

Etter liste

Deres ref

Vår ref
20/113-1

Dato
21. januar 2020

Høringsbrev om NOU 2019: 25 Med rett til å mestre

Regjeringen oppnevnte 1. september 2017 et utvalg som skulle vurdere endringer i struktur og innhold i videregående opplæring. Utvalget leverte sin utredning – NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre. Struktur og innhold i videregående opplæring* – til kunnskaps- og integreringsministeren 17. desember 2019. Utvalget foreslår flere tiltak som skal hjelpe elevene til å mestre opplæringen slik at de blir kvalifisert for videre utdanning, arbeidslivet og aktiv samfunnsdeltakelse. For en nærmere omtale av utvalgets mandat og sammensetning, se NOU 2019: 25 kapittel 1.3.

Kunnskapsdepartementet sender med dette utredningen på høring. Høringsfristen er 1. juli 2020. Utredningen er tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-25/id2682947/>.

Regjeringen har besluttet at det skal legges frem en melding til Stortinget om videregående opplæring, og tar sikte på å legge den frem våren 2021. Høringsuttalelsene vil være viktige i Kunnskapsdepartementets arbeid med denne meldingen.

Utvalget leverte også en utredning 10. desember 2018 – NOU 2018: 15. Utredningen er tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-15/id2621801/>. Dette var et kunnskapsgrunnlag og danner grunnlaget for NOU 2019: 25. Kunnskapsgrunnlaget er formelt sett ikke en del av høringsrunden, men det er likevel mulig å gi kommentarer til dette hvis det er behov for det.

Andre relevante høringsprosesser

Kunnskapsdepartementet sender NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov* på høring samtidig som denne. Utvalget ble oppnevnt 22. september 2017 og hadde som mandat å foreslå ny opplæringslov og overordnende prinsipper for regelstyring av grunnopplæringens område. Utvalget leverte sin utredning til kunnskapsministeren 13. desember 2019. I tillegg er det sendt på høring forslag til nye regler for eksamen og vurdering fra Utdanningsdirektoratet.

Kunnskapsdepartementet ser at det kan være krevende for høringsinstansene å skulle svare på flere høringer på samme tid. Vi ber dere likevel svare på høringene hver for seg.

Postadresse
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
872 417 842

Avdeling
Avdeling for
videregående
opplæring, fagskole
og kompetansepolitikk

Saksbehandler
Ingrid Giskegjerd
22 24 76 85

Departementet vil se innspillene i sammenheng i det videre arbeidet med stortingsmeldingen om videregående opplæring.

Høringsinstanser

Vi ber om at høringsinstansene vurderer behovet for å videresende høringen til underliggende etater/virksomheter, medlemsorganisasjoner og lignende, og eventuelt også informere om høringen på sin nettside, i nyhetsbrev, sosiale medier eller liknende.

Vi anmoder både fylkeskommuner og kommuner om å videresende høringen i egen virksomhet og oppsummere de ulike innspillene før de oversendes Kunnskapsdepartementet i en felles høringsuttalelse. På samme måte ber vi universiteter og høyskoler om å koordinere eventuelle innspill fra ulike fakulteter og fagmiljøer.

Alle som ønsker det, kan sende inn høringsuttalelse. Dette gjelder også privatpersoner og aktører som ikke er ført opp på adresselisten for denne høringen.

