

Saksbehandlar: Susan Husabø, Opplæringsavdelinga
Sak nr.: 15/9151-2

Høring - Endringar i opplæringslova - friare skuleval, høve til å tilby meir grunnskuleopplæring m.m.

Fylkesrådmannen rår hovudutval for opplæring til å gje slik tilråding:

Hovudutval for opplæring rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune går i mot framlegget om friare skuleval over fylkesgrensene. For Sogn og Fjordane fylkeskommune vil ein slik utvida rett truleg gje færre elevar i eigne skuletilbod og ein vesentleg auke i kostnadene til gjesteelevar.
2. Sogn og Fjordane fylkeskommune gjev si tilslutning til at det vert innført eit høve for kommunar og fylkeskommunar til å tilby meir grunnskuleopplæring etter opplæringslova §4A-1 til ungdommar som har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova §3-1.

Vedlegg:

Høyringsnotat frå Kunnskapsdepartementet: Endringar i opplæringslova - friare skuleval, høve til å tilby meir grunnskuleopplæring m.m.

Andre dokument som ikkje ligg ved:

SAKSFRAMSTILLING

Kunnskapsdepartementet sende «Høring - Endringar i opplæringsloven - Friare skuleval, høve til å tilby meir grunnskuleopplæring m.m.» på høring 21.09.2015.

Høyringsfristen er sett til 7.12.15. Høyringsnotatet er vedlegg. Høyringa er send til fylkeskommunen som skuleeigar. Fylkesdirektøren har drøfta høyringsnotatet internt i organisasjonen.

Elevorganisasjonen og ungdomspolitisk utval vart inviterte til å kome med synspunkt innan 02.11. Det er kome innspel frå ungdomspolitisk utval, som seier at dei er samde i framlegga frå departementet.

Framlegg i høyringsnotatet

Høyringsnotatet inneheld framlegg om å:

1. gje søkjarar til vidaregåande skule eit friare skuleval på tvers av fylkesgrensene
2. gje kommunar og fylkeskommunar høve til å tilby grunnskuleopplæring til ungdommar som har rett til vidaregåande opplæring
3. klargjere når opplæringsplikten tar slutt ved utanlandsopphald
4. fjerne tilråding i opplæringslova om maksimal skulestorleik.

Forslaga i punkt 3 og 4 gjeld berre grunnskuleopplæring, og er uaktuelle problemstillingar for Sogn og Fjordane fylkeskommune. Desse er difor ikkje omtala i høyringsfråsegna.

Dei to første vert omtalt under:

1. Friare skuleval på tvers av fylkesgrensene

Hovudinnhaldet i punkt 1 i høyringsnotatet er:

«Forslaget går ut på å gi elever i vidaregåande opplæring et friere skulevalg på tvers av fylkesgrensene. Forslaget innebærer i hovudsak at fylkeskommunene vil få plikt til å ta inn elever fra andre fylker (gjesteelever), dersom de har ledig kapasitet, og at alle elever gis ubetinget rett til finansiering ved inntak til skole i andre fylker. Fylkeskommunen hvor eleven er bosatt (hjemfylket), vil få ansvar for finansieringen, mens fylkeskommunen hvor skolen ligger (vertsfylket), vil bli pålagt å ta inn gjesteelever ved ledig kapasitet.»

Bakgrunnen for framlegget er regjeringa si politiske plattform, Sundvollen-erklæringa, der det står at regjeringa vil

«gi eleven i den vidaregåande opplæringen rett til fritt skulevalg på tvers av fylkesgrenser».

Gjeldande rett

Etter opplæringslova § 3-1 har ungdom med rett til vidaregåande opplæring rett til inntak til eitt av tre alternative utdanningsprogram på vidaregåande trinn 1 som dei har søkt på, og til to år vidaregåande opplæring innanfor utdanningsprogrammet. Av opplæringslova § 13-3 går det fram at det er fylkeskommunen der eleven bur som skal oppfylle eleven sin rett til vidaregåande opplæring. Fylkeskommunen skal planleggje og byggje ut det vidaregåande opplæringstilbodet med omsyn til mellom anna nasjonale mål, søkjarane sine ønske og det behovet samfunnet har for vidaregåande opplæring i alle utdanningsretningar og for ulike aldersgrupper. Søkjarar har i utgangspunktet berre rett til inntak i heimfylket sitt.

Ordningar i fylkeskommunane i dag

Friskular, landslinjer og landsdekkande tilbod er opne for søkjarar frå heile landet. I tillegg har mange fylkeskommunar etablert eigne ordningar med gjesteelevgaranti og avtale med andre fylkeskommunar om kjøp og sal av skuleplassar.

Sogn og Fjordane fylkeskommune sin avtale med Hordaland fylkeskommune om kjøp av skuleplassar ved Austrheim vidaregåande skule og skulane på Voss (Hordalandsavtalen) er ein slik avtale.

Kriteria for å gje gjesteelevgaranti varierer mellom fylka, og søknader frå søkjarar som ikkje kjem inn under heimfylka sine kriterium for å gje slik garanti vert ikkje handsama i vertsfylke som har tilbodet. Elevar vil soleis ikkje ha moglegheit til inntak til skular i andre fylke, anna enn ved å konkurrere seg inn på ledige plassar når skulane opnar for det.

Departementet sine vurderingar

Rett utan vilkår til finansiering frå heimfylket

Fylkeskommunane er økonomisk ansvarlege for den vidaregåande opplæringa til elevar busette i fylket. Dersom elevar skal få styrkt rett til inntak i andre fylke er det avgjerande at heimefylket får plikt til å betale for skuleplassen. Departementet meiner ein bør innføre ein rett til finansiering frå heimfylket utan vilkår, slik at alle elevar får moglegheit til å søkje om inntak til skular i andre fylke. Fylkeskommunane vil slik få ei økonomisk trygg ramme for utvikling og eventuell utviding av attraktive tilbod.

