

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Vår dato

12.03.2021

Vår referanse

21/00192-3

Ugradert

Deres dato

23.02.2021

Deres referanse

21/1095

Saksbehandler
Marit Bjørnerud
Rønning

Kunnskapsgrunnlag for vurdering av tiltak i forbindelse med opptaket til høyere utdanning i 2021

Vi viser til bestilling av kunnskapsgrunnlag for vurdering av mulige tiltak i forbindelse med opptaket til høyere utdanning i 2021, datert 23. februar 2021. Kunnskapsgrunnlaget for vurdering av tiltak i forbindelse med opptaket til høyere utdanning i 2021 er vedlagt.

Oppsummering av analysen

Samordna opptak har vært en nasjonal suksess i mer enn 25 år. En viktig grunn til dette er at søkerne har opplevd likebehandling, forutsigbarhet og stabilitet i hva som kreves for å få opptak til høyere utdanning.

Koronapandemien har utfordret denne forutsigbarheten og stabiliteten. Det store spørsmålet er om det er mulig å gjøre endringer i regelverk som utjevner negative effekter av avlyst eksamen, og som samtidig er rettferdig for alle.

I 2020 fikk vi et kull uten eksamenskarakterer fra avgangsåret på vitnemålet fra videregående skole. Avgangskullet i 2021 vil trolig ha karakter fra muntlig, men ikke fra skriftlig eksamen, på sine vitnemål, mens avgangskullet fra 2019 har alle eksamenskarakterer på sine vitnemål. Disse kullene konkurrerer i kvoten for førstegangsvitnemål. Effekten av avlyste eksamener i 2020 og 2021 vil påvirke også 2022- og 2023-kullene.

Effekten av avlyst eksamen

Det var rekordmange 19-åringer som søkte og fikk tilbud om studieplass i 2020, men andelen 19-åringer som faktisk startet på studiet, var ikke spesielt mye høyere enn tidligere år.

2020-kullet hadde høyere karakterpoengsum enn tidligere kull. Økningen i karakterpoengsum er en del av en vedvarende trend over flere år hvor hvert nytt kull har høyere karakterpoengsum enn det forrige. Likevel er økningen i 2020 større enn tidligere, så noe av den må med stor sannsynlighet tilskrives avlyst eksamen. Vi ser at dette kan ha ført til hardere konkurranse for noen studier, spesielt der konkurransen allerede er høy.

Vi ser derimot også at de 20 år gamle søkerne til enkelte studier med høy konkurranse i 2020 hadde lavere gjennomsnittlig karakterpoengsum enn de 20 år gamle søkerne til disse studiene i 2019. At



den gjennomsnittlige poengsummen til disse 20-åringene er lavere i 2020, henger ikke sammen med avlyste eksamener for 19-åringene.

Konsekvenser av å endre rangeringsreglene: Vi kan risikere å sette inn tiltak for rette opp en liten skjevhet, uten at vi kan slå fast at opptaket blir mer rettferdig.

1. Fjerne eksamenskarakterer for 2019-kullet

Det at en eksamenskarakter er dårligere enn standpunktkarakteren i et fag, er ikke ensidig negativt når man snakker om karakterpoengsummen til en søker i opptaket til høyere utdanning. Elever som har kommet opp til eksamen i fag de er gode i, vil, selv om karakteren på eksamen er dårligere enn standpunktkarakteren, likevel kunne ha en karakter som trekker *snittet* opp. Å fjerne eksamenskarakterer fra et vitnemål kan altså føre til at noen søkere får en dårligere karakterpoengsum, og ikke får opptak, selv om snittet i de enkelte fagene blir høyere.

Eksempel på konsekvenser av å ta bort eksamenskarakter

Jan og Janne fikk vitnemål i 2019 og ønsker å bli lærere. Jan har 4 i standpunkt i både matematikk 1P og 2P, men fikk 3 på eksamen i 2P. Han dekker da ikke kravet om gjennomsnittskarakteren 4 i matematikk, og er derfor ikke kvalifisert til lærerutdanninger. Janne derimot, er veldig god i matematikk, men har lave karakterer i flere andre fag. Hun har 6 i standpunkt i 2P, men får 5 på eksamen. 5-eren trekker likevel opp snittet på alle fag nok til at hun dekker skolepoengkravet. Hun kvalifiserer til lærerutdanninger.

Hvis vi fjerner eksamenskarakterene, snur situasjonen seg for begge. Jan dekker kravet om minimum 4 i snitt i matematikk og er nå kvalifisert. Janne derimot, mister en 5-er og dekker ikke kravet om 35 skolepoeng. Hun er ikke lenger kvalifisert for lærerutdanninger, selv om hun var kvalifisert da hun søkte opptak i februar 2021.

Selv om fjerning av eksamenskarakterer kan gi noen søkere høyere poengsum, har en slik ordning en alvorlig konsekvens for noen søkere. Blant elevene som lå an til å stryke (få 1 i standpunkt) i 2019, var det opp mot 1000 elever som fikk ta særskilt eksamen og besto denne, slik at de kunne få et vitnemål. Disse vil ikke ha bestått i faget uten eksamenskarakteren, og de vil dermed ikke lenger ha generell studiekompetanse hvis eksamenskarakteren fjernes.