Oppbygging av utredningen og strukturering av høringsinnspillene

De ulike kapitlene griper inn i hverandre, og for å forstå utvalgets begrunnelse for forslagene er det nødvendig å se ulike deler av utredningen i sammenheng. Kapittel 2 omtaler føringer for det videre arbeidet, inkludert utviklingstrekk utvalget har lagt til grunn, og forventningene til framtidens videregående opplæring. Kapittel 2 omtaler også utvalgets vurderinger mht. behovet for endringer i retten til videregående opplæring. Kapittel 3 og 4 vurderer problemstillinger som er felles for de studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og forslagene legger dermed grunnlaget for de vurderingene som utvalget gjør i kapittel 5, 6 og 7. Dette betyr at dere finner forslag som gjelder de yrkesfaglige utdanningsløpene, både i kapittel 3, 4, 6 og 7. Tilsvarende finner dere forslag som gjelder det studieforberedende utdanningsløpet, i kapittel 3, 4, 5 og 7. Særlige problemstillinger rundt opplæring for voksne omtales i kapittel 8. Dette omfatter både voksne uten gjennomført videregående opplæring, innvandrere og voksne som trenger rekvalifisering i form av en ny videregående opplæring. Styring, roller og ansvar i videregående opplæring omtales i kapittel 9 og økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene i kapittel 10.

Utredningen er delt inn i kapitler etter tema. Hvert kapittel avsluttes med en punktvis oppsummering av utvalgets forslag. Forslagene er gjengitt under, og er gitt en løpende nummerering. Av praktiske grunner ønsker Kunnskapsdepartementet at dere benytter denne nummereringen når dere gir deres tilbakemelding. Vi understreker at hele utredningen er på høring, ikke kun de punktvis forslagene. Det kan også gis innspill av mer generell karakter både til innholdet i det enkelte kapittel og til utredningen i sin helhet.

Innsending av høringsssvarene

Høringsuttalelser skal sendes digitalt på regjeringen.no. Dette gjøres under "Send inn hørings svar" på www.regjeringen.no/id2685506.

Høringsuttalelsene er offentlige og vil bli publisert på Kunnskapsdepartementets side på regjeringen.no.

Oversikt over forslagene

Under følger en oversikt over forslagene i NOU 2019: 25. Oversikten er strukturert kapittelvis og nummerert fortløpende.

Kapittel 2 Føringer for det videre arbeidet

Kapitlet beskriver hvilke utviklingstrekk utvalget mener er viktige for utformingen av framtidens videregående opplæring, og hvilke forventninger utvalget ønsker skal prege framtidens videregående opplæring.

Utvalget foreslår følgende:

1. Dagens rett utvides til en rett til fullføring med studie- eller yrkeskompetanse.
2. Videregående opplæring skal gjennomgående være basert på kvalifikasjoner, det vil si at den enkelte skal få et tilbud som vedkommende er kvalifisert for. «Kvalifisert for» betyr at den enkelte har et tilstrekkelig grunnlag for å mestre den opplæringen som vedkommende får.
3. Utformingen av tilbudet må være tilpasset at elevene/lærlingene har ulike forutsetninger. Noen trenger lenger tid, noen trenger kortere tid for å nå det nødvendige kvalifikasjonsnivået.
4. Voksnes rett til videregående opplæring utvides til å inkludere voksne som trenger rekvalifisering for å kunne delta i arbeidslivet.

Kapittel 3 Sluttkompetanse, om å være kvalifisert og drøfting av endringer i tilbud og regelverk

Utvalget har lagt til grunn for sitt arbeid at flere skal gjennomføre. Samtidig skal sluttkompetansen den enkelte oppnår, holde høyest mulig kvalitet. Kapitlet beskriver hvilke strukturelle endringer som kreves, kvaliteten på sluttkompetansen og hva det betyr å være kvalifisert. Kapitlet tar opp hvilke endringer som bør gjøres med retten til videregående opplæring, og gjennomgår begrepet grunnkompetanse og utfordringene med denne formen for sluttkompetanse.

Utvalget foreslår følgende:

