn eitt år

Artikkelen¹⁹ omtaler søkarar som er forbetningsprivatistar over fleire år. Frå 2018 til 2021 var det om lag 3 000 personar som var forbetningsprivatistar i meir enn eitt år. Artikkelen syner òg at dei vanlegaste faga å ta opp er matematikk og norsk. I underkant av 300 personar tok opp fag i alle dei tre åra.

Personar som søker seg til studium med høge poenggrenser

Artikkelen²⁰ tek føre seg privatistar som søker seg til eit utval av studium med høge poenggrenser over fleire år. Det som er i fokus, er eigenskapane til desse søkarane, og om dei kjem inn på utdanninga dei søker seg til. Ein av fire privatistar som søker studia som er valde ut i artikkelen, får tilbod om studieplass på førstevallet sitt. Dei fleste som får plass, takkar ja og begynner på studiet dei får plass på. Artikkelen viser vidare at ein stor del av privatistane som søker desse studia, er under 22 år, men at dei som søker sjukepleiarutdanninga, er noko eldre.

1.4.4 Vurderingar frå Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (HK-dir) og Utdanningsdirektoratet (Udir)

Etter at opptaksutvalet leverte sin NOU, blei både HK-dir og Udir bedde om å vurdere delar av forslaga frå utvalet. HK-dir har levert vurderingar om mellom anna opptaksprøver og karakterforbetring gjennom privatisteksamen. Udir har levert ein gjennomgang av konsekvensane som forslaga frå opptaksutvalet vil kunne ha for VGO dersom dei blir innførte.

Både vurderingane frå HK-dir og dei frå Udir må sjåast i lys av dei avgrensingane som låg til grunn då oppdraga blei gitt. Mellom anna var fleire av forslaga frå opptaksutvalet ikkje skildra detaljert.

1.5 Tiltaka og prioriteringane til regjeringa

Regjeringa meiner det trengst fleire endringar i regelverket for opptak til høgare utdanning for å løyse utfordringane som er omtalte i delkapittel 1.2, og for å nå måla som er skildra innleiingsvis.

Dei viktigaste hovudelementa i dagens modell for opptak skal bestå. Eit viktig omsyn regjeringa har teke i vurderingane sine, er å legge til rette for at fleire skal kome raskare i gang med høgare utdanning. Forslaget frå regjeringa er òg ei forenkling av dagens modell for opptak, som sikrar at vi får eit forståeleg, føreseieleg og rettferdig regelverk. Dessutan vil regjeringa sikre at søkarane framleis skal kunne få nye sjansar.

Under følger ei oppsummering av regjeringa sine forslag innanfor høvesvis kvalifisering og rangering. Sjå figur 1.1 for ein illustrasjon av regjeringa sitt forslag til modell for opptak til høgare utdanning.

1.5.1 Kvalifisering

Generell studiekompetanse (GSK) skal framleis vere det viktigaste grunnlaget for kvalifisering til høgare utdanning, og dei ulike måtane å oppnå GSK på skal bestå. Det same skal dei ulike unnataka frå GSK, slik som realkompetanse, dispensasjon og alternative opptak til enkelte studium, som forkurs og Y-veg. 23/5-regelen blir ført vidare som 23/6-regelen, der kravet om minst fem års arbeidserfaring og/eller utdanning blir avvikla. Talet «6» viser til fellesfaga norsk, engelsk, historie, samfunnskunnskap, matematikk og naturfag i VGO. Regelen skal berre gjelde for søkarar som

¹⁷ Utdanningsdirektoratet (2023b)

¹⁸ Keute og Steen-Johnsen (2023a)

¹⁹ Keute og Steen-Johnsen (2023c)

²⁰ Keute og Steen-Johnsen (2023b)

ikkje har oppnådd eit vitnemål med studiekompetanse frå VGO. Dei som har oppnådd GSK på andre grunnlag vil heller ikkje kunne dobbeltrangerast etter 23/6-regelen. Dette forenkler søknadsprosessen for søkarane og saksbehandlingen for universiteta og høgskulane.

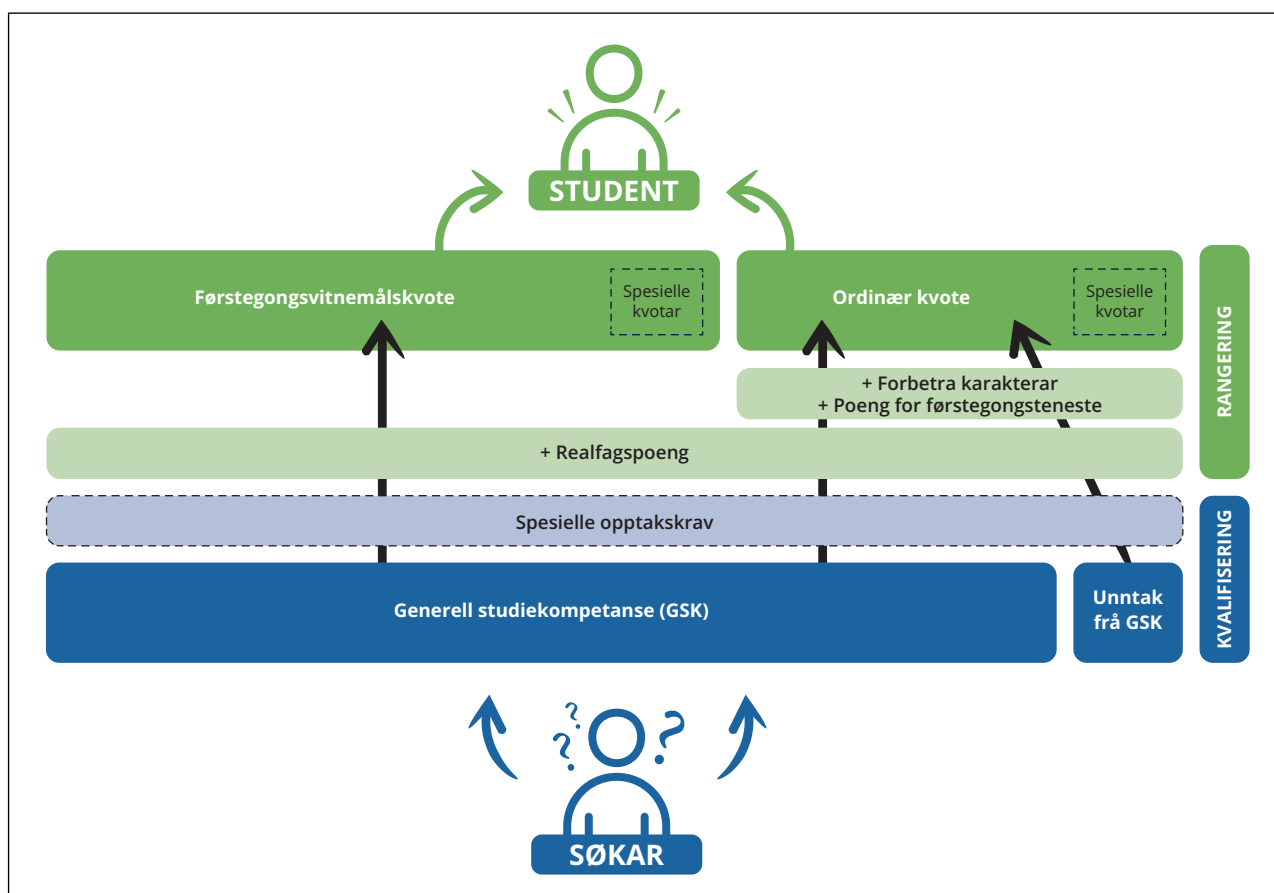
Dei spesielle opptakskrava blir i stor grad vidareførte. Moglegheita til å fastsette innhaldskrav og opptaksprøver til enkelte studium blir ført vidare, ettersom innhaldskrav og opptaksprøver er viktige for å sikre at studentane har visse kunnskapar og eigenskapar før dei startar på studia. Regjeringa foreslår å avvikle nivåkrava på sjukepleiarutdanningane, men behalde dei på lærarutdanningane. Regjeringa ønsker likevel å opne for at utdanningsinstitusjonar som ønsker det, kan få dispensasjon frå nivåkrava på lærarutdanningane, føresett at dei set i verk kompensierende tiltak som dei tilbyr studentar som ikkje oppfyller krava. Dette kan lette ein stadig meir krevjande rekrutteringssituasjon på viktige profesjonsutdanningar, samtidig som det sikrar at studentane og dei framtidige yrkesutøvarane har den kompetansen som krevst.

Les meir om regjeringa sine vurderingar og forslag innanfor kvalifisering i kapittel 2.

1.5.2 Rangering

Vitnemålet og karakterane frå VGO skal framleis vere grunnlaget for rangeringa av søkarane. Karakterar som grunnlag er enkelt å forhalde seg til for søkarane, det blir oppfatta som rettferdig, og det er ein effektiv måte å rangere mange søkarar på. Det er ein klar samheng mellom karakterane frå VGO og kor godt studentane opplever å vere førebudde på høgare utdanning.

Søkarane skal framleis ha moglegheit til å forbetre rangeringa si i opptaket til høgare utdanning. Opptaksutvalet foreslår å erstatte dagens ordning, der ein kan forbetre karakterane sine som privatist, med ei nasjonal rangerande opptaksprøve. På bakgrunn av oppdatert kunnskap om forbettringsprivatistar, om effektane forslaget kan ha på elevane i VGO, og om kostnader, ønsker regjeringa å behalde moglegheita for å forbetre karakterar. På bakgrunn av dette meiner regjeringa at det ikkje er grunnlag for å gå vidare med forslaget om ei nasjonal opptaksprøve no. Bruk av



Figur 1.1 Regjeringa sitt forslag til modell for opptak til høgare utdanning

Illustrasjon: Konsis.

lokale opptaksprøver på studium med mange søkarar og høge poenggrenser kan likevel vere formålstenleg, og regjeringa ønsker derfor å opne for utvida bruk av slike prøver.

Tilleggspoenga, både dei ein kan opparbeide seg i VGO, og dei ein kan skaffe seg seinare, gir fleire utfordringar i opptaket. Regjeringa ønsker derfor å redusere tilleggspoenga betydeleg. Tilleggspoenga for språkfag, alder, høgare utdanning, fagskule og folkehøgskule blir avvikla. Tilleggspoenga for realfag og militær-/siviltjeneste blir førte vidare, men blir reduserte for ikkje å gi eit uforholdsmessig utslag på poengsummane. Den betydelege reduksjonen i tilleggspoenga vil få ned dei høge poenggrensene ein ser på mange populære studium, og bidra til at fleire kan kome raskare i gang med høgare utdanning.

Ettersom moglegheita for å forbetre karakterar blir ført vidare, blir også ordninga med første-

gongsvitnemålskvote og ordinær kvote ført vidare. I tråd med målet om at søkarar skal kome raskare i gang med høgare utdanning, meiner regjeringa at det er grunnlag for å sjå på om førstegongsvitnemålskvoten bør bli større.

Regjeringa ønsker å føre vidare ordningane med spesielle kvotar for søkarar med samisk språkkompetanse, for søkarar med tilknytning til Nord-Noreg, og for søkarar med minoritetsbakgrunn. For å betre kjønnsbalansen på studium med stor ubalanse foreslår regjeringa å erstatte dagens ordning med kjønnspoeng med kvotar for kjønn. Samtidig vil regjeringa sjå til at det ikkje blir for stor karakterforskjell mellom dei som blir kvoterte inn på eit studium og dei som ikkje kjem inn på studiet, ved vurderinga av om det skal brukast spesielle kvotar.

Les meir om regjeringa sine vurderingar og forslag innanfor rangering i kapittel 3.

2 Kvalifisering i nytt regelverk for opptak

Eitt av hovudformåla med opptaksregelverket er å fastslå kva slags krav søkarar må oppfylle for å vere kvalifiserte, og kva grunnlag dei kan få opptak på. Det er dette som utgjer kvalifiseringsdelen i opptaksregelverket. Kvart år søker over 130 000 personar om opptak til høgare utdanning gjennom det samordna opptaket. Sjølv om dei fleste av desse har bakgrunn frå den vidaregåande opplæringa (VGO), er det òg mange som har andre vegar inn til høgare utdanning.

Dette kapittelet forklarar dagens regelverk for kvalifisering. Deretter følger ei oppsummering av forslaget frå opptaksutvalet. Til sist blir regjeringa sine vurderingar og forslag til endringar i regelverket presenterte. Dei overordna måla i kapittel 1 er førande for vurderingane og forslaga til endringar.

2.1 Dagens regelverk for kvalifisering

Før vi fekk eit felles regelverk og eit samordna opptak til grunnutdanningane, kunne universiteta og dei vitskaplege høgskulane sjølv fastsette opptaksreglar, inkludert om spesielle opptakskrav. Opptakskrava blei fastsette av styret ved den enkelte institusjonen, medan rangeringsreglane blei fastsette på avdelingsnivå. For høgskulesektoren var det departementet som fastsette opptaksreglane, og før 1992 var det mange ulike opptaksreglar. Det var mellom anna ulike nasjonale forskrifter for opptak til det som då blei kalla «yrkesutdanningar», under dette sjukepleiarutdanning, lærarutdanning, sosionomutdanning og ingeniørutdanning. I tillegg til ulike opptakskrav var det også ulike reglar for rangering, så det var vanskeleg for søkarar å orientere seg.

NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse* (Blegen-utvalet) tilrådde fagkrava som i dag ligg i generell studiekompetanse (GSK). GSK blei fastsett i november 1995, med verknad frå opptaket til studieåret 1996–1997 for universitet og høgskular. Det var vanskeleg å halde oversikt over den totale søkarmassen og dei aktuelle studietilboda. Dette kunne føre til at attraktive studieplassar blei ståande tomme, og at

kvalifiserte søkarar stod utan tilbod. Søkarar måtte legge fram dokumentasjon for kvar institusjon dei søkte om plass ved. Etter ei utgreiing i starten av 90-åra blei Samordna opptak etablert, med mål om å få oversikt over søkinga til høgare utdanning og at søkarane kunne sende inn éin søknad om opptak til fleire institusjonar og studiar samtidig.

Den gjeldande forskrifta om opptak til høgare utdanning (opptaksforskrifta) blei fastsett i januar 2017. Ho er basert på opptaksforskrifta frå januar 2007. Forskrifta som gjaldt før 2007 var – etter mange små endringar – svært komplisert. I 2006 blei det innført ei ny reform i grunnskule og vidaregåande opplæring, Kunnskapsløftet. Begge desse forholda danna eit viktig bakteppe for utviklinga av ei ny opptaksforskrift i 2007.

Dagens regelverk for kvalifisering deler kvalifiseringsgrunnlaget inn i generell studiekompetanse (GSK), unntak frå GSK og spesielle opptakskrav. Innanfor kvar av desse delane er det element som varetek ulike omsyn, og som samla utgjer regelverket for kvalifisering. Dei tre neste underkapitla omtaler kvar sin del av kvalifiseringsgrunnlaget.

I omtalen av regelverket er det vist til den nye universitets- og høgskulelova, lov 8. mars 2024 nr. 9 om universiteter og høyskoler. Lova gjeld frå 1. august 2024.

2.1.1 Generell studiekompetanse

Det generelle grunnlaget for opptak til høgare utdanning (generell studiekompetanse – GSK) er fastsett i universitets- og høgskulelova (uhl.) § 8-1 første ledd. Det generelle grunnlaget for å bli teken opp som student er fullført og bestått norsk studieførebuande VGO. GSK frå vidaregåande opplæring er i dag hovudvegen inn til høgare utdanning for fleirtalet av dei som søker om opptak til universitet og høgskular.

I dag finst det fleire måtar å oppnå GSK på. Ein oppnår GSK gjennom fullført vidaregåande opplæring (studieførebuande program). Det er òg mogleg å oppnå GSK gjennom fullført yrkesfag med påbygging til GSK. Dei aller fleste av søkarane til

høgare utdanning har kvalifisert seg via éin av desse to vegane.

Vidare kan ein oppnå GSK gjennom den såkalla 23/5-regelen. Universitets- og høgskulelova § 8-1 andre ledd gir Kunnskapsdepartementet høve til å fastsette at også anna utdanning, eller ein kombinasjon av utdanning og yrkespraksis, kan vere eit generelt opptaksgrunnlag. Dette er gjort i opptaksforskrifta. Dette opptaksgrunnlaget gjeld for søkarar som ikkje har oppnådd eit vitnemål frå norsk VGO med dei fastsette krava til fagsamansetting og timestfordeling. I forskrifta står det at søkarar som har fylt 23 år i løpet av opptaksåret, som oppfyller fagkrava og timestfordelingstallet og som kan dokumentere minimum fem års heiltids arbeidserfaring og/eller utdanning, òg kan få generelt opptaksgrunnlag. Omsorg for barn og militær førstegangsteneste eller sivilteneste kan reknast som arbeidserfaring. Som utdanning gjeld bestått årstrinn i VGO, godkjend årskurs frå folkehøgskule og/eller eksamen frå universitet, høgskular og fagskular som har vart i minst eitt år.

For å kvalifisere til GSK gjennom fullført VGO med studie- eller yrkeskompetanse eller 23/5-regelen, må ein oppfylle krava til fag- og timestfordeling som følger av opptaksforskrifta § 2-1 første ledd. Søkarar må normalt ha bestått faga norsk med 393 timar, matematikk med 224 timar, engelsk, historie og naturfag med 140 timar kvar og til slutt samfunnskunnskap med 84 timar.

Fullført høgare utdanning og fagskuleutdanning med eit visst omfang gir òg grunnlag for GSK. Universitets- og høgskuleutdanning som omfattar minimum 60 studiepoeng (tilsvarande eitt studieår) gir generell studiekompetanse. Søkarane dette gjeld, må ha fått opptak til høgare utdanning gjennom ei av unntaksbestemmingane. Ein søkar med vitnemål frå vidaregåande opplæring som gir GSK, kan ikkje få opptak basert på bestått høgare utdanning. På same måte kan fullført fagskuleutdanning med eit omfang på 120 studiepoeng (tilsvarande to studieår) gi GSK. Grunngevingane bak desse reglane er mellom anna at dei som har fullført utdanning på desse nivåa og med dette omfanget, har demonstrert i tilstrekkeleg grad at dei er kvalifiserte og i stand til å gjennomføre høgare utdanning.

I tillegg er søkarar kvalifiserte for opptak til norsk høgare utdanning om dei har bestått VGO opplæring frå eitt av dei andre nordiske landa, utan tilleggskrav om norsk, når den vidaregåande opplæringa gir generelt opptaksgrunnlag til universitet og høgskular i det aktuelle landet. Søkarar som har utanlandsk utdanning frå eit land utanfor

Norden må, i tillegg til å dokumentere bestått utdanning på nivå med norsk VGO som gir studiekompetanse i samsvar med GSU-lista (generell studiekompetanse for utanlandske søkarar)¹, dokumentere kunnskapar i engelsk på eit nærare definert nivå, jf. tredje ledd i forskrifta § 2-2. Det er også eit krav om å dokumentere kunnskapar i norsk på eit nærare definert nivå, jf. andre ledd. Krav om norskkunnskapar gjeld ikkje for søkarar som skal takast opp til framandspråklege utdanningsprogram, utdanningsprogram der samisk er undervisningsspråk, og for studentar som deltek i internasjonale utvekslingsprogram, jf. sjuande ledd.

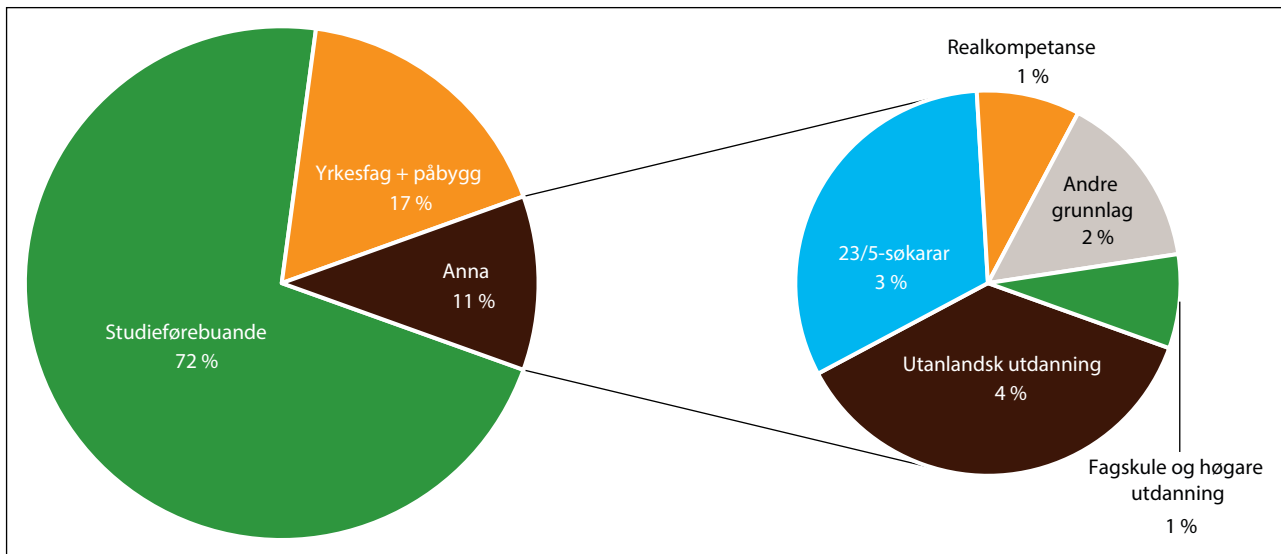
Den store majoriteten av dei som kvalifiserer seg til høgare utdanning, gjer det gjennom fullført VGO med studiekompetanse (studieførebuande program eller yrkesfag med påbygging til GSK). I 2023 gjaldt dette 89 prosent av alle kvalifiserte søkarar i det samordna opptaket. 11 prosent av søkarane kvalifiserte seg på ein annan måte, og dei fleste blant desse var søkarar med godkjend utanlandsk utdanning (4 prosent) og dei som blei kvalifiserte etter 23/5-regelen (3 prosent). Om lag 1 prosent av søkarane i 2021 kvalifiserte seg via fullført høgare utdanning eller fagskuleutdanning.² Sjå figur 2.1 for fordelinga av søkarane på dei ulike kvalifiseringsgrunnlag.

2.1.2 Unntak frå generell studiekompetanse

Det følger av universitets- og høgskulelova §§ 8-1 og 8-2 at departementet kan gi forskrift om unntak og dispensasjon frå kravet om generell studiekompetanse og at utdanningsinstitusjonane på visse vilkår kan gi søkarar unntak frå kravet om generell studiekompetanse. Denne moglegheita er innført for å vareta mindre søkargrupper som av ulike årsaker ikkje kan oppnå eller treng GSK. Det finst i dag fleire føresegner som gir unntak frå kravet om GSK, sjølv om GSK er hovudvegen for kvalifisering. Søkarar kan få unntak på grunnlag av realkompetanse, dispensasjon frå fag i den norske vidaregåande opplæringa, Y-vegen og forkurs til ingeniør- og maritime utdanningar. Søkarar kan òg få unntak frå kravet om GSK for opptak til enkeltstudium, til dømes språkfag i samisk, finsk og kvensk, og kunstfag. Det er få søkarar som kvalifiserer seg gjennom desse unntaka.

¹ GSU-lista er bindande ved opptak til lågare grad ved universiteter og høgskular i samsvar med opptaksforskrifta § 2-2 åttande ledd.

² HK-dir (2024). Tal bestilt av Kunnskapsdepartementet. Ikkje publisert.



Figur 2.1 Kvalifiserte søkarar i 2023-opptaket fordelt på kvalifiseringsgrunnlag

Kjelde: HK-dir (2024). Tal bestilt av Kunnskapsdepartementet. Ikkje publisert.

