

Kunnskapsdepartementet

Vår saksbehandler
Eli-Karin Flagtvedt

Kopi til

Vår dato
07.03.2023

Vår referanse

Deres referanse
22/5736-1

Unios hørings svar – NOU 2022:17 Veier inn – ny modell for opptak til universiteter og høyskoler

Vi viser til høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet datert 09.12.2022 om NOU 2022:17. Unio sender med dette sitt hørings svar på utredningen.

Med 14 forbund og 400 000 medlemmer er Unio Norges største hovedorganisasjon for arbeidstakere med høyere utdanning.

Ifølge mandatet skulle utvalget foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av regelverket for opptak til høyere utdanning. Utvalget skulle anbefale departementet å utarbeide 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 studie plassene
- 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

Innledningsvis vil vi bemerke at utvalget har levert en solid og oversiktlig utredning om dagens opptakssystem til høyere utdanning. Vi deler utvalgets overordnede vurderinger av dagens opptakssystem, og vi mener det er gode grunner til å foreta enn gjennomgang av systemet.

I det videre har vi delt vårt hørings svar inn slik utvalget gjorde i utredningen, og vi skiller mellom kvalifisering til høyere utdanning og rangering i ny opptaksmodell.

Kvalifisering til høyere utdanning

Generell studiekompetanse består

Utvalget skriver at ordningen med generell studiekompetanse (GSK) fungerer godt som opptaksgrunnlag, og utvalget foreslår at ordningen videreføres. GSK kan nås på flere måter, men hovedveien er gjennom videregående opplæring, enten gjennom et av de fem studieforberedende utdanningsprogrammene, eller gjennom påbygging til generell studiekompetanse.

Unio støtter at ordningen med generell studiekompetanse videreføres. Dagens opptakssystem basert på GSK har mange styrker; det er transparent, forutsigbart, effektivt og rettfærdig. Dette vises også i NIFU-rapport 2020:4 *Opptak til høyere utdanning*. Den viser at sammenliknet med andre land har Norge et enkelt system for opptak til høyere utdanning, som i stor grad hviler på karakterer. Norske studenter oppfatter opptakssystemet som både effektivt og rettfærdig.

De studieforberedende utdanningsprogrammene i videregående skole bør ha et særlig ansvar for å kvalifisere elevene til opptak til høyere utdanning, og sikre at flest mulig er rustet til å gjennomføre studier.

Utvalget foreslår å endre dagens 23/5-regel ved å fjerne kravet om fem års praksis, og at ordningen endres til 23/6-regelen, som viser til kravet om at søkerne må være 23 år og ha bestått fagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag, samfunnskunnskap og historie fra videregående opplæring.¹

Unio mener at muligheten til å studere og oppnå kompetanse på universitets- og høyskolenivå må være tilgjengelig for flest mulig uavhengig av sosial bakgrunn, bosted, kjønn, alder og funksjonsevne. Norsk høyere utdanning er gratis, og er et gode for den enkelte og for samfunnet. Sånn sett er det bra at vi ikke har et for rigid system for opptak til høyere utdanning.

Unio støtter at 23/5-regelen opprettholdes som en alternativ vei til generell studiekompetanse. Vi støtter utvalgets forslag om å fjerne kravet om fem års praksis, og at ordningen endres til 23/6-regelen.

Kvalifiserende prøve i høyere utdanning

Etter en samlet vurdering foreslår ikke utvalget å erstatte noen av dagens alternative veier til studiekompetanse med en kvalifiserende prøve for å oppnå generell studiekompetanse. Unio støtter utvalgets vurderinger, og mener at dagens ordning gjennom 23/5-regelen ivaretar muligheter for å oppnå studiekompetanse uten å ha gjennomført et videregående løp.

Unntak fra krav om generell studiekompetanse

Utvalget viser til de to ordningene som finnes i dag, som gir unntak fra kravet om generell studiekompetanse; realkompetansevurdering og dispensasjonssøkere. Utvalget foreslår å videreføre begge disse ordningene.

Utvalget viser til at det er svært få søkere i disse to ordningene, og at vi har relativt lite kunnskap om gjennomføring i høyere utdanning for søkerne i disse to ordningene. Utvalget viser imidlertid til noen utfordringer i realkompetansevurderingen, som utvalget foreslår å forbedre.