5. Videregående opplæring skal fortsatt være frivillig.
6. All ungdom med fullført grunnskole skal fortsatt ha rett til videregående opplæring
7. Det innføres en rett for alle til å fullføre videregående opplæring med studiekompetanse eller full yrkeskompetanse.
8. Sluttkompetansen bygges opp om to tydelige hovedretninger: studiekompetanse og yrkeskompetanse.
9. De som avbryter videregående opplæring før de har gjennomført med full sluttkompetanse, har oppnådd delkompetanse.
10. De med langsiktig mål under vitnemål, fag- eller svennebrev oppnår grunnkompetanse som sluttkompetanse.
11. Det skal tilbys obligatoriske innføringsfag i norsk, engelsk og matematikk for elever som trenger dette. Språkopplæring i norsk skal være integrert i dette tilbudet.
12. Strukturen innrettes etter kvalifikasjoner basert på at elevene og lærlingene går i ulik takt; herunder må den enkelte ha bestått de fagene som kvalifiserer for neste nivå.
13. De som ikke består fag, har rett til ny opplæring i faget. Det gjelder også etter avsluttet opplæring etter den normerte tiden på 3 år.

Kapittel 4 Fagene og organiseringen av opplæringen

Kapitlet tar utgangspunkt i at det er sluttkompetansen som skal være utgangspunktet for de to hovedløpene i opplæringen. Videre at opplæringen skal baseres på at elevene skal ha et

tilbud som gjør dem kvalifisert til å kunne fullføre med en sluttkompetanse. Kapitlet foreslår hvilke endringer som bør gjøres i innretningen på fagene og organiseringen av opplæringen. Kapitlet gjennomgår dagens vurderings- og dokumentasjonsordninger, og foreslår endringer i disse.

Utvalget foreslår følgende:

14. Fellesfagene gjennomgås med tanke på enda sterkere relevans for sluttkompetansen i de to løpene.
15. Noen av fellesfagene blir delvis programrettet.
16. Fag- og timefordelingen gjennomgås med tanke på ny fordeling av timer til fellesfag og programfag, slik at elevene får økt mulighet for fordypning.
17. Læreplanene i fellesfag utformes som egne læreplaner i videregående opplæring.
18. At det begrepsmessig skilles tydelig mellom grunnskolen og videregående opplæring, og at begrepet grunnopplæring utgår.
19. Skoleåret deles inn i terminer.
20. Elevene får opplæring i et mindre antall fag i hver termin.
21. Fag som i dag strekker seg over mer enn ett år, deles inn i mindre enheter med sluttvurdering.
22. Opplæringsloven § 8-2 endres for videregående opplæring, slik at elever som får opplæring i innføringsfag, kan få opplæring i egne grupper tilpasset deres mestringsnivå og det tempoet de trenger.
23. En nærmere utredning av en nasjonal eller regional organisering av nettbasert opplæring.
24. Grunnskolekarakterer er bestemmende for om elever skal ha innføringsfag. Innføringsfaget skal vurderes av faglæreren etter kriterier for bestått / ikke bestått.
25. Kravet til halvårsvurdering med karakter må revurderes. Gjennomgangen av dagens praksis for underveisvurdering med og uten karakter bør også inkludere dagens fortolkning av regelverket.
26. Fagene avsluttes med sluttvurdering etter endt opplæringsperiode. Sluttvurderingen skjer til flere tider av året avhengig av når i året opplæringen er ferdig.
27. Sluttvurderingen innebærer en vurderingsform som sikrer modning i faget.
28. Vurderingsformen skal være i tråd med kompetansebegrepet i LK20 og LK20S og være tilpasset faget.
29. Trekkordningen avvikles. Det bestemmes et gitt antall fastsatte eksamener. Det skal være kjent for elevene når de begynner med opplæringen i faget, om faget er eksamensfag, og hvilken eksamensform som gjelder.
30. Elevenes programfag skal få økt betydning i vektingen mellom fagene på vitnemålet.
31. Elever som får delkompetanse, får utstedt delkompetansebevis.
32. Elever som går planlagt løp mot grunnkompetanse, får utstedt kompetansebevis. Det bør utarbeides et kompetansebevis som synliggjør kompetansen i fag som ikke vurderes med karakter.

Kapittel 5 Det studieforberedende utdanningsløpet

Kapitlet går gjennom kravene til å være studieforberedt og foreslår endringer i både struktur og innhold for at kvaliteten på studiekompetansen skal bli best mulig.