Unntak på grunnlag av realkompetanse

Utdanningsinstitusjonane kan gi søkarar som er 25 år eller eldre i opptaksåret, og som ikkje har generell studiekompetanse, opptak til enkeltstudium dersom dei på grunnlag av realkompetanse har dei nødvendige faglege føresetnadene for det aktuelle studiet. Føresegna om opptak og fritak på grunnlag av realkompetansevurdering blei innført ved ei lovending som tredde i kraft 1. januar 2001.³ Realkompetanse er ofte omtalt som dokumentert kunnskap, ferdigheiter og generell kompetanse tileigna uavhengig av læringsarena, gjennom formell, ikkje-formell og uformell læring. Institusjonane må vurdere kompetansen opp mot det faget søkaren ønsker å studere, under dette vurdere om søkaren har den faglege føresetnaden for å kunne gjennomføre det aktuelle studiet, jf. forskrifta § 3-1 tredje ledd.

Unntak på grunnlag av dispensasjon

Utdanningsinstitusjonane kan i særskilde tilfelle gjere unntak frå føresegna om generell studiekompetanse, jf. nærare skildring i opptaksforskrifta § 3-2. Det følger av omtalen av denne føresegna i Rundskriv F-01-23 at formålet med dispensasjonstilgangen er å hindre openberr urimeleg behandling av enkeltsøkarar. Det er lagt til grunn at denne føresegna berre kan brukast i tilfelle der heilt spesielle omsyn gjer seg gjeldande. Akkurat

som for opptak på grunnlag av realkompetanse, må det vurderast konkret om søkaren har faglege føresetnader for det studiet han eller ho søker opptak til. Det må godtgjerast at søkaren har dei nødvendige faglege føresetnadene for å gjennomføre det aktuelle studiet. Dokumentasjon kan til dømes vere attest frå lege, anna helsepersonell, pedagogisk-psykologisk teneste eller tilsvarande. To vilkår må vere oppfylte før dispensasjon kan innvilgast. For det første må det vurderast om det ligg føre varig sjukdom, funksjonsnedsetjing eller liknande tilstand. Dette er eit absolutt krav. For det andre må det vurderast om tilstanden til søkaren er av ein slik karakter at det ikkje har vore mogleg for han eller ho å oppfylle enkelte krav til generell studiekompetanse.

Unntak for opptak til visse typar studium

Det følger av universitets- og høgskulelova § 8-1 tredje ledd at departementet i forskrift kan gjere unntak frå krava til generell studiekompetanse for enkelte studium eller fag. Dette er gjort i opptaksforskrifta. Unntak frå kravet om generell studiekompetanse skal berre gjerast i heilt spesielle tilfelle, og dette skal praktiserast strengt. Det første unntaket frå kravet om generell studiekompetanse er for opptak til enkelte arkitekturfag og tekniske fag. Det finst òg unntak for opptak til nokre integrerte masterstudium der søkarane har bestått nærare angitte forkurs og til enkelte språkfag der søkaren har samisk, finsk eller kvensk tilknytning. Det mest brukte unntaket gjeld opptak til

³ Ot.prp. nr. 58 (1999–2000)

kunstfag, der enkelte søkarar med spesielle faglege evner kan få opptak utan å ha generell studiekompetanse dersom dei oppfyller spesielle faglege krav fastsette av utdanningsinstitusjonen. Ofte vil dette vere ei opptaksprøve innanfor det aktuelle fagområdet.

Y-vegen

Eit anna unntak er Y-vegen. Opptak til studium gjennom Y-vegen føreset at søkaren har relevant fagbrev, sveinebrev eller yrkeskompetanse frå VGO. Gjennom Y-vegen kan ein få opptak på enkelte definerte utdanningar som er spesielt tilrettelagde for søkarar som har relevant fagbrev frå vidaregåande opplæring, men ikkje GSK. Y-vegen blei opphavleg starta som eit forsøk på grunn av sviktande rekruttering ved enkelte ingeniørutdanningar. Han blei fastsett som ein alternativ veg til opptak på spesielt tilrettelagde ingeniørutdanning i 2007. Etter forslag frå enkelte institusjonar har det seinare blitt etablert fleire tilbod baserte på relevant fagbrev, primært innanfor teknologiske fag og som tiltak for å få fleire søkarar til studium der fagmiljøa har slite med rekrutteringa.

2.1.3 Spesielle opptakskrav

Sjølv om GSK er hovudgrunnlaget for kvalifisering, finst det i dagens regelverk òg spesielle opptakskrav til visse studium, som søkarar må oppfylle i tillegg til og i staden for GSK. Spesielle opptakskrav blir brukte i tilfelle der ein føreset at søkarane må ha særlege kunnskapar eller ferdigheiter for å kunne gjennomføre studiet.

Kunnskapsdepartementet kan fastsette spesielle opptakskrav når omsynet til gjennomføringa av studiet eller utøvinga av yrket gjer det nødvendig, jf. universitets- og høgskulelova § 8-1 femte ledd. Dette følger av kapittel 4 i opptaksforskrifta og gjeld for opptak til alle grunnutdanningar ved universitet og høgskular. Utdanningsinstitusjonar som ønsker å innføre spesielle opptakskrav for grunnutdanningar, har høve til å gjere det etter søknad til og vedtak frå departementet. Det følger av universitets- og høgskulelova § 17-1 at departementet – etter innstilling frå styret ved utdanningsinstitusjonen – kan vedta at det kan gjerast avvik frå lova og forskriftene til lova i samband med tidsavgrensa pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Gjeldande forsøksordningar som inneber spesielle opptakskrav, kjem fram av opptaksforskrifta kapittel 4, der det er fastsett kva studium og kva tidsperiode det gjeld for.

Det er i hovudsak tre typar spesielle opptakskrav. Den første er *innhaldskrav*, som krev at søkaren har bestått bestemte fag eller annan kvalifikasjon som blir rekna som nødvendig for å gjennomføre utdanninga, til dømes fysikk for sivilingeniørstudiet. Den andre er *nivåkrav*, som krev at søkaren har oppnådd eit fastsett minimum av skulepoeng og/eller karakterar i enkelte fag, til dømes karakterkrav i opptaket til lærar- og sjukepleiarutdanningane. Til nokre studium kan søkarar oppfylle nivåkrav gjennom innhaldskrav, til dømes ved opptak til grunnskulelærar- og dei 5-årige lektorutdanningane der karakterkravet i fellesfaget matematikk ikkje gjeld for søkarar som har bestått programfag i matematikk med eit omfang på minst 140 timar eller tilsvarande. Den tredje er lokale *opptaksprøver*, som kan brukast der ein vurderer det som nødvendig at søkarane har visse eigenskapar eller evner før dei startar på studiet, til dømes i opptak til enkelte kunstfag. I dag har om lag 39 prosent av alle studium spesielle opptakskrav, det vil seie innhaldskrav, nivåkrav eller lokale opptaksprøver.⁴

Det er lang tradisjon for å krevje spesielle fag frå VGO for opptak til enkelte studium. Departementet har sidan 1995 hatt myndigheit til å fastsette spesielle opptakskrav. Det har vore eit prinsipp i arbeidet til departementet at tilnærma like studium skal ha dei same opptakskrava. Tidlegare var det som regel fagmiljøa sjølv som foreslo spesielle opptakskrav (også unntak frå krav om GSK), og institusjonane søker framleis om nye opptakskrav kvart år, men i dei seinare åra er nivåkrav fleire gongar innførte frå nasjonalt hald. I 2004 foreslo Kunnskapsdepartementet å fastsette nivåkrav (poeng- og karakterkrav) til lærarutdanningar. Bakgrunnen var omsynet til kvalitet og gjennomføring. Målet med forslaget var å heve statusen til og samtidig styrke kvaliteten i utdanninga og å få betre kandidatar.

Forslaget blei vedteke i 2005, og frå opptaket hausten 2005 blei det innført krav om karakteren 3 i norsk og matematikk og 35 skulepoeng for opptak til allmennlærerutdanninga. Frå 2009 blei dei same krava innførte for opptak til den femårige, integrerte lektorutdanninga, og frå 2015 blei dei òg innførte for opptak til den treårige faglærerutdanninga i praktiske og estetiske fag. Frå hausten 2016 blei kravet om karakteren 3 i matematikk erstatta med eit krav om karakteren 4 for opptak til grunnskulelærerutdanningane og lektorutdanninga. Då lærarutdanninga i praktiske

⁴ HK-dir (2024). Tal bestilt av Kunnskapsdepartementet. Ikkje publisert.

og estetiske fag blei masterutdanning i 2021, kom det krav om at dei som vel matematikk i denne utdanninga, må ha karakter 4 i faget. Dette er regulert i forskrift om rammeplan for utdanninga og ikkje i opptaksforskrifta. Frå våren 2022 endra regjeringa opptakskrava til grunnskulelærerutdanningane og lektorutdanninga. Bakgrunnen var at regjeringa ønska meir treffsikre opptakskrav som både varetek omsyna til rekruttering og høge krav til søkarane. Etter dette må søkarar enten ha minst 40 skulepoeng og karakteren 3 i matematikk og norsk, eller minst 35 skulepoeng og 3 i norsk og 4 i matematikk. Karakterkravet i matematikk gjeld for dei som har matematikk som fellesfag, ikkje for dei som har det som programfag. Dagens spesielle opptakskrav til lærarutdanningar er nærare omtalt i § 4-7 i opptaksforskrifta.

I 2014 inviterte Kunnskapsdepartementet universitet og høgskular til å søke om forsøksordningar med spesielle opptakskrav til fleire studium. Det er no fastsett opptakskrav ut over kravet om GSK til ei rekke studieprogram. Det gjeld til dømes kravet om programfag i realfag for opptak til medisin, odontologi, ernæring, farmasi, informatikk og ingeniørutdanning, karakterkravet for opptak til grunnskulelærerutdanning og femårig integrert lektorutdanning og dessutan opptaksprøve ved enkelte kunstutdanningar. I tillegg til opptaksprøver til kunstoffag har Stortinget tidlegare bede departementet om å opne for at utdanningsinstitusjonar som ønsker det, skal kunne bruke intervju ved opptak til lærarutdanningar. Ei slik moglegheit er lagd inn i opptaksforskrifta, men det er førebels ingen institusjonar som har varsla at dei vil ta ho i bruk.

Det er òg sett nivåkrav til sjukepleiarutdanninga. Frå opptaket til studieåret 2017–2018 fekk OsloMet, etter søknad, ei forsøksordning med å krevje minimum gjennomsnittskarakteren 3 i norsk for opptak til sjukepleiarutdanninga si. Frå opptaket til studieåret 2019–2020 blei det innført eit krav om minimum gjennomsnittskarakteren 3 i matte og 3 i norsk for opptak til sjukepleiarutdanninga. Nivåkrava til lærar- og sjukepleiarutdanningane er i dag nasjonale og gjeld for opptak ved alle institusjonar. Ut over desse har enkelte institusjonar etter søknad fastsett lokale nivåkrav til nokre studium i opptaksforskrifta. Eit døme på det er kravet om minimum karakteren 4 i matematikk R2 (realfagsmatematikk) for opptak til ei rekke sivilingeniørutdanningar ved NTNU, som har blitt praktisert sidan studieåret 2007–2008.

2.2 Forslag frå opptaksutvalet

Opptaksutvalet vurderer at dagens regelverk for kvalifisering i hovudsak fungerer godt og derfor i stor grad bør først vidare. Utvalet foreslår likevel nokre få endringar. Det mest vesentlege forslaget er å avvikle nivåkrava. Tabell 2.1 nedanfor gir ei forenkla oppsummering av forslaga frå utvalet.

2.2.1 Generell studiekompetanse og unntaka frå GSK

Utvalet foreslår å føre vidare dagens ordning med GSK. Dei viser til at ordninga fungerer godt og er praktisk og effektiv for organiseringa og gjennomføringa av opptaket. GSK, som er det kvalifiseringsgrunnlaget dei aller fleste oppnår gjennom VGO og kvalifiserer seg til høgare utdanning med, sikrar at søkarane har eit visst nivå på kompetansen sin og eit visst felles fagleg innhald. Dessutan er det en ei føreseieleg ordning for søkarane.

Utvalet foreslår òg å føre vidare dei alternative måtane å oppnå GSK på, under dette 23/5-regelen, fullført høgare utdanning, fullført fagskuleutdanning og utanlandsk utdanning. Utvalet meiner at også søkarar utan GSK oppnådd i vidaregåande opplæring kan ha eit likeverdig kompetansenivå og vere like førebudde til å starte på høgare utdanning. Dei viser vidare til at samfunnet vil ha stort behov for arbeidskraft med høgare utdanning også framover, og til at det blir stadig viktigare at arbeidstakarar har høve til å omstille seg og lære heile livet.

Utvalet foreslår å fjerne kravet om å dokumentere minst fem års arbeidserfaring og/eller utdanning i 23/5-regelen og døype han om til 23/6-regelen (krav om at ein må vere 23 år eller eldre og ha bestått dei 6 fellesfaga). Utvalet viser til at dette er eit forenklande tiltak, sidan dei aller fleste som søker på dette grunnlaget og oppfyller fagkravet og alderskravet, uansett oppfyller kravet om minst fem års arbeidserfaring og/eller utdanning.

Utvalet foreslår òg å føre vidare unntaka frå kravet om generell studiekompetanse. Dei søkarane det gjeld, utgjer ein liten del av studentgruppa, og utvalet vurderer det slik at det er viktig for desse søkarane å framleis ha ein veg inn til høgare utdanning. Utvalet meiner at unntaksordningane framleis berre bør gi søkarane tilgang til studium der dei har relevant kompetanse og nødvendige føresetnader for å fullføre utdanningsløpet. Dette inneber at det, som i dag, må gjerast ei separat vurdering for kvart studium slike søkarar har søkt på.

Tabell 2.1 Forenkla oppsummering av dagens regelverk og forslaga frå utvalet

	Dagens regelverk	Forslag frå utvalet
	Bestått 3-årig vidaregåande opplæring	Vidareføre
	Bestått yrkesfag med påbygging til GSK	Vidareføre
<i>Moglege vegar å gå for å oppnå GSK</i>	23/5-regelen	Vidareføre utan krav om minst 5 års arbeidserfaring og/eller utdanning
	Bestått studium i høgare utdanning (60 poeng)	Vidareføre
	Bestått godkjend fagskuleutdanning (120 poeng)	Vidareføre
	Bestått godkjend utanlandsk utdanning	Vidareføre
<i>Unntak frå kravet om GSK</i>	Dispensasjon	Vidareføre
	Realkompetanse	Vidareføre
	Y-vegen til enkeltstudium	Vidareføre
	Forkurs til ingeniør- og maritime utdanningar	Vidareføre
	Språkfag i samisk, finsk og kvensk	Vidareføre
	Kunstoffag	Vidareføre
<i>Spesielle opptakskrav</i>	Innhaldskrav (fagkrav)	Vidareføre
	Lokale opptaksprøver (til t.d. kunstoffag)	Vidareføre
	Nivåkrav (poeng- og karakterkrav)	Avvikle

2.2.2 Spesielle opptakskrav

Utvalet foreslår å føre vidare innhaldskrav og lokale opptaksprøver, men avvikle nivåkrav. Slik utvalet vurderer det, er innhaldskrav og lokale opptaksprøver nødvendige for å sikre at søkarane har dei faglege føresetnadene for å kunne takast opp til og gjennomføre enkelte studium. Forslaget om å avvikle nivåkrav er den største endringa i kvalifiseringsregelverket. Utvalet meiner at det kan bidra til å styrke GSK og samtidig møte behovet for ein enkel og heilskapleg opptaksmodell der GSK er det primære grunnlaget for kvalifisering.

Utvalet meiner vidare at nivåkrav blei innførte på svakt grunnlag, mellom anna med mål om å auke statusen og rekrutteringa til visse utdanningar, auke gjennomføringa og dessutan utdanne gode yrkesutøvarar. Utvalet viser til at dei fleste med lågast poengsum som startar på høgare utdanning, også gjennomfører. Vidare viser utvalet til at institusjonane har ansvar for å sikre god gjennomføring og kvalitet blant studentane. Forslaget har direkte samanheng med forslaget om å fjerne høvet til å forbetre karakterar. Sjå nærare omtale av karakterforbetring i kapittel 3 om rangeringsregelverket.

2.3 Vurderingane og tiltaka til regjeringa

Kvalifisering er som nemnt innleiingsvis ein nødvendig føresetnad som søkarane må oppfylle for å kunne konkurrere om å få tilbod om studieplass i høgare utdanning.

Måla om at regelverket skal vere enkelt, forståeleg og rettferdig, og legge til rette for at folk skal kome raskt i gang med høgare utdanning og jobb, gjeld for kvalifisering så vel som rangering. Desse måla er førande for vurderingane til regjeringa. Det er viktig at regelverket ikkje består av unødvendige og kompliserte element som medfører uheldige konsekvensar for den enkelte, samfunnet eller institusjonane. Regelverket bør utformast slik at dei som er kvalifiserte og ønsker å kome tidlegare inn på høgare utdanning, kan gjere det utan at regelverket blir ei hindring. Samtidig bør regelverket òg sikre at eldre søkarar som ønsker å starte på høgare utdanning seinare i livet, har høve til det. Tiltaka som blir foreslått nedanfor, har regjeringa kome fram til etter ei heilskapleg vurdering og avvegingar av ulike omsyn.

2.3.1 Generell studiekompetanse og unntaka frå GSK

Regjeringa deler vurderinga til opptaksutvalet om at generell studiekompetanse (GSK) i hovudsak fungerer godt som grunnlag for kvalifisering til høgare utdanning og derfor bør først vidare. GSK som grunnlag sikrar at alle søkarane har eit visst nivå på kompetansen sin og eit visst felles fagleg innhald. Dessutan er det ei føreseieleg ordning for søkarane. I tillegg er ordninga med GSK praktisk og effektiv for gjennomføringa av dei årlege opptaka.

Vidare vurderer regjeringa at det er ein styrke at det er fleire alternative måtar å oppnå GSK på. GSK oppnådd i vidaregåande opplæring er, og vil framleis vere, hovudgrunnlaget for kvalifisering til høgare utdanning. Samtidig er det av fleire grunner viktig at andre opptaksgrunnlag, som 23/5-regelen, fullført høgare utdanning, fullført yrkesfagleg utdanning og godkjend utanlandsk utdanning, blir førte vidare som moglege grunnlag for kvalifisering til GSK. Desse sikrar at høgare utdanning som eit offentlege gode er tilgjengeleg for eit breitt spekter av søkargrupper med ulik kompetanse, ulike erfaringar og ulik alderssammansetting. Vidare bidreg krava som blir stilte i dei enkelte føresegnene, til at søkarane med desse kvalifiseringsgrunnlaga har dei nødvendige føresetnadene for å gjennomføre studia dei er tekne opp til. Dessutan er det relativt få søkarar med desse kvalifiseringsgrunnlaga, men det er, som opptaksutvalet påpeiker, viktig å oppretthalde desse unntaka for dei få søkarane det gjeld.

Regjeringa vurderer at det er eit godt tiltak å vidareføre 23/5-regelen i ei justert form utan kravet om minst fem års arbeidserfaring og/eller utdanning, slik opptaksutvalet foreslår. Endringa vil bidra til at eldre søkarar som ønsker å søke seg inn på høgare utdanning gjennom ordninga, framleis har den moglegheita, samtidig som ho blir forenkla. Ettersom ein stor del av dei som er 23 år eller eldre og har dei nødvendige faga, oppfyller praksiskravet, er dette først og fremst eit forenkla og effektiviserande tiltak for søkarar så vel som institusjonar, som vil få eit redusert behov for manuell saksbehandling av desse søkarane.

23/5-regelen blei opphavleg innført som ein måte å ta omsyn til eldre søkarar på, slik at dei kan kvalifisere seg til høgare utdanning utan å måtte ta opp alle faga i VGO. Regelen skal framleis ha denne hovudfunksjonen. I dag blir regelen brukt av mange som allereie er kvalifiserte, men som ønsker å forbetre poengsummen sin på vitnemålet ved opptak på grunn av moglegheita for dobbel-

trangering. Dobbelttrangering inneber at søkarar kan bli rangerte på grunnlag av både den samla poengsummen for alle fag på vitnemålet og poengsummen for berre dei seks fellesfaga som utgjer ein del av kravet i 23/5-regelen. Søkarar etter 23/5-regelen kan forbetre rangeringsposisjonen sin kraftig gjennom å forbetre nokre av dei seks faga. Dobbelttrangering blir diskutert i kapittel 3.

Ordninga med unntak frå kravet om GSK har kome til for å vareta søkargrupper som av ulike årsaker ikkje kan oppnå eller treng GSK for å bli tekne opp til bestemte studium, men som likevel blir vurderte som kvalifiserte for dei aktuelle studia. Sjølv om det er ein svært liten del av søkarane som kvalifiserer seg gjennom unntaksreglane, er det viktig at dei blir vidareført for å sikre at enkelte søkargrupper, til dømes dei med dyskalkuli og dysleksi, framleis skal ha høve til å delta i høgare utdanning. Til liks med utvalet vurderer regjeringa det slik at alle unntaksreglane bør først vidare utan endringar.

2.3.2 Spesielle opptakskrav

Sjølv om GSK er hovudgrunnlaget for kvalifisering, finst det i dag spesielle opptakskrav for nokre studium, enten i tillegg til eller i staden for GSK. Spesielle opptakskrav har til hensikt å gi ein viss fleksibilitet som kan bidra til at det blir stilt passende krav om kvalifisering til ulike studium. Regjeringa anerkjenner at det er nødvendig med spesielle opptakskrav til visse studium på grunn av eigenarta ved desse studia. Samtidig deler regjeringa utvalet si vurdering av at den utbreidde bruken av spesielle opptakskrav svekker prinsippet om at GSK skal vere hovudgrunnlaget for kvalifisering og i utgangspunktet gi brei tilgang til høgare utdanning.

I vurderinga av om dei spesielle opptakskrava fungerer etter hensikta, er det viktig å skilje mellom dei tre ulike spesielle krava, det vil seie innhaldskrav, nivåkrav og lokale opptaksprøver. Regjeringa er samd med utvalet i at spesielle opptakskrav i form av innhaldskrav og opptaksprøver bør først vidare. Innhaldskrav er ein viktig føresetnad for å sikre gjennomføringa på studium der det blir rekna som nødvendig at studentane har kjennskap til visse fagområde før dei startar. Innhaldskrav sikrar at studentane er kvalifiserte og har dei nødvendige føresetnadene for å kunne gjennomføre studia. Lokale opptaksprøver, som i dag blir brukte på nokre studium enten i tillegg til eller i staden for GSK, har også den same funksjonen. Regjeringa meiner at det er rett å føre vidare desse spesielle krava.

Spesielle opptakskrav i form av nivåkrav har vore omstridde etter at dei blei innførte for lærar- og sjukepleiarutdanningane. Regjeringa anerkjenner utfordringane utvalet peiker på i si vurdering av nivåkrava. Samtidig meiner regjeringa at ein må balansere fleire omsyn i denne saka. Argumenta for nivåkrava er at dei fører til betre kvalitet, betre gjennomføring og betre yrkesutøvarar. Men det er vanskeleg å måle den faktiske effekten nivåkrava har for sluttkompetansen til uteksaminerte kandidatar. Det kan ta mange år før ein kan sjå dei moglege effektane for yrkesutøvarane. Etter at nivåkrava har blitt innførte, og seinare skjerpja, er det tendensar til at gjennomføringa av grunnskulelærar- og lektorutdanningane har gått fram. Om vi skulle sjå betre kvalitet og gjennomføring er det ikkje gitt at betringa er ein følge av nivåkrava, eller om det er andre variablar som er årsaka.