Unio støtter at de to ordningene videreføres. Vi støtter at søkerne til realkompetansevurdering bare gis adgang til studier hvor de har relevant kompetanse og nødvendige forutsetninger for å fullføre. Kravene til opptak bør speile at høyere utdanning er faglig krevende. Vi støtter derfor at det må gjøres en separat vurdering for hvert studium søkeren har søkt på. Videre støtter vi utvalget i at vurderingsmetodene i realkompetansevurdering må gjennomgås.

Utvalget viser til at behovet for unntak fra kravet om generell studiekompetanse kan bli redusert på sikt som følge av fullføringsreformen. Unio mener at det er grunn til å følge med på denne utviklingen over tid, og at evalueringen av fullføringsreformen bør se nærmere på hvilken betydning reformen får for de to unntaksordningene. Vi støtter utvalgets forslag om at fylkeskommunene, som har ansvaret for videregående opplæring, bør ha ansvar for å vurdere om vilkårene for å få dispensasjon er oppfylt. Vi vil likevel understreke at det fortsatt er universiteter og høyskoler som skal vurdere om

¹ Forskrift om opptak til høyere utdanning, §2-1.

søkere har nødvendige faglige forutsetninger for å gjennomføre det aktuelle studiet uten å ha generell studiekompetanse.

Spesielle opptakskrav

Utvalget viser til at nærmere 40 prosent av alle studiene som tilbys gjennom Samordna opptak, har spesielle opptakskrav. Utvalget viser til Liedutvalgets utredning om at dette kan være et tegn på at ordningen med GSK er under press, at kravene til GSK blir for utydelige og at GSK ikke blir sett på som tilstrekkelig for å begynne i høyere utdanning. Dersom kravene til opptak er for mange og spesifikke, kan dette få konsekvenser for elevenes valg i videregående opplæring, eller at elever som har oppnådd GSK, likevel må bruke tid på å ta fag eller forbedre karakterer for å oppfylle kravene til ønsket studium. Utvalget foreslår derfor at departementet og institusjonene går gjennom ulike opptakskrav med tanke på forenkling og like krav til like studier.

En høy andel studier med spesielle opptakskrav tyder på at tilliten til at GSK er tilstrekkelig for å gjennomføre studier, er lav. Unio mener det er uheldig dersom for mange studier krever spesifikke opptakskrav. Det ligger her en fare for at ordningen med GSK kan uthules og miste legitimitet. Dersom de samme studiene ved ulike studiesteder har ulike typer opptakskrav, kan dette bidra til et uoversiktlig system som på sikt kan oppleves som lite rettferdig.

Unio støtter derfor utvalgets forslag om en gjennomgang av de ulike spesielle opptakskravene, men vil samtidig peke på at institusjonenes autonomi til å vurdere opptak til sine studier, må ivaretas.

Utvalget foreslår å avvikle ordningen med nivåkrav. Lærerutdanningene og sykepleierutdanningen har karakterkrav i visse fag, mens lærerutdanningene i tillegg har et minimumskrav for skolepoengsum. Utvalget begrunner forslaget med ønsket om forenkling, og med at utvalget også foreslår å avvikle ordningen med å forbedre karakterer som privatist. Videre mener utvalget at det er de høyere utdanningsinstitusjonenes ansvar å kvalifisere sine studenter til yrket de utdanner seg til, og at fullført og bestått videregående opplæring må være et tilstrekkelig krav for å kunne starte på studiene.

Samtidig foreslår utvalget å videreføre ordningen med at noen studier kan kreve visse kombinasjoner av fag for opptak. Det er særlig ingeniør- og naturvitenskapelige utdanninger som har innholdskrav. Utvalget begrunner forslaget med krav om progresjon i utdanningsløpet og at det kan være vanskelig å tilrettelegge for en studentgruppe med ulik bakgrunn.

Unio mener at utvalget ikke er helt konsistent i sine begrunnelser for og imot de to forslagene. Begrunnelsen for å bevare innholdskrav fordi det kan være vanskelig å tilrettelegge for studenter med ulik fagbakgrunn, kan like gjerne brukes som begrunnelse når det gjelder studenter med ulik karakterbakgrunn. Det er uansett utdanningsinstitusjonenes ansvar å kvalifisere studentene til visse yrker. Utvalget viser til at det finnes ordninger for studenter som mangler visse fag til noen studier. Slike ordninger er i prinsippet ikke forskjellige fra ordningen med at søkerne kan forbedre sine karakterer for å komme inn på ønsket studium med nivåkrav. Når utvalget ønsker å fortsatt gi elever mulighet til å velge nye fag etter videregående opplæring for å komme inn på ønsket studium, bør forbedring av karakterer også være en mulighet for elever som ønsker å komme inn på studier med nivåkrav.

