



Høringsnotat

Forslag til endringer i opplæringsloven (utvidet rett til videregående opplæring for ungdom og rett til videregående opplæring for voksne som har fullført videregående opplæring i utlandet)

14. november 2016

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Høringsnotatet inneholder forslag om rett til vidaregåande opplæring for voksne som har fullført vidaregåande opplæring i utlandet, men ikke får utdanningen anerkjent som generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge. Høringsnotatet inneholder også forslag om å utvide ungdomsretten til vidaregåande opplæring slik at det blir en direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten til vidaregåande opplæring.

Begge forslagene ble omtalt i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse*.

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på forslagene.

2 Rett til vidaregåande opplæring for de som har fullført vidaregåande opplæring i utlandet, men som ikke får denne godkjent i Norge

2.1 Bakgrunnen for forslaget

Mange voksne innvandrere kommer til Norge etter å ha fullført og bestått vidaregåande opplæring i utlandet. Problemet for mange med fullført utenlandsk vidaregåande opplæring, er imidlertid at denne opplæringen ikke godkjennes i Norge. Selv om opplæringen gir studiekompetanse i landet den er fullført i, kan den mangle fag som kreves for å oppfylle kravet til generell studiekompetanse i Norge. Det er fastsatt i GSU-listen (Generell studiekompetanse for utenlandske søkere) hva slags utenlandsk utdanning som gir grunnlag for å søke høyere utdanning i Norge. For en del land er det krav om høyere utdanning fra hjemlandet i tillegg til vidaregåande opplæring. Innenfor fag- og yrkesopplæringen er det mange land med andre nivåer på opplæringen, annet innhold i opplæringen eller helt andre fag- eller svennebrev som innebærer at den utenlandske opplæringen ikke gir tilsvarende yrkeskvalifikasjon i Norge. Etter at det fra 1. juli i år er etablert en ordning i NOKUT for godkjenning av utenlandsk vidaregåande fagopplæring, vil det etter hvert bli tatt stilling til hvilke utenlandske fagopplæringer som godkjennes som sidestilte med tilsvarende norske fag- eller svennebrev.

Felles for de som ikke får godkjent sin utenlandske vidaregåande opplæring i Norge, er at de ikke har samme mulighet til arbeid eller til videre studier som dem som har fullført vidaregåande opplæring i Norge. For den enkelte kan dette gjøre det vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet og dermed gi økt risiko for arbeidsledighet. Det kan også føre til at den enkelte ikke kan nyttiggjøre seg den kompetanse de faktisk har og at vedkommende i stedet må ta arbeid som ufaglært. Dette kan også være et problem for arbeidslivet som på mange områder mangler kompetente fagfolk. For de som har studiekompetanse fra utlandet som ikke får den godkjent i Norge, betyr det at de ikke kan komme inn på høyere utdanning i Norge.

Det finnes i dag ikke noe system for kartlegging og registrering av innvandreres utdanning. Derfor er det heller ikke mulig å si hvor mange som har fullført videregående opplæring i utlandet, eller hvor mange av disse som ønsker å ta videregående opplæring i Norge. Henvendelser til departementet og underliggende organer som NOKUT, Samordna opptak, Vox og Utdanningsdirektoratet viser at det for en del er et problem at de har en utdanning fra hjemlandet som ikke blir godkjent i Norge, men likevel ikke har rett til å få den tilleggsutdanningen de trenger. Fra 1. september prøver Vox ut et nytt elektronisk verktøy der flyktninger selv registrerer sin kompetanse og arbeidserfaring, mens de sitter i mottak. Dette systemet vil på sikt kunne gi bedre indikasjoner på utdanningsnivået blant flyktninger.

2.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven § 3-1 regulerer retten til videregående opplæring for de under 25 år mens § 4A-3 regulerer retten til videregående opplæring for de som er over 25 år.

Etter opplæringsloven § 3-1 har ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, rett til tre års heltids opplæring. Retten til opplæringen må tas ut innenfor en sammenhengende periode på fem år, eller seks år når opplæringen helt eller delvis blir gitt i lærebedrift, og innen utgangen av det året en fyller 24 år. Ved omvalg utvides retten til opplæring med ett år. De som har rett til videregående opplæring etter § 3-1, må normalt fullføre hele opplæringsløpet for å oppnå studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Det finnes muligheter i regelverket for å få godskrevet deler av tidligere gjennomgått opplæring slik at man ikke trenger å fullføre et helt opplæringsløp. Det finnes derimot ikke muligheter for å få mindre opplæring eller kortere læretid på grunn av den enkeltes realkompetanse.