Innføringa av nivåkrava har òg medført ei rekke utfordringar. For det første har det bidratt til å svekke GSK som hovudvegen for kvalifisering. For det andre kan nivåkrav hindre nokre av institusjonane i å fylle opp dei planlagde studie-plassane sine på enkelte studium, ettersom nokre av søkarane med GSK ikkje oppfyller krava.⁵ For det tredje har nivåkrav ført til at søkarar som søker seg inn på studium med nivåkrav og ikkje oppfyller krava, må bruke tid og ressursar på å forbetre karakterar i fag dei i fleire tilfelle allereie har fullført og bestått.⁶ Dette går ut over både søkarane og samfunnet og medfører dårleg utnytting av ressursar.

I dag har vi ikkje eit godt, samla kunnskapsgrunnlag om effektane av dei nasjonale nivåkrava for opptak til lærar- og sjukepleiarutdanningane. Høyringsinnspel til regjeringa sitt arbeid med oppfølginga av NOU-en frå opptaksutvalet spriker, særleg når det gjeld nivåkrav til lærar- og sjukepleiarutdanningane. Innspel illustrerer at institusjonane har ulike erfaringar og føresetnader i rekrutteringa av nye studentar, og at nivåkrava gir seg ulike utslag for dei. Regjeringa meiner at ulike vilkår og utfordringar mellom utdanningane kan grunnngi ei differensiering av dei nasjonale krava.

Lokale nivåkrav ved enkelte studium

Regjeringa har eit mål om at regelverket skal bli enklare. Like studium bør ha så like kvalifiseringskrav som mogleg, og oppnådd GSK bør gi tilgang til så mange studium som mogleg. Kvalitetskrav som blir stilte til framtidige yrkesutøvarar bør i hovudsak ikkje stillast med grunnlag i karakterane dei oppnådde i VGO, men skal kome til i løpet av utdanningsløpet i høgare utdanning. Samtidig er det dokumentert at nivåkrav til ein viss grad bidreg til høgare gjennomføringsgrad ved enkelte av studia som i dag har slik krav.

Regjeringa meiner at lokale nivåkrav til enkeltstudium bør først vidare. Lokale nivåkrav er noko institusjonane sjølv søker departementet om og får vedtak om å innføre. Regjeringa understrekar likevel at dei bør framleis praktiserast strengt, etter vedtak frå departementet, og berre der dei blir vurderte som strengt nødvendige og har dokumenterte positive effektar. Dessutan meiner regjeringa at lokale nivåkrav kan først vidare fordi det ikkje har medført nokre større utfordringar, under dette rekrutteringsutfordringar.

Nasjonale nivåkrav for sjukepleiarutdanninga

Nivåkrav for sjukepleiarutdanninga blei innført for å auke gjennomføring i utdanninga og for å gi betre sjukepleiarar. Det er lite som tyder på at ein har oppnådd betre gjennomføring og kvalitet ved å innføre nivåkrav. Samtidig har tiltaket ulemper. Regjeringa foreslår derfor å fjerne dei nasjonale nivåkrava for sjukepleiarutdanninga.

Nivåkravet i matematikk var tenkt å bidra til betre legemiddelhandtering i yrkesutøvinga, medan nivåkravet i norsk skulle vareta god kommunikasjon med pasientar. Omsynet til pasienttryggleiken var sentralt for at nivåkrava blei sett til å gjelde desse faga. Det er uklart om nivåkrava faktisk bidreg til å auke pasienttryggleiken. Andre forhold enn nivåkrava kan bety meir, til dømes læringa til studentane undervegs i utdanninga og skikkavurderingar. Dessutan er omsynet til pasienttryggleiken svært sentralt medan studentane er i rettleia praksis. Når det gjeld læringsutbytte generelt er det ansvaret til universiteta og høgskulane å sikre dette.

Nivåkrav svekker prinsippet om at GSK skal vere hovudgrunnlaget for kvalifisering. Dei stenger òg moglege kvalifiserte og motiverte søkarar ute frå utdanninga, og dermed frå sjukepleiaryrket. Dette er lite ønskeleg i lys av det store behovet for kvalifiserte sjukepleiarar. Å fjerne nivåkrava vil føre til at fleire kjem inn på studiet og

⁵ Fleire institusjonar (HVL, Nord universitet, USN og UiT - Norges arktiske universitet) har søkt Kunnskapsdepartementet om unntak frå nivåkrava for grunnskulelærar- og sjukepleiarutdanningane frå opptaket i 2024 og grunnngitt det mellom anna med at nivåkrav hindrer dei i å få nok kvalifiserte søkarar.

⁶ Keute og Steen-Johnsen (2023a)

vidare ut i arbeid, i staden for å bruke tid på å forbetre karakterar. Regjeringa meiner derfor at nivåkrava for sjukepleiarutdanninga bør fjernast.

Nasjonale nivåkrav for lærarutdanningane

Regjeringa vil halde fram med nivåkrav for lærarutdanningane inntil vidare. Det blei sett nivåkrav for allmennlærerutdanninga i 2005, med det formål å betre andelen studentar som gjennomfører og styrke sluttkompetansen deira. Sidan den gong har krava blitt gjeldande for fleire av lærarutdanningane, sjå omtale i 2.1.3. Krava har blitt endra fleire gongar, sist i 2022. Det er for tidleg å endre dei igjen no. Lærerutdanningane har òg vore gjennom andre store endringar, og fleire av utdanningane har blitt gjort om til femårige, integrerte masterutdanningar. Dette skjedde med grunnskulelærerutdanninga i 2017 og lærarutdanninga i praktiske og estetiske fag i 2021. Dette stiller andre krav til studentane enn tidlegare.

Gjennomføringa for dei første masterstudentane på grunnskulelærerutdanninga har vore relativt god, men ein treng å vinne meir erfaring med korleis nivåkrav og lærarutdanning på masternivå verkar saman. Gjennomføringsandelen steig etter at nivåkrava blei innført for allmennlærerutdanninga i 2005.⁷ Då nivåkrava blei skjerpa for grunnskulelærerutdanninga og lektorutdanninga i 2016, såg ein også ein auke i andelen som gjennomførte på normert tid. Det er uvisst om betringa er ein følge av nivåkrava, eller om ho skuldast andre forhold. Sjølv om ein legg til grunn at nivåkrava betrer gjennomføringa blant dei som kjem inn, kan dei òg hindre moglege søkarar frå å kome inn og dermed fullføre studiet.

Samtidig som regjeringa fører nivåkrava for lærarutdanningane vidare er det viktig å gjere det ein kan for å utdanne fleire lærarar. Derfor vil regjeringa opne for dispensasjon frå kravet, med vilkår om at institusjonen har tiltak som varetek dei same omsyna som nivåkrava er meint å vareta. Slike tiltak kan til dømes vere ei forsterka oppfølging som er tilpassa behova til studentane. Intervju av søkarane kan gi kunnskap om dei er eigna til læraryrket og kva oppfølging dei treng for å klare utdanninga. Søkarar med undervisnings erfaring kan ha andre styrkar og behov for tilrettelegging enn dei som kjem rett frå VGO. Institusjonane må søke om dispensasjon, og dei skal ha rom for å utforme tiltaka i samsvar med den lokale profilen deira.

Dispensasjonsordninga kan bidra til å løyse utfordringar med rekruttering utan at det går utover gjennomføring og kvalitet. Det kan òg bidra til å redusere omfanget av søkarar som betrar karakterar. Regjeringa vil ta initiativ til løpande evaluering av ei slik dispensasjonsordning. Om ein lukkast med å utdanne gode lærarar som ikkje har innfridd nivåkrava, bør ein vurdere å avvikle heile ordninga med nivåkrav.

2.4 Tiltak

Regjeringa vurderer at regelverket for kvalifisering fungerer godt slik det er i dag, og derfor i stor grad bør først vidare. Ordninga med generell studiekompetanse, som er hovudgrunnlaget for kvalifisering, er rett å føre vidare fordi ho sikrar at søkarane har eit visst nivå på kompetansen sin og eit visst felles fagleg innhald, og dessutan gir grunnlag for ei effektiv gjennomføring av dei årlege opptaka. Samtidig er det viktig at regelverket er fleksibelt nok til å kunne vareta søkarar i ulike aldersgrupper og med ulik kompetansebakgrunn som ikkje har oppnådd eller ikkje kan oppnå GSK.

Etter ei samla vurdering av ordninga med spesielle opptakskrav meiner regjeringa at berre delar av dagens spesielle opptakskrav bør først vidare. Bruken av nivåkrav må vurderast særskilt for dei enkelte studia. Regjeringa foreslår derfor å inntil vidare føre vidare nivåkrav for nokre studium der det blir vurdert som eit treffsikkert verkemiddel, og der det ikkje medfører for store negative konsekvensar. Endringane som regjeringa foreslår for dei nasjonale nivåkrava, for lærar- og sjukepleiarutdanningane, vil bidra til å løyse mange av utfordringane knytte til nivåkrav utan at det skal gå ut over kvalitet og gjennomføring.

Regjeringa vil

- føre vidare GSK som hovudgrunnlag for kvalifisering for opptak.
- fjerne krav om 5 års praksis i 23/5-regelen og døype han om til 23/6-regelen.
- føre vidare dagens føresegner knytte til unntak frå kravet om GSK.
- føre vidare innhaldskrav og lokale opptaksprøver som spesielle opptakskrav.
- føre vidare lokale nivåkrav som blir gitt etter vedtak frå departementet.
- avvikle nasjonale nivåkrav for opptak til sjukepleiarutdanninga.

⁷ With og Mastekaasa (2014)

- føre vidare nasjonale nivåkrav for opptak til lærarutdanningane inntil vidare.
- opne for at universitet og høgskuler som ønsker det, kan få dispensasjon frå nivåkrava for opptak til lærarutdanningane.

3 Rangering i nytt regelverk for opptak

I 2023 søkte 139 166 personar om opptak til høgare utdanning, og 111 199 av dei fekk tilbod om studieplass. Ikkje alle kvalifiserte søkarar får plass. I 2023 var det 13 971 kvalifiserte søkarar som stod utan noko tilbod.¹

Når det er fleire kvalifiserte søkarar enn det er ledige plassar ved eit studium, må ein ha ein måte å fordele plassane rettferdig på. Reglar for rangering av søkarar til høgare utdanning er derfor den andre hovuddelen i opptaksforskrifta. Sjølv om meininga med regelverket først og fremst er å fordele studieplassar til søkarar på ein føreseieleg og rettferdig måte, har det òg blitt ein måte å styre åtferda og vala til enkeltsøkarar på, gjennom å tildele poeng for spesifikke fagval eller for aktivitetar etter vidaregåande opplæring (VGO). Desse tilleggspoenga kan medverke til å forbetre rangeringsposisjonen til den enkelte søkaren. Dette kan igjen bidra til å heve poenggrensene ved studium med høg konkurranse. Søkarar kan i dag auke poengsummen sin ved å bli eldre og ved å gjennomføre førstegongsteneste, folkehøgskule, fagskule eller høgare utdanning. Dette kallar vi tilleggspoeng etter VGO. I tillegg kan søkarar auke poengsummen sin gjennom å velje realfag eller å ta framandspråk som programfag. Ein kan òg oppnå desse poenga gjennom privatisteksamen etter VGO. Dette kallar vi tilleggspoeng for fagval i VGO.

Dette kapitlet startar med ein gjennomgang av dagens regelverk for rangering og forslaga frå opptaksutvalet. Deretter blir regjeringa sine vurderingar og forslag til endringar i rangeringsregelverket presenterte. Til sist følger ei gjennomgang og vurdering av dagens regelverk knytt til dei spesielle kvotane.

3.1 Dagens regelverk for rangering

3.1.1 Overordna om rangeringsregelverket

Rangeringa av søkarar til høgare utdanning skjer i hovudsak på grunnlag av karakterar frå VGO, både standpunkt-karakterar og eksamens-karakterar. Karakterane blir brukte til å rekne ut ein poengsum, kalla karakterpoeng, og denne poengsummen blir brukt til å ordne dei kvalifiserte søkarane i rekkefølge. Søkarar med høg poengsum blir rangerte framfor søkarar med lågare poengsum, så jo betre karakterane er, jo lenger fram i køen kjem søkaren. Denne rekkefølga blir så brukt til å gi eit avgrensa antal søkarar tilbod om studieplass der det er konkurranse.

Rangeringa skjer innanfor kvotar. Ein kvote er eit bestemt antal eller ein bestemt del av studie-plassane som skal fordelast blant søkarar som tilfredsstillir nærare bestemte krav. Alle kvalifiserte søkarar som innan fastsette fristar for opptaket dokumenterer at dei oppfyllir kriteria for ein gitt kvote, konkurrerer om studieplass i denne kvoten. Søkarar med lik poengsum i ein kvote skal rangerast etter alder, slik at eldre søkarar går føre yngre søkarar.

I dagens regelverk er det to hovudkvotar: førstegongsvitnemålskvoten og den ordinære kvoten. Alle søkarar konkurrerer i utgangspunktet i den ordinære kvoten, uavhengig av alder. Førstegongsvitnemålskvoten gjeld for søkarar som ikkje fyller meir enn 21 år i opptaksåret, og som etter normal tid i VGO har fått eit vitnemål som gir generell studiekompetanse. Søkarane blir automatisk plasserte i den kvoten som gir best utteljing.

I førstegongsvitnemålskvoten er det berre karakterpoenga og eventuelle tilleggspoeng søkaren har fått for fagval, som tel med i rangeringa. Til enkelte studium er det òg mogleg å få tilleggspoeng for underrepresentert kjønn.

I den ordinære kvoten kan ein forutan poeng for karakterar og fagval få poeng for alder og diverse aktivitetar ein har gjennomført etter VGO. I den ordinære kvoten tel òg eventuelle forbeta

¹ Tal frå HK-dir sende på førespurnad frå Kunnskapsdepartementet

karakterar og nye fag ein har teke som privatist etter fullført VGO, med i poengsummen.

Halvparten av studieplassane er reservert for søkarar i førstegongsvitnemålskvoten. Kvoten er meint for at det skal vere mogleg for søkarar som kjem rett frå VGO, å kome inn på studium der det er stor konkurranse om plassane. I denne kvoten slepp dei unge søkarane å konkurrere med eldre søkarar som har hatt høve til å samle fleire tilleggspoeng og forbetre karakterane sine. I førstegongsvitnemålskvoten er derfor poenggrensene for å kome inn på dei ulike utdanningane ofte lågare enn dei er i den ordinære kvoten.

Dagens regelverk opnar òg for å bruke andre, spesielle kvotar på enkelte studium, når særskilde forhold gjer det ønskeleg.

3.1.2 Tilleggspoeng for fagval i vidaregåande opplæring

Reglane i dag

I dagens regelverk kan søkarar til høgare utdanning få til saman fire tilleggspoeng for fagval i VGO. Elevar som vel realfaglege programfag, kan få inntil fire tilleggspoeng. Dei ulike programfaga gir ulik poengsum, og ein finn ei oversikt over fag og poengsummar hjå Samordna opptak.² Elevar som har teke framandspråk som programfag, kan òg få inntil fire tilleggspoeng. Det er ikkje mogleg å få meir enn 1,5 språkpoeng for same språk, og det er heller ikkje mogleg å få språkpoeng for framandspråk tekne som fellesfag, for engelsk eller for eit skandinavisk språk. Det går an å ha både realfags- og språkpoeng samtidig, men ikkje meir enn fire poeng totalt. Ein kan òg få tilleggspoenga som privatist, men ein får ikkje desse poenga for fag tekne i høgare yrkesfagleg utdanning, forkurs med meir.

Tilleggspoenga for fagval blei innførte i to rundar. Det starta med at Tveitereid-utvalet foreslo å innføre poeng som eit tiltak for å rekruttere fleire til realfagsstudium.³ Realfagspoenga blei så innførte som ei prøveordning i 1998, før dei blei permanente i 2006. Språkpoenga blei varsla i stortingsmeldinga *Språk bygger broer*, og blei innførte frå 2011. Målet var å stimulere til at fleire skulle ta språk som programfag i VGO, og at fleire skulle gå vidare til språkstudium i høgare utdanning. Frå 2014 blei programfag i latin og gresk lagde inn i ordninga.

² <https://www.samordnaopptak.no/info/opptak>

³ Tveitereid mfl. (1997)

Tilleggspoeng for framandspråk

I studieførebuande utdanningsprogram er det obligatorisk med framandspråk som fellesfag i minst to år. Om ein ikkje har hatt framandspråk i ungdomsskulen, må ein ha det som fellesfag i tre år i VGO. Dei som har opplæring i samisk som første- eller andrespråk, kvensk eller finsk som andrespråk eller norsk teiknspråk, treng ikkje ta opplæring i framandspråk som fellesfag. Det er framandspråk som programfag, ikkje som fellesfag, som gir språkpoeng. I 2022–2023 var det til saman omtrent 1 700 elevar i dei framandspråklege programfaga det blir undervist i på VGO.⁴ Dei fleste av elevane som gjekk vidare med det høgaste nivået av språkfag i VGO (nivå III), tok eit av dei tre største framandspråka, spansk, tysk eller fransk.

Dei fleste som opparbeider seg språkpoeng, gjer det som privatistar. Det blei avlagt om lag 8 900 privatisteksamenar i skuleåret 2022–2023 av personar som tok eit framandspråk som programfag første gong. Desse privatistane må ta både skriftleg og munnleg eksamen i faget. Vi veit ikkje kor mange enkeltindivid som oppnår språkpoeng gjennom privatistordninga, fordi nokre personar truleg tek eksamen i fleire språk same året. Tal frå Samordna opptak på søkarar til studium som hadde poenggrense i ordinær kvote i 2022–2023, viser at litt over 12 000 av desse søkarane hadde språkpoeng. Søkarar med tilleggspoeng for språk utgjorde 10 prosent av søkarane til desse studia. Dei fleste søkarane med språkpoeng oppnådde eitt poeng.⁵

Gjennom ordninga med tilleggspoeng for framandspråk kan søkarar med svakare karakter snitt konkurrere ut søkarar med opphavleg betydeleg betre snitt. NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler* gjer nærare greie for dette.⁶ Den vanlegaste måten å få språkpoeng på er å ta privatisteksamen i eit framandspråk ein meistrar frå før, til dømes som morsmål. Desse tilleggspoenga gjeld ved opptak til alle studium. Det er lite som tyder på at poenga har auka rekrutteringa til høgare utdanning i språk. Det er heller ikkje grunnlag for å seie at språkpoenga har ført til at fleire tek framandspråk som programfag i VGO.

⁴ Utdanningsdirektoratet (2023c)

⁵ Tal frå HK-dir sende på førespurnad frå Kunnskapsdepartementet

⁶ NOU 2020: 3, punkt 17.4.4

Tilleggs-poeng for realfag

I 2005 gjennomførte NIFU ei evaluering av effekten av realfagspoenga. Ifølge evalueringa var det lite som tydde på at poenga oppfylte den opphavlege intensjonen, som var å auke rekrutteringa til realfag i høgare utdanning.⁷ Derimot kan det verke som om realfagspoenga påverkar fagvala til elevar som ønsker opptak til utdanningar der det er stor konkurranse. Udir viser i si utgreiing av konsekvensar for VGO til at det er fleire som tek realfag i VGO enn som søker seg til realfaglege høgare utdanningar.

Utdanningsdirektoratet peiker på at endringar i fag- og opptakskrav ser ut til å påverke fagvala elevane gjer i VGO, relativt raskt.⁸ Det er derfor grunn til å tru at det å fjerne realfagspoenga vil føre til at færre tek realfag som programfag i VGO, men vi veit ikkje kor stor ein slik effekt vil bli. Fleire rapportar har vist at nokre elevar vel realfag berre for å få tilleggs-poeng, ikkje for å ta eit realfagleg studium.⁹ I tillegg kan forskjellen mellom talet på dei som tek realfag i VGO, og talet på søkarar til realfaglege studium, tyde på at mange tek realfag i VGO for å ha alle moglegheter opne seinare. Det er mykje anna som spelar inn på kva fag elevane vel, mellom anna interesser og karrieremoglegheter innanfor fagområda.

Forslaget frå opptaksutvalet

Opptaksutvalet foreslår å fjerne alle tilleggs-poeng, både i og etter VGO. Utvalet meiner at fag i VGO skal likestillast i opptak til høgare utdanning. I utgreiinga seier dei: «Det er gode grunner til at elever bør velge både realfag og språk i VGO, men det bør ikke gi fordeler i rangeringen til høyere utdanning.»¹⁰ Dette argumentet bygger på utvalets oppfatning av at for mange utfordringar blir løyste gjennom opptakssystemet i dag, framfor med andre verkemiddel.

Utvalet viser til to ulemper med språk- og realfagspoeng. Den første er at ein del VGO-elevar kan velje vekk fag som er relevante for seinare studium fordi dei treng språk- og realfagspoeng for å oppnå høg nok poengsum til å kome inn på studiet dei vil søke seg til. Denne ulempa viste òg Lied-utvalet til.¹¹ Den andre ulempa er at poenga kan få store utslag i rangeringa der søkarane

søker seg til studium som ikkje er i realfag eller språk. Tilleggs-poenga kan altså vere med på å drive opp poenggrensene ved dei mest populære studia, utan å oppfylle hensikta om å rekruttere fleire til studium i realfag eller språk.

3.1.3 Tilleggs-poeng etter vidaregåande opplæring*Reglane i dag*

Søkarar til høgare utdanning kan i den ordinære kvoten få tilleggs-poeng for alder og for diverse aktivitetar som normalt blir gjennomførte etter den vidaregåande opplæringa. Dette er poeng som blir lagde på toppen av karakterpoenga, og som kjem i tillegg til realfags- og språkpoeng og kjønns-poeng.

Tilleggs-poeng for alder

Søkarar i den ordinære kvoten får automatisk to tilleggs-poeng per år frå og med det året dei fyller 20, til og med det året dei fyller 23 år. Søkarar etter 23/5-regelen får to tilleggs-poeng per år frå og med det året dei fyller 24 år. Ein kan maksimalt få åtte tilleggs-poeng for alder.

Alderspoenga kom i 1992 som erstatning for eit komplisert regelverk for å fange opp arbeids-erfaring, utdanning og livserfaring. Det var til dømes ulike forskrifter om opptak til ei rekke utdanningar, mellom anna sjukepleiarutdanning, lærarutdanning og sosionomutdanning, som alle hadde forskjellige måtar å gi poeng for relevant yrkeserfaring på. Det førte til at mange brukte fleire år på å skaffe seg arbeidserfaring for å auke sjansane for å kome inn på ei utdanning. På nokre utdanningar blei dessutan omgrepet «relevant erfaring» tolka stadig vidare, og det var etter kvart få som ikkje fekk poeng for erfaring. Søkarar til medisinstudiuma fekk ikkje alderspoeng før i 2009, ettersom dei fram til det hadde hatt andre særordningar, mellom disse tilleggs-poeng for lønt relevant arbeidspraksis.

Den opphavlege intensjonen med alderspoenga var å fange opp og påskjønne erfaring utan å vidareføre ulempene som krava til relevant erfaring hadde ført med seg. Poenga påskjønner erfaring nøytralt, ettersom alle får desse poenga, uavhengig av kva dei har brukt tida si på. I St.meld. nr. 49 (1996–97) *Prinsipp for rangering av søkjarar til studium ved universitet og høgskolar* skreiv det dåverande Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet følgande om alderspoenga:

⁷ Lødding (2005)

⁸ Utdanningsdirektoratet (2023a)

⁹ Utdanningsdirektoratet (2014), Schreiner mfl. (2020)

¹⁰ NOU 2022: 17

¹¹ NOU 2019: 25

Alderspoenga fangar opp både arbeidserfaring, utdanning og anna livserfaring utan å nytte millimetermål. Alderspoeng er høgt korrelert med arbeids- og omsorgserfaring og utdanning ut over vidaregåande skole, men diskriminerer ikkje dei arbeidslause. Ved å nytte eit så generelt verkemiddel blir det ikkje etablert nye portar som søkjarane blir oppmoda til å komme seg gjennom.

