Universitets- og høyskolelovutvalget

Innspill fra Unit til Universitets- og høyskolelovutvalgets 5. møte om opptak

Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit) er et direktorat opprettet av Kunnskapsdepartementet. Unit skal bidra til å realisere de til enhver tid gjeldende sektormålene for forskning og høyere utdanning. Virksomheten har ansvaret for nasjonal samordning og har et overordnet forvaltningsansvar på IKT-området. Som en del av dette forvalter og drifter vi tjenesten Samordna opptak. Dette innebærer blant annet at vi koordinerer opptaket til grunnutdanninger ved universiteter og høgskoler. I tillegg har man som et ledd av Samordna opptak opprettet et «forskriftsteam» som jobber tett med regelverket for opptak til grunnutdanninger. En sentral del av dette arbeidet er årlig revidering av forskrift om opptak til høgre utdanning[[1]](#footnote-2) (opptaksforskrifta) i tett samarbeid med Kunnskapsdepartementet.

## Øvre aldersgrense for dispensasjonssøkere

I universitets- og høyskoleloven (uhl) § 3-6 oppstilles det generelle krav for opptak til høyere utdanning. Vi har generell studiekompetanse, som tradisjonelt ble oppnådd etter treårig videregående opplæring ved en studieforberedende linje. Hva som skal til for at en person har oppnådd generell studiekompetanse har blitt utvidet de senere år, ved at også fullført toårig fagskoleutdanning gir generell studiekompetanse. I tillegg er det i bestemmelsen åpnet for andre måter å kvalifisere til opptak på, blant annet på grunnlag av realkompetanse, eller ved dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse.

### Realkompetanse

Bestemmelsens annet ledd regulerer adgangen til å gi søkere opptak på bakgrunn av realkompetanse. Denne muligheten gjelder bare for søkere som ikke allerede har generell studiekompetanse etter for eksempel fullført og bestått videregående opplæring eller fagskoleutdanning. Bestemmelsens andre ledd har følgende ordlyd:

*«Institusjonene kan gi søkere som er 25 år eller eldre i opptaksåret, opptak til enkeltstudier dersom de på grunnlag av realkompetanse har de nødvendige kvalifikasjoner for vedkommende studium. Departementet kan gi nærmere regler om dokumentasjon, saksbehandling og eventuell samordning»*

Med realkompetanse menes kunnskaper søkeren har opparbeidet seg på andre måter enn videregående opplæring, og som gjør søkeren kvalifisert for et studium. Vurderingen av en søknad gjøres ved en vurdering av søkerens erfaring fra yrkesliv eller lignende opp mot det studiet søkeren ønsker opptak til. Det enkelte lærested fastsetter hva som anses som relevant erfaring for opptak til det enkelte studium. Det er også oppstilt et krav om at det kun er søkere som fyller 25 år eller mer det året de søker om opptak, som kan realkompetansevurderes. Ordningen blir nærmere regulert i opptaksforskriften § 3-1.

### Dispensasjon

I følge uhl. § 3-6 tredje ledd kan institusjonene i særskilte tilfeller gjøre unntak fra bestemmelsen om generell studiekompetanse for søkere under 25 år:

*«Departementet kan i forskrift fastsette at institusjonene i særskilte tilfeller kan gjøre unntak fra bestemmelsen om generell studiekompetanse for søkere under 25 år»*

Dette blir også nærmere regulert i opptaksforskrifta § 3-2 om dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse. Det er strenge vilkår som søkeren må oppfylle for å få dispensasjon. Søkeren må blant annet dokumentere at det på bakgrunn av funksjonsnedsettelse, varig sykdom eller lignende har vært umulig å fylle enkelte av kravene for å oppnå generell studiekompetanse. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*«****§ 3-2.Dispensasjon***

*(1) Institusjonane kan i særskilde tilfelle gjere unntak frå kravet om generell studiekompetanse for søkjarar som ikkje fyller meir enn 24 år i opptaksåret. Vilkåret for slik dispensasjon er at søkjaren kan dokumentere at det på grunn av varig sjukdom, funksjonshemming eller liknande har vore umogleg å oppfylle nokre av dei krava ein normalt må oppfylle for å bli tilkjend generell studiekompetanse.*