Opplæringsloven § 4A-3 gir rett til videregående opplæring for voksne. Retten gjelder for de som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring. Retten til videregående opplæring etter § 4A-3 gjelder fra det året en fyller 25 år. De som har rett til videregående opplæring etter § 4A-3, har rett til å få realkompetansen sin vurdert og denne vurderingen skal være utgangspunkt for tilpasningen av opplæringen til den voksnes behov. Det vil si at de som bare trenger litt opplæring får å få vitnemål eller fag- eller svennebrev, ikke behøver å gjennomføre en fullstendig videregående opplæring.

Retten til videregående opplæring i opplæringsloven gjelder fram til man har fullført videregående opplæring. Med fullført videregående opplæring siktes det til om slik opplæring har vært gjennomført, ikke til resultatet av opplæringen. Den som tidligere har fullført videregående opplæringen uten å bestå, har dermed ikke rett til videregående opplæring etter §§ 3-1 eller 4A-3. Det samme gjelder den som har fullført videregående opplæring i et annet land selv om den opplæringen vedkommende har fått ikke gir eller kan gi generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse, i Norge.

De som har rett til videregående opplæring etter § 3-1, har rett til tre års heltids opplæring og må normalt fullføre hele opplæringsløpet for å oppnå studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Det finnes muligheter i regelverket for å få godskrevet deler av tidligere

gjennomgått utdanning slik at man ikke trenger å fullføre et helt utdanningsløp. Det finnes derimot ikke muligheter for å få mindre opplæring eller kortere læretid på grunn av den enkeltes realkompetanse.

2.3 Departementets vurderinger og forslag

De som har fullført videregående opplæring i utlandet, og som ikke får denne opplæringen godkjent i Norge, blir etter dagens regelverk dårligere stilt enn dem som har gjennomført norsk videregående opplæring. De har ikke fått en opplæring som kan føre fram til yrkes- eller studiekompetanse i Norge og de har heller ikke rett til videregående opplæring i Norge. Dermed har de ikke den samme muligheten til å komme inn i arbeidsmarkedet eller til å fortsette i høyere utdanning som resten av befolkningen. At de som har fullført en opplæring i utlandet som de ikke får nyttiggjort seg i Norge, ikke har rett til opplæring i Norge, er svært uheldig for den enkelte og er ikke tråd med ønsket om en bedre bruk av individenes medbrakte kompetanse. Dagens ordning bidrar til økt risiko for at innvandrere kan bli stående utenfor arbeidslivet, og dermed ha redusert mulighet for å bli integrert i det norske samfunnet.

Det er viktig at alle innbyggere får den samme adgangen til en opplæring som kan føre fram til enten generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Dette er viktig for at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og sin familie som voksen, og for å kunne delta aktivt i arbeids- og samfunnsliv. Derfor har alle som vokser opp i Norge rett til slik opplæring. Departementet mener en slik rett også må omfatte de som har fått et opplæringstilbud i et annet land når opplæringen ikke blir godkjent som generell studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge.

Departementet foreslår at opplæringsloven endres slik at de som har fullført videregående opplæring i et annet land og som ikke får denne godkjent i Norge, får rett til videregående opplæring i Norge.

Departementet foreslår at de som er over 25 år, gis rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3. Det vil si at opplæringen skal ta utgangspunkt i den enkeltes kompetanse og behov for opplæring. Opplæringen vil dermed supplere den kompetansen vedkommende har fått gjennom opplæringen fra utlandet slik at vedkommende kan oppnå studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge. Departementet antar at de som har fullført videregående opplæring i utlandet vil ha en del kompetanse som er relevant også i Norge, og at de dermed ikke trenger opplæring i alle fag for å kunne oppnå studiekompetanse eller yrkeskompetanse.