På denne bakgrunn mener Unio at departementet må gå noe nærmere inn på de ulike ordningene med spesielle opptakskrav, med tanke på at kravene må bygge på mest mulig like premisser, at de er rimelige, tydelige og forutsigbare. Slik vil elever i videregående opplæring kunne ta informerte valg og forberede seg godt til videre studier. Institusjonenes begrunnelser for spesielle opptakskrav til sine studietilbud må veie tungt.

Unio mener at kravene til et visst karakternivå i noen fag må opprettholdes for enkelte utdanninger, som i dag. Det er en klar sammenheng mellom opptaksnivå, karaktersnitt og gjennomføring. Språk- og matematikkunnskaper er essensielt i mange av våre helseutdanninger. Gode norskkunnskaper er avgjørende for sikker og god dialog med pasienter, brukere og pårørende. Matematikkunnskaper er helt avgjørende for å kunne måle opp medisiner og beregne stråledoser. I tillegg jobber mange i skjæringspunktet mellom helse og teknologi. Dette gjelder blant annet radiografer og stråleterapeuter. For å styrke den digitale og teknologiske utviklingen i helsesektoren innenfor bildediagnostikk og stråleterapi bør det ved opptak til studiet settes karakterkrav som er sammenlignbart med helseprofesjonsutdanninger som sykepleie og bioingeniør.

Gitt at ordningen med karakterkrav opprettholdes, er det rimelig at søkere til disse studiene får muligheten til å forbedre sine karakterer i disse fagene. Dette bør skje innenfor rammen av fullføringsretten.

Unio støtter utvalget i at opptaksprøver som spesielt opptakskrav videreføres sammen med regelen som gir mulighet til å rangere alle søkerne basert på opptaksprøven.

Rangering i ny opptaksmodell

Opptaksutvalget foreslår en helt ny modell for rangering i nytt opptakssystem, der de ulike delene spiller sammen. Ifølge utvalget innebærer dette at forslagene ikke kan innføres enkeltvis eller justeres, uten at det får konsekvenser for andre deler av opptaksmodellen. Utvalget foreslår å rangere søkerne i to kvoter; en karakterkvote og en opptaksprøvekvote.

Karakterkvoten

Utvalget foreslår å innføre en karakterkvote som en hovedvei inn i høyere utdanning. Til tross for visse ulemper, som mulig økt karakterpress i videregående opplæring, mener utvalget at karakterer er det beste rangeringsprinsippet i denne hovedveien inn til høyere utdanning. Søkerne rangeres på bakgrunn av karakterer fra videregående opplæring, basert på karakteren de fikk første gang de besto faget. Søkere etter 23/5-regelen (utvalgets forslag 23/6-regelen) søker også i denne kvoten. Det gis ikke tilleggspoeng for bestemte programfag fra videregående opplæring. Utvalget foreslår å fjerne systemet med alderspoeng, og dermed får det ikke konsekvenser om søkerne ønsker å starte studiene rett etter videregående opplæring, eller om de velger å utsette studiestart. Utvalget foreslår også å fjerne tilleggspoeng for det underrepresenterte kjønn til visse studier, og erstatte dette med en egen kjønnskvote.

Videre foreslår utvalget at tilleggspoeng for folkehøyskole, militærtjeneste, fagskole eller høyere utdanning skal fjernes. Utvalget er delt når det gjelder førstegangstjenesten, der et minetall mener at dette bør gi tilleggspoeng.

Unio støtter at karakter fortsatt skal være hovedgrunnlaget for rangering i høyere utdanning. Karaktergrunnlag gjelder gjennomgående i hele utdanningssystemet som rangeringsgrunnlag til videre utdanning eller studier, og er et system de aller fleste anser som rettferdig og forutsigbart. Vi viser imidlertid til kommentar over om at det må være mulig å forbedre karakterer i fag med nivåkrav til visse studier.

Unio støtter at de ulike ordningene for tilleggspoeng fjernes, da dette gir et mest mulig rettferdig og forutsigbart system for alle søkerne, i tillegg til at dette vil fjerne den største hindringen for at unge kan komme raskt i gang med studiene. Når det gjelder førstegangstjeneste, støtter vi utvalgets forslag om at det må være mulig å reservere en studieplass for hele perioden en avtjener førstegangstjenesten.