*(2) Utdanningsinstitusjonen må vurdere kvalifikasjonane ut frå det faget søkjaren ønskjer å studere, og finne fram til eigna og tenlege framgangsmåtar for slike vurderingar. Søkjaren må ha nødvendige faglege føresetnader for å gjennomføre det aktuelle studiet utan å ha generell studiekompetanse.»*

Forarbeidene[[2]](#footnote-3) uttaler følgende om hva som er hensynet bak ordningen:

*«Formålet med forskriftshjemmelen er å forhindre åpenbar urimelig behandling av enkeltsøkere. Det har i ulike sammenhenger vært tatt til orde for å etablere en adgang til å innvilge dispensasjon fra de fastsatte krav til generell studiekompetanse. Forslagene er fremmet med utgangspunkt i konkrete saker med søkere som hevder at de ikke har mulighet for å fullføre og bestå videregående opplæring (for eksempel på grunn av spesifikke lese-, skrive- eller matematikkvansker), og søkere som hevder at de ikke er i stand til å gjennomføre kravet om fem års arbeidserfaring eller annen skolegang.»*

### Bakgrunnen for aldersgrensene

Bakgrunnen for den øvre aldersgrensen er at eldre søkere kan kvalifisere seg for opptak ved å søke om realkompetanse. Units oppfatning er imidlertid at disse bestemmelsene regulerer så ulike tilfeller, og har helt ulike begrunnelser, at de begge ikke kan eller bør fange opp de samme søkergruppene. Unit viser til at realkompetanse i utgangspunktet har en aldersgrense for å forhindre at ungdom unnlater å fullføre videregående skole, samtidig som man sikrer at søkere som kan tas opp ut fra realkompetanse har relevant erfaring ut fra yrkespraksis, omsorgsarbeid og lignende[[3]](#footnote-4).

Om aldersgrensen for dispensasjon fra generell studiekompetanse fremgår det av forarbeidene[[4]](#footnote-5) at «Bestemmelsen vil gjelde søkere under 25 år. Søkere som er 25 år eller eldre vil på ordinært vis kunne søke opptak på grunnlag av realkompetanse etter nr. 2, og det vil for disse søkerne ikke stilles krav om at spesielle hensyn skal gjøre seg gjeldende»

### Units vurdering

Unit mener aldersgrensen for dispensasjon får uheldige konsekvenser og at regelverket i dag er vanskelig å praktisere i tråd med lovgivers intensjon.

Unit viser til at det er helt andre vurderinger som gjøres etter de to ordningene. I forbindelse med en realkompetansesøknad tar man utgangspunkt i hvilke kvalifikasjoner søkeren har fra yrkeserfaring, organisasjonsarbeid o.l. og vurderer disse opp mot studiet søkeren ønsker opptak til.

I forbindelse med en søknad om dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse vurderer man i hovedsak om det ikke har vært mulig for søkeren å oppnå generell studiekompetanse. Som ordlyden, «ikke mulig» tilsier, er dette en snever unntaksregel. Det skal mye til før en søker kan dokumentere at det ikke har vært mulig for vedkommende å oppnå generell studiekompetanse. I utgangspunktet stilles det da f.eks. krav om at søkeren må dokumentere at vedkommende har forsøkt å bestå et fag flere ganger, uten å lykkes. I tillegg vurder man om grunnen til at søkeren får dispensasjon ikke forhindrer vedkommende til å fullføre studiet han eller hun ønsker opptak til. For eksempel vil ikke en søker med dyskalkuli få opptak til et studium hvor matematikkunnskaper er nødvendig for å fullføre studiet. I tillegg må disse søkerne oppfylle spesielle opptakskrav til det studie de ønsker opptak til, inkludert krav om en viss gjennomsnittskarakter i et fag. Det gis altså ikke dispensasjon fra spesielle opptakskrav.

Siden det er helt ulike hensyn som begrunner disse to reglene, og ulike vurderinger som gjøres, mener Unit at det virker urimelig for søkere som kvalifiserer seg for dispensasjon, at de fratas denne muligheten det året de fyller 25.

Dispensasjonssøkerne må dokumentere en varig sykdom, funksjonsnedsettelse eller lignende for å få innvilget dispensasjon. Bakgrunnen for at søkeren søker om dispensasjon vil i de aller fleste tilfeller ikke bortfalle ved at søkeren fylles 25. I tillegg er det heller ikke slik at de da oppnår relevant kompetanse (realkompetanse) for det studiet de ønsker å søke opptak til.