Plikt til å finansiere skuleplassar i andre fylke er ikkje meint å frita fylkeskommunen for plikta til å oppfylle retten til vidaregåande opplæring for elevar som er busette i fylket. Denne retten kan bli oppfylt ved at eleven søkjer og får skuleplass i eit anna fylke, men dersom eleven ikkje kjem inn i anna fylke, må heimfylket oppfylle retten til inntak på eitt av tre val i eige fylke.

Elevar som etter forskrift til opplæringslova kapittel 6 har fortrinnsrett eller rett til individuell handsaming av søknad i eige fylke, vil ikkje miste denne retten sjølv om dei søkjer om inntak i andre fylke. Departementet legg til grunn at elevar som søkjer i andre fylke også må søkje vidaregåande opplæring i eige fylke, og eventuelt om fortrinnsrett og individuell handsaming dersom dei meiner dei oppfyller kriteria for slik søknad.

Plikt til å finansiere skuleplassar i andre fylke er heller ikkje meint å frita fylkeskommunen frå plikta til å syte for formidling av læreplassar og tilskot til lærebedrifter. Departementet legg til grunn at det er heimfylket som bør ha ansvaret for å gje tilbud om vg3 i skule dersom dei ikkje finn lære-plass til elevar busette i deira fylke, uavhengig av kor eleven går på skule. Departementet ser at det kan vere utfordrande for ein fylkeskommune å etablere tilbud om vg3 innanfor programområde fylkeskommunen ikkje tilbyr på vg1 eller vg2.

Plikt til å ta i mot gjesteelevar

Ein rett til finansiering frå heimfylket vil ha avgrensa verdi dersom fylkeskommunane står fritt til å avslå søknader frå gjesteelevar. Samtidig kan ei plikt til å la gjesteelevar konkurrere på linje med egne elevar gje utfordringar i dimensjoneringa av tilbudet i den einskilde fylkeskommune. Etter departementet si vurdering bør fylkeskommunane ha plikt til å handsame søknader frå gjesteelevar og plikt til å ta i mot gjesteelevar ved ledig kapasitet. Ved manglande kapasitet bør fylkeskommunen ha rett til å avslå søknader frå gjesteelevar, slik at fylkeskommunen kan oppfylle retten til vidaregåande opplæring for egne elevar.

Når ein elev søker om inntak i andre fylke, er det for å gå på ein bestemt skule eller eit bestemt opplæringstilbod. Dersom det ikkje er ledig kapasitet på tilbudet, kan fylkeskommunen avslå søknaden. Fylkeskommunen treng då ikkje tilby søkeren plass på anna tilbud ved andre skular i fylket.

Rett til inntak ved skular i andre fylke og klage på avgjerd om inntak

Rett til inntak i andre fylke vil vere avgrensa til at fylkeskommunen kan prioritere egne elevar og i tillegg kan fastsette rammer for kapasiteten ved den einskilde skule. Departementet si vurdering er at inntak av gjesteelever i all hovudsak vert avgjort på grunnlag av karakterane.

Inntak som gjesteelev vil vere eit enkeltvedtak etter forvaltningslova. Etter departementet si vurdering vil det vere føremålstenleg at fylkesmannen er klageinstans for klager på inntak av gjesteelevar, på same måte som fylkesmannen er klageinstans for klager på inntak av andre elevar.

Fortrinnsrett for enkelte gjesteelevar

Dei fleste fylkeskommunane har gode ordningar for å ta i vare elevar som har tungtvegande pedagogiske eller sosiale grunnar for ikkje å gå på skule i eige fylke. Dersom fleire gjesteelevar vert gjevne høve til å søkje om inntak i andre fylke, kan elevar med særlege behov bli konkurrerte ut og slik få mindre valfridom enn i dag.

Departementet er opptekne av at alle elevar skal få eit pedagogisk forsvarleg tilbod. For enkelte elevar vil dette best bli ivareteke ved at eleven får gjennomføre vidaregåande opplæring i eit anna fylke. For å kunne ta i vare enkeltelevar sine særlege pedagogiske eller sosiale behov er det departementet si vurdering at desse behova må gå føre prinsippet om valfridom for alle og karakterbasert inntak. Det vil seie at elevar med tungtvegande pedagogiske eller sosiale grunnar for ikkje å gå på skule i eige fylke må prioriterast før andre gjesteelevar.

Frivillige gjesteelevordningar og kjøp og sal av plassar.

Mange fylkeskommunar har i dag gjesteelevordningar eller fylkesvise avtalar for elevar som har særleg interesse av å gå på skule i eit anna fylke. I tillegg til dei med pedagogiske eller sosiale behov rettar ordningane seg mot elevar som ønskjer inntak til eit opplæringstilbod som heimfylket ikkje har, eller mot elevar som bur i område som grensar til andre fylke. Dersom alle elevar får høve til å søkje til andre fylke, kan det gå ut over elevar som har særlege interesser av å gå på skule i andre fylke, då det vil bli fleire elevar som konkurrerer om plassane.

Det er departementet si vurdering at karakterar bør vere grunnlag for inntak av gjesteelevar, med unntak av elevar som vil få fortrinnsrett. Inntak på grunnlag av karakterar vil gjere at elevar som per i dag ikkje får gjesteelevgaranti får reelt høve til eit inntak i andre fylke. Ei slik ordning vil samsvare med inntaket i fylka, og gje ei rettferdig fordeling av plassane. Inntak på grunnlag av karakterane vil, etter departementet si vurdering, vere meir føreseieleg for elevane og mindre ressurskrevjande for fylkeskommunane enn ordningar der ulike interesser skal vurderast. Departementet sitt framlegg betyr at gjeldande reglar om fortrinnsrett og rett til individuell handsaming i eige fylke ikkje skal gjelde ved inntak til andre fylke.