Utvalget foreslår følgende:

33. Ordningen med generell studiekompetanse består.
34. Det opprettes nye utdanningsprogrammer i det studieforberedende utdanningsløpet.
35. Deler av fellesfagene engelsk, norsk og matematikk programrettes på Vg2 og Vg3.
36. Timetallet i norsk reduseres noe.
37. Det opprettes et norsk programfag.
38. Norsk deles inn i 3 enheter med sluttvurdering.
39. Timetallet i engelsk økes.
40. Timetallet i fremmedspråk reduseres.
41. Kravet om at elever som ikke har hatt fremmedspråk i grunnskolen, må ha opplæring i faget over 3 år i videregående opplæring, fjernes.
42. Matematikk 2P fjernes.
43. De øvrige fellesfagene gjennomgås med tanke på plass, omfang og ny fagstruktur.
44. Timetallet i kroppsøving økes.
45. Dagens ordning med tilleggs poeng i videregående opplæring bortfaller.
46. Omfanget av programfag økes.
47. Elevene skal kunne fordype seg mer i programfagene.
48. Elever som har valgt et programfag, skal ikke ha det parallelle fellesfaget.
49. Kunnskapsgrunnlaget om de studieforberedende retningene må øke, og endringer må følges med forskning.
50. Totaltimetallet i opplæringen bør være likt for alle utdanningsprogrammene, dette vurderes sammen med andre endringsforslag.

Kapittel 6 De yrkesfaglige utdanningsløpene

Kapitlet beskriver utvalgets vurdering av behovet for endringer i yrkesfagene med mål om at flere skal gjennomføre opplæringen med en yrkeskompetanse med høy kvalitet. I dette kapitlet ser utvalget på hvilke implikasjoner utvalgets forslag i kapittel 2, 3 og 4 har for yrkesfagene.

Utvalget foreslår følgende:

51. Å innhente mer kunnskap om sluttkompetansene til elever som gjennomfører videregående opplæring med dobbeltkompetanse. Forutsetningen for å bevare dobbeltkompetanseløp er at begge sluttkompetansene er vurdert som gode.
52. Opplæringsmodeller for det enkelte lærefag fastsettes nasjonalt i den yrkesfaglige tilbudsstrukturen og defineres med utgangspunkt i behovet i bransjen. Dette kan omfatte både 2 + 2-modellen, vekslingsmodeller, 1 + 3-, 3 + 1-modeller og skoleløp som gir yrkeskompetanse.
53. Det innføres større grad av fleksibilitet for at opplæringsmodell også kan defineres regionalt i samarbeid med partene i arbeidslivet i henhold til en nasjonal standard.

