

Mandat for offentlig utvalg som skal gjennomgå regelverket for opptak til høyere utdanning

Innledning

Regjeringen har høye ambisjoner for norsk høyere utdanning og jobber for et utdanningssystem der hver enkelt student får brukt og utviklet sitt potensial, samtidig som samfunnet får den kompetansen som trengs. I tråd med Meld. St. 16 (2017–2018) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* er det et mål at studentene i løpet av utdanningen skal oppnå best mulig læringsresultater og personlig utvikling, møte relevante utdanninger som forbereder dem godt for aktiv deltagelse i et demokratisk og mangfoldig samfunn og for en fremtidig yrkeskarriere og gjennomføre utdanningen mest mulig effektivt.

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

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

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

Problembeskrivelse

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

Den vanligste veien inn i høyere utdanning er i dag generell studiekompetanse (GSK), som bygger på bestått norsk treårig videregående opplæring. Samtidig samsvarer ikke nødvendigvis det elevene har tilegnet seg gjennom videregående opplæring det som forventes av dem i høyere utdanning, selv de som har gått på studiespesialisering (jf. blant annet NIFUs rapport *Studieforberedt etter studieforberedende* (rapport 2015:28)). Det er én

av årsakene til at omtrent 40 prosent av studiene i Samordna opptak har spesielle opptakskrav, slik som karakterkravene i norsk og matematikk for lærerutdanning eller krav om bestemte programfag til medisins- og teknologiske utdanninger. Noen av tilleggskravene er bestemt lokalt, mens andre er bestemt nasjonalt (f.eks. karakterkravene for å komme inn på lærer- og sykepleieutdanning).

Noen studier har også opptaksprøver. På noen studier gir opptaksprøvene poeng som legges til karakterpoengene eller den blir vurdert som godkjent eller ikke godkjent. På andre studier konkurrerer studentene utelukkende på opptaksprøve eller de må bestå opptaksprøven før de kan konkurrere seg inn med karakterpoeng og evt. tilleggspoeng.

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

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

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

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

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

Dagens opptaksregelverk innebærer at alle må søke innen 15. april og alle får svar i juli. Kun under visse vilkår kan noen grupper søkere få tidlig opptak i mai. Opptaket er sårbar for forskyvninger i tidsplanen og medfører høyt arbeidspress på opptakskontorene i

sommermånedene. Studentene får også svar relativt sent inn mot semesterstart, noe som er utfordrende for dem som skal flytte til et nytt sted og finne et sted å bo.

Mandat

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

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

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

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

Kunnskapsdepartementet jobber med flere saker som påvirker opptaksregelverket. Stortingsmeldingen om videregående opplæring vil sannsynligvis føre til behov for justeringer i opptaksforskriften både når det gjelder kvalifisering og rangering. Også stortingsmeldingene om arbeidslivsrelevans og om styring av universitetene og høyskolene vil ha føringer som kan få konsekvenser for opptaksregelverket. I tillegg vil oppfølgingen av lovutvalgene for Opplæringsloven og Universitets- og høyskoleloven også påvirke regelverket. Regjeringen har videre varslet en egen strategi for desentralisert og fleksibel utdanning, som kan få konsekvenser for opptaksregelverket. Det er viktig at utvalget tar hensyn til disse prosessene. Det er nylig gjort endringer i forskriften som gjelder opptak til fagskoler som utvalget bør se på.

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

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

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

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

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

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

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

Utvalgets utredning skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte. Utvalget må sørge for god dialog med universiteter, høyskoler, studenter, elever, fylkeskommuner og andre sentrale aktører, f.eks. helseforetak og interesseorganisasjoner, underveis i arbeidet. Det skal legges til rette for at relevante organisasjoner og fagmiljøer kan legge fram sine synspunkter og problemstillinger for utvalget.

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

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

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

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