Tilleggs-poeng for diverse aktivitetar

Søkarar i den ordinære kvoten kan få inntil to tilleggspoeng dersom dei kan dokumentere å ha gjennomført ein av desse aktivitetane:

- fullført studium eller samla 60 studiepoeng ved universitet eller høgskule
- fullført studium eller samla 60 fagskulepoeng/studiepoeng frå fagskule
- fullført eitt år på folkehøgskule
- fullført militær førstegongsteneste
- fullført sivilteneste

Totalt kan kvar enkelt søkar berre få to poeng, sjølv om dei kan dokumentere å ha fullført fleire av aktivitetane. Ein søkar som fullfører og dokumenterer mellom 30 og 59 studiepoeng i høgare utdanning eller fagskuleutdanning, får berre eitt tilleggspoeng. Søkarar som har oppnådd generell studiekompetanse med grunnlag i høgare utdanning eller fagskuleutdanning, kan ikkje få tilleggspoeng for dette. Det er fordi same kompetanse ikkje skal kunne telje dobbelt, det vil seie at det som kvalifiserer deg ikkje i tillegg kan gi uttelling i tilleggspoeng.

Tilleggspoenga er innførte på ulike tidspunkt og alle har hatt noko ulike grunngevingar. Poenga har som funksjon å påskjønne aktivitetar som kan gi erfaring og kompetanse som kan vere nyttig i høgare utdanning. Fleire utdanningsinstitusjonar gav tilleggspoeng for høgare utdanning og militærtjeneste før felles rangeringsforskrift blei innført i 2000–2001. I samband med behandlinga av St.meld. nr. 51 (1995–96) *Om folkehøgskolen og utdanningssamfunnet* vedtok Stortinget i 1997 at eitt års folkehøgskule skulle gi tre tilleggspoeng. Talet på tilleggspoeng blei redusert frå tre til to frå og med studieåret 2009–2010, for alle aktivitetar som gav tilleggspoeng. I 2017 blei det i samband med Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskuleutdanning* bestemt at fagskule òg skulle gi tilleggspoeng etter dei same reglane som for høgare utdanning.

Det har ved fleire høve blitt teke initiativ til at ordninga med tilleggspoeng skal utvidast. I for-

kant av at opptaksutvalet blei sett ned, blei det i Stortinget teke initiativ til å utvide ordninga til òg å gjelde bibelskular.¹² Dette forslaget enda i eit vedtak der Stortinget bad regjeringa gjennomgå regelverket for rangering av søkarar til høgare utdanning. I Prop. 2 S (2017–2018) *Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet – Landmaktproposisjon* blei det skrivi at regjeringa skal sjå på moglegheita for å gi ekstra tilleggspoeng for dei som blir pålagde 16 månaders førstegongsteneste.

Omfanget av tilleggspoenga

Tal frå Samordna opptak viser at ein stor andel av søkarane har alderspoeng. Av dei 125 169 søkarane som var kvalifiserte i opptaket i 2023, hadde 102 521 av dei minst to alderspoeng. Av desse hadde 57 559 maksimalt med alderspoeng, altså 8 poeng.¹³

Tal frå Samordna opptak viser òg at 61 989 av dei kvalifiserte søkarane i 2023 hadde tilleggspoeng for minst ein av aktivitetane. Av dei som fekk tilbod om studieplass i den ordinære kvoten, hadde over 67 prosent av søkarane tilleggspoeng for minst ein av aktivitetane.¹⁴

I gjennomsnitt har søkarar i den ordinære kvoten omkring 7 tilleggspoeng totalt.¹⁵ Dette inkluderer tilleggspoeng for fagval, for alder og for diverse aktivitetar. Kjønnspoeng er ikkje inkludert i dette talet.

Forslaget frå opptaksutvalet

Opptaksutvalet foreslår å avvike alle tilleggspoenga. Dei skriv at tilleggspoenga har blitt ein barriere for å begynne tidlegare i høgare utdanning. Dei argumenterer for at det utifrå eit arbeidslivs- og samfunnsøkonomisk perspektiv er uheldig at studentar får ein forseinka studieoppstart når vi samtidig har eit arbeidsliv som manglar kvalifisert arbeidskraft. Ei avviking av tilleggspoenga gjer òg opptaksregelverket enklare og meir føreseieleg å ta omsyn til.

Om alderspoenga skriv utvalet at dei har mykje å seie for dei som søker seg inn på studium med høge poenggrenser i den ordinære kvoten, der mange først kjem inn etter at dei har fått alle alderspoenga. Poenga gjer at eldre søkarar lett

¹² Innst. 387 S (2017–2018)

¹³ HK-dir (2024). Tal bestilt av departementet. Ikkje publiserte.

¹⁴ HK-dir (2024). Tal bestilt av departementet. Ikkje publiserte.

¹⁵ HK-dir (2024). Tal bestilt av departementet. Ikkje publiserte.

utkonkurrerer yngre søkarar som har betre karakterar. Utvalet peiker på at dette fører til at fleire ventar på å kome i gang med utdanninga til dei har oppnådd full opptening av poeng. Fleire bruker ventetida på å forbetre karakterar, noko som bidreg til at poenggrensene blir høgare. Andre startar på andre utdanningar som dei ikkje fullfører. Utvalet peiker òg på at fleire studiar viser at eldre studentar har høgare fråfall frå utdanning enn yngre studentar, og at det dermed er positivt med ein tidlegare start.

Om tilleggspoenga for diverse aktivitetar skriv utvalet at sjølv om poenga har gode formål, er dei problematiske for opptakssystemet. Utvalet argumenterer for at ungdom er ei attraktiv målgruppe for ulike aktivitetar, og at det er ei generell oppfatning at poenga blir brukte som eit verkemiddel for å styre atferda til denne gruppa. Det er ei utfordring at aktivitetane som gir tilleggspoeng, ikkje nødvendigvis har større relevans enn andre aktivitetar som søkarane kan ha gjennomført. Til dømes er det vanskeleg å argumentere for at eitt år med folkehøgskule skal gi poeng, medan eitt års jobbing i barnehage ikkje skal gi poeng. Utvalet påpeiker òg at sjølv om diverse aktivitetar etter VGO kan gi nyttig erfaring og kompetanse, er tilleggspoenga eit insentiv til å utsetje studiestart. Utvalet peiker på at jo fleire tilleggspoeng søkarane kan få, jo mindre blir poenga verde. I eit system utan tilleggspoeng er det ikkje behov for å ta stilling til kva aktivitetar som skal gi poeng og ikkje.

Utvalet meiner at tilleggspoenga for fullført militær førstegangsteneste står i ei særstilling. Soldatar i førstegangsteneste er ein del av den ståande forsvarsstrukturen og av vesentleg betydning for at Forsvaret skal kunne utføre oppdraget med å forsvare Noreg. Allmenn verneplikt er fastslått i Grunnlova og er ei plikt staten pålegg den enkelte. Den enkelte har i liten grad høve til å påverke når tenesta skal utførast, og førstegangstenesta kan derfor bli ei ulempe for dei som planlegg eit utdanningsløp. I dagens opptaksregelverk blir mange for gamle for førstgangsvitnemålskvoten etter at dei har gjennomført førstegangstenesta, og dei har dårlegare føresetnader for å kunne forbetre karakterar. Denne ulempa, som har blitt kompensert med to tilleggspoeng, blir fjerna i forslaget utvalet har til ny modell. Det er òg ei ulempe at førstegangsteneste og studiestart ikkje er synkroniserte, og at dagens ordning med reservasjon av studieplass i opptil to år ikkje er treffsikker nok. Utvalet foreslår derfor å utvide ordninga med reservasjon til så lenge som nødvendig for å gjennomføre tenesta. Mindretalet i

utvalet foreslo at ein framleis skal få tilleggspoeng for førstegangsteneste dersom ikkje innføringa av ein ny opptaksmodell etablerer andre fullgode kompensasjonsordningar.

Fleirtalet i opptaksutvalet peiker òg på at tilleggspoenga for førstegangsteneste kan opplevast urettferdige for søkarar som ikkje har høve til å gjennomføre tenesta, til dømes dei som blir sett bort frå av fysiske årsaker, eller som har utanlandsk statsborgarskap.

3.1.4 Forbetring av karakterar

Reglane i dag

I dag kan ein forbetre karakterar så mange gongar ein vil, og få ført desse på vitnemålet. Ein vil konkurrere i ein annan kvote ved opptak om ein forbetrar karakterar medan ein går på VGO enn om ein gjer dette etter VGO. Samordna opptak beskriv det slik:

Du konkurrerer i kvoten for førstegangsvitnemål dersom du ikke fyller mer enn 21 år i året du søker opptak og har fått vitnemål merket som førstegangsvitnemål fra et studieforberedende utdanningsprogram i videregående opplæring, eller har generell studiekompetanse med vitnemål fra et yrkesfaglig utdanningsprogram tatt på normal tid, enten med Vg4 påbygg til generell studiekompetanse eller studiekompetansefagene tatt i tillegg.

[...]

I kvote for førstegangsvitnemål konkurrerer du kun med skolepoengene dine. Alle blir samtidig poengberegnet i ordinær kvote, og dette gjør saksbehandleren din automatisk. I kvote for førstegangsvitnemål får du ikke med eventuelle tilleggspoeng, alderspoeng, nye fag eller fag som du har forbedret etter videregående. Dette får du bare med i ordinær kvote. 50 % av alle studieplassene gis i kvote for førstegangsvitnemål.¹⁶

Sjå ytterlegare omtale av kvotar i delkapittel 3.1.6. Dersom ein ønsker å forbetre karakterane på vitnemålet, kan ein ta faga som privatist.

Reglane for førstegangsvitnemål

Førstegangsvitnemål får ein i dag når ein gjennomfører på normert tid, det vil seie tre år, eller inntil fem, dersom ein har vedtak om utvida frist.

¹⁶ Samordna opptak (2023)

Ny opplæringslov skal etter planen tre i kraft hausten 2024, og forskrift til ny lov var på høyring vinteren 2023–2024. I forslaget til forskrift foreslo Utdanningsdirektoratet å innføre ein forenkla femårsregel om retten til førstegongsvitnemål. I høyringa presenterte dei òg eit alternativt forslag som likna meir på dagens treårsregel med fleire unntak. Den nye forskrifta, inkludert reglar om førstegongsvitnemål, vil bli fastsett av Kunnskapsdepartementet og tre i kraft samtidig med den nye opplæringslova.

Forslaget frå opptaksutvalet

Opptaksutvalet foreslår at dagens ordning med førstegongsvitnemålskvote og ordinær kvote blir erstatta med éin karakterkvote der alle konkurrerer med karakterane frå første gongen dei bestod faga. Utvalet fører likevel vidare moglegheita til å forbetre karakterar som privatist undervegs i VGO. Den andre kvoten utvalet foreslår, er ein opptaksprøvekvote (som òg er reservert for dei som har vitnemål med GSK eller tilsvarande). Dette forslaget inneber at ein fjernar moglegheita til å forbetre karakterar på vitnemålet frå VGO. Nye fag tekne etter fullført VGO skal likevel kunne påverke karaktergjennomsnittet, men berre ved opptak til studium som har faget eller faga som eit spesielt opptakskrav. Dette vil seie at ein kan ta alle fag som er spesielle opptakskrav (til dømes realfag), som privatist etter at ein har fullført VGO.

Utvalet meiner at forbetring av karakterar forseinkar studiestarten for studentar på dei studia der det er konkurranse. Dei meiner òg at når søkarar forbetrar karakterar, kan det bidra til å drive opp poenggrensene på studium med konkurranse om plassane. Slik utvalet ser det, kan dette gi auka karakterpress på elevar i VGO og føre til at fleire blir opptekne av å tene opp tilleggs poeng når dei konkurrerer i ordinær kvote.

Som ein konsekvens av at dei vil fjerne moglegheita til å forbetre karakterar, foreslår utvalet ei rangerande opptaksprøve. Sjå omtale i delkapittel 3.1.5.

3.1.5 Opptaksprøver

Reglane i dag

Dagens opptaksforskrift opnar for bruk av lokale opptaksprøver for nokre grupper av studium. Opptaksprøvene kan vere berre kvalifiserande, berre rangerande eller fungere i kombinasjon

Boks 3.1 Privatistar

Privatistar er personar som tek eksamen i eit fag dei ikkje er elev i. Forbetningsprivatist er ein privatist som har bestått faget frå før, og melder seg opp til eksamen for å forbetre karakteren. Førstegongsprivatist er ein privatist som ikkje tidlegare har bestått faget.

Førstegongsprivatistar er ei heterogen gruppe som mellom anna består av personar som tidlegare har stroke i faget og personar som tek nye fag for å kome inn på studium i høgare utdanning med spesielle opptakskrav. Praksiskandidatar, som må bestå ein teori-eksamen før dei gå opp til fagprøve, blir òg rekna som førstegongsprivatistar. Privatistar, med unntak av praksiskandidatane, melder seg opp til den same eksamenen som ordinære elevar i vidaregåande opplæring.

med dei andre rangeringsreglane. Det er Kunnskapsdepartementet som bestemmer kva for eit alternativ som skal brukast for kvart studium.

Dagens ordning med lokale opptaksprøver er avgrensa og blir hovudsakleg brukt til studium der det er særleg grunngitt, som kunst- eller arkitektutdanningar. Det finst òg fleire døme på bruk av opptaksprøver til høgare grads studium. Vi har inga erfaring med ei nasjonal rangerande prøve i Noreg.

Forslaget frå opptaksutvalet

Opptaksutvalet foreslår ein karakterkvote på om lag 80 prosent av alle studie plassane. Dei resterande 20 prosentane av plassane foreslår dei å plassere i ein ny opptaksprøvekvote. Opptaksprøva skal gi søkarar som ikkje har gode nok karakterar til å kome inn på studiet dei ønsker, eit høve til å konkurrere seg inn gjennom resultat på ei nasjonal, standardisert prøve. Denne prøva skal òg brukast til å rangere søkarar som ein ikkje kan poengberekne, til dømes realkompetansesøkarar. Utvalet har ikkje greidd ut kva slags prøve opptaksprøva skal vere, men legg til grunn at det må gjerast eit arbeid med å sjå på korleis prøva skal vere utforma.

Utvalet foreslår òg at ordninga med lokale opptaksprøver blir utvida, og foreslår å opne for at institusjonar som ønsker det, kan ta i bruk supplerande rangeringskriterium. Desse kriteria skal

brukast for å skilje ut dei best eigna blant dei best kvalifiserte søkarane, og vil vere avgjerande for kven som får tilbod om studieplass til slutt. Til dømes kan institusjonane ta i bruk testar av fagleg kompetanse, intervju eller arbeidsprøver. Lokale opptaksprøver vil i forslaget frå utvalet vere eitt av fleire moglege supplerande kriterium. Forslaget inneber ein forskjell frå lokale opptaksprøver slik dei blir brukte i dag, fordi institusjonane skal kunne sette grenser for kven som skal kunne rangerast gjennom dei supplerande kriteria.

3.1.6 Kvote for førstegongsvitnemål og ordinær kvote

Reglane i dag

Rangering av søkarar skjer innanfor kvotar. I dagens regelverk er det to hovudkvotar, førstegongsvitnemålskvoten og ordinær kvote. Alle søkarar konkurrerer i ordinær kvote, uavhengig av alder. Søkarar konkurrerer i kvoten for førstegongsvitnemål dersom dei ikkje fyller meir enn 21 år, har fått vitnemål merkt som førstegongsvitnemål frå eit studieførebuande utdanningsprogram i VGO, eller har generell studiekompetanse med vitnemål frå eit yrkesfagleg utdanningsprogram teke på normal tid. Hovudregelen er at alle studium har kvote for førstegongsvitnemål, men det er mogleg for institusjonane å søke unntak i spesielle tilfelle.

I førstegongsvitnemålskvoten kan søkarar få realfagspoeng, språkpoeng, kjønns-poeng og poeng for opptaksprøver der det er relevant. Alderspoeng og andre tilleggspoeng kjem først til i ordinær kvote. I den ordinære kvoten blir òg eventuelle forbetra karakterar og nye fag ein har teke som privatist etter fullført VGO, talde med i poengsummen.

Forslaget frå opptaksutvalet

Som omtalt i delkapittel 3.1.5 anbefaler opptaksutvalet å innføre ei nasjonal rangerande opptaksprøve med ein tilhøyrande kvote. Utvalet foreslår ein karakterkvote på om lag 80 prosent av plassane. Dei resterande 20 prosentane av plassane er foreslått å gå til ein ny opptaksprøvekvote, der søkarar som ikkje har gode nok karakterar til å kome inn på studiet dei søker seg til, kan konkurrere seg inn gjennom den nasjonale rangerande prøva. Dette betyr at det i forslaget frå utvalet ikkje lenger er ein førstegongsvitnemålskvote, men at alle søkarar må søke med karakterane frå VGO.

3.1.7 Dobbeltrangering

Reglane i dag

23/5-regelen inneber at søkarar som er over 23 år og med fem års praksis av ulike typar, kan ta norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og historie og oppnå generell studiekompetanse. Regelen kom til for å sørge for at søkarar som er over 23 år og som ikkje har fullført VGO, kan oppnå generell studiekompetanse utan å oppnå vitnemål med studiekompetanse frå VGO. Sjå omtale i delkapittel 2.1.1. Regelen er først og fremst ein kvalifiseringsregel, men har store konsekvensar for rangeringa av søkarane. Hovudårsaka til det er at alle søkarar, òg dei med vitnemål frå VGO, kan rangerast etter regelen dersom dei oppfyller krava. Det vil seie at søkarar kan bli rangerte etter to ulike ordningar, såkalla dobbeltrangering.

Forslaget frå opptaksutvalet

Opptaksutvalet meiner at dobbeltrangering ikkje skal vere ein del av eit nytt opptakssystem, og at berre søkarar som oppnår studiekompetanse gjennom ein ny 23/6-regel, skal rangerast etter denne regelen. Ei viktig grunngeving for dette forslaget er at søkarar som vil forbetre rangeringsposisjonen sin, skal kunne ta ei opptaksprøve heller enn å forbetre karakterane i dei aktuelle faga, og at det då ikkje lenger er behov for den gamle 23/5-regelen som alternativ veg for alle søkarar. Opptaksutvalet viser vidare til at dobbeltrangering fører til meirarbeid for institusjonane som behandlar søknadene om opptak.

3.2 Vurderingane og tiltaka til regjeringa

3.2.1 Karakterar som grunnlag for rangering

Regjeringa meiner at vitnemålet og karakterane frå den vidaregåande opplæringa framleis skal vere grunnmuren i opptaket til høgare utdanning. Som omtalt i kapittel 2 skal generell studiekompetanse førast vidare som hovudgrunnlaget for kvalifisering. Dei aller fleste søkarane kjem derfor til å ha vitnemål og karakterar frå VGO som grunnlag. Karakterbasert opptak er det beste alternativet når mange søkarar skal rangerast mest mogleg effektivt og rettferdig, slik opptaksutvalet òg vurderer det. Karakterane frå eit bredt utval av fag frå VGO er eit godt grunnlag for rangering, av fleire grunnar. For det første er karakterar enkelt å for-

stå. HK-dir skriv i høyringssvaret sitt til NOU 2022: 17:

Søklarane oppfattar karakterar som ein objektiv og rettferdig måte å bli vurdert på, og det er enkelt å forklare kvifor ein høgare karakterpoengsum er betre enn ein lågare. Også når det er liten skilnad på poengsummane.

For det andre blir karakterar som grunnlag for rangering oppfatta som rettferdig, i alle fall så lite urettferdig som mogleg i eit slikt system.¹⁷ For det tredje er det godt dokumentert at det er klare samanhengar mellom karakterar frå VGO og gjennomføring i høgare utdanning.¹⁸ Fråfallet er høgast blant dei med dårlegast karakterar frå VGO. Studentar med høgare karaktersnitt frå VGO opplever òg å vere betre førebudde på høgare utdanning.¹⁹ På bakgrunn av dette vil regjeringa føre vidare karakterar som hovudgrunnlag for rangering i opptaket til høgare utdanning.

3.2.2 Tilleggs poeng for fagval i vidaregåande opplæring

Regjeringa meiner det er grunn til å redusere tilleggs poenga for fagval så mykje som mogleg, ettersom dei bidreg til å komplisere opptakssystemet. Dei kan òg medverke til at unge bruker meir tid på å kome i gang med høgare utdanning og vidare ut i arbeid. I tillegg bidreg tilleggs poeng for fagval til å drive opp poenggrensene ved studium der det er stor konkurranse om plassane. I ein studie frå 2020 såg NIFU på opptaket til studieprogramma psykologi, medisin, jus og grunnskulelærar 1.–7. trinn.²⁰ Ved alle studieprogramma fekk søkarar med fleire språk- eller realfags poeng oftare tilbod om plass enn søkarmassen som heilskap. Ved opptaket til jus i 2019 var det berre 23 prosent av dei som fekk tilbod om plass i den ordinære kvoten, som ikkje hadde tilleggs poeng for framandspråk eller realfag. Det er om lag halvparten så stor andel som i søkarmassen i stort, ved eit studium som ikkje stiller spesielle krav til verken realfagskompetanse eller kompetanse i framandspråk. Dømet underbygger at tilleggs poenga er med på å drive opp poenggrensene ved studia der det er konkurranse.

¹⁷ Hovdhaugen og Carlsten (2018)

¹⁸ Andresen og Lervåg (2022)

¹⁹ Bakken mfl. (2019)

²⁰ Hovdhaugen mfl. (2020)

Tilleggs poeng for framandspråk

Regjeringa meiner at det ikkje er grunn til å behalde språkpoenga, verken ut frå omsyn til rekrutteringa til språkstudium eller ut frå omsyn til kompetansebehovet i samfunnet. Det store fleirtalet med tilleggs poeng for språk får desse poenga som privatistar. Dei deltek altså ikkje i ordinær opplæring. Ut frå dei særst høge karaktersnitta i dei vanlegaste språka ser det ut til at dette er språk privatistane meistrar frå før, slik at tilleggs poenga ikkje fører til reell kompetanseheving. Ein kan argumentere for at språkpoenga gir utteljing for kompetanse som kan vere nyttig for samfunnet, men ein slik argumentasjon er ikkje tilstrekkeleg for å oppretthalde ulempene ved språkpoenga i dag.

Samisk språk

Regjeringa ønsker å legge til rette for auka samisk språkkompetanse i Noreg. Sametinget har i sitt innspel til arbeidet med meldinga løfta fram tiltak som kan bidra til dette, mellom anna tilleggs poeng til samisk som fellesfag i VGO. Sametinget viser mellom anna til Meld. St. 13 (2022–2023) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv – Kompetanse og rekruttering i barnehage, grunnopplæring og høgere utdanning*, der det kjem frem at mange elevar i VGO vel opplæring i samisk andrespråk framfor førstespråk. I same melding står det at regjeringa har som mål at «Flere bør gjennomføre videregående opplæring med samisk som førstespråk og andrespråk.» Det kom òg forslag om tilleggs poeng for samisk som førstespråk i NOU 2016: 18 *Hjertespråket — Forslag til lovverk, tiltak og ordningar for samiske språk*. Kunnskapsdepartementet vil gjere ein samla vurdering av tiltak som kan auka samisk språkkompetanse i samband med oppfølginga av opptaksmeldinga, og sjå på om tilleggs poeng kan være eit eigna verkemiddel.