Opptaksprøvekvoten

Opptaksprøvekvoten skal være et alternativ for søkere som har generell studiekompetanse, men som ikke har karakterer fra videregående opplæring, søkere som har fått unntak fra generell studiekompetanse og søkere som har for lav poengsum til å komme inn på studiet de ønsker. Utvalget foreslår at alle som konkurrerer i opptaksprøvekvoten, skal være kvalifisert for høyere utdanning. Prøven skal være nasjonal og lik for alle, for å sikre en rettferdig og forutsigbar ordning.

Opptaksprøvekvoten skal ifølge utvalget fylles etter at karakterkvoten er fylt opp, slik at de som ikke kom inn i den kvoten, får en ny sjanse.

Unio mener at utvalget har tatt en grundig gjennomgang og vurdering av dagens opptaks- og rangeringssystem. Som utvalget selv påpeker, er det ingen systemer som er perfekte, eller som ikke vil kunne få uforutsette konsekvenser for enkelte studier, individer eller grupper av søkere. Unio støtter derfor i all hovedsak utvalgets forslag til ny modell med opptaksprøvekvote. Men vi vil understreke at innføringen av nytt system bør følges nøye, og at større uheldige og utilsiktede konsekvenser, enten dette gjelder søkere eller studier, må rettes opp slik at opptakssystemet fungerer etter hensikten. Dette er ikke minst viktig fordi utvalget ikke har beskrevet den rangerende opptaksprøven i detalj. Vi vil understreke betydningen av at kompetente fagmiljøer utvikler prøver som er gyldige, pålitelige og rettferdige. I utviklingen av prøvene må det sikres bred involvering av berørte parter, som studenter og tilsatte ved universiteter og høyskoler. Unio vil særlig peke på at opptaksprøver ikke må innebære økte kostnader og merarbeid i UH-sektoren, som ikke følges opp med tilstrekkelige ressurser til å ivareta ansatte og kravene til kvalitet i utdanningene.

Utvalget foreslår at bare søkere som ikke har fullført vgo, skal kunne rangeres etter 23/5(6)-regelen. Unio støtter dette.

Utvalget foreslår at institusjoner som ønsker det, kan ta i bruk supplerende rangeringskriterier for å finne de best egnede blant de best kvalifiserte søkerne. Utvalget skriver at dette kan innebære at en søker som vurderes som best egnet, kan utkonkurrere en søker som har bedre karakterer.

Unio støtter i utgangspunktet at institusjonene skal ha autonomi når det gjelder å vurdere rangeringskriterier for å finne de best egnede søkerne. Samtidig mener vi at dette ikke må undergrave prinsippet om at karakterer som en hovedregel skal være det fremste rangeringsgrunnlaget.

Spesielle kvoter

Utvalget foreslår at opptaksregelverket åpner for å kunne bruke spesielle kvoter, og at dagens kvoter for søkere med samisk språkkompetanse videreføres. Et flertall i utvalget foreslår videre spesielle kvoter for kjønn, og at kvoter for søkere med tilknytning til Nord-Norge videreføres.

Unio støtter at dagens kvoter for søkere med samisk språkkompetanse videreføres. Vi mener også at kvotene for søkere med tilknytning til Nord-Norge må videreføres, gitt de utfordringer distriktene har med å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft i viktige velferdsyrker. Vi støtter også at det innføres spesielle kvoter for det underrepresenterte kjønn.

Organisering i ny opptaksmodell

Utvalget foreslår at Kunnskapsdepartementet fortsatt skal fastsette spesielle opptakskrav. Utvalget foreslår også at institusjonene selv får bestemme hvordan søkere skal rangeres til studier med opptaksprøve.

Unio støtter at KD fortsatt skal fastsette spesielle opptakskrav. Men vi vil bemerke at den nye kvoten som heter opptaksprøvekvoten, kan skape forvirring, fordi det allerede i dag er noen studier som

krever opptaksprøve. Vi foreslår derfor at den nye opptaksprøven for rangering til høyere utdanning får en annen betegnelse.

Til slutt støtter vi at endringene i opptakssystemet skjer med gode overgangsordninger, og at minst ett kull ungdommer må gjennomføre videregående opplæring med god innsikt i det nye systemets logikk og konsekvenser, før nytt opptakssystem realiseres.

Vennlig hilsen
Unio



Jon Olav Bjergene
Sekretariatsjef



Eli-Karin Flagtvedt
Fagsjef – utdanning, forskning og kompetanse