

Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringsloven

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Friere skolevalg på tvers av fylkesgrensene	3
2.1	Bakgrunnen for forslaget	3
2.2	Gjeldende rett.....	4
2.3	Dagens ordninger i fylkeskommunene	5
2.4	Departementets vurderinger.....	6
2.4.1	Innledning.....	6
2.4.2	Ubetinget rett til finansiering fra hjemfylket.....	6
2.4.3	Plikt til å ta imot gjesteelever	8
2.4.4	Rett til inntak til skoler i andre fylker og klage på avgjørelser om inntak.....	9
2.4.5	Fortrinnsrett for enkelte gjesteelever.....	10
2.4.6	Forholdet til frivillige gjesteelevordninger og kjøp og salg av plasser	11
2.4.7	Satser for gjesteelevoppgjør	12
2.4.8	Rett til dekning av skyssutgifter	13
2.4.9	Utdanningsstøtte.....	13
2.5	Departementets forslag	14
2.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	14
2.7	Forslag til ny lovtekst.....	15
2.8	Merknader til lovforslaget.....	16
3	Mulighet til å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring.....	17
3.1	Bakgrunnen for forslaget	17
3.2	Gjeldende rett.....	18
3.3	Departementets vurderinger.....	19
3.3.1	Innledning.....	19
3.3.2	Ordninger som skal bidra til at minoritetsspråklige barn og unge som er nyankomne i Norge fullfører grunnopplæring.....	20
3.3.3	Erfaringer fra forsøksprosjekter	21
3.3.4	Mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring til de som behøver det	23

3.3.5	Begrensninger i muligheten til å tilby mer grunnskoleopplæring.....	24
3.4	Departementets forslag	27
3.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	27
3.6	Forslag til ny lovtekst.....	28
3.7	Merknader til lovforslaget.....	28
4	Klargjøring av når opplæringsplikten opphører ved utenlandsopphold	29
4.1	Bakgrunnen for forslaget	29
4.2	Gjeldende rett.....	29
4.3	Departementets vurderinger.....	30
4.4	Departementets forslag	32
4.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	32
4.6	Forslag til ny lovtekst.....	32
4.7	Merknader til lovforslaget.....	32
5	Fjerne lovens anbefaling om maksimal skolestørrelse	33
5.1	Bakgrunn.....	33
5.2	Gjeldende rett.....	33
5.3	Departementets vurdering.....	33
5.4	Departementets forslag	33
5.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	34
5.6	Merknader til lovforslaget.....	34

1 Innledning

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

Høringsnotatet inneholder forslag om å

- gi elever i vidaregåande skole et friere skolevalg på tvers av fylkesgrensene (kap. 2)
- gi kommuner og fylkeskommuner mulighet til å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til vidaregåande opplæring (kap. 3)
- klargjøre når opplæringsplikten opphører ved utenlandsopphold (kap. 4)
- fjerne lovens anbefaling om maksimal skolestørrelse (kap. 5)

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på forslagene.

2 Friere skolevalg på tvers av fylkesgrensene

Forslaget går ut på å gi elever i vidaregåande opplæring et friere skolevalg på tvers av fylkesgrensene. Forslaget innebærer i hovedsak 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.

Den nærmere reguleringen av inntak av gjesteelever, fortrinnsrett, satser for gjesteelevoppgjør, saksbehandling, skyss mv. vil bli foreslått som endringer i forskrift til opplæringsloven i en egen høring senere.

2.1 Bakgrunnen for forslaget

Forslaget om et friere skolevalg har sin bakgrunn i regjeringens politiske plattform (*Sundvolden-erklæringen*) hvor det heter at regjeringen vil «gi elevene i den vidaregåande opplæring rett til fritt skolevalg på tvers av fylkesgrenser».

Regjeringen er opptatt av at elevene skal ha større frihet ved valg av vidaregåande skole. Samtidig er det viktig å få erfaring med hvordan et friere skolevalg vil påvirke dimensjoneringen av det vidaregåande opplæringstilbudet og elevenes mulighet til å gå på skole i sitt nærområde.

Departementet har vurdert ulike innretninger på et friere skolevalg. For å få mer erfaring med elevenes ønsker og eventuelle dimensjoneringsutfordringer for fylkeskommunene, vil departementet i første omgang legge til rette for at alle elever kan søke inntak i andre fylker, men at elevene kun gis rett til inntak i andre fylker dersom det er ledig kapasitet.