Departementet sitt framlegg inneber at eksisterande fylkesvise gjesteelevordningar vert oppheva, slik at nasjonalt fastsette reglar for inntak skal gjelde ved konkurranse mellom gjesteelevar. Fylkeskommunane kan likevel inngå avtalar om kjøp og sal av plassar seg i mellom. Når ein

fylkeskommune kjøper plassar i eit anna fylke, vil fylkeskommunen disponere desse plassane på lik linje med plassar i eige fylke.

Satsar for gjesteelevoppgjer

Departementet sitt framlegg inneber at fylkeskommunane skal ha plikt til å ta i mot gjesteelevar ved ledig kapasitet. Det er difor viktig at vertsfylka får god kostnadsdekning. Satsar for gjesteelevoppgjer skal i tillegg gje insentiv for fylkeskommunar til både å oppretthalde gode tilbod for eigne elevar og til å byggje ut attraktive tilbod ved etterspørsel frå søkjarar frå andre fylke.

Departementet foreslår at satsar for gjesteelevar byggjer på vertsfylket sine gjennomsnittlege kostnader. I KOSTRA finn ein oversikt over fylkeskommunen sine utgifter per utdanningsprogram, og departementet si vurdering er at dette skal vere grunnlag for fastsetjing av satsane. Ein ynskjer ikkje å innføre nye rapporteringskrav på programområdenivå.

Sidan gjennomsnittstala i KOSTRA inneheld utgiftene til spesialundervisning er det departementet si vurdering at vertsfylka ikkje treng ekstra dekking av utgifter ved inntak av gjesteelevar med trong for spesialundervisning.

Nærare regulering av satsane for gjesteelevoppgjer vil kome som eiga høyring seinare, då som grunnlag for endringar i forskrift til opplæringslova.

Rett til dekking av skyssutgifter

Etter opplæringslova §7-2 skal fylkeskommunen dekke skyssutgiftene for elevane på visse vilkår. Dersom elevane ikkje får dekt skyssutgiftene ved inntak i andre fylke, kan det hindre at dei nyttar seg av retten til å søkje til skular i andre fylke.

Departementet sitt inntrykk er at skyssutgiftene vert dekte av heimfylket i dei fleste tilfella i dag. Det er likevel ein viss risiko for at dei totale skyssutgiftene vil auke når fleire får høve til å velje skule som ligg lenger unna eleven sin bustad.

Samtidig kan framlegget føre til at fleire elevar får inntak på ein skule som ligg nærare bustaden, sjølv om skulen ligg i eit anna fylke. Etter gjeldande reglar har eleven ikkje rett til å få dekt kostnadene med losji dersom dei ikkje kan bu heime på grunn av avstand mellom heim og skule. Utgiftene til skyss vert soleis avgrensa av at det er ei grense for kor langt elevane er villige til å reise fram og tilbake. Alternativet for elevar med lang reiseveg vert å flytte på hybel nærare skulen.

Departementet foreslår at elevar får rett til gratis skuleskyss til skular i andre fylke på same vilkår som i eige fylke, som gjeld når reisevegen er lengre enn seks kilometer. Det er ikkje framlegg om endringar knytt til innlosjering.

Utdanningsstønad

Elevar i vidaregåande opplæring som ikkje bur heime kan ha rett på bustipend frå Lånekassen. Elevar har rett til bustipend dersom avstanden mellom foreldreheim og skule er meir enn fire mil kvar veg og eleven bur borte frå heimen. I tillegg til bustipend kan elevar som bur og går på skule langt frå foreldreheimen ha rett til reisestipend frå Lånekassen.

Retten til bu- og reisestipend er ikkje knytt til fylkesgrenser, og ei innføring av nasjonale reglar for friare skuleval vil ikkje påverke retten til bustipend. Framlegget om friare skuleval kan leggje til rette for ein auke i tal elevar som oppfyller vilkåra for bustipend. Det er departementet si vurdering at ein mogeleg auke vil verte avgrensa av at dei fleste elevar, ut frå erfaring, ønskjer å bu heime dersom dei har høve til det.

Departementet sitt framlegg - oppsummering:

- Departementet sitt framlegg er å gje elevar i vidaregåande opplæring rett til friare skuleval på tvers av fylkesgrensene.
- Departementet foreslår å endre opplæringslova §13-3 ved å innføre ei plikt utan vilkår for fylkeskommunane til å finansiere skuletilbod i andre fylke, og ei plikt til å ta i mot gjesteelevar ved ledig kapasitet. Framlegget endrar ikkje fylkeskommunen si plikt til å gje opplæringstilbod til elevar busette i eige fylke, og fylkeskommunen kan prioritere eigne elevar framfor gjesteelevar.
- Det vert foreslått å ta inn ein forskriftsheimel i § 13-3 tredje ledd som gjev departementet høve til å gje forskrift om satsar for refusjon mellom fylkeskommunane.

- Skysreglane, slik dei er utforma, er ikkje avgrensa til eige fylke, og fylkeskommunane vil ha plikt til å dekkje skyssutgifter også ved inntak i andre fylke.
- Departementet vil vere klageinstans ved avgjerder om inntak av gjesteelevar.
- Reguleringa av inntaket av gjesteelevar, fortrinnsrett og sakshandsaming mv. vil kome i forskrift med heimel i opplæringslova § 3-1 åttande ledd. Nærare regulering kjem i eige høyring seinare.

Departementet si vurdering av økonomiske og administrative konsekvensar av framlegget

Det er departementet si vurdering at dei økonomiske konsekvensane for fylkeskommunane vil vere avhengige av kor mange elevar som får skuleplass i andre fylke, og at det på kort sikt vil gje ein avgrensa auke i tal gjesteelevar. Framlegget vil gje fylkeskommunane føreseielege økonomiske rammer og erfaring med kor mange som søkjer til og frå fylka. Dette kan på sikt føre til at fylkeskommunar med stor søking frå gjesteelevar byggjer ut sine tilbod, medan andre fylkeskommunar byggjer ned sine tilbod. På lengre sikt meiner departementet at rett til gjesteelevsgaranti utan vilkår kan føre til ein auke i tal elevar som får skuleplass i andre fylke.