2. Fjerne eksamenskarakterer hvis den er dårligere enn standpunktkarakter

For å korrigere for de uheldige effektene nevnt over, kunne man kanskje tenke seg å fjerne eksamenskarakterer bare der den er dårligere enn standpunkt. Ved å gjøre dette fjerner vi ikke en ulikhet. Det vi gjør da er å lage enda en gruppe som er ulik alle andre. Dersom 2019-kullet får lov til å bruke eksamenskarakterer der det lønner seg, men kan la være å bruke dem dersom det ikke lønner seg, vil de få en poengmessig premie som de to siste kullene ikke har fått, nemlig muligheten til å forbedre seg via eksamen.

3. Dele opp kvote for førstegangsvitnemål i flere deler

Et annet forslag er at man deler opp kvote for førstegangsvitnemål i for eksempel tre deler. Én for kull 2019, én for kull 2020 og én for kull 2021. En av utfordring med dette forslaget er hvordan man på en rettferdig måte skal fordele studieplassene mellom kvotedelene.



Konkurransen innad i en kvote avhenger av antall kvalifiserte søkere, poengsummen til søkerne og antall studieplasser i kvoten. Man kan dermed risikere at “kvote kull 2019” får høyere poenggrense enn de andre kvotedelene, og at det dermed blir vanskeligere for søkere i denne gruppen å nå opp i konkurransen om studieplass enn om de hadde konkurrert i kvote for førstegangsvitnemål med 50 % av studieplassene.

Eksempel på konsekvenser av tredelt kvote

Marte er 21 år i 2021 og vil inn på medisinstudiet. Dette året er det større andel 21-åringer som søker enn tidligere år. Det høye antallet søkere gjør det vanskeligere for Marte å komme inn, fordi hun konkurrerer med mange søkere med høy poengsum i samme kvote. Lene, derimot, er 20 år i 2021. Det er færre 20-åringer som søker dette året og Lene får derfor ikke den samme harde konkurransen om studieplass. Lene har 0,4 skolepoeng mindre enn Marte, men får likevel tilbud om plass.

Å endre regelverket har negative konsekvenser for forvaltningen av opptaket og det digitale opptakssystemet.

Et av prinsippene til det samordnede opptaket er at søkerne skal kunne ta veloverveide valg når de bestemmer seg for hva de vil søke på.

Samordna opptak åpnet for søking 1. februar 2021. Første søknadsfrist gikk ut 1. mars. Å endre reglene etter at fristen er ute for noen av søkergruppene oppfattes ikke som rettferdig. Det er rettferdig at søkerne får vite hva som inngår i konkurransegrunnlaget sitt på forhånd, sånn at de kan søke på studier som de vet de er eller kommer til å bli kvalifiserte for og har mulighet til å nå opp i konkurransen til. Endringer i reglene underveis i opptaket kan også føre til at noen søkere velger annerledes enn de ellers ville ha gjort. Slike endringer i søkeradferd kan langt på vei motvirke effekten man ønsker å oppnå med en regelendring.

Samordna opptak er et enormt apparat av 150 000 søkere, en million søknader, flere hundre saksbehandlere både hos oss i Unit og ved lærestedene, og i tillegg ulike digitale systemer hvor regelverk er innarbeidet før opptaket åpner 1. februar.

Et såpass stort og komplekst apparat er ikke rigget for store endringer underveis i et opptak. Over 50 % av saksbehandlingen er i dag helautomatisert og 80 % av vitnemålene er digitalt kodet i Nasjonal vitnemålsdatabase. Å digitalisere de foreslåtte endringene i opptakssystemet og i Nasjonal vitnemålsdatabase vil ta lang tid, og vil forsinke opptaket i 2021 betydelig.

Hvis endringer ikke kan digitaliseres, må søknadsbehandlingen måtte gjøres manuelt. Med komplekse regler fører dette til større risiko for feil. I tillegg vil opptaksprosessen ta mye lengre tid enn med digitaliserte prosesser. Det vil ikke være mulig å få tak i nødvendig antall nye saksbehandlere med riktig kompetanse på så kort varsel. Dette vil med høy sannsynlighet true studiestart i august.



Konklusjon

Når vi vet at antall søkere til de ulike studieprogrammene og hvilke karakterer de har varierer fra år til år, er det umulig å forutsi om endringer i regelverket samlet sett vil gi ønsket effekt. Å endre i regelverk for å hjelpe én gruppe søkere har alltid konsekvenser for andre søkergrupper, og enhver endring vil føre til en rekke utilsiktede konsekvenser, også for gruppen endringen er ment å tilgodese. Unit fraråder derfor å endre på dagens regelverk som en hasteløsning nå.

Med vennlig hilsen

Terje Mørland
avdelingsdirektør

Marit Bjørnerud Rønning
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer

Vedlegg: Kunnskapsgrunnlag for vurdering av tiltak i forbindelse med opptaket til høyere utdanning i 2021

Mottakerliste:
Kunnskapsdepartementet