Forslaget om et friere skolevalg vil gi elevene større valgfrihet når de søker videregående opplæring, samtidig som fylkeskommunene beholder ansvaret for og handlingsrommet til å planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet i sitt fylke. Forslaget innebærer at det etableres gode og forutsigbare økonomiske rammebetingelser slik at fylkeskommunene vil få insentiver til både å skape og utvide gode opplæringstilbud og til å dimensjonere opplæringstilbudet etter elevenes behov uavhengig av fylkesgrenser.

Forslaget om friere skolevalg er varslet i Kommuneproposisjonen for 2016, og det har vært kontakt mellom Kunnskapsdepartementet, KS og representanter for fylkesutdanningssjefene i forbindelse med utarbeidelsen av forslaget.

2.2 Gjeldende rett

Etter opplæringsloven § 3-1 har ungdom med rett til videregående opplæring, rett til inntak til ett av tre alternative utdanningsprogram på videregående trinn 1 som de har søkt på, og til to års videregående opplæring innenfor utdanningsprogrammet. Det følger av opplæringsloven § 13-3 at det er fylkeskommunen hvor eleven bor, som skal oppfylle elevenes rett til videregående opplæring. Fylkeskommunen skal planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet med hensyn til blant annet nasjonale mål, ønskene til søkerne og det behovet samfunnet har for videregående opplæring i alle utdanningsretninger og for ulike aldersgrupper.

Elever har i utgangspunktet bare rett til inntak i sitt hjemfylke.¹ Elever kan søke om inntak til videregående opplæring i andre fylker, men fylkeskommunene har ingen plikt til å behandle søknader eller ta imot elever fra andre fylker. I opplæringsloven § 13-3 tredje ledd er departementet gitt hjemmel til å gi forskrifter om at hjemfylket i rimelig grad har ansvaret for å refundere utgifter i forbindelse med videregående opplæring i et annet fylke. Det framgår av forarbeidene til opplæringsloven² at begrensingen «i rimelig grad» er ment å hindre at hjemfylket blir ansvarlig for utgifter til skoleplass i andre fylker som er dyrere enn skoleplass i eget fylke.

I opplæringsloven § 13-4 tredje ledd er det gitt hjemmel til å fastsette forskrifter om hjemfylkets ansvar for å refundere utgifter til skyss i forbindelse med videregående opplæring i et annet fylke. Fylkeskommunens plikt til å dekke skyssutgifter er fastsatt i opplæringsloven § 13-4. Etter ordlyd er ikke plikten begrenset til å gjelde ved inntak i hjemfylket. I forskrift til opplæringsloven § 10-1 er det fastsatt at plikten gjelder overfor elever som er bosatt i fylket og at fylkeskommunen ikke har ansvar for skyss når eleven velger et annet tilbud om videregående opplæring enn det fylkeskommunen gir.

¹ Friskoler og opplæringstilbud som er godkjent som landslinjer skal være åpne for søkere fra hele landet.

² Ot. prp. nr. 57 (2004–2005)

Det er ikke gitt forskrifter med hjemmel i opplæringsloven § 13-3 tredje ledd og § 13-4 fjerde ledd. Forskrift til opplæringsloven kapittel 6 inneholder utfyllende regler om inntak til videregående opplæring.

2.3 Dagens ordninger i fylkeskommunene

Friskoler, landslinjer og landsdekkende tilbud er åpne for søkere fra hele landet. I tillegg har mange fylkeskommuner etablert egne ordninger med gjesteelevgaranti og inngått avtaler med andre fylkeskommuner om kjøp og salg av skoleplasser.

Elevers muligheter til å ta videregående opplæring i andre fylker varierer. Noen fylkeskommuner samarbeider tett om felles opplæringstilbud eller utveksling av elever, andre gjør det ikke. Å kjøpe skoleplasser i et annet fylke og tilby disse til egne elever, er én måte å sikre elevene økt valgfrihet på. Mer utbredt er imidlertid gjesteelevgarantiordninger. Med gjesteelevgaranti menes at hjemfylket garanterer for kostnader til skoleplass i andre fylker slik at en elev kan godkjennes som gjesteelev og dermed gis mulighet for inntak i andre fylker.

Det er fylkeskommunen hvor skolen ligger (vertsfylket) som tar avgjørelser om inntak av gjesteelever. Hvorvidt gjesteelever konkurrerer på lik linje med vertsfylkets elever, eller om de prioriteres etter vertsfylkets elever, vil være avhengig av inntakspraksisen i de enkelte fylkeskommunene. Det varierer i dag mellom fylkeskommunene i hvor stor grad elever med gjesteelevgaranti fra hjemfylket, tas inn til videregående opplæring i det fylket de søker seg til.