For di fylkeskommunane kan prioritere eigne elevar og avslå gjesteelevar på grunnlag av kapasitet, reknar departementet med at eventuelle utfordringar med dimensjonering av skuletilbod berre vil gjere seg gjeldande i fylke der elevar reiser frå fylket.

Dersom mange elevar over tid får inntak i andre fylke, kan det få økonomiske konsekvensar for nokre fylkeskommunar. Departementet meiner difor at ein må følgje dette over tid. Departementet peikar også på at fylkeskommunane kan få auka skyssutgifter dersom elevar får lengre reiseveg enn dei ville hatt til skule i eige fylke. Departementet si vurdering er at denne auken vil bli marginal.

Departementet legg til grunn at den administrative ressursbruken i fylka vil gå ned. Per i dag vert søknader om gjesteelevgaranti handsama individuelt. Rett til finansiering frå heimfylket utan vilkår vil gje mindre omfattande sakshandsaming.

På bakgrunn av dette får ikkje fylkeskommunane økonomisk kompensasjon som følgje av lovendinga. Departementet vil følgje utviklinga over tid og jamleg vurdere omfanget av elevar som får inntak i andre fylke og kva for økonomiske konsekvensar dette har for fylkeskommunane.

Situasjonen i Sogn og Fjordane per i dag

Sogn og Fjordane fylkeskommune har fleire ordningar for kjøp av plassar/gjesteelevgaranti.

Kjøp av plassar gjennom Hordalandsavtalen

Vi har avtale med Hordaland fylkeskommune om kjøp av skuleplassar på Austrheim vidaregåande skule for søkjarar frå Solund og Gulen, og for søkjarar frå Aurland kommune, med postnummer Gudvangen, til plassar på Voss. Føresetnaden for bruk av avtalen er at eleven skal bu heime.

Kjøp av plassar i andre fylke til tilbod vi ikkje har i eige fylke.

På vg1 nivå skal alle fylkeskommunane tilby alle utdanningsprogram. På vg2/vg3 nivå er det mange programområde Sogn og Fjordane fylkeskommune ikkje tilbyr. For søkjarar til desse kan det gjerast avtale med andre fylke om kjøp av plassar, dei fleste i Hordaland. Søkjarar til vg2 og vg3 har rett på eitt tilbod som byggjer på det utdanningsprogrammet dei har som søkjargrunnlag, ikkje til eit bestemt kurs. Kor mange plassar som vert kjøpte avheng av kor mange vi får kjøpt og kor mange gjesteelevsøklarar det er det enkelte året.

Kjøp av plassar i andre fylke til tilbod vi har i eige fylke.

Dersom nokon ønskjer å søkje om kjøpt skuleplass/gjesteelevgaranti i eit anna fylke til tilbod vi har sjølv, må det vere tungtvegande grunnar for at søknaden skal bli imøtekomen.

Presset på omgrepet tungtvegande grunnar i samband med søknader på grunnlag av prestasjonar førde til at fylkestinget i sak 19/15 presiserte dette slik:

Sogn og Fjordane fylkeskommune forstår omgrepet «tungtvegande grunnar» i § 2 i lokal forskrift om inntak til vidaregåande opplæring og formidling til læreplass på følgjande måte:

1. Kriterium for tungtvegande grunnar vert å forstå slik:

- a. Det må ligge føre dokumenterte medisinske grunnar frå søkjar, og/eller*
- b. Det må liggje føre dokumenterte sosiale grunnar frå søkjar, og/eller*

c. Søkjar må dokumentere at han eller ho har ferdigheiter på eit svært høgt nivå. I kva grad søkjar med dokumentert høge ferdigheiter kan utvikle seg med tilrettelegging i vidaregåande opplæring i vår eigen fylkeskommune, vil bli vektlagd i vurderinga. Det er ein vidare føresetnad at det heller ikkje er landslinje eller landsdekkande tilbod innan området der søkjar kan dokumentere særst høge ferdigheiter.

Det er avgjerande at søkjar kan dokumentere å vere i landstoppen innan sitt område. Dokumentasjon på oppnådde resultat nasjonalt eller internasjonalt vil kunne tene som slik dokumentasjon. Attestar frå nasjonale/ internasjonale institusjonar/instruktørar vil også kunne tene som dokumentasjon.

2. Ferdigheiter elles vert ikkje rekna som tungtvegande grunnar ved spørsmål om kjøp av skuleplass/gjesteelevgaranti i andre fylkeskommunar, der vi har eit «Spissa idrettstilbod i vidaregåande opplæring for potensielle toppidrettsutøvarar»

Sogn og Fjordane er av dei fylka som har vore restriktive med kjøp av plass/gjesteelevgaranti etter punkt c. Fylkestinget vedtok oppretting av «Spissa idrettstilbod i vidaregåande opplæring for potensielle toppidrettsutøvarar» som eit tiltak for å behalda ungdommen i eige fylke.

Kjøp av plass/gjesteelevgaranti etter punkt a og b er ikkje ofte brukt, men er avgjerande for dei søkerane det gjeld.

Elevar frå Sogn og Fjordane i andre fylke og elevar frå andre fylke inntekne i Sogn og Fjordane

Tabell 1: Elevar frå Sogn og Fjordane.

Elevar frå Sogn og Fjordane på skular i andre fylke:	2014-15	2015-16
Austrheim og Voss gjennom Hordalandsavtalen	30	24
Kjøpt plass/ gjesteelevgaranti i andre fylke utanom Hordalandsavtalen	21	24
Inntekne i fylkeskommunale skular i andre fylke utan medverknad frå Sogn og Fjordane fylkeskommune	41	70
SUM	92	118

Tabell 1 syner elevar frå Sogn og Fjordane på fylkeskommunale skular i andre fylke, skuleåra 2014-2015 og 2015-2016. Elevar ved landslinjer og landsdekkjande linjer er ikkje med. Alle tala refererer til elevar med ungdomsrett.