Tilleggs poeng for realfag

Regjeringa meiner at det er viktig med realfagskompetanse, både for den enkelte og for samfunnet. God realfagskompetanse er avgjerande for eit samfunn i utvikling og for framtidige arbeidsplassar. Regjeringa meiner derfor at ein ikkje bør fjerne realfagspoenga no, all den tid ein ser at poenga kan påverke kva fag elevar vel i VGO, og ein treng større rekruttering til ein del yrke der realfagskompetanse er nødvendig. Realfagspoenga har ikkje blitt evaluerte sidan 2005. Regje-

ringa vil derfor sette i gang ei evaluering av effekten av realfagspoenga.

I utsynsmeldinga peikte regjeringa på eit særleg behov for rekruttering til ein del realfaglege utdanningar for å dekke kompetansebehovet i framtida.²¹ Meldinga presenterte ingen tiltak for dei studieførebuande utdanningsprogramma og omtalte ikkje realfagspoenga. Det er likevel eit viktig poeng både i utsynsmeldinga og her at det ikkje er slik at kompetansebehovet i samfunnet er knytt til realfag generelt, skilt frå alle andre fag.

Regjeringa meiner ein bør sette i gang ei brei utgreiing av alternative verkemiddel for rekruttering til teknologi- og realfag der samfunnet har størst kompetansebehov. Denne utgreiinga skal rette seg mot heile skuleløpet – og bør sjå etter tiltak som fremmer begeistring og forståing for kva ein kan bruke teknologi- og realfag til. Når evalueringa av effekten av realfagspoenga og utgreiinga er ferdige, vil regjeringa gjere ei ny vurdering av realfagspoenga.

Når dei fleste tilleggspoenga blir fjerna, er det viktig at dei poenga som står igjen, blir justerte ned for ikkje å få for stor vekt i opptaket. Eitt tilleggspoeng svarer til ei forbetring med om lag éin karakter i tre fag på vitnemålet. Størsteparten av privatistane tek opp berre eitt fag. Når regjeringa tek vekk dei andre tilleggspoenga, vil til dømes fire realfagspoeng vege særst tungt i opptaket til høgare utdanning. Regjeringa vil derfor justere ned dei poenga som står igjen, til halvparten av det dei er i dag. For tilleggspoenga i VGO vil det seie at det vil vere mogleg å oppnå to realfagspoeng der ein i dag kan oppnå fire.

Forskjellar mellom tilleggspoenga for fagval

Det er fleire forskjellar mellom språkpoenga og realfagspoenga. Framandspråk er obligatorisk i minst to år på dei studieførebuande utdanningsprogramma i VGO. Fagmiljøa og elevtalet er i stor grad varetekne gjennom framandspråk som fellesfag. Berre ein liten del elevar tek språkfag som programfag i VGO i dag. Vi har ikkje grunnlag for å seie kor viktige tilleggspoenga er for elevane som vel framandspråk som programfag i VGO, men det er ikkje urimeleg å anta at mange tek programfag i framandspråk som privatistar for å oppnå tilleggspoeng.

Ingen realfag utover fellesfaget naturfag er obligatorisk i dei studieførebuande utdanningsprogramma. Fagmiljøa og elevtalet for realfag er derfor ikkje varetekne gjennom fellesfaga.

Regjeringa vil

- behalde tilleggspoeng for realfag, men justere dei ned til halvparten av det dei er i dag
- avvikle tilleggspoeng for framandspråk
- gjere ei vurdering av korleis ein kan legge til rette for auka samisk språkkompetanse
- sette i gang ei evaluering av effekten av realfagspoenga
- sette i gang ei brei utgreiing av alternative verkemiddel for rekruttering til teknologi- og realfag der samfunnet har størst kompetansebehov

3.2.3 Tilleggspoeng etter vidaregåande opplæring

Som opptaksutvalet vektlegg, blir tilleggspoenga for mange søkarar ein barriere for å kome tidleg i gang med høgare utdanning. To tilleggspoeng svarer til ei forbetring med minst éin karakter i seks fag på vitnemålet. Reglane for tilleggspoenga fører i praksis til at eldre søkarar blir rangerte framfor yngre søkarar innanfor den ordinære kvoten. Regjeringa meiner at det verken er formålstenleg for den enkelte eller for samfunnet at unge bruker fleire år på å samle poeng før dei startar på høgare utdanning. Det er uheldig at studentar får ein forseinka oppstart når vi samtidig manglar kvalifisert arbeidskraft på mange viktige område. Poenga bidreg òg til dei svært høge poenggrensene ein ser på mange studium.

For å få eit forenkla og meir forståeleg regelverk meiner regjeringa at det bør ryddast opp i ordninga med tilleggspoeng etter VGO. Tilleggspoenga kompliserer regelverket både for søkarane og for styresmaktene som forvaltar det. Tilleggspoenga aukar behovet for dokumentasjonskrav frå søkarane og individuell saksbehandling hos utdanningsinstitusjonane. Å redusere poenga vil derfor gi ein enklare og meir effektiv søknadsprosess for søkarane og meir effektiv saksbehandling for utdanningsinstitusjonane.

Vidare meiner regjeringa at den samla kompetansen til søkarane best kjem til uttrykk gjennom vitnemålet frå den vidaregåande opplæringa, og ikkje gjennom alder eller at ein kan dokumentere å ha gjennomført eit utval aktivitetar.

Tilleggspoeng for alder

Den tidlegare nemnde rapporten frå NIFU viser at alderspoenga fører til eldre søkarar, og simuleringar indikerer at det er dei same søkargruppene som kjem inn anten rett etter VGO i førstegongs-vitnemålskvoten eller når dei har fylt 23 eller 24 år

²¹ Meld. St. 14 (2022–2023)

og har oppnådd alle alderspoenga.²² Dette gjeld spesielt ved studium med stor konkurranse. Alderspoenga gjer at eldre søkarar lett utkonkurrerer yngre søkarar sjølv om desse har betre karakterar. Ei avvikling av alderspoenga vil derfor gjere at alle søkarar, uavhengig av alder, stiller likare i opptaket til høgare utdanning.

Frå eit samfunnsøkonomisk perspektiv vil det vere positivt om fleire studentar kan kome tidlegare i gang med utdanning og vidare ut i arbeidslivet. Det vil òg vere positivt for søkarane å kunne starte tidlegare med utdanninga. Den nemnde rapporten frå NIFU, og dessutan statistikk frå SSB, viser at det er negativ samanheng mellom alder og gjennomføring i høgare utdanning.²³ Eldre studentar tek generelt færre studiepoeng og har høgare fråfall enn yngre studentar. Omsynet til å verdsette erfaring før opptak til høgare utdanning, som var så viktig for mange då alderspoenga blei innførte for over tretti år sidan, betyr heller ikkje like mykje i ei tid der ungdomskulla blir mindre og det er om å gjere å nytte kompetansen i samfunnet best mogleg.

Tilleggs-poeng for diverse aktivitetar

Tilleggs-poenga er eit insentiv til å skaffe seg andre erfaringar eller annan kompetanse før ein eventuelt søker seg til høgare utdanning. At søkarar opparbeider seg ulik erfaring og kompetanse, kan vere positivt for både den enkelte og samfunnet. Samtidig er det vanskeleg å grunngi kvifor visse typar erfaring eller kompetanse er meir nyttige eller eigna enn andre. Ordninga med tilleggs-poeng kan derfor bli oppfatta som urettferdig ved at enkelte typar erfaringar blir påskjønte, medan andre erfaringar, som kan vere minst like nyttige eller verdfulle, ikkje gjer det. Det kjem stadig ønske om å innføre nye poeng for andre aktivitetar, noko høyringsrunden til rapporten frå opptaksutvalet òg viser. Men å innføre fleire nye tilleggs-poeng er ikkje ønskeleg, for då vil poenga miste sin verdi.

På same måte som alderspoenga bidreg tilleggs-poenga for diverse aktivitetar til at søkarane blir eldre; dei fungerer med andre ord som eit insentiv til å utsette studiestart.

Ut frå tala på omfanget av tilleggs-poeng ser vi dessutan at ein stor del av søkarane som får tilbod om studieplass gjennom den ordinære kvoten, har eitt av tilleggs-poenga. Hensikta med og effekten

av tilleggs-poeng i opptaket blir viska ut når så mange har eitt av poenga.

Tilleggs-poeng for militær førstegongsteneste

Regjeringa meiner at tilleggs-poenga for militær førstegongsteneste står i ei særstilling. I mandatet til opptaksutvalet blir det vist til Prop. 2 S (2017–2018) *Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet – Landmaktproposisjon*, og at det skal vurderast om, og eventuelt korleis, opptaksregelverket kan vareta dei vernepliktige. Ifølge mandatet skulle opptaksutvalet òg legge til rette for at Forsvaret og Tillitsvaldordninga i Forsvaret kunne legge fram synspunkta og problemstillingane sine for utvalet.

Gjennomføring av førstegongstenesta er noko staten pålegg den enkelte borgaren ved lov, og fører til at mange unge får ein utsett start på studietida. Teneste i Forsvaret kan i dag innebere at studiestarten blir utsett med så mykje som to år, og kanskje endå meir når Forsvaret framover vil nytte 16 månaders førstegongsteneste i større grad.

Regjeringa er oppteken av at ulempene ved å måtte gjennomføre førstegongstenesta skal vere minst mogleg. Dette gjeld spesielt i dagens geopolitiske og tryggingpolitiske situasjon. Tilleggs-poenga for førstegongstenesta støttar opp under det viktige samfunnsoppdraget til Forsvaret ved å gjere verneplikta meir anerkjend og dermed gjere den enkelte meir motivert for tenesta.

Tilleggs-poenga er ein faktor som knyter personar med høgare utdanning til Forsvaret. Den største delen av det disponible personellet til Forsvaret er såkalla reservistar. Reservistar er tenestepliktige personar som har gjennomført førstegongstenesta, og som har det daglege og primære virket sitt i det sivile livet, men som har ein funksjon i Forsvarets struktur ved krise og krig. Reservistane tilfører Forsvaret nyttig kompetanse frå det sivile virket sitt, ikkje minst dei som har teke høgare utdanning etter førstegongstenesta.

På bakgrunn av dette meiner regjeringa at tilleggs-poeng for militær førstegongsteneste bør vidareførast. Samtidig vil ei avvikling av dei andre tilleggs-poenga, for alder og andre aktivitetar, føre til at tilleggs-poenga for førstegongsteneste får ein auka effekt på den endelege poengsummen søkarane kan opparbeide seg i opptaket. For at tilleggs-poenga for førstegongsteneste ikkje skal slå uforholdsmessig sterkt ut på poengsummen, foreslår regjeringa å redusere dei frå to poeng til eitt poeng. Eitt tilleggs-poeng vil ha mykje å seie i opptaket når dei andre tilleggs-poenga blir avvikla.

²² Hovdhaugen mfl. (2020)

²³ Andresen og Lervåg (2022)

Opptaksutvalet skisserer at det er ei ulempe at førstegongsteneste og studiestart ikkje er synkroniserte, og at dagens ordning med reservasjon av studieplass i opptil to år ikkje er treffsikker nok. Reservasjon av studieplass er ei ordning som er regulert i lokale forskrifter ved utdanningsinstitusjonane, og regjeringa kan ikkje utvide denne ordninga utan først å fastsette nasjonale reservasjonsreglar. Ved reservasjon gjennom dei lokale reglane må søkaren søke på den reserverte studieplassen på nytt etter avtent førstegongsteneste, men er då garantert å få plassen.

I 2022 blei det innført nasjonale reglar om permisjon frå studium i universitets- og høgskulelova, som inneber at studentar har rett til permisjon i samband med førstegongstenesta.²⁴ Retten til permisjon gjeld frå ein student har fått opptak til det aktuelle studiet, og så lenge behovet tilseier det. Ved permisjon beheld vedkomande studieretten og treng ikkje å søke på studieplassen på nytt etter avtent førstegongsteneste. Retten til permisjon etter universitets- og høgskulelova er ei betre ordning enn retten til reservasjon etter dei lokale forskriftene. Regjeringa meiner derfor at det ikkje er behov for å utvide ordninga med reservasjon av studieplass.

Siviltenesta blei avvikla i 2012, og det er dermed ikkje mogleg å opparbeide seg poeng for sivilteneste lenger. Desse poenga blir dermed mindre og mindre relevante i opptaket. Regjeringa meiner likevel at det er viktig å kompensere dei som tente landet gjennom siviltenesta, til liks med den militære førstegongstenesta. Høvet til å få tilleggspoeng for gjennomført sivilteneste blir derfor ført vidare, med dei same føresetnadene som for tilleggspoeng for militær førstegongsteneste.

Regjeringa vil

- avvikle tilleggspoeng for alder, høgare utdanning, fagskuleutdanning og folkehøgskule
- vidareføre tilleggspoeng for militær førstegongsteneste og sivilteneste, men redusere talet på tilleggspoeng frå to til eitt

3.2.4 Forbetring av karakterar

Opptaksutvalet held fram forbetring av karakterar som ei utfordring ved dagens system som forseinkar studiestarten for mange studentar. Samtidig

viser tala at fleirtalet av privatistane er førstegongsprivatistar, og at talet på privatisteksamenar går ned.

Tal frå Utdanningsdirektoratet for privatisteksamenar i skuleåret 2022–2023 viser ein kraftig nedgang frå året før, særleg blant forbetningsprivatistar.²⁵ Det blei teke over 9 000 færre forbetningsprivatisteksamenar i 2022–2023 samanlikna med året før, ein nedgang på over 30 prosent.

Det blei teke rundt 102 400 privatisteksamenar i skuleåret 2022–2023. Av desse blei 82 700 tekne av førstegongsprivatistar, medan om lag 19 700 blei tekne av forbetningsprivatistar. Det vil seie at berre 20 prosent av alle privatisteksamenane blei tekne av forbetningsprivatistar. Det er i følge Utdanningsdirektoratet også lik at 84 prosent av forbetningsprivatistane ønsker å forbetre ein karakter mellom 2 og 4, medan resten, altså 16 prosent, ønsker å forbetre ein femmar. Tal frå Utdanningsdirektoratet viser òg at om lag 60 prosent av alle privatistane tek berre éin eksamen.

Våren 2023 gjorde SSB tre analysar av høvesvis privatistar som søker seg til studium med nivåkrav, privatistar som søker seg til studium med høge poenggrenser, og personar som er privatistar i meir enn eitt år.²⁶ Utvalet i desse analysane var privatistar i skuleåra 2018–2019, 2019–2020 og 2020–2021. Det vil seie at analysane ikkje fangar opp nedgangen i talet på privatistar dei siste to skuleåra. Her er nokre funn frå analysane:

- Rundt 3 000 forbetningsprivatistar søker årleg studium med nivåkrav (til dømes sjukepleiarutdanning, lærarutdanning, ingeniørutdanning ved NTNU). Omkring halvparten av dei søker sjukepleiarutdanninga.
- Blant søkarane til lærarutdanning og sjukepleiarutdanning er det høvesvis 40 og 30 prosent som ikkje klarer nivåkrava og derfor ikkje blir kvalifiserte til studia.
- Blant dei som klarer krava og blir kvalifiserte, er det over 60 prosent av søkarane til sjukepleiarutdanninga som ikkje får tilbod om plass.²⁷
- Av dei som søkte seg til høgare utdanning i dei tre skuleåra 2018–2019, 2019–2020 og 2020–2021, var det i underkant av 3 000 personar (til saman for alle tre åra) som hadde prøvd å forbetre karakterar frå VGO i meir enn eitt år.
- 10 prosent av desse hadde vore privatistar tre år på rad.

²⁵ Utdanningsdirektoratet (2023b)

²⁶ Keute og Steen-Johnsen (2023a) (2023b) (2023c)

²⁷ Tala er nasjonale. Det er forskjellar mellom ulike institusjonar. Nokre institusjonar har stor konkurranse om studieplassane, medan andre ikkje får fylt deg opp.

²⁴ Prop. 74 L (2021–2022)

- Dei vanlegaste faga denne gruppa ønskte å forbetre karakteren i, var matematikk og norsk, og dei søkte oftast sjukepleiarutdanninga, medisnutdanninga eller master i rettsvitenskap.

På bakgrunn av desse tala vurderer regjeringa det slik at høvet til å forbetre karakterar ikkje i seg sjølv er noko som forseinkar studentar flest.

Konsekvensar av å avvikle moglegheita for karakterforbetring

Opptaksutvalet foreslår å fjerne høvet til å forbetre karakterar etter VGO. Privatisteksamen er ein eksamen i fylkeskommunal regi som ein kan ta for å dokumentere kompetanse i eit fag ein ikkje er elev i. Sjølv om ein avgrensar kor mange karakterforbetringar éin person kan gjere, er det er viktig å merke seg at dette ikkje vil påverke privatistordninga i stor grad, verken når det gjeld finansiering eller dimensjonering. Det vil òg berre i avgrensa grad påverke moglegheitene for å tilby opplæring til privatisteksamen i den private marknaden. Det er fordi fleirtalet av privatistane tek fag for første gong og ein god del av dei er vaksne som skal ta fag- eller sveinebrev som praksiskandidatar. Desse eksamenane vil fylkeskommunen uansett måtte gjennomføre og finansiere.

Mandatet til opptaksutvalet inkluderte ikkje å greie ut konsekvensar for VGO, men endringane som blir foreslått, vil ha store konsekvensar for elevar i VGO og vil påverke åtferda deira når det gjeld val av utdanningsprogram, fag og strategi for gjennomføring. Dette har regjeringa lagt vekt på.

Regjeringa meiner det er nødvendig å ha ein «sikringsventil» i systemet, slik at ikkje ein dårleg dag på ein eksamen eller uventa hendingar stenger dører for framtida. Slik regjeringa vurderer det, er moglegheita til å forbetre karakterar ein meir rettferdig sikringsventil enn ei opptaksprøve. Karakterforbetring er òg føreseieleg, all den tid elevane kjenner faga frå før. Regjeringa meiner dessutan at prosessen med å forbetre ein karakter i eit enkeltfag kan innebere reell læring for eleven. Det er uklart om ei opptaksprøve vil ha same effekt.

Det er eit alternativ å sjå på om det er mogleg å avgrense kor mange forbetringar kvar enkelt kan gjere, men dette vil òg ha ein kostnad, ettersom det ikkje er mogleg å registrere talet på forbetringar ein har gjort, i dagens system. Det vil heller ikkje bidra til å forenkle opptakssystemet. Regjeringa vurderer at dette ikkje er hensiktsmessig eller nødvendig.

Det kan vere eit alternativ å sjå på eigne grep for dei utdanningane der det er ein stor mengde søkarar og poenggrensene er kunstig høge. Les om lokale opptaksprøver ved studium med stor konkurranse i delkapittel 3.2.5.

Dersom ein fjernar moglegheita til å forbetre karakterar og innfører ei nasjonal opptaksprøve, vil det kunne ha negativ effekt på skulemiljøet og den psykiske helsa til elevane. Det er stor risiko for at karakterpresset aukar når elevane ikkje har høve til å forbetre karakterar etter VGO, og at det kan gi seg særlege utslag hos spesielt sårbare elevgrupper.

Prøver og testar som er viktige for elevane, har ein såkalla «washback-effekt», altså at innhaldet i desse prøvene og kva dei testar, vil påverke korleis og kva ein underviser i skulen.²⁸ Det reiser spørsmål om forholdet mellom læreplanane for VGO og ei eventuell opptaksprøve.

Det er grunn til å tru at dersom ein innfører ei opptaksprøve og fjernar moglegheita for karakterforbetring etter VGO, vil det kunne auke presset på vurderingssituasjonane i VGO, spesielt på settinga av standpunkt-karakterar. Det meiner regjeringa er uheldig. Det er òg slik at elevane frå hausten 2024 har rett til å få opplæring til dei har bestått VGO, den såkalla fullføringsretten. Det er ikkje ønskeleg å skape insentiv til å bruke meir tid i VGO og ta færre fag kvart år, noko det å fjerne moglegheita til å forbetre karakterar vil kunne bidra til.

Mange av elevane som treng høge poengsummer for å kome inn på studia dei ønsker opptak til, vel fag strategisk. I ein situasjon der ein ikkje kan forbetre karakterar, men berre legge til karakterar i fag ein treng for å kome inn på visse studium, kan det oppstå eit insentiv til å ta realfag som privatist etter VGO. Dette kan på sikt få negative konsekvensar mellom anna for realfagsmiljøa i VGO, og det vil sannsynlegvis ikkje ha ein utjamnande effekt på sosioøkonomiske forskjellar.

Basert på ei samla vurdering av konsekvensane, og regjeringa sitt mål om at søkarar skal kunne få nye sjansar, vil regjeringa vidareføre moglegheita til å forbetre karakterar som i dag.

Regjeringa vil

- vidareføre moglegheita til å forbetre karakterar på vitnemål frå vidaregåande opplæring

²⁸ Utdanningsdirektoratet (2020)

3.2.5 Opptaksprøver

Nasjonal opptaksprøve

Regjeringa meiner det er lite aktuelt å innføre ei nasjonal rangerande opptaksprøve så lenge det framleis blir mogleg å forbetre karakterar. Formålet med ei nasjonal opptaksprøve, basert på forslaget frå opptaksutvalet, vil vere å erstatte forbetring av karakterar ved privatisteksamen. Dersom søkarar framleis kan forbetre karakterar som i dag, vil behovet for ei opptaksprøve i stor grad falle bort.

Opptaksprøva utvalet foreslo, var ikkje skildra detaljert, og det er derfor opent korleis ho ville blitt utforma, organisert og gjennomført. Mogleheita til å vurdere effektar og konsekvensar det å innføre ei opptaksprøve kan ha for opptaket, er dermed avgrensa. Ikkje minst vil det ved innføring av ei opptaksprøve vere behov for å sjå nærare på kva effektar ho kan ha for heile utdanningssystemet, inkludert vidaregåande opplæring.

Kunnskapsdepartementet har innhenta vurderingar frå HK-dir om innføringa av ei opptaksprøve. HK-dir tek fleire atterhald om at rammene for prøva ikkje er bestemte, men vurderer det slik at ei innføring vil krevje omfattande ressursar og ta lang tid.²⁹ Ifølge anslaga må ein òg rekne med at det å utvikle ei prøve vil vere kostbart og krevje eit betydeleg antal årsverk. I tillegg kjem kostnader til å gjennomføre prøva.

Det beste grunnlaget for å seie noko om effektane av ei opptaksprøve vil vere erfaringar frå det svenske høgskoleprøvet.

Det er mogleg ei nasjonal opptaksprøve kunne blitt innført raskare og enklare om ein tok i bruk ei prøve lik den svenske, i samarbeid med svenske styresmakter. Men HK-dir vurderer at det per i dag ikkje er grunn til å tilrå å gå for ei prøve som er svært lik den svenske.³⁰ Eit argument for dette er at det norske og det svenske utdanningssystemet ikkje er like, og at ei norsk prøve må vere tilpassa det norske systemet. Eit anna argument er at Sverige og Noreg er ulike samfunn kulturelt, historisk og politisk, noko som òg har mykje å seie for utforminga av ei prøve. Den svenske prøva har dessutan eksistert i over femti år, og ein kan sjå føre seg at ho også i Sverige ville blitt utforma på ein annan måte i dag. I tillegg kan det vere opphavsrettslege spørsmål knytte til å ta over og drifte ei svensk prøve.