Det er elevenes hjemfylke som definerer kriterier for å få innvilget gjesteelevgaranti. Kriteriene varierer noe mellom fylkeskommunene, men i hovedtrekk går følgende kriterier igjen:

- Tilbud som ikke finnes i hjemfylket (programområder innenfor de ulike utdanningsprogrammene).
- Søkere som har sterke sosiale eller pedagogiske grunner for å ikke gå på skole i eget fylke.
- Søkere som bor i bestemte grenseområder i fylket.
- Søkere til toppidrettstilbud som kan dokumentere ferdigheter på nasjonalt nivå i den aktuelle idretten som tilbys.

Søknader fra elever som ikke oppfyller kriteriene for gjesteelevgaranti fra sitt hjemfylke, vil normalt ikke blir behandlet av vertsfylket. Elevene vil dermed ikke ha mulighet for inntak til skoler i andre fylker.

KS har utarbeidet veiledende satser for gjesteelevoppgjør som ofte blir benyttet i beregning av oppgjøret mellom fylkeskommunene.³ Satsene fastsettes med utgangspunkt i KOSTRA-tall for gjennomsnittlige kostnader for de ulike utdanningsprogrammene i videregående opplæring.

2.4 Departementets vurderinger

2.4.1 Innledning

Etter dagens regelverk har elever som hovedregel ikke rett til inntak til skoler i andre fylker enn hjemfylket.⁴ For å kunne søke om inntak til skoler i andre fylker, er elevene avhengig av at deres hjemfylke er villig til å finansiere skoleplassen.

Fylkeskommunenes gjesteelevordninger ivaretar enkelte elever og elevgrupper, men ikke alle elever gis mulighet til å søke inntak til skoler i andre fylker. Det er også en del variasjoner i de fylkesvise ordningene, noe som innebærer ulike muligheter for elevene avhengig av hvilket fylke de bor i. Dagens gjesteelevordninger er frivillige for fylkeskommunene og er ofte forankret i avtaler og informasjonsskriv som ikke er bindende overfor elevene. Etter departementets vurdering er det behov for en sterkere rettighetsfesting enn i dag.

2.4.2 Ubetinget rett til finansiering fra hjemfylket

Fylkeskommunene er økonomisk ansvarlig for den videregående opplæringen til elever som er bosatt i fylket. Dersom elever skal gis bedre rett til inntak i andre fylker, er det avgjørende at elevenes hjemfylker blir forpliktet til å betale for skoleplassen.

Departementet mener at det bør innføres en ubetinget rett til finansiering fra hjemfylket slik at alle elever gis mulighet til å søke om inntak til skoler i andre fylker. På denne måten vil alle elever kunne søke seg til skoler i andre fylker, og fylkeskommunene vil få økonomisk trygge rammer for utvikling og eventuelt utvidelse av attraktive tilbud.

En plikt til å finansiere skoleplasser i andre fylker, er ikke ment å frita fylkeskommunene fra plikten til å oppfylle retten til videregående opplæring for elever som er bosatt i fylket. Retten til videregående opplæring kan oppfylles ved at eleven søker og får skoleplass i et annet fylke, men dersom eleven ikke kommer inn i et annet fylke, må elevens hjemfylke oppfylle retten til inntak til ett av tre valg i eget fylke. Elever som etter forskrift til opplæringsloven kapittel 6 har fortrinnsrett eller rett til individuell behandling av søknad i eget fylke, vil ikke miste denne retten selv om de søker om inntak i andre fylker. Det forutsettes at elever som søker om inntak i andre fylker, også må søke om inntak til

³ <http://www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Skole/Videregaende-opplaring/Gjesteelevssatser-i-videregaende-opplaring/>

⁴ Friskoler og opplæringstilbud godkjent som landslinjer skal være åpne for søkere fra hele landet.

videregående opplæring i eget fylke og eventuelt om fortrinnsrett og individuell behandling dersom de mener de oppfyller kriteriene for dette.

En plikt til å finansiere skoleplasser i andre fylker, er heller ikke ment å fritta fylkeskommunen fra plikten til å sørge for formidling av læreplasser og tilskudd til lærebedrifter. Videre er det departementets vurdering hjemfylket bør ha ansvaret for å tilby Vg3 i skole dersom de ikke klarer å finne læreplass til elever som er bosatt i deres fylke, uavhengig av hvor eleven går på skole. Det kan være utfordrende for en fylkeskommune å etablere et Vg3 tilbud i skole innenfor programområder som fylkeskommunen ikke tilbyr på Vg1 og Vg2. På den annen side vil det etter departementets vurdering være urimelig om en annen fylkeskommune skal overta dette ansvaret fordi en elev er innvilget skoleplass på Vg1 og Vg2 i deres fylke. Fylkeskommunene kan ivareta sitt ansvar for å tilby Vg3 i skole gjennom å skaffe skoleplass i et annet fylke. Dette er også i samsvar med hvordan dette løses i dag.