Når det gjelder de som er under 25 år, er departementet i tvil om de bør gis rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 eller etter § 4A-3. I mange tilfeller vil det antagelig være mest hensiktsmessig for den det gjelder om opplæringen kan bygge videre på den kompetansen vedkommende har. Dette taler for at også de under 25 år bør gis rett til videregående opplæring etter § 4A-3 ettersom opplæringen etter denne bestemmelsen skal tilpasses den enkeltes behov for opplæring ut fra den realkompetansen vedkommende har. På den annen side kan det være en fordel om de som er under 25 år får ungdomsrett etter § 3-1 slik at alle under 25 år behandles likt i lovverket. Opplæring etter

§ 3-1 innebærer at det normalt må gjennomføres tre års opplæring med mindre man får deler av den utenlandske opplæringen godskrevet.

Departementet ber særlig om høringsinstansens syn på om de som er under 25 år, og som har fullført videregående opplæring i andre land som ikke godkjennes i Norge, skal få rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 eller § 4A-3.

3 Direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten til videregående opplæring

3.1 Bakgrunnen for forslaget

Regjeringen har som mål å motvirke frafall og sikre at flere elever fullfører og består videregående opplæring. I dagens opplæringslov er det begrensninger i retten til videregående opplæring som innebærer at ungdommer kan bruke opp retten til opplæring uten at de får fullført opplæringen. De som ikke har fullført videregående opplæring, får etter loven ny rett til videregående opplæring som voksne når de fyller 25 år.

Konsekvensene av dagens regulering er at ungdommer i visse tilfeller har brukt opp ungdomsretten når de er 21 år og at de dermed må vente i inntil fire på å få rett til å fortsette opplæringen som voksen. Et slikt opphold i opplæringen kan føre til at ungdom ikke fullfører opplæringen.

3.2 Gjeldende rett

Retten til videregående er i utgangspunktet begrenset til tre års opplæring. Elever som har rett til spesialundervisning, kan i visse tilfeller få inntil to år ekstra opplæring. Tilsvarende gjelder for elever med rett til opplæring i og på tegnspråk, opplæring i punktskrift og særskilt språkopplæring.

Ved omvalg blir retten til opplæring utvidet med ett år. Retten til utvidet tid skal sikre at elever som gjør omvalg, får mulighet til å fullføre videregående opplæring og på denne måten legge til rette for at elever kan ta utradisjonelle valg.

Opplæringsloven § 3-1 fastsetter at en ungdom normalt må ta ut retten til videregående opplæring i en sammenhengende periode på fem år eller seks år når opplæringen helt eller delvis blir gitt i bedrift. Videre følger det av opplæringsloven § 3-1 at retten må tas ut innen utgangen av det året man fyller 24 år.

Etter opplæringsloven § 4A-3 har de som ikke har fullført videregående opplæring, rett til slik opplæring, hvis de har fullført grunnskolen og er over 25 år. De som har brukt opp retten til opplæring etter § 3-1 uten å ha fullført videregående opplæring, vil dermed få rett til videregående opplæring på nytt som voksen det året hun eller han fyller 25 år.

3.3 Departementets vurderinger og forslag

Etter dagens lov vil det være tilfeller hvor ungdom mister retten til videregående opplæring, men hvor loven gir dem ny rett til videregående opplæring når de fyller 25 år.

For den enkelte ungdom som ønsker å fortsette i videregående opplæring, vil det oppleves som meningsløst å måtte vente til det året vedkommende fyller 25 år for å få ny rett til opplæring. Noen vil kunne opprettholde motivasjonen til å fullføre videregående opplæring og ta en jobb som ikke krever formell yrkeskompetanse mens de venter. Andre vil kunne miste motivasjonen slik at de aldri gjennomfører opplæringen og dermed aldri får yrkeskompetanse eller studiekompetanse. I verste fall kan de bli stående utenfor både opplæring og arbeidsliv. Dette er selvfølgelig uheldig for den enkelte, men er også uheldig fordi det kan føre til redusert verdiskaping i arbeidslivet, reduserte skatteinntekter og økte utgifter til offentlige stønader. Regjeringen ønsker på denne bakgrunn at regelverket endres slik at det blir en direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten til videregående opplæring.

For å få en direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten til videregående opplæring må enten ungdomsretten eller voksenretten til videregående opplæring utvides.