Unit mener derfor at bestemmelsen om dispensasjon best oppnår sitt formål dersom man ikke fastsetter noen øvre aldersgrense for denne søkergruppen, og ber utvalget vurdere dette.

## Særskilt vurdering

Det følger av uhl. § 3-7 annet ledd at «Departementet kan gi forskrift om klagebehandling og rangering av søkerne». Dette er nå innlemmet i forskrift om opptak til høgre utdanning (opptaksforskrifta)[[5]](#footnote-6). Rangeringsregelverket er inntatt i kapittel 7 i forskrifta.

Bestemmelsen i § 7-13 gir enkelte søkere rett på såkalt særskilt vurdering. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*«****§ 7-13.Rangering på grunnlag av særskild vurdering***

*(1) Grunnlag for opptak etter særskild vurdering kan vere at eit anna morsmål enn norsk, sjukdom, funksjonshemming eller andre spesielle forhold gir grunn til å tru at karakterpoengsummen etter føresegnene i § 7-5 til § 7-7 ikkje gir eit rett bilete av kvalifikasjonane til søkjaren.*

*(2) Søkjarar som ønskjer å bli vurderte etter denne føresegna, må be om det i søknaden og leggje ved særskild grunngiving og dokumentasjon på dei forholda dei nemner.*

*(3) Forhold som dei som er nemnde ovanfor, gir ikkje i seg sjølve rett til studieplass. For å få tilbod om opptak må søkjaren ha likeverdige ferdigheiter og kunnskapar med søkjarar som får tilbod om opptak etter § 7-1 til § 7-12 og § 7-14. Søkjaren må sannsynleggjere at dei særskilde forholda har hatt innverknad på resultata frå vidaregåande opplæring. Utdanning og andre forhold utover vidaregåande opplæring skal ikkje leggast vekt på.*

*(4) For studium med opptaksprøve gjeld denne føresegna når tilbod om opptaksprøve eller endeleg rangering heilt eller delvis byggjer på poengberekning etter § 7-1 til § 7-12.*

*(5) Søkjarar som ikkje får tilbod om opptak etter desse reglane, skal rangerast etter reglane i høvesvis § 7-1 til § 7-12 og § 7-14»*

### Hensynet bak bestemmelsen

Bestemmelsen er gitt for å ivareta søkere som ikke har hatt mulighet til å vise sine egentlige ferdigheter i løpet av videregående opplæring ved å gi disse søkerne rett til særskilt vurdering. Bestemmelsen skal i utgangspunktet ivareta en sårbar gruppe, men er svært vanskelig å praktisere.

Unit viser til at elever som har utfordringer i skolehverdagen skal ivaretas ved tilrettelegging fra sin videregående skole. Søkere som søker særskilt vurdering må dokumentere at de ikke har fått den tilretteleggingen de burde ha fått i løpet av videregående opplæring, for at de skal få særskilt vurdering.

### Dagens praktisering av bestemmelsen

Unit ønsker også innledningsvis å understreke at de som kan få særskilt vurdering er søkere som kan dokumentere at de faktiske kunnskapene de hadde da de gikk på videregående skole, var bedre enn karakterene gir uttrykk for. Særskilt vurdering er derfor ikke en ordning for å vurdere en søkers potensial. Det er de faktiske kunnskapene søkeren hadde da vedkommende gikk på videregående skole som skal vurderes. Det at en søker kunne ha oppnådd bedre resultater dersom situasjonen var annerledes, gir ikke grunnlag for særskilt vurdering.

Unit anser dette som en utfordrende vurdering å foreta for en saksbehandler. Units syn er at det som hovedregel er søkerens lærer som står nærmest til å vurdere hvilke kunnskaper en søker hadde da vedkommende var elev på videregående skole. At en saksbehandler skal tilsidesette en faglærers vurdering av en elev er i utgangspunktet betenkelig.