Det er i år fleire elevar frå fylket som har fått skuleplass i andre fylke utan fylkeskommunen sin medverknad, som elevar vi har avtalar for. Elevane utan avtale betalar vi per no ikkje for. For elevane som får tilbod etter Hordalandsavtalen betalar fylkeskommunen 75 000 kr per år per elev, ein pris som er regulert i avtalen. Satsane for dei elevane vi har kjøpt plassar eller gjeve gjesteelevgaranti for er regulerte av KS. Desse varierer mellom utdanningsprogramma, og er for 2015:

Gruppe 1 Studiespesialisering og idrettsfag Kr 104 900

Gruppe 2 Helse- og oppvekstfag, medium og kommunikasjon, bygg og anleggsteknikk, service og samferdsel, Kr 122 200

Gruppe 3 Elektrofag, design og handverk, teknikk og industriell produksjon, restaurant og matfag, musikk, dans og drama,

Kr 132 400

Gruppe 4 Naturbruk Kr 167 700

Sogn og Fjordane fylkeskommune har, i samband med inntaket, stor pågang av søkerar som vil gå på skule i eit anna fylke. Mange av dei vil til Bergen eller Oslo.

Tabell 2 Elevar frå andre fylke på skule i Sogn og Fjordane

Elevar frå andre fylke på skular i Sogn og Fjordane:	2014-15	2015-16
Gjesteelevar i Sogn og Fjordane frå andre fylke	2	2
Frå andre fylke inntekne på skular i Sogn og Fjordane utan medverknad frå heimfylket	11	11
SUM	13	13

Tabell 2 syner elevar med ungdomsrett i heimfylket på skular i Sogn og Fjordane, skuleåra 2014-2015 og 2015-2016.

Som tabell 2 syner er talet på elevar frå andre fylke lågt. Inneverande skuleår er det ingen søkjarar frå andre fylke til det fylkesdekkande tilbodet vg2 industriell møbelproduksjon. Erfaringa vår er at det er lita søking til vg2 tilboda våre frå elevar med ungdomsrett frå andre fylke.

Det er kvart år mange elevar frå andre fylke på skulane våre. Dei fleste av desse har brukt opp ungdomsretten i heimfylket, slik at vi ikkje ville fått betaling for dei ved ei ny gjesteelevordning.

Fylkesrådmannen sine vurderingar av konsekvensane av framlegget til lovendring

I framlegget frå departementet er det ein føresetnad at fylkeskommunane skal ha plikt til å ta i mot gjesteelevar ved ledig kapasitet. Fylkesrådmannen ser at det kan liggje til rette for at fylkeskommunane planlegg dimensjoneringa slik at det vert ledige plassar. Slik kan fylkeskommunane halde oppe tilbod som elles kanskje ville ha fått søkjarar. Det er grunn til å tru at det særleg for skular i nærleiken av fylkesgrenser vil vere aktuelt med slik dimensjonering.

Departementet omtalar i framlegget elevar med fortrinnsrett og elevar som av ulike årsaker bør få eit tilbod i eit anna fylke. Denne gruppa søkjarar er relativ lita og vil ikkje vere den store utfordringa for oss.

Den største gruppa av søkjarar med rettar til spesialundervisning konkurrerer på grunnlag av karakterane. Sakkunnig fråsegn frå pedagogisk-psykologisk teneste, PPT, er grunnlaget for avgjerd om rettar til spesialundervisning. Departementet omtalar ikkje endringa i §6 i forskrift (gjeldande frå 03.09.13 til opplæringslova). Denne endringa betyr at skulane først etter at elevar med rettar til spesialundervisning er tekne inn skal gjere ei vurdering av om eleven får dekt behova sine gjennom tilpassa opplæring. Dersom ikkje skal PPT utarbeide ny sakkunnig vurdering som grunnlag for skulen sitt enkeltvedtak om spesialundervisning.

Fylkesrådmannen ser også at auka søking til skuleplass i programområde på vg2 i yrkesfag i andre fylke kan gje konsekvensar for formidling av søkjarar til læreplass. Ved dei yrkesfageleg utdanningsprogramma har det, som ledd i arbeidet med auka gjennomføring i vidaregåande opplæring, vore satsa mykje på spissing av faget prosjekt til fordjuping (PTF) og utplassering med tanke på framtidig læreplass. Elevar som vel vg2 i andre fylke kan miste denne kontakten med lokalt arbeidsliv.

På den andre sida kan skular som har god kontakt med næringslivet, og som kan hjelpe elevar til å få læreplass, ha ei føremon med friare skuleval. Ein kan sjå føre seg at rykte som god yrkesfageleg skule, og tilbod som er etterspurde i næringslivet, kan gje positiv effekt på rekruttering frå andre fylke. Fram til no er likevel erfaringane at vi i liten grad får søkjarar med ungdomsrett frå andre fylke til våre skuletilbod.

Det er ein føresetnad for å nytte Hordlandsavtalen at eleven bur heime. Ved innføring av friare skuleval fell dette kravet bort.

Framlegget legg til grunn at alle fylkesvise avtalar og gjesteelevar vert oppheva og erstatta av nasjonale reglar som gjer at søkjarane konkurrerer om plassane. Det vil framleis vere høve til å leggje til rette for at dei elevgruppene ein ønskjer skal ha tilbod i eit anna fylke kan få det. Dette kan ev vere aktuelt for vidareføring av Hordalandsavtalen. Samtidig kan vi ikkje styre elevane som ønskjer å søkje gjennom den nye gjesteelevordninga.