Plikten til å finansiere skoleplasser i andre fylker knytter seg først og fremst til fylkeskommunale skoler, men finansieringsplikten skal også gjelde ved inntak til statlige videregående skoler der skoleplass for elever er avhengig av finansiering fra hjemfylket.

Opplæringsloven § 3-1 sjette ledd gir elever rett til utvidet opplæringstid dersom nærmere angitte kriterier er oppfylt, mens § 3-1 fjerde ledd regulerer utvidet opplæringstid ved omvalg. Fylkeskommunenes plikt til å finansiere skoleplasser i andre fylker gjelder den opplæringen som eleven har rett til, normalt tre års heltids videregående opplæring. Forslaget berører ikke elevers mulighet til å få utvidet opplæringstid etter opplæringsloven § 3-1 fjerde eller sjette ledd, og det vil fremdeles være hjemfylket som avgjør om en elev skal få innvilget utvidet opplæringstid. Dersom en elev har fått innvilget utvidet opplæringstid fra sitt hjemfylke, kan opplæringen gjennomføres i andre fylker. Forslaget innebærer at hjemfylket i slike tilfeller vil ha plikt til å betale for skoleplassen i andre fylker.

Hovedregelen i opplæringsloven er at det er fylkeskommunen hvor eleven bor som har ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring. For de som bor i barneverninstitusjon eller helseinstitusjon er det derimot fylkeskommunen hvor institusjonen ligger som er ansvarlig, jf. opplæringsloven § 13-2 og § 13-3a. Fylkeskommunen hvor institusjonen ligger har i slike tilfeller rett til refusjon fra elevens hjemfylke og det er i forskrift til opplæringsloven fastsatt satser for refusjon. Dersom elever i barnevern- eller helseinstitusjoner kommer inn på skole i et annet fylke enn der institusjonen ligger, kan det gi unødige kompliserte refusjonsordninger da fylkeskommunen hvor skolen ligger vil ha rett til refusjon fra fylkeskommunen hvor institusjonen ligger som igjen vil ha rett til refusjon fra hjemfylket. Departementet antar at fylkeskommunene i praksis vil finne smidige løsninger i slike tilfeller, men vil likevel vurdere om det i forskrift bør fastsettes særskilte refusjonsregler for de tilfellene hvor ungdommer i institusjon får skoleplass i andre fylker enn der institusjonene ligger.

2.4.3 Plikt til å ta imot gjesteelever

En rett til finansiering fra hjemfylket kan ha begrenset verdi dersom fylkeskommunene står fritt til å avslå søknader fra gjesteelever. På den annen side kan en plikt til å la gjesteelevene konkurrere på lik linje med egne elever, gi en dimensjonsutfordring for fylkeskommunene.

Etter departementets vurdering bør fylkeskommunene ha plikt til å behandle søknader fra gjesteelever. Videre bør fylkeskommunene ha plikt til å ta imot gjesteelever dersom de har ledig kapasitet. Dersom fylkeskommunene mangler kapasitet, bør den etter departementets vurdering ha mulighet til å avslå søknader fra gjesteelever slik at den kan oppfylle retten til videregående opplæring for egne elever. I andre tilfeller enn ved kapasitetsutfordringer, bør hensynet til elevenes valgfrihet veie tyngst, og fylkeskommunen bør ha plikt til å ta imot gjesteeleven.

En slik innretning vil etter departementets vurdering gi elevene økt valgfrihet og ivareta elevenes rett til inntak til ett av tre alternative utdanningsprogram, samtidig som den sikrer en forutsigbar og håndterbar praksis for fylkeskommunene.

Når elever søker om inntak i andre fylker, er det gjerne fordi de ønsker å gå på en bestemt skole – enten på grunn av skolens beliggenhet eller fordi skolen har et opplæringstilbud som eleven ønsker. Dersom det ikke er ledig kapasitet ved det konkrete tilbudet en gjesteelev har søkt om, innebærer forslaget at fylkeskommunen kan avslå søknaden. Fylkeskommunen trenger da ikke tilby eleven plass ved andre tilbud i fylket selv om de har ledig kapasitet. For at fylkeskommunene skal kunne vurdere kapasitet, må søkere til gjesteelevplasser spesifisere både utdanningsprogram eller programområde og hvilken skole de ønsker plass på.