Etter opplæringsloven er det enkelte forskjeller mellom ungdomsretten og voksenretten til videregående opplæring. Ungdommer har enkelte rettigheter som voksne i videregående opplæring ikke har, som rett til spesialundervisning og rett til skyss. På den andre siden har voksne i større grad rett på tilpasninger ved at opplæringen skal bygge videre på realkompetansen til den enkelte og at undervisningen skal tilpasses den voksnes livssituasjon. En utvidelse av ungdomsretten innebærer at de som omfattes av endringene, får de rettighetene som gjelder for ungdom, og ikke de som gjelder særskilt for voksne. I praksis antas dette å ha liten betydning, da det er grunn til å tro at det er mest hensiktsmessig for både fylkeskommunen og den det gjelder dersom vedkommende får fullføre ungdomsløpet fremfor å gå over til et opplæringstilbud som er særskilt organisert for voksne. En utvidelse av voksenretten slik at den inntre når ungdomsretten opphører vil kunne medføre at voksenretten inntre i ulik alder for elever og lærlinger avhengig av hvordan de har brukt ungdomsretten. Departementet ser det som mest hensiktsmessig at voksenretten inntre på samme alder for alle og går derfor inn for å lage en direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten ved å utvide ungdomsretten.

Dagens krav om at ungdomsretten til opplæring etter § 3-1 må tas ut innenfor en periode på fem eller seks år, innebærer at en ungdom som starter opplæringen rett etter grunnskolen, mister retten til videregående opplæring når de er 20 år, selv om opplæringen ikke er fullført. Disse ungdommene vil etter dagens lov ha rett til videregående opplæring etter § 4A-3 fra det året de fyller 25 år. For å få en direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten til videregående opplæring, foreslår departementet å oppheve kravet i § 3-1 om at retten må tas ut innenfor en sammenhengende periode på fem eller seks år. Forslaget innebærer at ungdom beholder retten til videregående opplæring etter § 3-1 ut det året de fyller 24 år. Forslaget innebærer en utvidelse av tidsrommet for når man kan benytte seg av retten til opplæring, ikke en utvidelse av antall år med opplæring. Retten til videregående opplæring etter § 3-1 skal fremdeles som hovedregel innebære rett til tre års opplæring.

Departementet foreslår å videreføre retten til utvidelse av opplæringstiden for elever med rett til opplæring i og på tegnspråk, opplæring i punktskrift og særskilt språkopplæring.

Når det gjelder rett til utvidet tid til opplæring ved omvalg, mener departementet at regelverket bør endres. Dagens lov gir kun rett til ett år ekstra opplæring ved omvalg. Forutsetningen for at elever får rett til å fullføre opplæringen, er dermed at omvalget foretas innenfor samme trinn, altså at eleven bytter utdanningsprogram etter vg1 eller at eleven bytter programområde innenfor samme utdanningsprogram etter Vg2. Dersom en elev som har fullført Vg1 og Vg2 innenfor ett utdanningsprogram, ønsker å bytte til et annet utdanningsprogram, må vedkommende begynne på nytt på vg1. Med ett års utvidet tid til opplæring, vil eleven i slike tilfeller bruke opp retten til videregående opplæring før vedkommende har fullført opplæringen. I mange tilfeller bør elevene kunne vurdere om valget av utdanningsprogram er riktig etter ett år. For enkelte utdanningsprogram, særlig yrkesfaglige utdanningsprogram, vil elevene likevel ha bedre forutsetninger for å vurdere valget etter at Vg2 er gjennomført ettersom det først er på Vg2 at eleven har valgt programområde og får opplæring særskilt i dette. Etter departementets vurdering er det uheldig at de som ønsker å bytte utdanningsprogram etter Vg2, ikke får rett til å fullføre dette utdanningsprogrammet innenfor ungdomsretten. Særlig virker denne begrensningen lite hensiktsmessig i lys av elevene i det nevnte tilfelle vil ha rett til videregående opplæring etter § 4A-3 når de fyller 25 år. Departementet foreslår på denne bakgrunn at de som gjør omvalg, gis rett til å fullføre opplæringen. Som i dag, foreslås det å begrense denne retten til ett omvalg. Det legges dermed ikke til rette for at ungdom kan gjøre så mange omvalg de vil innenfor retten, men at de kan gjøre ett omvalg når som helst i opplæringsløpet og da få rett til å fullføre opplæringen.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Rett til videregående opplæring for de som har fullført videregående opplæring i utlandet, men som ikke får denne godkjent i Norge