Fylkesrådmannen les at satsane for gjesteelevrefusjon byggjer på vertsfylket sine gjennomsnittlege kostnader, og at KOSTRA-tal for utgifter per utdanningsprogram skal vere grunnlaget. Departementet legg til grunn at utgiftene til spesialundervisning er innarbeidde i desse tala.

Fylkesrådmannen ser at finansieringsordninga departementet legg til grunn vil gje ulik kostnad for same programområde i ulike fylke. Sidan gjesteelevstraumen vil vere elevstyrt vil fylkeskommunane likevel ikkje ha styring på utgifter og inntekter. Fylkesrådmannen meiner det er stor grunn for å tru at fleire elevar søkjer ut av Sogn og Fjordane enn inn. Med den føresetnaden vil truleg bruk av KS sine gjesteelevsatsar gje betre prognose- og budsjetteringsgrunnlag.

Fylkesrådmannen er samd med departementet i at ein ikkje innfører nytt rapporteringsnivå.

I framlegget om friare skuleval ligg vidareføring av føresetnaden om rett til skuleskyss dersom avstanden mellom skule og heim er meir enn 6 km, uavhengig av fylkesgrensene. Det er fylkesrådmannen si vurdering at det vil vere avgrensa kva vidaregåande skular utanfor fylket elevar kan pendle dagleg til. Elevar frå Stryn/Hornindal kan reise til Volda eller Stranda, elevar frå Eid kan reise til Volda og elevar frå Flåm/Gudvangen kan reise til Voss. Til nokre av desse stadane går det rutebussar som kan passe om morgonen, men det vil verte litt ventetid om ettermiddagen. Dersom elevar vel å gå på andre skular, er det fylkesrådmannen si vurdering at dei mest truleg vil busetje seg så nær skulen at dei ikkje treng skyss. Fylkeskommunen har ikkje utgifter i dag til elevar som går på skule i andre fylke, utanom dei vi kjøper plass til frå Gulen/Solund/Gudvangen. Så langt fylkesrådmannen ser det no, vert det ikkje stor auke i skysskostnader ved innføring av friare skuleval.

Som tabell 1 og 2 syner har vi for skuleåra 2014-2015 og 2015-2016 langt fleire elevar frå Sogn og Fjordane som går på skule i andre fylke enn elevar frå andre fylke på våre skular.

I dei to åra har vi elevar frå vårt fylke på skular i dei fleste andre fylka. Elevane som i tabell 1 er omtala som «Elevar inntekne i fylkeskommunale skular i andre fylke utan medverknad frå Sogn og Fjordane fylkeskommune» har fått skuleplass fordi det har vore ledige plassar og fylkeskommunen/ skulen har teke dei inn utan betaling frå heimfylket. Ein del av desse har søkt og fått skuleplass i Sogn og Fjordane, for å så takke nei til plassen. Tilsvarende har skulane i Sogn og Fjordane teke inn elevar frå andre fylke etter skulestart. Få av desse har ungdomsrett i heimfylket, og vil såleis ikkje generere inntekter til Sogn og Fjordane.

Det er vanskeleg å stipulere kor stor del elevane frå fylket som vi nytte seg av retten til å søkje skuleplass i andre fylke. Det er fylkesrådmannen si vurdering at Sogn og Fjordane kan bli eitt av fylka som tapar elevar som resultat av ei eventuell lovending. Denne vurderinga byggjer på tal elevar i andre fylke i dag, og talet på dei som vender seg til inntakskontoret med spørsmål om skuleplass i andre fylke. Sogn og Fjordane har heller ingen «populære» opplæringstilbod, med underdekning i andre fylke, som kan trekkje gjesteelevar hit.

Fylkesrådmannen er ikkje samd i departementet si vurdering om at lovendinga vil gje fylkeskommunane ei økonomisk trygg ramme for utvikling og eventuell utviding av attraktive tilbod. Dersom ein i mindre grad enn no vil få eit kjent søkjargrunnlag å dimensjonere tilbodet ut frå, vil det gje mindre føreseielege økonomisk rammer.

Fylkesrådmannen sin konklusjon

Fylkesrådmannen meiner det er grunnlag for å tru at Sogn og Fjordane vil få vesentleg fleire elevar som søker utanfor fylket, enn søkjarar til fylket. For skuleåret 2015-2016 ville kostnadene nytte til gjesteelevar vore om lag dobla frå 4,9 mill. kr, dersom lovendinga var vedteken. Det skuldast tal elevar i andre fylke vi ikkje betalar for i dag. Det kan også vere at satsen per elev i Hordalands-avtalen (75 000 kr) ikkje er Hordaland fylkeskommune sine reelle utgifter.

For oss vil retten til friare skuleval gje mindre føreseieleg søkjargrunnlag for planlegging av opplæringstilbodet, og soleis mindre føreseielege økonomisk ramme.

Så langt har fylkesrådmannen vurdert lovframlegget ut frå sannsynlege konsekvensar for fylkeskommunen. Dersom ein vurderer lovframlegget i eit individuelt elevperspektiv, vil truleg mange elevar oppfatte ei slik lovending som positiv. Vi veit at mobiliteten også blant unge i vidaregåande alder er mykje større enn for nokre år tilbake. Mange elevar er ambisiøse, og dei ønskjer seg til skular med spesielle tilbod og/ eller fagkombinasjonar. For mange vil eit høve til å vere der dei har venner eller familie vere viktige moment, og i tillegg kan nærleik til særskilte idrettsmiljø eller andre fritidsaktivitetar vere utslagsgjevande.

Som nemnt kan kanskje tilstrøminga av søkjarar frå andre fylke auke ved skular som gjennom god kontakt med næringslivet er i stand til å hjelpe elevane med å skaffe læreplass.