54. Fellesfagene gjennomgås med tanke på hvilken plassering og hvilket omfang de skal ha i det enkelte utdanningsprogrammet.
55. Det bør vurderes å øke timetallet i engelsk i noen utdanningsprogrammer.
56. Det bør vurderes å innføre obligatorisk fremmedspråk i noen utdanningsprogrammer.
57. Omfang og innhold i matematikk vurderes innenfor hvert enkelt utdanningsprogram.
58. Det vurderes om naturfag bør deles opp i mindre fagdisipliner, og om vektleggingen av hver disiplin bør vurderes i det enkelte utdanningsprogram.
59. Gjennomgangen av fellesfagene må omfatte en vurdering av behov for økt innslag av de humanistiske fagene.
60. Det vurderes om noen fellesfag kan slås sammen i en ny fagstruktur som ivaretar sentrale kompetanser, blant annet med utgangspunkt i de tverrgående temaene i LK20 og LK20S.
61. Fellesfagene gjennomgås med tanke på behov for programretting.
62. Arbeidet med yrkesretting må fortsette både i fellesfagene og i de brede programfagene.
63. Programfagene gjennomgås med tanke på omfang og plassering, herunder behov for mer spissede programfag i noen utdanningsprogrammer.
64. Det vurderes om programfagene bør modulariseres.
65. Formålet med yrkesfaglig fordypning må bli tydeligere.
66. Det skal ikke lenger kunne tas timer fra yrkesfaglig fordypning til fag på de studieforberedende utdanningsprogrammene eller fra påbygging til generell studiekompetanse.
67. En endring av praksisbrevordningen til en ordning med delkompetanse utredes nærmere. Ordningen skal være rettet mot elever som har utfordringer med å gjennomføre med yrkeskompetanse. Det er en forutsetning at ordningen utvikles i samarbeid med arbeidslivet, og målet er at elevene på lengre sikt skal oppnå et fag-/svennebrev.
68. Det innhentes mer kunnskap om oppnådd kompetanse og om overgangen til arbeidslivet for kandidater fra lære kandidat- og praksisbrevordningen.
69. Fylkeskommunen og Y-nemndas dialog og samarbeid om dimensjonering av utdanningstilbudet på Vg1 og Vg2 kan styrkes og konkretiseres ved hjelp av opsjonsavtaler. Opsjonsavtaler kan bidra til å sikre at tilbud og etterspørsel av læreplass er bedre samstemt.
70. Fylkeskommunen må tilby kvalifiseringstiltak til elever som ikke finner læreplass. Slike tiltak må defineres nasjonalt og bli obligatorisk for fylkeskommunen å tilby.
71. Fylkeskommunen får et større oppfølgingsansvar for lærlinger.
72. Fylkeskommunene skal sette av personalressurser for at skolene skal følge elevene over i læretiden. En slik ressurs kan også ta et ansvar for å bistå elever som sliter med å finne en læreplass.
73. Lærlinger som står i fare for ikke å gjennomføre opplæringen eller stryke på fagprøven, må motta målrettet støtte fra fylkeskommunene, for eksempel gjennom mentorordninger.

74. Alternativer for elever som mangler læreplass, må forbedres gjennom nasjonalt fastsatte modeller som sikrer lengre opplæringstid og mer praksisnære tilbud.
75. Det nedsettes et forprosjekt som kartlegger, stimulerer og tilrettelegger for samarbeid om regionale kompetansesentre mellom fylkeskommunene og bransjene.

Kapittel 7 Omvalg og muligheter for videre utdanning

Kapitlet går gjennom hvilke konsekvenser forslagene har for elevenes muligheter når det gjelder å krysse mellom de to hovedløpene, og hvilke muligheter som finnes for videre yrkesfaglig karriere etter videregående opplæring.

Utvalget foreslår følgende:

76. Det stilles nye krav til påbygging til generell studiekompetanse.
77. Elevene på påbygging til generell studiekompetanse skal få bedre tid til opplæringen, og tiden for tilbudet vurderes utvidet til 1 ½ eller 2 år.
78. Påbygging til generell studiekompetanse skal ikke være en standardisert størrelse, men vil avhenge av hvilket yrkesfaglig utdanningsprogram elevene kommer fra.
79. Retten til påbygging til generell studiekompetanse etter Vg2 fjernes, men retten til påbygging etter Vg3 skal bestå.
80. Man går bort fra dagens ordning med kryssløp fra Vg1 studiespesialisering til Vg2 yrkesfag.
81. Det innføres yrkesfaglig påbygging for elever som har fullført et studieforberevende utdanningsprogram. Elevene bruker nødvendig tid på å tilegne seg den yrkesfaglige kompetansen.

Kapittel 8 Voksne i videregående opplæring

Kapitlet handler om voksnes behov for opplæring på videregående nivå og hva som kan gjøres for at flere voksne skal ta videregående opplæring. Kapitlet ser også på om politikkområdet i større grad kan samordnes.