Ei opptaksprøve kunne hatt nokre positive konsekvensar. Ho kunne gjort det enklare å ran-

gere søkarar som i dag ikkje blir poengberekna på bakgrunn av karakterar frå ordinær vidaregåande opplæring, til dømes realkompetansesøkarar og søkarar med fagskuleutdanning eller utdanning frå utlandet. Men dei positive konsekvensane er ikkje store eller sikre nok for å gi grunnlag til å innføre ei nasjonal opptaksprøve. Regjeringa går derfor ikkje inn for å innføre ei nasjonal opptaksprøve no. Regjeringa vil samle erfaringar med lokale opptaksprøver og vurdere behovet for ei nasjonal opptaksprøve på nytt, etter at ein ser effektane av dei andre endringane i opptaksregelverket.

Lokale opptaksprøver

Dagens ordning med lokale opptaksprøver er avgrensa og blir hovudsakleg brukt til studium der det er særleg grunnlagt, som kunstutdanningar eller arkitektutdanning. Det finst òg fleire døme på bruk av opptaksprøver til høgare grads studium.

Regjeringa meiner at det er gode grunnar til å utvide ordninga med lokale opptaksprøver. Institusjonane kan til dømes få eit verktøy for å rangere dei best kvalifiserte søkarane på studium med stor konkurranse om plassane. Regjeringa legg til grunn at institusjonane vil vurdere å innføre lokale opptaksprøver for fleire av denne typen studium. Som del av ei slik ordning vil det bli opna for at institusjonane kan avgrense kven som får moglegheit til å ta lokale opptaksprøver, for å sikre at ressursbruken ikkje blir for stor.

Regjeringa vil

- sjå på tiltak for å etablere fleire lokale opptaksprøver for å rangere søkarane ved studium med stor konkurranse om plassane og høge poenggrensar, i dialog med institusjonane
- vurdere behovet for ei nasjonal opptaksprøve når ein ser effektane av dei andre endringane i opptakssystemet

3.2.6 Kvote for førstegongsvitnemål og ordinær kvote

Kvoten for førstegongsvitnemål skal sørge for at yngre søkarar kjem raskare i gang med høgare utdanning. Regelen fungerer stort sett etter intensjonen ved at dei aller fleste studium der det er konkurranse om plassane, har høgare poenggrenser i den ordinære kvoten enn i kvoten for førstegongsvitnemål. Regjeringa meiner det er eit viktig mål å sørge for at unge søkarar kjem raskt i gang

²⁹ Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (2023c)

³⁰ Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (2023c)

med utdanninga si. Sidan det ikkje er planlagt å innføre ei opptaksprøve, trengs det ikkje ein eigen kvote for søkarar som ville blitt rangert etter den.

Kvoten for førstegongsvitnemål er i dag på 50 prosent. I tråd med målet om at søkarar skal kome raskare i gang med høgare utdanning, meiner regjeringa at det er grunnlag for å sjå på om han bør bli større. Dette vil føre til at fleire søkarar kan kome inn i høgare utdanning med førstegongsvitnemålet. Kunnskapsdepartementet vil i det vidare arbeidet med opptaksregelverket vurdere kor mykje større kvoten bør bli. I samband med dette, vil departementet òg vurdere om det er behov for endringar i aldersgrensa og namnet på kvoten.

Regjeringa vil

- halde fram med ein førstegongsvitnemålskvote og ta sikte på å gjere kvoten større, samt vurdere om det er behov for endringar i aldersgrensa og namnet på kvoten

3.2.7 Dobbeltrangering

Som omtalt i kapittel 2 om kvalifisering foreslår regjeringa å fjerne praksiskravet i 23/5-regelen, sidan dei aller fleste søkarane uansett tilfredsstiller dette kravet og universiteta og høgskulane bruker mykje ressursar på å kontrollere dokumentasjon. I staden ønsker regjeringa ein 23/6-regel, der talet 6 viser til kor mange fag søkarane må ha bestått, tilsvarende forslaget frå opptaksutvalet. 23/5-regelen er med på å drive opp poenggrensene i den ordinære kvoten. Sidan eldre søkarar med vitnemål frå VGO og som kan dokumentere praksis blir dobbeltrangert, kan dei velje å ta faga som inngår i regelen, som privatistar. Regjeringa vil fjerne denne moglegheita. Slik blir 23/6-regelen avgrensa til berre å vere ein måte for søkarar utan GSK å bli kvalifiserte på, og ikkje ein måte for søkarar med GSK til å unngå å måtte bruke heile vitnemålet på.

Denne endringa vil kunne bidra til lågare poenggrenser i den ordinære kvoten ved studium med stor konkurranse, sidan det ikkje lenger bli mogleg å ta opp berre faga som inngår i 23/6-regelen, for søkarar som allereie har vitnemål med studiekompetanse frå VGO. Det kan føre til at færre vil ta privatisteksamen. Endringa vil òg forenkle saksbehandlinga i opptaket.

Regjeringa vil

- avvikle moglegheita for å rangere søkarar på fleire grunnlag

3.3 Spesielle kvotar

3.3.1 Dagens regelverk

Opptaksforskrifta opnar i dag for positiv særbehandling av enkelte grupper av søkarar, både gjennom tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn (kjønns-poeng) og gjennom kvotering av søkarar som fyller nærare fastsette kriterium. Eit døme på det sistnemnde er spesiell kvote for søkarar med minoritetsbakgrunn. I tillegg opnar forskrifta for ei kvotering av søkarar med ei nærare bestemt geografisk tilknytning (regionale kvotar). Innanfor regionale kvotar er det òg sett av kvotar for søkarar med samisk språkkompetanse.

Dagens regelverk om spesielle kvotar

Kunnskapsdepartementet kan fastsette spesielle kvotar for enkelte studium ved ein institusjon når særskilde forhold gjer dette ønskeleg, jf. opptaksforskrifta § 7-3. Ein spesiell kvote inneber at eit visst antal studieplassar er sett av til søkarar som fyller fastsette kriterium for kvoten. Dersom kvoteplassane ikkje blir fylte opp, sørger opptakssystemet for at plassane blir tilgjengelege for alle søkarar (såkalla kvoteflyt). Det er ikkje omtalt i forskrifta kva slags spesielle kvotar som finst i dag, det kjem fram av det årlege rundskrivet til forskrifta.³¹

Dagens regelverk om kjønns-poeng

Institusjonane har ei plikt til å arbeide aktivt, målretta og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering, slik likestillings- og diskrimineringslova krev. Eit vidare mål er at tiltaka skal gi betre kjønnsbalanse i arbeidsmarknaden. Blir det oppnådd betre kjønnsbalanse på studiet, kan dette òg tiltrekke seg fleire søkarar av begge kjønn.

Det er ingen spesielle kvotar for kjønn i dag. Det følger av opptaksforskrifta § 7-9 at departementet, for å jamne ut forskjellar og oppnå meir likestilling mellom kjønna, kan fastsette at søkarar av det kjønn som er underrepresentert på eit studium, kan få inntil to tilleggspoeng. Universitet og høgskular som har utfordringar med kjønnsbalansen på eit studium, kan såleis i dag søke departementet om å bruke kjønns-poeng ved opptaket til det konkrete studiet. Det følger ikkje av opptaksforskrifta kva slags studium som har kjønns-poeng

³¹ Det siste rundskrivet er *Rundskriv F-01-23 – Forskrift om opptak til høgare utdanning*

Boks 3.2 Regionale kvotar for Nord-Noreg

Ein søkar kan dokumentere nordnorsk tilknytning med ein bustadattest. Den skal vise at søkaren har budd i Nord-Noreg dei siste ti åra, og framleis bur i landsdelen. For å dokumentere tilknyttingen spesifikt til Nord-Troms eller Finnmark må søkaren ha bustadattest derfrå. Har søkaren ikkje budd i Nord-Noreg dei ti siste åra, kan søkaren framleis konkurrere i kvoten dersom han eller hun kan dokumentere minst tre av følgjande punkta:

- fullført vidaregåande opplæring i Nord-Noreg med vitnemål eller fag- eller sveinebrev
- vitnemål frå grunnskuleopplæring i Nord-Noreg
- bustadadresse i Nord-Noreg i minst ti år
- at minst éin av foreldra bur og har budd i Nord-Noreg dei siste ti åra
- at mor budde i Nord-Noreg då søkaren blei fødd

Ved UiT finst det i studieåret 2023–2024 følgjande kvotar for søkarar med nordnorsk tilknytning:

- helsefaglege profesjonsstudium (sjukepleie, fysioterapi, tannpleie, bioingeniørfag og radiografi): 80 prosent av studieplassane,
- ernæring: 60 prosent av studieplassane
- ergoterapi: 50 prosent av studieplassane
- farmasi: 50 prosent av studieplassane
- medisin: 60 prosent av studieplassane – av desse er åtte plassar reservert søkarar frå Nord-Troms og Finnmark
- odontologi: 60 prosent av studieplassane
- paramedisin: 50 prosent av studieplassane
- psykologi (profesjon): 60 prosent av studieplassane
- rettsvitenskap: 67 prosent av studieplassane
- teknologiske fag (integreert master): 50 prosent av studieplassane

i dag, det kjem fram av det årlege rundskrivet til forskrifta.

Dagens kvotar

Det største talet på eksisterande spesielle kvotar finn vi ved Universitet i Tromsø – Noregs arktiske universitet (UiT), som har hatt kvotar for søkarar frå Nord-Noreg³² sidan rett etter opprettinga av universitetet i 1968. Hensikta med kvotane følger av grunnlaget for å opprette universitetet: å sikre den nordlege delen av landet betre tilgang til høgare utdanning, og å sikre rekruttering til landsdelen. Krava ein må oppfylle for å bli rangert i nordnorsk kvote, og kvotestorleikane er omtalte i boks 3.2. Det er òg sett av studieplassar til søkarar med samisk språkkompetanse. Sjå boks 3.3 for ei nærare oversikt.

Andre spesielle kvotar er til dømes kvote for søkarar med interkulturell/internasjonale erfaring på eit studium i sosialt arbeid ved Noregs teknisk-naturvitenskaplege, og kvote for søkarar med minoritetsbakgrunn på eit studium i journalistikk ved OsloMet – storbyuniversitetet.

Forslaget frå opptaksutvalet

Opptaksutvalet omtalte bruken av spesielle kvotar ved opptak til høgare utdanning. Utvalet var delt i vurderingane og forslaga sine når det gjaldt både vidareføring og utvida bruk av spesielle kvotar. Utvalet var berre samla om å føre vidare dagens ordning med spesielle kvotar for søkarar med samisk språkkompetanse. Eit fleirtal i utvalet foreslo å føre vidare kvotar for søkarar med tilknytning til Nord-Noreg og opne for bruk av kvotar for kjønn på studium med stor kjønnsbalanse. Mindretalet var usamde i bruken av regionale kvotar og innføringa av kjønnskvorar og peikte på at alle skal ha like høve til å ta høgare utdanning, og at val av utdanning skal styrast av evner og ønske, ikkje av bakgrunn.

Heile utvalet var samde om å avvike ordninga med kjønnsdeling, men med ulik grunngeving. Fleirtalet meinte at kjønnsdeling ikkje var eit effektivt nok verkemiddel, medan mindretalet vurderte kjønnsdeling på same måte som forslaget om å innføre kjønnskvorar.

Utvalet peikte på at mange studium har ei skeiv kjønnsfordeling. Det kjem delvis av preferansane til søkarane og delvis av at det er ei overvekt av kvinnelege søkarar generelt. Fleirtalet i utvalet meinte at forskjellsbehandling kan forsva-

³² Nord-Noreg består av fylka Nordland, Troms og Finnmark

Boks 3.3 Kvotar for søkarar med samisk språkkompetanse

Nokre lærestadar har studium med kvotar for søkarar med samisk tilknytning. Ein søkar kan dokumentere samisk tilknytning med eitt av følgende punkt:

- samisk som første- eller andrespråk i vidaregåande opplæring
- vitnemål frå grunnskulen som viser samisk som første- eller andrespråk
- 60 studiepoeng eller eit semesteremne i samisk som morsmål frå universitet eller høgskule.

Ved Høgskolen i Innlandet finns det følgende kvote reservert for samiske søkarar:

- bachelor i TV-teknikk: to studieplassar

Ved NMBU finst det følgende kvote reservert for samiske søkarar:

- veterinærstudiet: ein studieplass

Ved UiT finst det følgende kvotar reservert for samiske søkarar:

- akvakultur, fiskerifag og fiskehelse: éin studieplass
- farmasi: inntil to studieplassar
- ergoterapi: ti prosent av studieplassane innanfor kvoten for nordnorske søkarar
- helsefaglege profesjonsstudium: (sjukepleie, fysioterapi, tannpleie, bioingeniørfag og radiografi): ti prosent av studieplassane innanfor kvoten for nordnorske søkarar.
- medisin: inntil seks studieplassar
- paramedisin: inntil to studieplassar
- psykologi (profesjon): inntil to studieplassar
- odontologi: inntil to studieplassar
- rettsvitenskap: tre studieplassar
- ernæring: inntil to studieplassar
- teknologiske fag (integrert master): fem prosent av studieplassane
- vernepleie: inntil to studieplassar

rast ut frå omsynet til dei som skal møte desse personane når dei er ferdig utdanna.

3.3.2 Vurderingane og tiltaka til regjeringa

Offentleg finansierte studieplassar er eit gode som i utgangspunktet bør vere mest mogleg tilgjengeleg for alle. Konkurransen om studieplassane bør skje på mest mogleg like vilkår og base-rast på element ein kan påverke gjennom eigen innsats. Alle skal ha like høve til å ta høgare utdanning, og val av utdanning bør styrast av evner og ønske, ikkje av bakgrunn. Når særlege forhold gjer det nødvendig, kan likevel Kunnskapsdepartementet fastsette spesielle kvotar for enkelte utdanningar. Slik kvotering er ei form for positiv særbehandling som må vere innanfor gjeldande regelverk for å vere lovleg.

Regjeringa viser til at Grunnlova³³ i 2014 blei supplert med ei rekke menneskerettar. Likskapsprinsippet og ikkje-diskrimineringsprinsippet blei tekne inn i Grunnlova § 98. Første ledd lyd «[a]lle er like for lova», medan andre ledd presiserer at

«[i]kkje noko menneske må utsetjast for usakleg eller mishøveleg forskjellsbehandling.»

Vernet mot diskriminering i § 98 er, etter ordlyden, ikkje knytt til eitt bestemt diskrimineringsgrunnlag, men forma ut som eit generelt forbod mot all usakleg eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Formålet med eit generelt forbod er å sikre at det dekker all diskriminering som openbert er usakleg og har samanheng med vesentlege forhold ved ein person.³⁴ Føresegna er ei kodifisering av gjeldande rett og inneber at «[...]lovgever ikke vil ha adgang til å gi privilegier til enkelte personer eller grupper i samfunnet». Samtidig presiserte kontroll- og konstitusjonskomiteen at føresegna er meint som eit «tolkningsprinsipp for rettsanvendere mer enn som en skranke for lovgiver».

Diskrimineringsgrunnlag er forhold ved ein person som det er ulovleg å diskriminere på grunn av. Det er forbode å diskriminere nokon på grunn av mellom anna

- kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgåver
- etnisitet, religion og livssyn

³³ Lov av 17. mai 1814 Kongeriket Noregs Grunnlov

³⁴ Innst. 186 S (2013–2014) kapittel 2.1.6 side 25

- funksjonsnedsetting
- seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk
- alder

Dette følger av formålet med likestillings- og diskrimineringslova³⁵ § 6, jf. § 1.

Grunnlova § 109 andre ledd seier at «[d]ei statlege styresmaktene skal sikre [...] likt høve til høgare utdanning på grunnlag av kvalifikasjonar». Tilgang til høgare utdanning er av grunnleggjande betydning både for det vidare livet til den enkelte og for samfunnet.

Når styresmaktene er pålagde å sikre like høve til høgare utdanning på grunnlag av kvalifikasjonar, handlar det mellom anna dette om å gi alle like moglegheiter til å ta utdanning, uavhengig av eventuelle personlege utfordringar eller den økonomiske bakgrunnen til den enkelte. Dette blir sikra gjennom universell utforming, individuell tilrettelegging og økonomisk bistand gjennom Lånekassa. Utan sakleg grunngeving kan det ikkje diskriminerast på grunnlag av kjønn, etnisitet eller andre personlege særdrag ved tildeiling av studieplassar.

Å gi nokon ein fordel andre ikkje får, byggjer på ei erkjenning av at forbod mot diskriminering ikkje er nok i seg sjølv til å oppnå reell likestilling. I Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) kapittel 7.2 blei dette uttrykt slik når det gjeld likestilling mellom kjønn:

Her står en således overfor to uforenlige målsetninger og må ta et valg. I enkelte situasjoner vil det imidlertid framtre som mer ønskelig ut fra et samlet syn å sikre en mer likelig fordeling av kjønnene enn å sikre full rettferdighet for enkeltindividet.

Bruk av spesielle kvotar inneber ei forskjellsbehandling av søkarar. Det følger som nemnt av Grunnlova § 98 at usakleg og uforholdsmessig forskjellsbehandling er forboden. Forskjellsbehandling som har eit sakleg formål, som er nødvendig for å oppnå formålet, og som ikkje er uforholdsmessig inngripande overfor dei som blir forskjellsbehandla, er likevel lov. Om det kan brukast kvotar for kjønn eller minoritetar ved opptak til høgare utdanning, må vurderast med utgangspunkt i likestillings- og diskrimineringslova § 11. Når det gjeld handlingsrommet for vidareføring av regionale kvotar, må ein ta omsyn til EØS-retten og dei fire fridommene.

Kvotar for søkarar med samisk språkkompetanse

Kvotane for søkarar med samisk språkkompetanse gjeld søkarar som har kompetanse innanfor lulesamisk, nordsamisk eller sørsamisk. Desse språka har vern etter del III i minoritetsspråkpakta.³⁶ Alle språk som er omfatta av minoritetsspråkpakta, har rettar etter del II i pakta. Føresegnene i del III er meir omfattande og har meir detaljerte reglar for mellom anna utdanning, rettsvesen, offentleg forvaltning, media og kultur.

Ifølge UNESCO er nordsamisk rekna som eit trua språk, medan lulesamisk og sørsamisk er rekna som alvorleg trua språk. Samane har ei spesiell rettsleg stilling i Noreg. Grunnlova § 108 omhandlar pliktene staten har overfor samane i Noreg. Føresegna pålegg staten å legge forholda til rette for at den samiske folkegruppa kan sikre og utvikle språket sitt, kulturen sin og samfunnslivet sitt. Regjeringa legg derfor til grunn at bruk av kvotar ved opptak for søkarar med samisk språkkompetanse kan førast vidare med omsyn til å verne om urfolks rettar og vidare eksistens, der språk er ein viktig del. Slik kvote er òg i tråd med Noregs internasjonale forpliktingar, under dette FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar (ØSK). Det er behov for at det blir utdanna samisktalande yrkesutøvarar i mange yrke, slik at samiskspråklege kan bruke språket når dei er i kontakt med til dømes helsevesenet og skulen. Kvotane for samiske søkarar sørger for at søkarar med samisk språkkompetanse får eit visst antal plassar.

Sametinget har gitt innspel om at det er behov for å sjå på vilkåra for opptak i kvoten for søkarar med samisk språkkompetanse, for å sikra at kvoten blir brukt for søkarar som er funksjonelt samiskspråklege. Vidare har Sametinget gitt innspel om at rekkefølga på opptak i og utanfor kvoten bør vurderast slik at kvoten ikkje berre sikrar opptak av ein minimumsdel søkarar med samisk språkkompetanse, men sørger for eit ekstra tal samiskspråklege studentar ved utdanningane som har kvotar, utover dei som uansett konkurrerer seg inn. Sametinget meiner òg at storleiken på kvotane bør vurderast, då storleiken ikkje har auka i takt med auken av studieplassar på enkelte studium. Regjeringa har som mål å auka samisk språkkompetanse i samfunnet, og er opptekne av at spesielle kvotar for søkarar med samisk språkkompetanse bidreg til dette. Regjeringa vil i arbeidet med ny opptaksforskrift vurdere om det skal gjerast endringar i kvoten for søkarar med samisk

³⁵ Lov av 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)

³⁶ Den europeiske pakta om regions- eller minoritetsspråk

språkkompetanse for at kvoten skal bli eit betre verkemiddel for å auka samisk språkkompetanse i samfunnet.

Kvotar for kjønn

Kjønnsforskjellen i høgare utdanning kjem i hovudsak av at fleire kvinner enn menn søker opptak til studium ved universitet og høgskular. For studium med stor konkurranse om studieplassane er det òg høg grad av samanheng mellom delen kvalifiserte søkarar og tilbod fordelte på kjønn. Kjønnsforskjellane i utdanningssystemet oppstår tidleg og kan mellom anna sjåast i at det er fleire jenter enn gutar som søker seg til studieførebuande utdanningsprogram i VGO. Dette legg føringer for kven som får opptak til høgare utdanning, noko som igjen forplantar seg i arbeidslivet. I dag er det rundt 60 prosent kvinner og 40 prosent menn i høgare utdanning. Statistikk viser òg at kvinner gjennomfører høgare utdanning i større grad enn menn gjer, noko som forsterkar konsekvensane av den skeive kjønnsfordelinga.³⁷ På enkelte studium er det ein klar overrepresentasjon av menn, medan det på andre studium er ein klar overrepresentasjon av kvinner. Dette resulterer i at den allereie kjønnsdelte arbeidsmarknaden vi har i dag, held fram med å vere kjønnsdelt. Skal ein få fleire menn eller kvinner inn på studium der det er ujamn kjønnsfordeling, må fleire av det underrepresenterte kjønnnet søke seg til desse utdanningane.

Kjønnsbalansen heng primært saman med preferansane til søkarane, slik det er omtalt i rapporten *Kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalg: En kunnskapsoppsummering* frå Institutt for samfunnsforskning (2019).³⁸ Rapporten viste mellom anna til at sjølv om kjønnsdelinga på arbeidsmarknaden har blitt mindre dei siste tiåra, er den norske arbeidsmarknaden framleis svært kjønnsdelt. Kjønnsdelinga på arbeidsmarknaden forklarar nesten halvparten av kjønnsforskjellane i lønn og er òg tett knytt til arbeidstid, arbeidsvilkår og karriereutvikling. Rapporten viser òg til at gutar i gjennomsnitt gjer det betre i tekniske og numeriske fag enn i teoretiske fag og språkfag, medan jenter i gjennomsnitt gjer det betre i teoretiske fag og språkfag enn i tekniske og numeriske fag. Men gutar og jenter med same akademiske styrkane vel likevel ikkje likt. Spesielt har jenter ein tendens til å velje bort tekniske karrierar, sjølv når

dei gjer det betre i tekniske og numeriske fag enn i teoretiske fag og språkfag.