Kor vidt fleire ungdommar i vidaregåande skule som bur vekke frå heimen vil ha innverknad på skuleresultat og gjennomføring er vanskeleg å vurdere. Vi veit at motivasjon er ein av dei viktige faktorane for gjennomføring. Skuletilbod som samsvarer med ynskje, både på programområde og lokalisering kan slå positivt ut for dei det gjeld.

Oppsummert er det likevel fylkesrådmannen si vurdering at dei negative konsekvensane for Sogn og Fjordane fylkeskommune vil bli store, med vesentleg fleire elevar ut av fylket enn inn til fylket. Auken i kostnader til gjesteelevar vil difor auke vesentleg. På det grunnlaget rår fylkesrådmannen til at ein går mot framlegget.

2. Gi kommunar og fylkeskommunar høve til å tilby grunnskuleopplæring til ungdommar som har rett til vidaregåande opplæring

Framlegget legg til rette for at kommunar og fylkeskommunar kan tilby grunnskuleopplæring til ungdommar som har gjennomført grunnskulen, men som av ulike årsaker ikkje har godt nok fagleg grunnlag til å starte eller gjennomføre vidaregåande opplæring.

Bakgrunn for framlegget er at regjeringa i si politiske plattform har streka under at det er viktig for regjeringa å motverke fråfall og å sikre at stadig fleire elevar fullfører og består vidaregåande opplæring. Samanhengen mellom svakt fagleg grunnlag frå grunnskulen og høg risiko for fråfall i vidaregåande opplæring er godt dokumentert.

Gjeldande rett

Alle barn har rett og plikt til grunnskuleopplæring jf. opplæringslova § 2-1. Grunnskulen er gjennomført når eleven er skriven ut og har fått vitnemål. Opplæringslova er ikkje til hinder for at elevar kan få tilbod om ekstra år i grunnskulen. Føresetnaden er då at eleven enno ikkje har fått vitnemål, og han/ho må følgje ordinær fag- og timefordeling etter kompetansemåla i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

Opplæringslova er ikkje til hinder for at kommunar kan tilby meir grunnskuleopplæring, men kommunane kan ikkje gi karakterar som vert ført på vitnemålet.

Etter dagens regelverk vil elevar gjennomføre og få vitnemål sjølv om dei berre går i grunnskulen i kort tid, og uavhengig av karakterar i faga. Ein elev som kjem til Noreg i ungdomsskulealder og f. eks. berre får to år grunnskuleopplæring, får vitnemål og rett til vidaregåande opplæring. Når elevane er over alderen for opplæringsplikt, 16 år, og grunnskulen er fullført, har dei, etter dagens regelverk ikkje rett til meir grunnskuleopplæring eller rett til å ta opp igjen fag frå grunnskulen.

Etter dagens regelverk er det fleire ordningar som skal bidra til at minoritetsspråklege barn og unge fullfører grunnopplæringa:

- Særskild språkopplæring
- Innføringstilbod
- Ekstra år i grunnskulen
- Ta fag på vidaregåande nivå
- Ekstra år med vidaregåande opplæring.

Sjølv med desse ulike ordningane syner det seg at det er utfordrande å finne gode løysingar for minoritetsspråklege elevar, då dette er ei gruppe med ulike behov.

Framlegg frå departementet

Høve til å tilby meir grunnskuleopplæring til dei som treng dette

Departementet ynskjer å utvide handlingsrommet i lova, slik at dei som har behov for det kan få tilbod om meir grunnskuleopplæring.

Tilboda må gje høve til å forbetre grunnskulevitnemålet. Det er viktig for deltakinga at elevane ikkje nyttar av retten til vidaregåande opplæring. Det er og viktig at tilbodet er frivillig og gratis. I tillegg vil fysisk plassering og ev. høve til å ta fag på vidaregåande nivå vere av verdi. Departementet vil knyte ei slik ordning til grunnskuleopplæring for vaksne etter §4A-1, ved å utvide verkeområdet for denne paragrafen. Departementet meiner vidare at deltakarane bør ha høve til å få kompetansen vurdert og dokumentert, og at karakterane blir førde på vitnemålet frå grunnskulen.

Avgrensingar i høve til å tilby meir grunnskuleopplæring

At tilbodet skal følgje grunnskuleopplæring for vaksne etter § 4A-1 vil til vanleg omfatte færre fag og gje større fridom til å konsentrere opplæringa kring det den enkelte har behov for. Det inneber også at deltakarane ikkje brukar av rettane til vidaregåande opplæring etter §3-1. Eit tilbod etter §4A-1 vil vere gratis for deltakarane.

Rett for den enkelte eller moglegheit for skuleeigar?

Departementet har vurdert om grunnskuleopplæring etter §4A-1 bør vere ein rett for ungdommar. Det vil innebere tilsvarande plikt for skuleeigar. Argumentet for å gjere det til ein rett er å gje alle

lik tilgang. Argumentet mot er at det er store variasjonar i kommunar og fylkeskommunar m.o.t storleik og potensielle deltakarar. Små skuleeigarar kan soleis få problem med å oppfylle kravet. Departementet foreslår difor at det ikkje vert innført ei plikt til å tilby meir grunnskuleopplæring. Lova bør opne for at skuleeigarar som ønskjer dette får høve til det.

Eit tilbod om meir grunnskuleopplæring etter ny §4A-1 skal vere gratis for deltakarane. Skuleeigarar som vil tilby dette må dekkje kostnadene sjølve. Deltakarane vil ikkje ha rett til utdanningsstønad som i vidaregåande opplæring. Departementet ser heller ikkje at det er aktuelt med utdanningsstønad slik vaksne etter §4A-1 første ledd kan få.

Departementet vil ikkje endre retten til skyss etter opplæringslova § 4A-7. Dette betyr at deltakarane i eit tilbod om meir grunnskuleopplæring etter framlegget ikkje har rett til skyss. Skuleeigar kan likevel tilby skyss. Rett til skyss etter § 4A-7 andre ledd, for dei som har behov for skyss på grunn av funksjonshemming, sjukdom eller skade, gjeld for alle som får opplæring etter kapittel 4A i lova. Denne retten gjeld derfor også for dei som får opplæring etter nye § 4A-1 andre ledd.