Det er fylkeskommunens oppgave å fordele elevene på fylkets skoler slik at alle elevene som er bosatt i fylket, får oppfylt retten til inntak til ett av tre alternative utdanningsprogram og til to års videregående opplæring innenfor utdanningsprogrammet. Det bør etter departementets vurdering være opp til fylkeskommunene om de vil ta hensyn til søknader fra gjesteelever ved fordeling av egne elever, og det legges ikke opp til at fylkeskommunene skal være forpliktet til å ta imot gjesteelever på bekostning av egne elevers mulighet til inntak til sine første- eller andrevalg.

Hvorvidt det er ledig kapasitet ved en skole vil være avhengig av flere forhold. Skolebygningen og de fysiske rammene utgjør en absolutt grense for hvor mange elever som kan tas inn. I tillegg vil forhold som personale, antall klasser og klassestørrelse spille inn når fylkeskommunen vurderer hvor mange elever som skal tas inn ved en skole. Etter departementets vurdering tilsier hensynet til et pedagogisk forsvarlig og økonomisk effektivt skoletilbud at fylkeskommunene kan bestemme antall klasser og klassestørrelse – og dermed fastsette noen rammer for den enkelte skoles kapasitet utover de absolutte rammene.

2.4.4 Rett til inntak til skoler i andre fylker og klage på avgjørelser om inntak

Når fylkeskommunene skal ha plikt til å ta imot gjesteelever dersom de har ledig kapasitet, vil elevenes rettigheter utvides tilsvarende. Retten til inntak til skoler i andre fylker vil i likhet med fylkeskommunenes plikt være begrenset av at fylkeskommunene kan prioritere egne elever og dessuten fastsette noen rammer for den enkelte skoles kapasitet. Hvorvidt den enkelte elev har rett til å få tilbud om skoleplass i et annet fylke, vil videre være avhengig av hvor mange gjesteelever som søker og hvordan konkurransen om plassene avgjøres. Etter departementets vurdering bør inntaket av gjesteelever i all hovedsak gjøres på grunnlag av karakter. Fortrinnsrett for enkelte gjesteelever er omtalt i avsnitt 2.4.5.

Opplæringsloven § 3-1 omhandler elevers rett til videregående opplæring. Ordlyden er ikke begrenset til skoler i eget fylket, men bestemmelsen må forstås i lys av fylkeskommunens plikter, som i dagens regelverk er begrenset til inntak av elever som er bosatt i fylket. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig med endring av opplæringsloven § 3-1, men rekkevidden av elevenes rettigheter må ses i sammenheng med den foreslåtte utvidelsen av fylkeskommunenes plikt til å ta imot gjesteelever og regler om inntak av gjesteelever som vil bli fastsatt i forskrift.

Avgjørelser om inntak av gjesteelever vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Etter opplæringsloven § 15-2 er det departementet (delegert til fylkesmannen) som er klageinstans for enkeltvedtak om inntak. Det er etter departementets vurdering hensiktsmessig at fylkesmannen blir klageinstans også for avgjørelser om inntak av gjesteelever.

Departementets adgang til å overprøve vedtak om inntak er i opplæringsloven § 15-2 tredje ledd begrenset ved at departementet ikke kan overprøve hvilke utdanningsprogram på videregående trinn 1 eller programområde på videregående trinn 2 og 3 som en søker tas inn på. Departementet kan heller ikke overprøve hvilken skole en søker skal tas inn på. Disse begrensning er en naturlig følge av at fylkeskommunene har ansvaret for å dimensjonere skoletilbudet og at fylkeskommunen må ha tilstrekkelig handlingsrom til å oppfylle retten til videregående opplæring for alle elever som er bosatt i fylket. De samme hensyn gjør seg ikke gjeldende ved inntak av gjesteelever da fylkeskommunene ikke trenger å dimensjonere skoletilbudet for å gi plass til gjesteelever.

Ved avgjørelser om inntak til skoler i andre fylker enn hjemfylket, vil fylkeskommunens plikt og elevenes rettigheter utgjøre rammene for hva klageinstansen kan overprøve. Klageinstansen vil derfor kunne overprøve om det er ledig kapasitet ved en skole og om prioriteringen mellom gjesteelever er gjort i samsvar med fastsatt regler om dette. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig med en begrensning tilsvarende den i § 15-2 tredje ledd for avgjørelser om inntak i andre fylker enn hjemfylket.

Departementet foreslår at departementet blir klageinstans for avgjørelser om inntak i andre fylker enn hjemfylket. Klagemyndigheten vil bli delegert til fylkesmannen. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig med lovendring da ordlyden i opplæringsloven § 15-2 andre ledd om at departementet er klageinstans for avgjørelser om inntak, ikke er begrenset til inntak i hjemfylket. Departementet foreslår derimot en endring i opplæringsloven § 15-2 tredje ledd slik at begrensningen i departementets klagemyndighet bare gjelder for avgjørelser om inntak i eget fylke.