Trass i at studenttala endrar seg frå år til år, endrar kjønnsbalansen i studentmassen seg lite over tid. Fordelinga av kvinner og menn på fagområda i norsk høgare utdanning er stabil over tid.³⁹ Dei tre største faga dei siste åra har vore økonomisk-administrative fag, der kvinner utgjer litt over halvparten av studentane, pleie- og omsorgsfag der kvinner utgjer 85 prosent av studentane, og informasjons- og datateknologi der menn utgjer rundt tre firedelar av studentgruppa. Rundt ein tredel av alle kvinnelege studentar tek faga barnehagelærerutdanning, pleie og omsorg, lærarutdanning (grunnskulelærer, pedagogikk, vidareutdanning for lærarar), psykologi og sosialfag. Overrepresentasjon av kvinner i dei største kvinnedominerte faga står for nesten tre firedelar av kjønnsforskjellen.⁴⁰

Eventuelle tiltak for å få ein betre kjønnsbalanse, må vurderast opp mot det juridiske handlingsrommet som følger av likestillings- og diskrimineringslova. Likestillings- og diskrimineringslova (ldl.) § 6 inneheld eit alminneleg diskrimineringsforbod mot å diskriminere på grunn av mellom anna kjønn. Med diskriminering sikter ein til direkte og indirekte diskriminering som ikkje er lovleg etter lova §§ 9, 10 eller 11, jf. § 6 fjerde ledd. Ldl. § 9 gjeld forskjellsbehandling som er sakleg, nødvendig og forholdsmessig, og § 10 inneheld ei særskild føresegn om lovleg forskjellsbehandling på grunn av graviditet, fødsel, amming og permisjon ved fødsel eller adopsjon. Positiv særbehandling følger av ldl. § 11 og er berre tillate dersom

- særbehandlinga er eigna til å fremme formålet med lova
- det er eit rimeleg forhold mellom formålet ein ønsker å oppnå og kor inngripande særbehandlinga er for den eller dei som blir stilt dårlegare
- særbehandlinga stansar når formålet med ho er oppnådd

Formålet med særbehandlinga er å kompensere for ein dårlegare utgangsposisjon og motverke eller jamne ut forskjellar slik at personane tiltaket gjeld, får dei same moglegheitene som andre.⁴¹ Følgeleg er det ein grunnføresetnad at ei gruppe eller enkeltindivid reelt får dårlegare mogleghei-

³⁷ Statistisk sentralbyrå (2023b)

³⁸ <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2592572>

³⁹ Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (2023d)

⁴⁰ <https://www.samfunnsforskning.no/core/publikasjoner/core-indikator-status/kjonn-og-utdanning/>

⁴¹ Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) s. 118 og Prop. 81 L (2016–2017) s. 174

ter enn andre i samfunnet dersom særordninga blir borte.⁴² Det er lagt til grunn at tilgangen til positiv særbehandling ikkje kjem i konflikt med forbodet mot forskjellsbehandling i Grunnlova § 98, såframt forskjellsbehandlinga ikkje går lenger enn det som er sakleg og forholdsmessig for å oppnå reell likestilling.⁴³ Diskrimineringsnemnda har i praksisen sin vist til at positiv særbehandling bidreg til å «korrigere strukturelle forhold som over tid har ført til forskjeller på ulike samfunnsarenaer, særlig i arbeidslivet», og at det er eit effektivt tiltak som omgåande korrigerer skeivskapar i staden for å vente på samfunnsutviklinga.⁴⁴

Regjeringa vurderer det slik at det er Grunnlova, EØS-avtalen, konvensjonar Noreg har slutta seg til, og likestillings- og diskrimineringslova som set dei overordna rettslege rammene for om det er mogleg å forskjellsbehandle eitt kjønn framfor eit anna ved opptak til høgare utdanning. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/54/EF av 5. juli 2006⁴⁵ er teken inn som del av EØS-avtalen, og er òg gjort til del av norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringslova. Direktivet er i utgangspunktet avgrensa til å gjelde på område i arbeidslivet. Tilvisinga i direktivartikkel 14 nr. 1 bokstav b til «all types and to all levels of vocational guidance, vocational training, advanced vocational training and retraining, including practical work experience» kan likevel òg forståast slik at direktivet omfattar tilgang til (høgare) utdanning. Utsegner i mellom anna kommentarutgåva til likestillings- og diskrimineringslova⁴⁶ og NOU 2020: 3⁴⁷ støttar opp under at det mest sannsynleg er tilfellet.

Tiltak for å motverke kjønnsbalanse

I eit forsøk på å jamne ut ein kjønnsdelt arbeidsmarknad, bruker ein i dag kjønnsponeng ved opptak til enkelte studium. Formålet er å oppnå større grad av likestilling mellom kjønna på eit overordna nivå og dermed jamne ut strukturelle forskjellar i samfunnet. Samtidig er positiv særbehandling eit inngripande verkemiddel fordi ein

person frå det underrepresenterte kjønn kjem inn på eit studium i staden for ein søkar frå det overrepresenterte kjønn, sjølv om den sistnemnde søkaren har betre karakterar enn den som kjem inn på grunn av særbehandlinga.

For at positiv særbehandling skal vere lov, må det derfor vere barrierar som hindrar personar i den underrepresenterte gruppa i å få dei same moglegheitene som andre. Sjølv om barrierar ofte gir seg utslag i underrepresentasjon, er ikkje underrepresentasjon åleine nødvendigvis nok til å legitimere særtiltak dersom det ikkje kan påvisast at underrepresenterte kjønn blir hindra av barrierar eller ulemper.

Blant 15-årige elevar er risikoen for låge skulefaglege prestasjonar og fråfall i utdanningsløpet mellom anna knytt til sosioøkonomisk bakgrunn, utdanningsbakgrunnen til foreldra, etnisitet og kjønn, i tillegg til elevane sin motivasjon og haldninga elevane har til deira skule.⁴⁸

Det er forska på biologiske forskjellar i tidleg og sein pubertet.⁴⁹ Begge kjønn går gjennom den same modningsprosessen, men på ulike tidspunkt kor utviklinga til jentene har fleire års forsprang på gutane. I NOU 2019: 3 *Nye sjansar - bedre læring* blei det mellom anna peikt på at tidleg utvikling av kognitive evner kan påverke kor mykje kunnskap barn kan tileigne seg før skulestart og dermed kva utgangspunktet dei får for vidare læring i skulen. Dette temaet er òg belyst i Folkehelseinstituttets forskingsprosjekt Health Gap om modning og kjønnsforskjellar i skuleprestasjonar.⁵⁰

Regjeringa legg til grunn at formålet med ein eventuell bruk av kvoter for kjønn må vere å hindre ein kjønnsdelt arbeidsmarknad, og at ein kjønnsdelt arbeidsmarknad har ein uheldig innverknad på samfunnet, mellom anna ved at ein får profesjonar beståande berre av det eine kjønn. Dette er ei utvikling som staten har ein legitim grunn til å motarbeide. Til dømes kan menn ha rettmessige forventningar om, og behov for, at det er mannlege psykologar i samfunnet, og kvinner kan ha rettmessige forventningar om, og behov for, at det er kvinnelege legar og så vidare.

Regjeringa legg til grunn at det skal vere mogleg å særbehandle positivt ved opptak til høgare utdanning. Bruk av spesielle kvotar må vurderast i samsvar med dei same vurderingskriteria som har

⁴² Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) s. 254

⁴³ Prop. 81 L (2016–2017) s. 165

⁴⁴ LDN-2014-8

⁴⁵ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/54/EF av 5. juli 2006 om gjennomføring av prinsippet om like høve for og lik handsaming av menn og kvinner ved tilsetjing og i arbeidstil høve

⁴⁶ Bolken Ballangrud og Søbstad (2021)

⁴⁷ NOU 2020: 3, kapittel 17.4.5 side 158 og dei påfølgande sidene

⁴⁸ OECD International migration outlook 2011. Paris: OECD Publishing

⁴⁹ Torvik mfl. (2021)

⁵⁰ <https://www.fhi.no/cristin-prosjekter/avsluttet/health-gap-helse-modning-og-kjonnforskjeller-i-skoleprestasjoner/>

lege til grunn for bruken av kjønnspoeng, og slike kvotar kan i utgangspunktet berre brukast ved behov – det må ligge føre ein faktisk underrepresentasjon og barrierar som hindrar personar frå det underrepresenterte kjønnnet å få dei same moglegheitene som det andre kjønnnet, samt at kvoten må vere forholdsmessig.

Regjeringa meiner at dersom kvoter for kjønn skal nyttast, vil ei løysing med kjønnsnøytrale kvotar, der ein viss prosentdel av studieplassane blir sett av til begge kjønn, vere meir forholdsmessig enn kjønnskvorar for berre eitt kjønn. Ei slik løysing er òg eit unntak frå hovudregelen om at opptak til utdanning skjer på bakgrunn av kvalifikasjonar aleine. Men dersom det er påvist kjønnsforskjellar innan ein sektor eller ei yrkesgruppe som kvoteordninga er meint å kompensere for, vil dette likevel vere ei mindre radikal form for særbehandling, mellom anna fordi det blir sikra at begge kjønn blir representerte opp til eit visst nivå. Regjeringa har derfor vurdert det slik at det ikkje er ønskeleg å innføre kjønnskvorar for eitt kjønn, men at det i visse tilfelle, på studium med stor kjønnsbalanse, kan innførast kjønnsnøytrale kvotar. Regjeringa meiner at ein får eit større handlingsrom med kjønnsnøytrale kvotar enn med reine kjønnskvorar som utvalet foreslo, og reknar med at ei slik ordning kan likestillast med ordninga med kjønnspoeng som vi har i dag.

I praksis vil dette få den konsekvensen at på eit studium der det er stor kjønnsbalanse og ønskeleg med kjønnsnøytrale kvotar, vil ein fylle desse kvoteplassane først for å sikre eit visst minimum av begge kjønn. Så vil dei resterande plassane bli fylte i samsvar med dei ordinære rangeringsreglane. For at bruken av kjønnsnøytrale kvotar skal vere forholdsmessig, må det ikkje bli for stor forskjell i karaktergrunnlaget mellom dei som kjem inn på kvote og dei beste som ikkje kjem inn på studiet. I samsvar med dagens ordning med kjønnspoeng, bør kvotane normalt ikkje settast høgare enn at kvart kjønn skal vere representert med minst 20 prosent på studiet.

Regionale kvotar

Regionale kvotar fell ikkje inn under likestillings- og diskrimineringslova all den tid det verken er tale om diskriminering eller positiv særbehandling på grunn av nokre av forholda som er nemnde i § 1, jf. § 6. Bruk av regionale kvotar må i staden vurderast opp mot reglane i EØS-retten.

Noreg er gjennom EØS-avtalen ein del av den indre marknaden i EU med fri rørsle av varer, kapital, tenester og personar. Gjennom EØS-avta-

len har Noreg forplikta seg til å sørge for at restriksjonar på grenseoverskridande handel og verksemd blir fjerna. Dette betyr mellom anna at EØS-borgarar har omfattande sosiale og økonomiske rettar i andre EØS-land. Ved motstrid går rettane etter EØS-lova framfor andre nasjonale lover. EØS-avtalen med tilhøyrande rettsakter kan gi rett til rørslefridom på fleire grunnlag, og dette er ikkje berre avgrensa til arbeidstakarar og andre økonomisk aktive personar, men kan òg gjelde søkarar/studentar.

Regionale kvotar kan bidra til å halde oppe busetjinga i distrikt og sørge for at arbeidslivet får dekt kompetansebehova sine. Det er langvarige, særneigne utfordringar med busetjing og kompetanse i Nord-Noreg samanlikna med resten av landet. I sak E-3/05, ESA mot Noreg, slo Efta-domstolen fast at regionalpolitiske mål om å hindre at eit område blir avfolka, kan vere eit legitimt omsyn som kan grunngi restriksjonar. Resonnementet til domstolen i den saka er som følger:

57 Next, it needs to be examined whether the contested measure can be objectively justified. The Finnmark supplement was introduced as a part of a package of measures with the overall aim of promoting sustainable settlement in the designated area, where there has been a decline in population, and where living conditions are particularly difficult due to inter alia harsh climate, vast distances and sparse population. The residence requirement in question therefore stems from a regional policy goal – to prevent an area from being depopulated – which can in principle be regarded as a legitimate aim (see for comparison Case C-302/97 Konle v Austria [1999] ECR-I 3099, paragraph 40 and as concerns services Case E-1/03 EFTA Surveillance Authority v Iceland [2003] EFTA Court Report 143, paragraph 35; and further Case E-6/98 Norway v EFTA Surveillance Authority [1999] EFTA Court Report, 74, paragraph 70).

Det berande formålet for dei regionale kvotane i denne saka er busetjinga i Nord-Noreg, som mellom anna igjen vil avhenge av at det finst arbeidsplassar og tilstrekkelege fagressursar til at behovet til befolkninga, til dømes helsetenester, blir ivaretekne. Omsynet til å sikre eit høgt utdanningsnivå i befolkninga er òg anerkjent som eit legitimt omsyn.⁵¹ Regionale kvotar kan vere eit eigna tiltak til å sikre vidare busetjing og nødven-

⁵¹ C-830/18, PZ mfl., para. 40.

dig fagkompetanse. Nødvendigheita av regionale kvotar, og storleiken på kvotane, må vurderast konkret for kvart enkelt studium der dette er aktuelt.

Ein må sjå på som regionale kvotar er *nødvendige* for å vareta formålet om å sikra busetjing og tilstrekkeleg kompetanse i Nord-Noreg, eller om dette kan sikrast på ein tilstrekkeleg god måte gjennom mindre inngripande midlar. Gitt at dei regionale kvotane inneber at personar som oppfyller tilknytingskravet for å omfattast av kvoten blir gitt ein fordel framfor personar som ikkje blir omfatta av kvoten, må det stillast nokså strenge krav til nødvendigheita av tiltaket. Dette må særleg gjelde på studia der karakterforskjellen mellom dei som blir tekne inn på kvoten, og andre søkarar er særleg påtakeleg.

Regjeringa meiner at regionale kvotar kan bidra til å halde oppe busetjing i distrikt og sørge for at arbeidslivet får oppfylt kompetansebehova sine. Det gjeld ikkje berre i nord, regjeringa ser òg at det mellom anna er ei utfordring med tilgangen til veterinærar i distrikta. Men utfordringane med busetjing og kompetanse er meir langvarige og særigne i Nord-Noreg samanlikna med resten av landet. Regjeringa ønsker derfor å vidareføre bruken av dei regionale kvotane. Regjeringa vil òg sjå nærare på utfordringar knytt til kompetansesemangel i distrikta, mellom anna når det gjeld rekruttering til og utdanning av veterinærar. Regjeringa vil derfor ikkje gjere større endringar i ordninga med spesielle kvoter for søkar med tilknytning til Nord-Norge. Mindre justeringar kan skje i særskilte høve, men utan at det får vesentlege konsekvensar for rekruttering og busetjing i Nord-Noreg. Kunnskapsdepartementet vil gå i dialog med universitets- og høgskulesektoren om bruk av regionale kvotar, og vurdere fleire måtar å sikre rekruttering og busetjing i Nord-Noreg på.

Minoritetskvotar

Det finst i dag spesielle kvotar for søkarar med minoritetsbakgrunn. Ofte må desse søkarane oppfylle visse kriterium, mellom anna må dei kunne dokumentere at dei, eller begge foreldra, er fødte i anten Afrika, Asia (inkludert Tyrkia) eller Latin-Amerika.

Handlingsrommet for å bruke kvotar for minoritetar må vurderast opp mot likestillings- og diskrimineringslova. Likestillings- og diskrimineringslova § 11 opnar for positiv særbehandling på grunn av mellom anna etnisitet, såframt særbehandlinga er eigna til å fremme likestilling og hindre diskriminering, den er forholdsmessig og

stansar når formålet er nådd. Som ei oppfølging av EF-traktaten artikkel 13 vedtok EU-rådet 29. juni 2000 eit direktiv om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opphav (rådsdirektiv 2000/43/EF). Direktivet er gjort til del av norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringslova. I visse tilfelle er det ønskeleg å kunne særbehandle minoritetar for å oppnå større grad av likestilling mellom majoritetsbefolkninga og minoritetsbefolkninga på eit overordna nivå. Dette kan jamne ut strukturelle forskjellar i samfunnet og bidra til at det over tid oppstår ønskete endringar i samfunnsstrukturar og mindre diskriminering av individ.

Positiv særbehandling er berre tillate overfor grupper og enkeltindivid som elles ville hatt svakare reelle moglegheiter i samfunnet. Siktemålet med den særlege behandlinga er å kompensere for ein dårlegare utgangsposisjon og å bidra til å motverke undertrykking.⁵² I Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) er det presisert at positiv særbehandling berre er tillate når det er ei sakleg og rimeleg grunn for det. Spørsmålet blir så om det er eit rimeleg forhold mellom det ein ønskjer å oppnå og kor inngripande forskjellsbehandlinga er for den eller dei som blir stilte dårlegare. Kvoteringsordningar vil som oftast avgrense moglegheitene til andre personar, og vil dermed lettare kunne reknast som uforholdsmessige tiltak. I forarbeida er det vidare fastslått at føresegna om positiv særbehandling må: «[...] tolkes i lys av utviklingen i internasjonal praksis knyttet til RDK. Bestemmelsen må imidlertid i alle tilfeller også tolkes og anvendes med de begrensninger som måtte følge av Norges internasjonale forpliktelser, herunder EØS-avtalen».⁵³

Spesielle kvotar for søkarar med minoritetsbakgrunn er eit inngripande verkemiddel fordi ein person med minoritetsbakgrunn som kjem inn på eit studium som følge av kvoten, gjer dette i staden for andre søkarar som har betre karakterar. Skal dette vere lov må det ligge føre barrierar som hindrar personar med minoritetsbakgrunn i å få dei same moglegheitene som andre. Regjeringa meiner at spesielle kvotar for søkarar med minoritetsbakgrunn kan brukast der vilkåra i likestillings- og diskrimineringslova er oppfylte. Kunnskapsdepartementet vil gå i dialog med universitet og høgskular om bruk av slike kvotar, og vil vurdere alternative måtar å sikre mangfald i rekrutteringa på.

⁵² Prop. 81 L (2016–2017) merknaden til § 11, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 118

⁵³ Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) side 120

Oppsummering

Spesielle kvotar fører i realiteten til at søkarar med dårlegare karakterar kjem inn på eit studium i staden for søkarar med betre karakterar. Uavhengig av kvotetype vil det nesten uansett vere slik at poenggrensa innanfor dei spesielle kvotane er lågare enn poenggrensa for dei resterande studieplassane. Tal frå opptaket dei siste åra tyder på dette, men bruken av kvotar slår ulikt ut på ulike studium. Regjeringa meiner derfor at forskjellen i karakterpoeng ikkje kan vera for stor mellom dei som blir tekne inn på eit studium på ein kvote, og dei som ikkje kjem inn på studiet, men har betre karakter enn dei som kjem inn på kvoten. Dersom forskjellen blir for stor, vil ikkje bruk av kvote vere forholdsmessig. Resultatet kan bli at ein kvote ikkje kan brukast eller må setjast lågt. Det er svært vanskeleg å seie noko generelt om storleiken på kvotane, ettersom dette må vurderast konkret for kvart enkelt studium der slike kvotar er aktuelle. Men det er klart at kvotane ikkje kan vere større enn det som faktisk er nødvendig for å kompensere for eventuelle urimelege forskjellar.

Regjeringa meiner at det under visse føresetnader framleis bør vere mogleg å bruke spesielle kvotar ved opptak, men at det bør stillast strenge krav til at kvotane er nødvendig og forholdsmessig og i tråd med regelverket.

Når det gjeld regionale kvotar, kvotar for minoritetar og kjønnsnøytrale kvotar, må kvotestorleiken sjåast i samheng med karakterforskjellen mellom dei som blir kvoterte inn, og dei beste som ikkje får plass på studiet. Når det gjeld innføring av kjønnsnøytrale kvotar (som sikrar eit visst minimum av begge kjønn på eit gitt studium), bør dei i tråd med tidlegare føringar frå Stortinget⁵⁴ når det gjeld tilleggspoeng, som hovudregel ikkje bli nytta med mindre det eine kjønn er representert med 20 prosent eller mindre på studiet. Regjeringa foreslår derfor at kvart kjønn normalt skal veres representert med minst 20 prosent på studium der det er stor kjønnsubalanse og vilkåra for særbehandling elles er oppfylte.

Regjeringa vil

- vidareføre spesielle kvotar for søkarar med samisk språkkompetanse

- vidareføre spesielle kvotar for søkarar med tilknytning til Nord-Noreg. Kunnskapsdepartementet går i dialog med universitets- og høgskulesektoren om bruk av slike kvotar, og vurderer òg alternative måtar å sikre rekruttering og busetjing i Nord-Noreg på
- vidareføre spesielle kvotar for søkarar med minoritetsbakgrunn. Kunnskapsdepartementet går i dialog med universitets- og høgskulesektoren om bruk av slike kvotar, og vurderer òg alternative måtar å sikre mangfald i rekrutteringa på
- innføre bruk av kjønnsnøytrale kvotar på aktuelle studium med stor kjønnsubalanse. Normalt bør ikkje kvotane settast høgare enn at kvart kjønn skal vere representert med minst 20 prosent på studiet
- avvikle ordninga med tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn (kjønns-poeng)
- sjå til at det ikkje blir for stor karakterforskjell mellom dei som blir kvoterte inn på eit studium, og dei som ikkje kjem inn på studiet, ved vurderinga av om det skal brukast spesielle kvotar
- vidareføre ordninga med at universitet og høgskular må søke Kunnskapsdepartementet om å bruke spesielle kvotar

3.4 Tiltak

Under følger ei oppsummering av regjeringa sine forslag innanfor rangering i opptaket til høgare utdanning.

Regjeringa vil

- behalde tilleggspoeng for realfag, men justere dei ned til halvparten av det dei er i dag
- avvikle tilleggspoeng for framandspråk
- gjere ei vurdering av korleis ein kan legge til rette for auka samisk språkkompetanse
- sette i gang ei evaluering av effekten av realfagspoenga
- sette i gang ei brei utgreiing av alternative verkemiddel for rekruttering til teknologi- og realfag der samfunnet har størst kompetansebehov
- avvikle tilleggspoeng for alder, høgare utdanning, fagskuleutdanning og folkehøgskule
- vidareføre tilleggspoeng for militær første-gongsteneste og sivilteneste, men redusere talet på tilleggspoeng frå to til eitt
- vidareføre moglegheita til å forbetre karakterar på vitnemål frå vidaregåande opplæring
- sjå på tiltak for å etablere fleire lokale opptaksprøver for å rangere søkarane ved studium

⁵⁴ Stortingets oppmodingsvedtak nr. 605 (2016–2017), der Stortinget bad «regjeringa utrede utforming og innføring av ekstrapoeng til gutter og jenter som søker på studier der det er for eksempel 80 prosent eller mer av det motsatte kjønn».

- med stor konkurranse om plassane og høge poenggrensar, i dialog med institusjonane
- vurdere behovet for ei nasjonal opptaksprøve når ein ser effektane av dei andre endringane i opptakssystemet
 - halde fram med ein førstegongsvitnemålskvote og ta sikte på å gjere kvoten større, samt vurdere om det er behov for endringar i aldersgrensa og namnet på kvoten
 - utvikle moglegheita for å rangere søkarar på fleire grunnlag
 - vidareføre spesielle kvotar for søkarar med samisk språkkompetanse
 - vidareføre spesielle kvotar for søkarar med tilknytning til Nord-Noreg. Kunnskapsdepartementet går i dialog med universitets- og høgskulesektoren om bruk av slike kvotar, og vurderer òg alternative måtar å sikre rekruttering og busetjing i Nord-Noreg på
 - vidareføre spesielle kvotar for søkarar med minoritetsbakgrunn. Kunnskapsdepartementet går i dialog med universitets- og høgskulesektoren om bruk av slike kvotar, og vurderer òg alternative måtar å sikre mangfald i rekrutteringa på
 - innføre bruk av kjønnsnøytrale kvotar på aktuelle studium med stor kjønnsubalanse. Normalt bør ikkje kvotane settast høgare enn at kvart kjønn skal vere representert med minst 20 prosent på studiet
 - utvikle ordninga med tilleggspoeng til det underrepresenterte kjønn (kjønns-poeng)
 - sjå til at det ikkje blir for stor karakterforskjell mellom dei som blir kvoterte inn på eit studium, og dei som ikkje kjem inn på studiet, ved vurderinga av om det skal brukast spesielle kvotar
 - vidareføre ordninga med at universitet og høgskular må søke Kunnskapsdepartementet om å bruke spesielle kvotar

4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Kapittelet inneheld ei omtale av organiseringa av opptaket til høgare utdanning, i tillegg til at økonomiske og administrative konsekvensar av forslaga blir skildra.