På bakgrunn av erfaringstall fra fylkeskommunene anslår departementet at om lag 1 000 personer med videregående opplæring fra utlandet som ikke godkjennes i Norge vil søke om opptak til videregående opplæring hvert år. Noen av disse vil trolig bare trenge delvis opplæring, for eksempel en supplering av en yrkesutdannelse for å få godkjent fagbrevet sitt i Norge eller opplæring i norsk og engelsk for å få generell studiekompetanse. Andre vil ha behov for full videregående opplæring. Basert på fylkeskommunenes erfaringstall legges det til grunn, som et gjennomsnittlig anslag for hele gruppen, at halvparten av de 1 000 søkerne trenger to års opplæring i skole (fulltid) og den andre halvparten trenger ett års opplæring i bedrift (fulltid). En utvidelse av retten til videregående opplæring kan også gi økte utgifter til lån og stipend gjennom Lånekassen. Kostnaden vil være avhengig av hvor mange i målgruppen som tas opp etter ungdomsretten eller voksenretten.

Budsjetteffekten av tiltaket vil bli gradvis innfaset over tre år. Departementet anslår at den samlede budsjetteffekten av tiltaket vil være 235 mill. kroner årlig fra 2019. Av dette er merkostnaden for fylkeskommunene anslått til 194 mill. kroner. Regjeringen foreslår 60,8

mill. kroner knyttet til rettighetsutvidelsen i 2017, jf. Prop. 1 S (2016–2017) for Kunnskapsdepartementet.

4.2 Direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten til videregående opplæring

Departementets forslag medfører ikke at flere får rett til videregående opplæring, men at de som vil få rett det året de fyller 25 år skal kunne få rett til opplæring tidligere. Dette kan føre til en faseforskyvning av utgifter i forbindelse med at lovendringen trer i kraft. Imidlertid er det relativt få som får endret rettighetene sine og departementet er kjent med at en del fylkeskommuner har fulgt en praksis som er i samsvar med lovforslaget. Forslaget vil derfor ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

5 Forslag til ny lovtekst

§ 3-1 tredje ledd skal lyde:

Retten til videregående opplæring gjeld ut det året ein fyller 24 år.

§ 3-1 fjerde ledd skal lyde:

Elevar har rett til å gjere eitt omval og får då rett til å fullføre opplæringa.

§ 4A-3 første ledd skal lyde:

Dei som har fullført grunnskolen eller tilsvarande, men som ikkje har fullført vidaregåande opplæring, har etter søknad rett til vidaregåande opplæring for vaksne *frå og med det året dei fyller 25 år. Dei som har fullført vidaregåande opplæring i eit anna land, men som ikkje får godkjent opplæringa som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Noreg, har òg rett til vidaregåande opplæring for vaksne.* Opplæringa skal tilpassast behovet til den enkelte. Retten kan oppfyllest mellom anna ved fjernundervisningstilbod. Departementet gir nærmare forskrifter, mellom anna om kven retten omfattar, om inntak, rangering og førerett.

6 Merknader til lovforslaget

Merknader til § 3-1 tredje ledd:

Bestemmelse om at retten normalt må tas ut i løpet av fem år er fjernet. Dermed er det heller ikke behov for å opprettholde bestemmelsen om at fylkeskommunen kan gi tillatelse til avbrudd i opplæringen, uten at retten faller bort.

Retten gjelder fortsatt ut det året den enkelte fyller 24 år, men det er ikke noe krav om at hele retten må være tatt ut. Det betyr at den som ikke har fullført i løpet av det året vedkommende fyller 24 år kan fortsette opplæringen året etter på grunnlag av retten til videregående opplæring for voksne.

Merknader til § 3-1 fjerde ledd:

Begrensningen om at omvalg bare gir rett til ett år ekstra opplæring er foreslått fjernet. Dette for tydeliggjøre at omvalg også skal kunne gjennomføres etter fullført Vg2, med rett

til å fullføre opplæringen. Endringen er ikke ment å skulle gi rett til flere omvalg. Dette er derfor presisert i bestemmelsen.

Merknader til § 4A-3 første ledd:

Nytt annet punktum i bestemmelsen presiserer at den som har fullført videregående opplæring i et annet land også har rett til videregående opplæring etter denne bestemmelsen hvis opplæringen ikke anerkjennes i Norge. Det vil si hvis den ikke gir generell studiekompetanse ved samordna opptak etter GSU-listen eller ikke blir godkjent av NOKUT som sidestilt med norsk fag- eller svennebrev.