Nærmere regulering av inntak, klage mv. vil bli foreslått som endringer i forskrift til opplæringsloven i en egen høring senere.

2.4.5 Fortrinnsrett for enkelte gjesteelever

De fleste fylkeskommunene har i dag gode ordninger for å ivareta elever som har tungtveiende pedagogiske eller sosiale grunner for å ikke gå på skole i eget fylke. Dersom flere gjesteelever gis mulighet til å søke inntak til skoler i andre fylker, kan elever med slike særlige behov bli utkonkurrert av andre gjesteelever og dermed reelt sett få mindre valgfrihet enn i dag.

Departementet er opptatt av at alle elever skal få et pedagogisk forsvarlig opplæringstilbud, og at opplæringen skal foregå i et trygt og godt skolemiljø. For enkelte elever vil disse hensynene bli best ivaretatt ved at elevene får gjennomføre videregående opplæring i andre fylker. Enkelte elever kan ha pedagogiske utfordringer som en skole i et annet fylke har en særskilt kompetanse til å ivareta, mens det for andre elever kan være psykososiale årsaker til at elevene har behov for å gå på skole i annet fylke. For eksempel kan en elev ha vært utsatt for mobbing og krenkelser på ungdomskolen som gjør at eleven vil kunne oppleve det som vanskelig å gå på videregående skole sammen med elevene fra ungdomsskolen. Departementet vil understreke at elever har rett til å få utfordringer ved skolemiljøet løst på skoler i sitt eget fylke, men det kan være tilfeller der eleven heller ønsker å få gå på skole i et annet fylke. Et annet eksempel der sosiale årsaker spiller inn ved valg av skole, er der en elev har flyttet til fosterhjem eller barneverninstitusjon og hvor eleven har sosial tilhørighet i det fylket eleven kommer fra.

For samiske elever kan det også tenkes tilfeller hvor tungtveiende sosiale og pedagogiske behov tilsier at elevene bør gis fortrinnsrett ved inntak til skoler i andre fylker. Samisk språk og særskilte samiske fag tilbys kun på enkelte skoler i enkelte fylker, og for samiske elever kan det ha stor betydning for identitet og kulturell tilhørighet å kunne velge disse skolene uavhengig av hvor man er bosatt.⁵

Etter departementets vurdering bør enkeltelevers særlige pedagogiske og sosiale behov gå foran prinsippet om valgfrihet for alle og karakterbasert inntak. Departementet mener

⁵ Det finnes også to statlige samiske videregående skoler. De statlige skolene er åpne for alle og inntak til disse skolene vil ikke være avhengig av finansiering fra hjemfylket.

derfor at elever som har tungtveiende pedagogiske eller sosiale grunner for ikke å gå på skole i eget fylke, bør gis en fortrinnsrett slik at de prioriteres foran andre gjesteelever.

Fylkeskommunen må vurdere i det enkelte tilfelle om kriterier for fortrinnsrett for gjesteelever er oppfylt. Elevens behov kan dokumenteres med for eksempel erklæring fra PP-tjenesten, helsetjenesten, barneverntjenesten eller lignende. Mange fylkeskommuner opererer med dette kriteriet i sine fylkesvise ordninger i dag, og departementet legger derfor til grunn at fylkeskommunene har en viss erfaring med hvor grensen bør gå for hvilke typetilfeller som gir grunnlag for fortrinnsrett.

Hjemfylket vil kunne ha bedre kjennskap til en elev enn vertsfylket og vil i så fall ha bedre forutsetning for å vurdere elevens pedagogiske og sosiale behov. Det er videre hjemfylket som tar stilling til om elever har fortrinnsrett eller rett til individuelle behandling ved søknad i eget fylke, og i slike tilfeller kan også elevenes sosiale og pedagogiske behov være relevant. Etter departementets vurdering taler dette for at det er hjemfylket som bør ta stilling til om en elev har tungtveiende pedagogiske eller sosiale grunner for inntak i andre fylker. En slik ordning forutsetter at elever søker hjemfylket om fortrinnsrett før det søkes om inntak i et annet fylke. Ordningen vil derfor gi en mer krevende saksbehandlingsprosess enn dersom vertsfylket tar stilling til fortrinnsrett for gjesteelever som en del av inntaket.