I tillegg til at bestemmelsen oppstiller et utfordrende vurderingstema, oppstiller den også strenge krav til dokumentasjon for søkeren. Søkeren må fremskaffe dokumentasjon på «*spesielle forhold* [som] *gir grunn til å tru at karakterpoengsummen* […] *ikkje gir eit rett bilete av kvalifikasjonane til søkjaren*» slik at vedkommende oppfyller bestemmelsens første ledd. Videre må søkeren sannynliggjøre at «*dei særskilde forholda har hatt innverknad på resultata frå vidaregåande opplæring.»* Det har vist seg at det er vanskelig for søkere å fremskaffe slik dokumentasjon, noe som fører til at det disse søkerne fordrer tett oppfølgning i søkeprosessen. Saksbehandler må ofte etterlyse dokumentasjon fra søkeren, og søkeren sliter med å fa korrekt dokumentasjon fra rette myndigheter, f.eks. hvilken oppfølging de har fått fra PPT. I tillegg er dokumentasjonen søkeren må fremskaffe ofte sensitiv etter personopplysningsloven og GDPR, noe som stiller svært strenge krav til håndteringen av dokumentasjonen. At opplysningene karakteriseres som sensitive vil også i de fleste tilfeller bety at det oppleves belastende for søkerne å måtte dele opplysningene med saksbehandlere.

I tillegg må søkerne sende all dokumentasjonen til hvert lærested hvor vedkommende har søkt opptak. Det vanlige er at en søker kun forholder seg til en institusjon som saksbehandler i opptaket, og ikke til alle institusjonene hvor vedkommende har søkt opptak. Denne søkergruppen må imidlertid forholde seg til flere saksbehandlere. Dette er fordi søkerne skal få en skjønnsmessig individuell vurdering i av poengsummen sin, jf. § 7-13 første ledd. At denne vurderingen er krevende å foreta vises også ved at ulike saksbehandlere kan konkludere forskjellig, noe som i sin tur også skaper usikkerhet for søkerne.

Unit er også kjent med at flere videregående skoler ikke vil utstede bekreftelser på at deres tidligere elever ikke har fått den tilretteleggingen vedkommende burde ha fått i løpet av videregående opplæring, da det i praksis vil være en bekreftelse på at skolen ikke oppfyller kravene til opplæringslova. Uten en slik bekreftelse, vil ikke søkeren kunne få særskilt vurdering.

Unit og Kunnskapsdepartementet har i de senere årene forsøkt å tydeliggjøre at særskilt vurdering er en ordning som i realiteten er aktuell for svært få søkere. Dette er blitt gjort ved endringer i opptaksforskrifta § 7-13 og med tydeligere informasjon på Samordna opptaks nettsider[[6]](#footnote-7). Dette har resultert i en nedgang i antallet søkere de siste årene, men samtidig er var det i 2017 1807 søkere som ba om særskilt vurdering. Av disse var det imidlertid kun 23 søkere som fikk opptak på et studium de ikke ville fått opptak til dersom de ikke hadde fått særskilt vurdering.

### Units tilrådning

Unit mener at hensynet til denne sårbare gruppen best ivaretas i skolen og av personer som står søkerne nærmest, ved for eksempel tilrettelegging i skolen.

Det er også Units oppfatning at vårt syn deles med alle undervisningsinstitusjonene i sektoren, som er de som foretar den faktiske vurderingen av disse søknadene. Bestemmelsen er i tillegg utfordrende å praktisere for saksbehandlere og lite forutsigbart for søkerne. Dette gjenspeiles ved at denne søkergruppen har en uforholdsmessig stor andel av klagene i den nasjonale klagenemnda.

Unit ber derfor om at lovutvalget, i forbindelse med sin prosess om å evaluere opptaksregelverket, ser nærmere på bestemmelsen om særskilt vurdering i opptaksforskrifta § 7-13. Unit fremskaffer gjerne mer informasjon om temaet dersom dette er ønskelig.

Med vennlig hilsen

Ingrid Olsen Fossum
*leder forskriftsteamet hos Samordna opptak*

Unit – Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning

1. FOR-2017-01-06-13 Forskrift om opptak til høgre utdanning. [↑](#footnote-ref-2)
2. ot.prp. nr. 40 2001-2002 pkt. 12.1.9 [↑](#footnote-ref-3)
3. Bernt, Jan Fridthjof, Universitets- og høyskoleloven av 2005 – med kommentarer (2006) s. 54. [↑](#footnote-ref-4)
4. ot.prp. nr. 40 2001-2002 pkt. 12.1.9. [↑](#footnote-ref-5)
5. [↑](#footnote-ref-6)
6. <https://www.samordnaopptak.no/info/opptak/poengberegning/serskilt-vurdering/> [↑](#footnote-ref-7)