Overordna foreslår regjeringa ei vidareføring av korleis opptaket er organisert i dag. Endringane er primært innanfor området rangering, som handlar som kven som får studieplass der det er konkurranse om plassane. Desse endringane har avgrensa effekt på sjølve gjennomføringa av opptaket og systemet i stort, men kan lette behovet for behandlinga av dokumentasjon.

4.1 Organisering av opptaket

Omtalen nedanfor samanfattar korleis det samordna opptaket til høgare utdanning er organisert. Reglane for opptak til høgare utdanning gjeld for alle grunnutdanningar, og ikkje berre dei som deltar i det samordna opptaket.

Departementet har utarbeidd delar av omtalen nedanfor basert på innspel frå Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse (HK-dir), som er ansvarleg for å gjennomføre det samordna opptaket til høgare utdanning gjennom tenesta Samordna opptak.

Historikk

Før samordninga starta var det ulike reglar, rangeringsmåtar og rutinar for opptak til kvar høgskule og kvart universitet. Søkarane måtte sende ein søknad om opptak til kvar lærestad dei var interesserte i, og alle institusjonane behandla alle søknadane dei fekk inn. Kvar enkelt søkar forholdt seg til kvar institusjon han eller ho hadde søkt om opptak ved, og fekk svar frå kvar og ein av desse. Søkarane som hadde dei høgste poengsummane, fekk ofte mange tilbod og det var mogleg å takke ja til meir enn ein plass og slik vente med å ta ei avgjerd. Ved studiestart stod derfor mange studieplassar tomme, og etterfylling av studieplassane heldt fram til langt ut på hausten.

Eit mål med å utvikle eit samordna opptak var å få oversikt over søkinga til høgare utdanning, og

å sørge for at studentane raskare fekk tilbod om studieplass.

Samordna opptak starta med innsamling av statistikk om opptaket frå 1991. I 1993 og 1994 gjennomførte SO to pilotprosjekt, samordning av opptaket til treårig ingeniøruddanning, og samordning av opptaket til sjukepleiaruddanning. I 1995 blei opptaket til dei aller fleste statlege og private høgskulane samordna for første gong, med felles informasjon (Søklaravisa), felles søknadsskjema og felles opptak. Universiteta og dei vitskaplege høgskulane hadde framleis sine egne opptak, og i 1996 kom dei med i det samordna opptaket. Sidan det har Samordna opptak hatt ei nøkkelrolle i gjennomføring av opptaket nasjonalt, og innført full digital behandling av søknader i fleire trinn.

Studium som er med i det samordna opptaket til høgare utdanning

I det samordna opptaket til universitet og høgskular kan akkrediterte grunnutdanningar med minst 60 studiepoeng meldast inn. Det vil seie årsstudium, kandidatstudium, bachelorstudium, femårige integrerte masterstudium og profesjonsstudium.

Studium som deltek kan ikkje ha unntak frå krav om norsk for søkarar med utanlandsk utdanning, jf. § 2-2 (7) i forskrift om opptak til høgare utdanning (opptaksforskrifta).

Opptak til toårige masterstudium, praktisk-pedagogisk utdanning (PPU), etter- og vidareutdanning, doktorgradsstudium og enkeltemne skjer lokalt på institusjonane, og ikkje gjennom det samordna opptaket.

Sjå boks 4.1 for ei oversikt over kva institusjonar som er med i det samordna opptaket.

Rolla til HK-dir

Ei av dei faste myndigheits- og forvaltingsoppgåvene til HK-dir er å forvalte opptaksforskrifta. Forvaltingsansvaret inneber å arbeide med utgreiingar, utarbeide utkast til høyringsnotat, samanfatte høyringssvar, og legge fram forslag til endringar for departementet. HK-dir har òg ansvar for å rett-

Boks 4.1 Institusjonar som er med i det samordna opptaket til høgare utdanning

Både statlege og private institusjonar er med i det samordna opptaket. Per 2024 deltek 27 institusjonar.

Statlege institusjonar:

- Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
- Høgskolen i Innlandet
- Høgskolen i Molde – vitskapleg høgskole i logistikk
- Høgskolen i Østfold
- Høgskulen i Volda
- Høgskulen på Vestlandet
- Nord universitet
- Noregs handelshøgskole
- Noregs idrettshøgskole
- Noregs miljø- og biovitskaplege universitet
- Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet
- OsloMet – storbyuniversitetet
- PolitiHøgskolen
- Sámi allaskuvla / Samisk høgskule
- Universitetet i Tromsø – Noregs arktiske universitet
- Universitetet i Agder
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Oslo
- Universitetet i Stavanger
- Universitetet i Sørøst-Noreg

Private institusjonar:

- Ansgar høyskole for teologi, musikk og psykologi
- Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning
- Fjellhaug Internasjonale Høgskole
- Lovisenberg diakonale høgskole
- MF vitenskapelig høyskole
- NLA Høgskolen
- VID vitenskapelige høgskole

Dei statlege institusjonane Kunsthøgskolen i Oslo, Noregs musikkhøgskole, Forsvarets høgskole og Høgskolen og utdanningssektoret for kriminalomsorga (KRUS) deltek ikkje i det samordna opptaket. I tillegg er det ei rekke private institusjonar som ikkje deltek.

leie og informere om reglane i forskrifta, og for å sørge for at det samordna opptaket blir gjennomført i tråd med forskrifta.

Ein stor del av arbeidet med forskrifta er å tolke reglane og lage retningslinjer for søknadsbehandling. Retningslinjene skal sørge for at like søkarar blir behandla likt, og er ein føresetnad for at institusjonane kan behandle søknadar for kvarandre.

4.2 Administrative konsekvensar av samla forslag til endringar i regelverket for opptak til høgare utdanning

Det er eit mål at opptaksregelverket skal bli enklare å forstå og bruke både for søkarane og for dei som behandlar søknadene ved institusjonane. Fleire av endringane har som mål å bidra til at søkarar kjem raskare inn i høgare utdanning. Dette gjeld mellom anna forslaga om å ta bort alderspoeng og andre tilleggspoeng, utvidinga av førstegongsvitnemålskvota, endringar i 23/5-regelen, og endringar i nivåkrava. Dersom søkarar kjem raskare inn i høgare utdanning vil dette kunne ha positive konsekvensar på samfunnsnivå ved at ferdig utdanna studentar kan kome tidlegare ut i arbeid.

Regjeringa meiner overordna at organiseringa av opptaket til høgare utdanning fungerer godt, men at det er rom for forbetringar på nokre område. Forenklingar i regelverket vil bidra til at institusjonane, i saksbehandlinga av søkarane, vil få mindre arbeid med å vurdere dokumentasjonen frå søkarane. Denne effekten vil særleg kome av at kravet om å dokumentere praksis for å kunne søke etter 23/5-regelen fell bort, jf. omtale i kapittel 2. Vidare kjem det til å bli mindre behov for å dokumentere tilleggspoeng, sidan regjeringa foreslår å fjerne tilleggspoeng for høgare utdanning, fagskule og folkehøgskule, jf. omtale i kapittel 3. Ved at opptaket blir meir effektivt vil det bli større rom for å gjere forbetringar i systemet, til dømes med tidslinja i opptaket

Tidspunktet for søknadssvar

Fristar og datoar i opptaket baserer seg i stor grad på skuleåret i VGO. I dag får dei fleste søkarane svar på søknaden sin i hovudopptaket 20. juli. Søkarane har òg høve til å søke om tidleg opptak, viss dei oppfyller retten til dette. Søkarar som kan dokumentere at dei må seie opp ein jobb, byte barnehage/skule for barn eller flytte med familie for

å kunne takke ja til ein studieplass, kan ha rett til tidleg opptak. I tillegg må søkaren vere kvalifisert på søknadstidspunktet og ha ein poengsum som er lik eller høgare enn medianverdien til poengsummen blant søkerane som blei tekne opp til studiet året før. Om ein får tidleg opptak, får søkaren førebels svar på søknaden sin rundt 20. mai og endeleg svar i hovudopptaket 20. juli. Avgangselevar og andre søkarar som ikkje er kvalifisert for opptak på søknadstidspunktet, kan ikkje få tidleg opptak.

Regjeringa meiner ambisjonen bør vere at søkarar får svar tidlegare enn i dag, men at ein må sjå effektane av eit nytt system i praksis, før ein gjer større endringar i tidslinja for opptaket.

Med eit enklare regelverk vil søkerane trenge mindre dokumentasjon som er relevant for å søke om opptak til høgare utdanning. Utviklinga av eit nytt teknisk opptakssystem er starta, og systemet skal etter planen vere ferdig om nokre få år, jf. omtale i kapittel 1. Eit moderne opptakssystem vil legge til rette for at meir dokumentasjon og fleire søknadar skal kunne behandlast automatisk. Det nye systemet vil kunne bidra til at dei som søker gjennom det samordna opptaket, kan få tidlegare svar.

Lokale opptaksprøver og unntaksordningar

Som omtalt i kapittel 3 om rangering, vil regjeringa gi institusjonane større rom for å bruke lokale opptaksprøver. Institusjonane som tar i bruk opptaksprøver vil til dømes kunne velje å tilby prøvene til kun eit utval av dei kvalifiserte søkerane basert på institusjonane sine vurderingar.

Regjeringa meiner at dagens forskrift i nokre tilfelle regulerer forhold som det ikkje er nødvendig å forskriftsfeste like detaljert som i dag, som til dømes opplistingar av bestemte studium som har moglegheit til å bruke unntaksregler. Institusjonane må søke departementet når dei ønsker å gjere lokale unntak og liknande. Ei årsak til at dei må søke unntak er at ein vil at reglane skal vere like nasjonalt, og at bruken av unntak blir avgrensa. I arbeidet med ei ny forskrift vil Kunnskapsdepartementet vurdere om det er mogleg å gi institusjonane noko større rom for å nytte unntaksordningar utan søknad til departementet.

Utvida bruk av lokale opptaksprøver vil kunne medføre kostnader for institusjonane som vil stå for gjennomføring av prøvene. Regjeringa legg til

grunn at institusjonane, som i dag, framleis finansierer opptaksprøver innanfor gjeldande rammeløyving.

4.2.1 Tidspunkt for innføring av endringar

Endringane som er foreslått i meldinga, vil kunne bli innført på ulike tidspunkt. Det er viktig at framtidige søkarar blir kjende med opptaksreglane før dei skal velje fag i VGO, sidan regjeringa mellom anna foreslår å ta bort tilleggsponga for programfag i framandspråk. Ei førebels vurdering tilseier at endringar bør vere kjende for søkarar som begynner på vidaregåande opplæring hausten 2024. Det betyr at dei fleste forslag til endringar tidlegast kan tre i kraft frå 2027. Regjeringa vil òg vurdere om nokre endringar bør tre i kraft tidlegare.

Det endelege tidspunktet for endringane vil bli fastsett som ein del av arbeidet med ei ny forskrift.

Regjeringa har som mål at dei endra opptakskrava for profesjonsutdanningane kan tre i kraft allereie for opptaket i 2025 eller tidlegare.

Arbeid med ny forskrift

Arbeidet med ei ny forskrift om opptak til høgare utdanning er starta opp, og regjeringa forventar at forslaget til ny forskrift kan sendast på høyring i løpet av 2024–2025. Ei ny forskrift vil erstatte den gjeldande *forskrift om opptak til høgare utdanning*.

4.3 Tiltak

Regjeringa vil

- vidareføre ansvarsfordelinga og organiseringa av opptaket som i dag
- foreslå ei ny forskrift om opptak til høgare utdanning
- arbeide for å lette mengda dokumentasjon institusjonane må behandle i opptaket
- sjå på tiltak for å etablere fleire lokale opptaksprøver

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kunnskapsdepartementet 5. april 2024 om Opptak til høgare utdanning blir send Stortinget.

Referansar

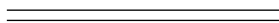
- Andresen, S. M. H. og Lervåg, M.-L. (2022). *Frafall og bytter i universitets- og høgskoleutdanning: Kartlegging av frafall og bytte av studieprogram eller institusjon blant de som startet på en gradsutdanning i 2012* (SSB Rapport 2022/6). SSB. <https://hdl.handle.net/11250/2989609>
- Bakken, P., Pedersen, L. F., Wiggen, K. S. og Øygarden, K. F. (2019). *Studiebarometeret 2018: Hovedtendenser* (NOKUT Rapport 1-2019). NOKUT. https://www.nokut.no/globalassets/studiebarometeret/2019/studiebarometeret-2018_hovedtendenser_1-2019.pdf
- Bolken Ballangrud, A.J. og Søbstad, M. (2021). *Likestillings- og diskrimineringsloven. Lovkommentar*. <https://juridika.no/fagbok/likestillings-og-diskrimineringsloven/1>
- CJEU Case C-830/18 / Judgment. (2018). *Landkreis Suedliche WeinstraÙe v PF and Others*. Para. 40. <https://fra.europa.eu/en/caselaw-reference/cjeu-case-c-83018-judgment>
- Direktoratet for høgere utdanning og kompetanse (HK-dir). (2023a). *Hovedopptak til høgere utdanning ved universiteter og høyskoler*. <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/faktanotat-uhg-hovedopptak-2023.pdf>
- Direktoratet for høgere utdanning og kompetanse (HK-dir). (2023b). *Helseutdanningene fortsatt populære* [Pressemelding]. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/17986990/helseutdanningene-fortsatt-populaere?publisherrId=9361272&lang=no>
- Direktoratet for høgere utdanning og kompetanse (HK-dir). (2023c). *Oppdrag – Kunnskapsgrunnlag*. Ikke publisert intern rapport.
- Direktoratet for høgere utdanning og kompetanse (HK-dir). (2023d). *Tilstandsrapport for høgere utdanning 2023*. <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/tilstandsrapport-for-hoeyere-utdanning-2023>
- Direktoratet for høgere utdanning og kompetanse (HK-dir). (2023e). *Svar på høyring om NOU 2022: 17* [Høringssvar]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2022-17-veier-inn-ny-modell-for-opptak-til-universiteter-og-hoyskoler/id2950211/?uid=513c1550-4331-42d9-a4a9-7be8fbbdac34>
- Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven
- EUs likestillingsdirektiv – Europaparlament- og rådsdirektiv 2006/54/EU av 5. juli 2006 om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i samband med arbeid og yrkesdeltaking <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054>
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgere og deres rett til å færdes og å oppholde seg fritt på medlemsstatenes område, om endring av forordning (EF) nr. 1612/68 og om opphevelse av direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF. <https://lovdata.no/static/NLX3/32004I0038.pdf>
- Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 492/2011 av 5. april 2011 om fri bevegelse av arbeidskraft innenfor Unionen <https://lovdata.no/dokument/NLX2/avtale/avt-1992-05-02-1-v5>
- FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettår https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_4
- Folkehelseinstituttet. (2023). *Health Gap: Helse, modning og kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner*. <https://www.fhi.no/cristin-prosjekter/avsluttet/health-gap-helse-modning-og-kjonnforskjeller-i-skoleprestasjoner/>
- Forskrift om opptak til høgare utdanning. Forskrift 6. januar 2017 nr. 13 om opptak til høgare utdanning.
- Grunnlova. Kongeriket Noregs grunnlov gjeven i riksforsamlinga på Eidsvoll den 17. mai 1814, slik ho lyder etter seinare endringar, seinast stortingsvedtak av 15. mai 2023.
- Hovdhaugen, E. og Carlsten, T. C. (2018). *Fairness in access to higher education in Norway: Policy and practice*, (NIFU Working Paper 2018:7). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <http://hdl.handle.net/11250/2563627>

- Hovdhaugen, E., Sandsør, A. M. J., Rønsen, E. og Carlsten, T. C. (2020). *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)*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://hdl.handle.net/11250/2648860>
- Innst. 186 S (2013–2014) *Innstilling til Stortinget 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 grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV*. Oslo: Kontroll- og konstitusjonskomiteen.
- Innst. 387 S (2017-2018) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om representantforslag om å gi bibelskoleelever to tilleggs-poeng*. Oslo: Utdannings- og forskningskomiteen.
- Institutt for samfunnsforskning. (2019). *Kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalg: En kunnskapsoppsummering*. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2592572>
- Institutt for samfunnsforskning. (2022). *Flere kvinner enn menn i høyere utdanning* <https://www.samfunnsforskning.no/core/publikasjoner/core-indikator-status/kjonn-og-utdanning/>
- Keute, A. L. og Steen-Johnsen, S. (2023a) *Forbedringsprivatister som søker seg til studier med nivåkrav* (SSB artikkelserie 2023) <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/artikler/forbedringsprivatister-som-soker-seg-til-studier-med-nivakrav>
- Keute, A. L. og Steen-Johnsen, S. (2023b) *Privatister som søker seg til utvalgte studier med høye poenggrenser* (SSB artikkelserie 2023) <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/artikler/privatister-som-soker-seg-til-utvalgte-studier-med-hoye-poenggrenser>
- Keute, A. L. og Steen-Johnsen, S. (2023c) *Personer som er forbedringsprivatister i mer enn ett år* (SSB artikkelserie 2023) <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/artikler/personer-som-er-forbedringsprivatister-i-mer-enn-ett-ar>
- Kunnskapsdepartementet. (2023). *Rundskriv F-01-23 – Forskrift om opptak til høgare utdanning* [Rundskriv]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f01-23-forskrift-om-opptak-til-hogare-utdanning/id3020167/>
- Likestillings- og diskrimineringsloven. Lov av 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering.
- Likestillings- og diskrimineringsnemnda - LDN-2014-8. (2014) Vedtak. <https://www.diskrimineringsnemnda.no/media/1627/86c09df1169d3c5a104c46b5d5df473.pdf>
- Likestillings- og diskrimineringsnemnda - LDN-2014-23. (2014) Uttalelse. <https://jusboka.no/wp-content/uploads/2016/06/ldn-2014-23.pdf>
- Lødding, Berit. (2005). *Fra realfagspoeng til realfagsstudier? Om ordningen med poeng for fordykning i realfag i videregående opplæring*. (NIFU-rapport 2005:14). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/282978>
- Meld. St. 9 (2016–2017) *Fagfolk for fremtiden – Fagskoleutdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 14 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023-2032*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 13 (2022–2023) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv: Kompetanse og rekruttering i barnehage, grunnskoleopplæring og høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 14 (2022–2023) *Utsyn over kompetansebehovet i Norge*. Kunnskapsdepartementet.
- Minoritetsspråkpakta – Europeisk pakt om regions- eller minoritetsspråk – ETS nr. 148. <https://lovdata.no/traktat/1992-11-05-1>
- NOU 1991: 4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse*.
- NOU 2016: 18 *Hjertespråket - Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*.
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring – Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*.
- NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*.
- NOU 2020: 3 *Ny lov om universiteter og høyskoler*.
- NOU 2022: 17 *Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler*.
- OECD *International migration outlook 2011*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2011_migr_outlook-2011-en
- Ot.prp. nr. 58 (1999–2000) *Om lov om endring i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler*.

- Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering mv.)*.
- Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)*.
- Ot.prp. nr. 44 (2007–2008) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjons-evne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*.
- Prop. 81 L (2016–2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)*.
- Prop. 1 S (2023–2024) *Kunnskapsdepartementet – for budsjettåret 2024*.
- Prop. 2 S (2017–2018) *Videreutviklingen av Hæren og Heimevernet Landmaktproposisjon*.
- Prop. 74 L (2021–2022) *Endringer i opplæringsloven, universitets og høyskoleloven og fagskoleloven (endring av NOKUTs oppgaver, studentrettigheter mv.)*
- Rådsdirektiv 43/2000/EU (rasedirektivet) av 29. Juni 2000 *om gjennomføringen av prinsippet om likebehandling av alle uansett rase eller etnisk opprinnelse*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043>
- Rådsdirektiv 76/207/EØF *om gjennomføringen av prinsippet om lik behandling av kvinner og menn når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse samt arbeidsvilkår*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31976L0207>
- Samordna opptak (2023). *Universitet og høyskole – kvote for førstegangsvitnemål*. <https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/opptak-uhg/opptakskvoter/kvote-for-forstegangsvitnemaal.html>
- Sandsør, A. M. J., Hovdhaugen, E., og Bøckmann, E. (2022). *Age as a merit in admission decisions for higher education*. *Higher Education*, 83(2) 379-394. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-020-00662-8>
- Schreiner, C., Henriksen, E. K., Sjaastad, J., Jensen, F. og Løken, M. (2020). *Vilje-con-valg: Valg og bortvalg av realfag i høyere utdanning* (Kimen 2/2010). Naturfagssenteret. <https://www.naturfagsenteret.no/c1520012/binfil/download2.php?tid=1509698>
- Statistisk sentralbyrå. (2023a). *03814: Studenter i universitets- og høyskoleutdanning i Norge. Kjønn og skolekommune (K) 2000 – 2022* [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/03814>
- Statistisk sentralbyrå. (2023b). *10848: Gjennomføring ved universiteter og høyskoler. Gjennomføring for nye studenter på 5-årige masterutdanninger, etter kjønn og alder 2006-2013 - 2015-2022*. [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/10848>
- St.meld. nr. 51 (1995–96) *Om folkehøgskolen og utdanningsamfunnet*. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet.
- St.meld. nr. 49 (1996–97) *Prinsipp for rangering av søkjarar til studium ved universitet og høyskolar*. Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet.
- St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer: Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne*. Kunnskapsdepartementet.
- Torvik, F. A., Flatø, M., McAdams, T. A., Colman, I., Silventoinen, K. og Stoltenberg, C. (2021). *Early Puberty Is Associated With Higher Academic Achievement in Boys and Girls and Partially Explains Academic Sex Differences*. *Journal of Adolescent Health*, 69(3) 503–510. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33795203/>
- Tveitereid mfl. (1997). *Matematikk, naturvitenskap, teknologi: tiltak for å styrke disse fagområdene i norsk utdanning*. Oslo: KUF. <https://www.nb.no/items/463e2c01e4ceabb866c5979-bc6cb3237?page=0&searchText=morten%20tveitereid>
- Universitets- og høyskoleloven. Lov 8. mars 2024 nr. 9 om universiteter og høyskoler.
- Utdanningsdirektoratet. (2014). *Matematikk i norsk skole anno 2014*. https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2014/matematikk_norsk_skole_2014_rapport_ekstern_arbeidsgruppe.pdf
- Utdanningsdirektoratet. (2020). *Vurderinger og anbefalinger om fremtidens eksamen*.
- Utdanningsdirektoratet. (2023a). *Utredning av konsekvenser for VGO av Opptaksutvalgets forslag*.
- Utdanningsdirektoratet. (2023b). *Nedgang i avlagte privatisteksamener i 2022–23*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/analyser/2023/nedgang-i-avlagte-privatisteksamener-i-202223/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023c). *Karakterstatistikk for videregående skole* <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/karakterer-vgs/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023d). *Fagvalg i videregående skole – elever* <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/fagvalg-i-videregaende-skole-elever/>

ende-skole/fagvalg-i-videregaende-skole/fagvalg-vgs/
Utdanningsdirektoratet. (2023e). *Høring om forskrift til ny opplæringslov og ny forskrift til privatskoleloven* <https://hoering.udir.no/Hoering/2797#:~:text=H%C3%B8ringsfristen%20er%20satt%20til%2018.02,til%20ny%20forskrift%20til%20privatskoleloven.>

With, M. L. og Mastekaasa, A. (2014). Karakterer, opptakskrav og lærerrekuttering. I Frølich, N., Hovdhaugen, E. og Terum, L. I. (Red.), *Kvalitet, kapasitet og relevans: utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Cappelen Damm Akademisk



Bestilling av publikasjonar

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Konsis

Trykk: Tryggings- og serviceorganisasjonen til
departementa – 04/2024