Departementet ber om høringsinstansenes vurdering av om hjemfylket eller vertsfylket bør kunne ta stilling til om vilkår for fortrinnsrett for gjesteelever er oppfylt. Departementet ber også om innspill til hvordan inntaket bør gjennomføres for å ivareta elever med særlige behov og samtidig unngå unødige byrdefull saksbehandling for fylkeskommunene.

Den nærmere reguleringen av fortrinnsrett for gjesteelever og regler for saksbehandling vil bli foreslått som endringer i forskrift til opplæringsloven i en egen høring senere.

2.4.6 Forholdet til frivillige gjesteelevordninger og kjøp og salg av plasser

Mange fylkeskommuner har i dag gjesteelevordninger eller fylkesvise avtaler for å ivareta elever som har en særlig interesse for å gå på skole i et annet fylke. Foruten elever med pedagogiske eller sosiale behov, retter ordningene seg gjerne mot elever som ønsker inntak til et opplæringstilbud som deres hjemfylke ikke har, eller elever som bor i områder som grenser til andre fylker. Dersom alle elever gis mulighet til å søke seg til skoler i andre fylker, kan dette gå på bekostning av elever som har en særlig interesse for å gå på skole i annet fylke da det blir flere gjesteelever som konkurrerer om plassene.

Departementet mener likevel at det bør legges opp til inntak på grunnlag av karakter for gjesteelever som ikke vil få fortrinnsrett som nevnt i avsnitt 2.4.5. Inntak på grunnlag av karakter vil gjøre at elever som i dag ikke får gjesteelevgaranti, gis en reell mulighet til inntak i andre fylker. En slik ordning vil dessuten samsvare med inntak innad i fylkene og etter departementets vurdering gi en rettferdig fordeling av plassene. Inntak på grunnlag

av karakterer vil dessuten være mer forutsigbart for elevene og mindre ressurskrevende for fylkeskommunene enn ordninger der ulike interesser skal vurderes.

Departementets forslag innebærer at gjeldende regler om fortrinnsrett og rett til individuell behandling i eget fylke, ikke skal gjelde ved inntak i andre fylker. Departementet understreker at elevene beholder slike rettigheter i eget fylke også dersom de søker inntak i andre fylker.

Departementets forslag innebærer at dagens fylkesvise gjesteelevordninger oppheves, slik at nasjonalt fastsette regler for inntak skal gjelde ved konkurranse mellom gjesteelever. En slik innretning er imidlertid ikke til hinder for at fylkeskommunene kan inngå avtaler seg imellom om kjøp og salg av plasser. Fylkeskommunene vil for eksempel fortsatt kunne samarbeide om tilbud innenfor enkelte programområder og kjøpe et antall plasser i et annet fylke til sine elever. Når en fylkeskommune kjøper plasser i et annet fylke, vil fylkeskommunen disponere disse plassene på lik linje med plasser i eget fylke.

2.4.7 Satser for gjesteelevoppgjør

Departementets forslag innebærer at fylkeskommunene skal ha plikt til å ta imot gjesteelever ved ledig kapasitet. Det er derfor viktig at vertsfylkene får god kostnadsdekning. Departementet er dessuten opptatt av at satser for gjesteelevoppgjør skal gi insentiver for fylkeskommunene til både å opprettholde gode opplæringstilbud for egne elever og til å bygge ut attraktive tilbud ved etterspørsel fra gjesteelever.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det legges opp til at det skal benyttes satser for gjesteelevoppgjør som er fastsatt med utgangspunkt i vertsfylkets gjennomsnittlige kostnader. Gjennom KOSTRA finnes informasjon om fylkeskommunenes utgifter per utdanningsprogram. Det finnes derimot ikke noe godt grunnlag for å fastsette satser på programområdenivå. Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å innføre nye rapporteringskrav for å kunne fastsette mer finmaskede satser. Å fastsette satser med utgangspunkt i utdanningsprogrammene vil dessuten samsvare med hvordan satser for tilskudd til friskoler er lagt opp, og dermed sikre god helhet og sammenheng med andre ordninger. Departementet legger derfor til grunn at satsene fastsettes med utgangspunkt i utdanningsprogrammene.

I gjennomsnittstallene fra KOSTRA inngår utgifter til spesialundervisning. Departementet foreslår derfor ikke at vertsfylket skal få ekstra dekning av utgifter ved inntak av gjesteelever som har behov for spesialundervisning. Departementet mener at gjennomsnittskostnader totalt sett vil gi en god kostnadsdekningen for vertsfylkene.

Den nærmere reguleringen av satser for gjesteelevoppgjør vil bli foreslått som endringer i forskrift til opplæringsloven i en egen høring senere.