Utvalget foreslår følgende:

82. Retten til videregående opplæring skal også omfatte dem som etter nåværende regelverk har brukt opp ungdomsretten uten å ha bestått videregående opplæring.
83. Voksne gis rett til inntak på 1 av 3 søkte utdanningsprogrammer slik som ungdom.
84. Voksne som har videregående opplæring fra før, får rett til opplæring som fører fram til én ny yrkeskompetanse.
85. Voksne med betydelig realkompetanse knyttet til en bestemt sluttkompetanse skal ha rett til inntak til opplæring med denne sluttkompetansen som mål.
86. Det bør vurderes om lærlingtilskuddet til annen gangs utdanning bør reduseres
87. Det bør vurderes om voksenopplæringen kan bygges rundt moduler og realkompetansevurdering i tråd med pågående forsøk.
88. Realkompetansevurdering blir en obligatorisk del av fylkeskommunens søknadsbehandling og ikke kun gjennomføres etter ønske fra den enkelte søker.
89. Det utarbeides et nytt verktøy for realkompetansevurdering som kan benyttes av fylkeskommunene.

90. Det utvikles styringsinformasjon på regionalt og nasjonalt nivå knyttet til voksenopplæringen.
91. Det utredes om fylkeskommunen bør få et større ansvar for voksne som har utbytte av å kombinere grunnskole og videregående opplæring.
92. Det igangsettes et arbeid for å vurdere hvordan Nav og fylkeskommunene kan samarbeide tettere om å gi voksne arbeidssøkende formell kompetanse på videregående nivå.

Kapittel 9 Styring, roller og ansvar i videregående opplæring

Kapitlet diskuterer hvilke konsekvenser utvalget mener forslag får for fylkeskommunenes ansvar og rolle for videregående opplæring, for samarbeidet med sentrale aktører og for hvordan staten skal styre videregående opplæring.

Utvalget foreslår følgende:

93. Fylkeskommunens arbeid med å sikre kvaliteten på opplæringen må fortsette og forsterkes. Dette gjelder opplæring både i skole og i bedrift.
94. Som ledd i å sikre kvaliteten bør det vurderes om det er behov for å stille bestemte kompetansekrav knyttet til ulike funksjoner på skolene.
95. Oppfølgingstjenestens ansvar kan endres til også å jobbe forebyggende for å hindre at elever ikke gjennomfører. Oppfølgingstjenestens ansvarsområde kan også utvides. Her kan både ungdomsskoleelever uten vurdering og voksne med behov for videregående opplæring være en målgruppe.
96. Kompetansekrav til lærere på videregående nivå vurderes utvidet.
97. Fylkeskommunen må få et større ansvar for å ivareta karriereveiledningen.
98. Samarbeidet mellom utdanningsmyndighetene og de faglige rådene må styrkes for å gjennomføre endringer innenfor yrkesfagene.
99. For å forsterke Y-nemndenes arbeid med dimensjonering foreslår utvalget at Y-nemndene gis innstillingsrett om dimensjonering av utdanningstilbudene når saken behandles politisk i fylkeskommunen.
100. Det etableres et nasjonalt fagråd for studieretninger og høyere utdanning.
101. Det opprettes et nasjonalt faglig råd for hver studieretning.
102. Det utvikles nettverk og faste strukturer for samarbeid mellom videregående skoler, regionale høyere utdanningsinstitusjoner og andre kompetansemiljøer, herunder lokalt arbeidsliv.
103. Det settes i gang forskning som belyser hva karakterer og utdanningsbakgrunn fra videregående skole betyr for å lykkes i høyere utdanning.
104. Styringsinformasjonen om gjennomføring og progresjon for både ungdom og voksne i videregående opplæring forbedres.
105. Staten må ha et overordnet ansvar for å tilrettelegge for kapasitetsoppbygging regionalt, slik at de lokale forutsetningene er til stede for å gjennomføre vellykkede endringer.
106. Det etableres en statlig øremerket tilskuddsordning (refusjon) knyttet til utviklingen av det fylkeskommunale opplæringstilbudet. Tilskuddet vurderes senere for innlemming i rammeoverføringssystemet.

107. Staten etablerer sammen med fylkeskommunene en forsknings-, utdannings- og innovasjonsstrategi rettet mot videregående opplæring.

Med hilsen

Morten Rosenkvist (e.f.)
ekspedisjonssjef

Ingrid Giskegjerde
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer