

Til høringsinstansene, jf liste

Høring om forskriftsendringer - Flexibilitet i fag- og timefordelingen i videregående opplæring

1. Innledning

Utdanningsdirektoratet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven § 1-3. Vi foreslår at endringene trer i kraft fra 1.8.2015.

Endringene innebærer at vi foreslår et nytt tredje ledd i forskrift til opplæringsloven § 1-3 hvor det blir åpnet for fleksibilitet i fag- og timefordelingen. Forslaget omfatter kun videregående opplæring. Vi ber om høringsinstansenes syn på forslaget.

Høringsuttalelser leveres elektronisk via [skjema på udir.no](#), men kan også sendes inn på e-post til post@utdanningsdirektoratet.no eller per brev til Utdanningsdirektoratet, Postboks 9359 Grønland, 0135 Oslo.

Frist for innsending av høringsuttalelser til Utdanningsdirektoratet er 10.august 2014. Våre høringer er åpne for alle, og alle som ønsker det kan sende inn uttalelser til oss.

2. Bakgrunn for forslaget

I Meld. St. 20 (2012-2013) foreslår departementet at fag- og timefordelingen i videregående opplæring blir veiledende på trinn innenfor rammen av det totale timetallet. Det innebærer at fagene kan tas i en annen rekkefølge og på andre trinn enn det som er beskrevet i dagens fag- og timefordeling. Dersom fag fordeles på andre trinn enn det som går fram av den nasjonale fag- og timefordelingen, skal progresjonen i det enkelte fag vektlegges. Bare hele fag kan flyttes mellom trinn, det betyr at fag ikke kan deles i mindre enheter enn det som framgår av læreplanen.

Den foreslåtte fleksibiliteten er frivillig å bruke for skoleeier. Hensikten med forslaget er å øke fleksibiliteten både for opplæring i skole og i bedrift gjennom å legge til rette for mer tilpassede tilbud for ulike elevgrupper. Fylkeskommunene har uttrykt at en fastsatt fag- og timefordeling på trinn er til hinder for å gi elevene tilpassede opplæringstilbud. Interessen i fylkeskommunene for forsøksvirksomhet med for eksempel TAF, vekslingsmodell og tilbud om alternative veier til generell studiekompetanse for elever på yrkesfaglige utdanningsprogram, indikerer en oppmyking av fag- og timefordelingen. I dag må skoler søke om forsøk dersom de ønsker å fravike fag- og timefordelingen for grupper av elever. Forslaget om fleksibilitet vil gi skoleeier et større handlingsrom i og med at skoleeier ikke vil måtte søke om forsøk dersom de ønsker en annen fordeling av fag og timer enn i den nasjonale fag- og timefordelingen.

Departementet har sammenlignet fag- og timefordelingen i videregående opplæring i Norge med andre land. Sammenligningen viser at fag- og timefordelingen i Norge er sterkere styrt fra sentrale utdanningsmyndigheter enn i andre europeiske land. Dette kan ha sammenheng med at elevenes rettigheter i Norge er fastsatt i opplæringsloven. Mindre sentral styring kan føre til at det blir større ulikhet mellom skoler, men også til

varierte og tilpassede løp. Det er viktig å sikre at elevenes lovbestemte rettigheter blir oppfylt.

Det er en forutsetning at en slik ordning ikke skal brukes til økonomiske innsparinger for skoleeier og skolen.

Høringen omfatter forslag til fleksibilitet i fag- og timefordelingen for:

- Studieforbereidende utdanningsprogram (SF)
- Yrkesfaglige utdanningsprogram (YF)
- Vg3 påbygging til generell studiekompetanse på yrkesfaglige utdanningsprogram

3. Gjeldende rett

I opplæringsloven § 3-4 er det gitt bestemmelser om innholdet i videregående opplæring der det vises til at departementet gir forskrifter om trinn og programområder, om fag og omfanget på faget. Departementet har gitt forskrifter om fag- og timefordelingen og tilbudsstrukturen som er publisert i rundskriv Udir-1-2013¹. Fag- og timefordelingen for videregående opplæring er beskrevet i tabell 4, 7, 9, 11, 15, 18, 19, 20, 21 og 24 i vedlegg 1 til rundskriv Udir-1-2013. Dette rundskrivet oppdateres årlig.

I dagens fag- og timefordeling er fagene lagt til bestemte trinn, for eksempel er norsk og engelsk på yrkesfaglige utdanningsprogram lagt til Vg1 og Vg2. Det innebærer at elevene på yrkesfaglige utdanningsprogram ikke kan ta engelsk eller norsk på ett år, men de må bruke to år på fagene. Et annet eksempel er historie som er lagt til Vg2 og Vg3 på studieforbereidende utdanningsprogram og derfor ikke kan tas på ett år.

For å få gyldig vitnemål, må elever i tillegg til gyldig fag- og timefordeling, også oppfylle kravene til antall obligatoriske eksamener. Dette går fram av forskrift til opplæringsloven § 3-42 andre ledd og er nærmere beskrevet i rundskriv Udir-1-2009².

4. Direktoratets vurderinger

Forslaget gjelder offentlige skoler.

Private skoler som ønsker andre tilbud enn det de er godkjent for, må søke om ny eller endret godkjenning. I privatskoleloven § 2-3 framgår det at i en skoles godkjenning skal det fastsettes hvilket tilbud skolen kan gi, og maksimalt elevtall på den enkelte tilbudet. Private skoler skal ha læreplaner som gir jamgod opplæring. Dersom det åpnes opp for større fleksibilitet i offentlige skoler, vil en vurdering av jamgod opplæring gi muligheter for fleksibilitet i tilbud som kan godkjennes ved private skoler. Direktoratet mener derfor at en fleksibilitet for de private skolene vil bli ivaretatt gjennom at skolene kan søke om å få godkjent alternative tilbud.

Elever som følger et alternativ tilbud skal i løpet av tre år i videregående opplæring ha samme fag- og timesammensetning og det samme antallet obligatoriske eksamener som elever med ordinær fag- og timefordeling. For å ivareta rettighetene til elever med alternative tilbud, foreslår vi at skoleeier fastsetter en alternativ fag- og timefordeling

¹ <http://www.udir.no/Regelverk/Rundskriv/2013/Udir-1-2013-Kunnskapsloftet-fag--og-timefordeling-og-tilbudsstruktur/>

² <http://www.udir.no/Regelverk/Rundskriv/2009/Udir-1-2009-Trekkordning-ved-eksamen-i-Kunnskapsloftet/>

som en *lokal forskrift*. Gjennom en lokal forskrift som fordeler fag og timer på Vg1, Vg2 og Vg3, vil det være lettere både for elev og skole å kontrollere at kravet til den samlede fag- og timefordelingen med tilhørende eksamener er oppfylt.

Forslaget om å innføre fleksibilitet i fag- og timefordelingen i videregående opplæring innebærer at fag kan tas på andre trinn enn det som er gitt i forskrift om fag- og timefordeling, jf. tabell 4,7,9,11,15,18,19,20,21 og 24 i vedlegg 1 til rundskriv Udir-1-2013. Flexibilitet i fag- og timefordelingen gir skoleeier anledning til å legge fag på andre trinn enn det som er beskrevet i tabellene. Elevene skal likevel ha alle fagene med tilhørende minstetimetall i løpet av ordinær opplæringstid slik det er beskrevet i rundskriv Udir-1-2013. Det er frivillig om skoleeier vil benytte seg av muligheten for fleksibilitet.

Skoleeier kan ikke tilby andre utdanningsprogram eller programområder enn de som går fram av tilbudsstrukturen i vedlegg 2 i rundskriv Udir-1-2013. Det er heller ikke tillatt å dele et fag i mindre enheter enn det som er beskrevet i læreplanen. Hvis fag legges på andre trinn enn det som framgår av fag- og timefordelingen, skal progresjonen i faget vektlegges. Det innebærer at fag som bygger på hverandre, må tas i den rekkefølgen som læreplanen har bestemt.

Konsekvenser av forslaget er at fag som er lagt over flere år som for eksempel engelsk og norsk på yrkesfag, kan legges over ett år i stedet tilsvarende timefordelingen på studieforbereende utdanningsprogram. På studieforbereende løp vil det for eksempel være mulig å ta historie på ett år i stedet for to.

Flexibilitet i fag- og timefordelingen åpner for å legge fag fra Vg3 på Vg1 og/eller Vg2 og omvendt eller at fag flyttes mellom Vg1 og Vg2. Dette innebærer at skoleeier ikke lenger behøver å søke om forsøk om alternative løp fordi fleksibilitet i fag- og timefordelingen gir skoleeier muligheten til å legge fag på andre trinn enn det som framgår av tabellene i rundskriv Udir-1-2013. Flexibiliteten kan illustreres med et eksempel fra Vg1 og Vg2 i utdanningsprogram for helse og oppvekstfag, programområde for helsearbeiderfaget kombinert med Vg3 påbygging, se tabell 1 nedenfor.

Tabell 1 Eksempel på alternativ vei til studiekompetanse, helsearbeiderfaget

Fag Helsearbeiderfaget	Alternativt løp Studiekompetanse				Dagens ordning			
	Vg1	Vg2	Vg3	Totalt	Vg1	Vg2	Vg3	Totalt
Norsk	113	112	168	393	56	56	281	393
Matematikk	140	84		224	84		140	224
Naturfag	140			140	56		84	140
Engelsk		140		140	84	56	0	140
Samfunnsfag			84	84		84	0	84
Historie			140	140			140	140
Kroppsøving	56	56	56	168	56	56	56	168
Sum fellesfag	449	392	448	1289	336	252	701	1289
Felles programfag fra eget programområde Helsefremmende arbeid 197t x2 Kommunikasjon og samhandling 140tx 2	337	337	280	954	477	477	0	954

Yrkesutøvelse 140t x 2								
Prosjekt til fordyping	168	253		421	168	253	0	421
Programfag fra utdanningsprogram for studiespesialisering			140	140	0	0	140	140
Totalt omfang	954	982	868	2804	981	982	841	2804

Av tabellen framgår det at felles programfag er lagt over tre år i stedet for to. Norsk, engelsk, matematikk og naturfag følger timefordelingen på studieforbereende utdanningsprogram. Norsk er for eksempel, fordelt med 4 timer på Vg1, 4 timer på Vg2 og 6 timer på Vg3 i stedet for 2 timer på Vg1, 2 timer på Vg2 og 10 timer på Vg3 som er den ordinære timefordelingen for de som vil ha studiekompetanse. Vi vil understreke at dette er en av flere mulige måter å organisere fag- og timefordelingen i et alternativt løp til studiekompetanse.

Det vil bli utarbeidet en veiledning til fleksibilitet i fag- og timefordelingen hvor det vil bli gitt flere eksempler på hvordan ordningen kan brukes både på yrkesfaglige og studieforbereende utdanningsprogram.

*Eksamen og trekkordning*³

For å oppfylle kravene til vitnemål, skal elever som følger en alternativ fag- og timefordeling ha det samme antallet obligatoriske eksamener som elever med ordinær fag- og timefordeling. For eksempel skal 20 % av elevene på studiespesialisering trekkes ut til én eksamen på Vg1, på Vg2 skal alle elever trekkes ut til én eksamen og på Vg3 er det obligatorisk for alle med skriftlig eksamen i norsk hovedmål, i tillegg til to sentralt gitte skriftlige eksamener og en lokalt gitt muntlig.

Gjeldende trekkordning for eksamen skal også omfatte elever som følger en alternativ fag- og timefordeling. Trekkordningen for eksamen er regulert på trinn. Når fag flyttes mellom trinn, må skoleeier være spesielt oppmerksom på at det obligatoriske kravet til eksamener blir oppfylt for alle elever. Direktoratet understreker at dette må vektlegges ved utformingen av den lokale forskriften. Eksamensplanen har i dag ca. 400 koder som fordeler seg på ca. 3 uker, noe som innebærer at det gjennomføres mange eksamener hver dag. I utformingen av eksamensplanen blir det i første rekke tatt hensyn til elever i ordinært løp og vanlige fagkombinasjoner. Skoleeiere som tilbyr alternative løp, må se eksamensplanen for et helt skoleår i sammenheng for å oppfylle antallet obligatoriske eksamener. Det vil i en del tilfeller være nødvendig å fordele eksamenene over flere semestre for å sikre at elevene har gjennomført det nødvendige antallet eksamener når opplæringen avsluttes.

Lokal forskrift for alternativ fag- og timefordeling

Gjeldende fag- og timefordeling er fastsatt som forskrift. Vi forslår at skoleeier må fastsette en alternativ fag- og timefordeling som en lokal forskrift. Begrunnelsen for dette er forutsigbarhet for elevene, skolene og fylkeskommunene. Dette kan være aktuelt ved bytte av skole og flytting mellom fylker. Det er også viktig med lokal forskrift av hensyn til elevenes rettigheter, særlig retten til vitnemål. Den lokale forskriften må være i samsvar med opplæringsloven med forskrifter og forvaltningsloven. Forskriften

³ <http://www.udir.no/Regelverk/Rundskriv/2009/Udir-1-2009-Trekkordning-ved-eksamen-i-Kunnskapsloftet/>

må også være i samsvar med læreplanverket, og da særlig fagtilbudet, minstetimetallet i fag og tilbudsstrukturen. Det skal ikke være andre søkbare tilbud for elever enn de utdanningsprogram og programområder som er fastsatt nasjonalt. Den lokale forskriften må ikke uthule elevenes rettigheter, og fylkeskommunen kan ikke fastsette bestemmelser i den lokale forskriften i strid med andre bestemmelser i opplæringsloven med forskrifter. Skoleeier må sørge for at trekkordningen for eksamen blir oppfylt og at elevene får det antallet eksamener de skal ha for å få gyldig vitnemål.

Elever som følger en alternativ fag- og timefordeling vil kunne være mer utsatt for feil i den samlede fag- og timefordelingen ved slutten av opplæringen. For å hindre feil, må skoleeiere/skoler må være spesielt oppmerksomme på hvilke fag- og timessammensetninger som er tillatt. Gjennom en lokal forskrift som fordeler fag og timer på Vg1, Vg2 og Vg3, vil det være lettere både for elev og skole å kontrollere at kravet til den samlede fag- og timefordelingen er oppfylt.

Det er skoleeier, ikke den enkelte skole, som bestemmer om fleksibiliteten skal tas i bruk. Skoleeiere som bruker fleksibiliteten til å lage alternative fag- og timefordelinger, må derfor sørge for god informasjon til elever, foreldre og skolen om de nye tilbudene. Vi minner også om elevenes rett til nødvendig utdannings- og yrkesrådgivning, jf. opplæringsloven § 9-2 og forskrift til opplæringsloven kapittel 22.

Inntak til Vg1 og Vg2/Vg3

Elever som følger en alternativ fag- og timefordeling skal ha de samme rettighetene til inntak til Vg2 og Vg3 som elever som følger nasjonal fag- og timefordeling.

Det er bestemt at vilkåret for inntak til Vg2 og Vg3 er at søkeren har bestått alle fagene på lavere nivå, i tråd med den fastsatte i fag- og timefordelingen, jf. § 6-28 i forskrift til opplæringsloven. Dette gjelder også elever som følger alternativ fag- og timefordeling. Ved inntak til Vg2 og Vg3 konkurrerer elever på poeng. Elever som følger en alternativ fag- og timefordeling, må ha fullført Vg1 eller Vg2 for å kunne tas inn til Vg2 eller Vg3.

Elever som ikke har bestått alle fagene på Vg1 eller Vg2 kan etter forskriften § 6-37 likevel flyttes opp til neste trinn. Fylkeskommunen kan etter en helhetlig vurdering komme til at eleven har de faglige forutsetningene for å følge opplæringen på neste trinn og kan tas inn til Vg2 eller Vg3. Dette er en skjønsmessig vurdering og gjelder også for elever som følger alternativ fag- og timefordeling.

Elever som bytter skole

En skoleeier som benytter seg av muligheten til fleksibilitet og tilbyr en alternativ fag- og timefordeling som avviker fra fag- og timefordelingen i rundskriv Udir-1-2013 vedlegg 1, må legge til rette for at elever som bytter skole ikke blir skadelidende. Alle elever skal ha mulighet til å følge et utdanningsløp som gir vitnemål dersom løpet er fullført og bestått.

I følge VIGO er det flere elever som bytter skole mellom fylker. Direktoratet mener skoleeier må informere elever og foreldre om eventuelle konsekvenser av å følge en alternativ fag- og timefordeling, for eksempel ved bytte av skole mellom fylker. Å velge et alternativt løp kan føre til at elevenes valg begrenses når det gjelder søkning til Vg2 og Vg3. En elev som bytter fra et alternativt løp til et ordinært løp, vil måtte regne med

å ta fag som eleven mangler for å få vitnemål⁴. Mottakerskolen/mottakerfylket er ansvarlig for å gi eleven disse fagene.

Treårig videregående opplæring

Den foreslåtte fleksibiliteten åpner ikke for å legge opplæringen over mindre enn tre år. Elevenes rett til tre års heltids videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-1 gjelder alle elever. Fylkeskommuner har altså ikke adgang til å legge opplæringen over mindre enn tre år. Fylkeskommuner som ønsker å tilby løp som er kortere enn tre år, må søke Utdanningsdirektoratet om forsøk⁵ etter opplæringsloven § 1-4.

Hordaland fylkeskommune har et femårig forsøk med studiespesialiserende utdanningsprogram som toårig tilbud. Forsøket avsluttes skoleåret 2013/2014 og skal evalueres.

Skoleårets lengde er regulert i opplæringsloven § 3-2. Der er det bestemt at skoleåret må strekke seg over minst 38 uker innenfor en sammenhengende ramme på 45 uker. Det er ingen øvre grense for hvor mange timer opplæring eleven kan tilbys i gjennomsnitt per uke, men lengden på opplæringen må være forsvarlig, jf. bl.a. opplæringsloven § 9a-1.

5. Forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven og merknader til forslag til endringer

Forslag:

Forskrift til opplæringslova kapittel 1:

Nytt tredje ledd i § 1-3 Videregående opplæring:

«Skoleeigaren kan leggje fag på andre trinn enn det som er fastsette i fag- og timefordelinga. Skoleeigaren gir forskrifter om fag- og timefordelinga for Vg1, Vg2 og Vg3 der det kjem fram på hvilke trinn dei ulike faga skal ligge. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.»

6. Merknader til bestemmelsen

Merknad til nytt tredje ledd i § 1-3 Videregående opplæring

Forslaget innebærer at skoleeier kan legge fag på andre trinn enn det som framgår av tabellene i forskrift om fag- og timefordelingen. Når fag flyttes mellom trinn, skal progresjonen i faget vektlegges. Fag må tas i den rekkefølgen som framgår av læreplanen.

Det er bare anledning til å flytte hele fag mellom trinn. Det er ikke anledning til å dele et fag opp i andre enheter enn det som framgår av læreplanen. Når et fag er delt opp i enheter i læreplanen som for eksempel norsk og engelsk på yrkesfag, regnes disse enhetene som hele fag.

⁴ http://www.udir.no/Vurdering/Vitnemal-og-kompetansebevis/Artikler_vitnemal/Foring-av-vitnemal-og-kompetansebevis-for-videregaende-opplaring-i-Kunnskapsloftet-2014/

⁵Udir- 3-2013 <http://www.udir.no/Regelverk/Rundskriv/2013/Udir-3-2013-Forsok-etter-opplaringsloven--1-4/>

Fleksibiliteten i fag- og timefordelingen åpner ikke for å legge opplæringen over mindre enn tre år og skal ikke brukes til innsparing.

Skoleeier skal fastsette lokale forskrifter om fag- og timefordelingen for det enkelte skoleår der det framgår hvilke fag som ligger på Vg1, Vg2 eller Vg3. Denne fag- og timefordelingen skal danne grunnlag for søkning til Vg2 og Vg3. Den samlede fag- og timefordelingen for Vg1, Vg2 og Vg3 skal være lik den nasjonale fag- og timefordelingen for et gitt utdanningsprogram og programområde.

Forskriften skal være utarbeidet i samsvar med kravene i forvaltningsloven kapittel 7. Konsekvensen av dette er at det er krav til utredning, herunder høring, samt noen formkrav til forskriften. Det følger av forvaltningsloven § 37 at fylkeskommunen har en utredningsplikt og må sikre at saken er så godt opplyst som mulig før vedtakelse. Dette innebærer blant annet et krav om forhåndsvarsling av de som er berørte. Kravet om forhåndsvarsling kan ivaretas gjennom en skriftlig eller muntlig høring. Forvaltningsloven sier ikke noe om innholdet i høringen, men den bør inneholde utkast til forskrift og et notat eller likende med begrunnelser for forslagene. Formkravene til den lokale forskriften er fastsatt i forvaltningsloven § 38. Her er det fastsatt at forskriften skal betegnes som forskrift og skal inneholde en uttrykkelig henvisning til hjemmelsgrunnlaget for forskriften, det vil her si forskrift til opplæringsloven § 1-3 tredje ledd. Videre skal det nevnes hvilket forvaltningsorgan som har gitt forskriften og datoen for vedtakelse.

Det er gjort unntak fra kunngjøring i Norsk Lovtidend, jf. forvaltningsloven § 38. Skoleeier kan ikke delegere denne myndigheten til den enkelte skole.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er frivillig for skoleeier å benytte fleksibiliteten i fag- og timefordelingen. Skoleeiere som ønsker å tilby alternative løp, må gjøre dette innenfor eksisterende økonomiske rammer.

Når elever flytter fra et fylke til et annet og går fra et alternativt til et ordinært løp, vil dette kunne få økonomiske konsekvenser for mottakerfylket/skolen fordi eleven vil kunne trenge ekstra opplæring i fag for å få vitnemål. Dersom flere elever velger å følge et yrkesfaglig løp for å få studiekompetanse framfor et studiespesialiserende løp, vil dette kunne føre til økte kostnader for skoleeier. Både yrkesfaglige utdanningsprogrammer, utdanningsprogrammene for formgivingsfag, idrettsfag og musikk, dans og drama, er mer kostnadskrevenne enn studiespesialisering.

Fleksibilitet kan føre til økte kostnader for andre enn fylkeskommunen. Samordna opptak viser til at en fleksibilitet i fag- og timefordelingen vil innebære utfordringer for kontrollmotoren for Nasjonal vitnemål database når det gjelder kontroll av kompetansebevis, men ikke kontroll av vitnemål.

Bruk av alternative fag- og timefordelinger vil kunne gjøre det mer krevende for skoleeier å sikre at elevene får sine rettigheter oppfylt når det gjelder kravene til vitnemål. Elevene må oppfylle både minimumskravet til fag, timer og antallet eksamener. I den sammenheng er det viktig at skoleeier sørger for grundig planlegging

og god informasjon til elevene. Lokal forskrift som viser fag og eksamener på trinn, kan være med på å sikre at elevenes rettigheter blir oppfylt.