Kva nivå skal kunne tilby meir grunnskuleopplæring?

Departementet har vurdert om ein utvida moglegheit til å tilby meir grunnskuleopplæring etter §4A-1 andre ledd berre bør vere for kommunane, eller om også fylkeskommunar skal få slik moglegheit.

Ansvarsfordelinga og regelverket i dag talar for at det er kommunane som framleis bør tilby grunnskuleopplæring. Framlegget gjeld ungdommar i aldersgruppa som fylkeskommunen normalt har ansvaret for. Fylkeskommunen kan dessutan ha større insentiv enn kommunane til å setje i gang tilbodet, fordi elevane som regel vil vere fylkeskommunen sine elevar, men då i ordinære vidaregåande løp. Eit fylkeskommunalt tilbod kan potensielt nå langt fleire deltakarar.

Departementet ber om svar på om høvet til å tilby meir grunnskuleopplæring også skal gjelde fylkeskommunane.

Departementet sitt framlegg

Departementet foreslår at det vert innført eit høve for kommunar og fylkeskommunar til å tilby meir grunnskuleopplæring etter opplæringslova §4A-1 til ungdommar som har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova §3-1. Tilbodet kan verte retta mot dei skuleeigar meiner har behov for meir grunnskuleopplæring, og vurderinga skal gjerast ut frå den enkelte elev sin moglegheit til å fullføre vidaregåande opplæring.

Økonomiske og administrative konsekvensar

Departementet meiner at framlegget i seg sjølv ikkje har økonomiske eller administrative konsekvensar. Lovendringa vil innebere eit høve for skuleeigar til å tilby meir grunnskuleopplæring, ingen plikt til å ha denne typen tilbod. Dersom ein kommune eller fylkeskommune vel å nytte høvet som ligg i lovframlegget må kostnadane dekkast innanfor eigne rammer.

Framlegg til ny lovtekst

Departementet forslår at § 4A-1 nytt andre ledd skal lyde slik:

Kommunar og fylkeskommunar kan tilby grunnskuleopplæring til dei som har rett til vidaregåande opplæring etter § 3-1, men som har behov for meir grunnskuleopplæring for å kunne fullføre vidaregåande opplæring.

Noverande andre og tredje ledd blir tredje og fjerde ledd.

For å vere deltakar i tilbod om meir grunnskuleopplæring må elevane oppfylle to vilkår. Det første vilkåret er at dei må ha rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova §3-1, som betyr at dei må ha fullført grunnskulen og at dei ikkje har brukt opp retten til vidaregåande opplæring for ungdom.

Det andre kriteriet er at skuleeigar må vurdere om vedkommande har behov for meir grunnskuleopplæring. Vurderinga skal knytast til det faglege nivået og kva for føresetnader han eller ho har for å kunne følgje undervisninga på vidaregåande nivå.

Fylkesrådmannen sine vurderingar av konsekvensane av framlegget til lovendring

Fylkesrådmannen er samd med departementet i deira vurdering knytt til minoritetsspråklege elevar i vidaregåande opplæring. Mange har kort opphaldstid og har fått med seg berre ein liten del av grunnskuleopplæringa. Fleire av desse har dårlege føresetnader for å fullføre vidaregåande opplæring.

Sogn og Fjordane fylkeskommune har innføringsgrupper for minoritetsspråklege elevar. Inntakskravet er at dei er i alder der fylkeskommunen har ansvaret. Innføringstilbodet byggjer på læreplanar i fellesfag frå yrkesfaglege utdanningsprogram, og det er ikkje karakterar. Det er eit problem at mange av elevane har så dårlege norskkunnskapar at dei i for liten grad oppnår kompetansen som var målet med innføringstilbodet. Elevar som går i innføringsgruppene brukar ikkje av opplæringsretten til vidaregåande opplæring.

Departementet ber om tilbakemelding på om både kommunar og fylkeskommunar skal få høve til å tilby meir grunnskuleopplæring. Fylkesrådmannen er i utgangspunktet samd med departementet sine vurderingar om at fylkeskommunen vil ha mest att for at elevane i vidaregåande opplæring har betre faglege føresetnader. Ein konsekvens av ei slik opning i lovverket kan vere at vi får ei utvikling der kommunane i mindre grad legg vekt på å gje minoritetsspråklege elevar eit godt grunnskuletilbod, fordi fylkeskommunen kan gje meir grunnskuleopplæring etter at vitnemålet er skrive ut.

Det er likevel fylkesrådmannen si vurdering at dersom det skal vere høve til å gje elevar meir grunnskuleopplæring, bør både kommunar og fylkeskommunar kunne gjere det. Der det er naturleg bør ein samarbeide om slik opplæring.

Departementet skriv at det ikkje vil vere økonomiske konsekvensar av lovframlegget, då det gir høve til, ikkje ei plikt. Etter fylkesrådmannen si vurdering opnar departementet for dette fordi det kan vere eitt av svara på eit stort problem. Oppretting av slike tilbod vil, etter fylkesrådmannen si vurdering, medføre kostnader som må dekkjast innanfor fylkeskommunen si gjeldande rammer. Sogn og fjordane fylkeskommune kan/vil vurdere om eit tilbod om meir grunnskuleopplæring delvis kan erstatte tilbodet i innføringsgruppene for minoritetsspråklege som fylkeskommunen allereie har.

Fylkesrådmannen sin konklusjon

Fylkesrådmannen meiner at Sogn og Fjordane fylkeskommune bør gje sin tilslutning til at det vert opna for kommunar og fylkeskommunar å tilby meir grunnskuleopplæring etter opplæringslova §4A-1 til ungdommar som har rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova §3-1.