2.4.8 Rett til dekning av skyssutgifter

Etter opplæringsloven § 7-2 skal fylkeskommunene dekke skyssutgifter for elevene innenfor gitte vilkår. Dersom elevene ikke får dekket skyssutgifter ved inntak i andre fylker, kan dette hindre elevene i å benytte seg av retten til å søke seg til skoler i andre fylker.

Departementets inntrykk er at skyssutgifter dekkes av hjemfylket i de fleste tilfeller hvor elever får skoleplass i andre fylker på grunnlag av de fylkesvise gjesteelevordningene som finnes i dag. Når det lovfestes at elever skal ha rett til å søke inntak i andre fylker, er det likevel en risiko for en økning i de totale skysskostnadene ved at flere elever gis mulighet til å velge skoler som ligger lenger unna elevens bosted. På den annen side kan forslaget også gjøre at en del elever får mulighet til inntak til skoler som ligger nærmere elevens bosted selv om skolen ligger i et annet fylke. Etter gjeldende regler har ikke elevene rett til å få dekket kostnader for losji fra fylkeskommunen dersom de på grunn av avstand ikke kan bo hjemme når de gjennomfører videregående opplæring. Skyssutgiftene vil derfor naturlig begrenses ved at det vil være en grense for hvor langt elevene vil være villig til å reise til og fra skole og at elevene ved lang reisevei vil bli innlosjert nærmere skolen.

Departementet foreslår at elever gis rett til gratis skyss til skoler i andre fylker på samme vilkår som retten til gratis skyss i eget fylke. I hovedtrekk innebærer dette at elevene gis rett til å få dekket skyssutgifter når reiseveien er lengre enn seks kilometer. Departementet foreslår ingen endringer av reglene knyttet til innlosjering, og elever som innlosjeres ved inntak i andre fylker vil ikke ha rett til dekning av utgifter knyttet til dette. Elevene kan derimot ha rett til utdanningsstøtte fra Lånekassen (se avsnitt 2.4.9).

2.4.9 Utdanningsstøtte

Elever i videregående opplæring som bor hjemmefra, kan ha rett på bostipend gjennom Lånekassen. Utdanningsstøtte er regulert i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte som fastsettes årlig. Elever har rett til bostipend dersom avstanden mellom foreldrehjem og skole er mer enn fire mil hver vei og eleven bor borte. Det samme gjelder hvis avstanden er kortere, men reisetiden er tre timer eller mer tur-retur. I tillegg er det en unntaksbestemmelse som innebærer at elever i særlige tilfeller kan få bostipend selv om avstanden til foreldrehjemmet er mindre enn fire mil eller tre timer. De fleste som får bostipend gjennom Lånekassen, får dette på grunn av lang avstand eller reisevei. I tillegg til bostipend kan elever som bor og går på skole langt fra foreldrehjemmet, ha rett til reisestipend fra Lånekassen.

Retten til bostipend og reisestipend er ikke knyttet til fylkesgrenser og en innføring av nasjonale regler for friere skolevalg vil ikke påvirke retten til bostipend. Derimot kan forslaget om et friere skolevalg legge til rette for en økning av antall elever som oppfyller vilkårene for bostipend ved at flere gis mulighet til inntak til skoler som ligger langt fra hjemmet. Etter departementets vurdering vil en mulig økning begrenses av at de fleste elever erfaringsmessig ønsker å bo hjemme dersom de har mulighet til det.

2.5 Departementets forslag

Departementets forslag er å gi elever i videregående opplæring rett til et friere skolevalg på tvers av fylkesgrensene.

Departementet foreslår å endre opplæringsloven § 13-3 for å innføre en ubetinget plikt for fylkeskommunene til å finansiere skoletilbud i andre fylker og en plikt til å ta imot gjesteelever ved ledig kapasitet. Elevenes rettigheter utvides tilsvarende. Forslaget innebærer ingen endring i fylkeskommunenes plikt til å gi opplæringstilbud til elever som er bosatt i fylket, og fylkeskommunene kan prioritere egne elever foran elever fra andre fylker.

Videre forslås det at det tas inn en forskriftshjemmel i § 13-3 tredje ledd som gir departementet adgang til å gi forskrift om satser for refusjon for oppgjøret mellom vertsfylket og hjemfylket når elever tas inn til skoler i andre fylker enn hjemfylket. Dagens skyssregler er ikke begrenset til eget fylke, og fylkeskommunene vil ha plikt til å dekke skyssutgifter også ved inntak i andre fylker. Nærmere regler om hjemfylkets ansvar for å refundere skyssutgifter vil bli regulert i forskrift med hjemmel i opplæringsloven § 13-4 tredje ledd.

Forslaget innebærer at departementet vil være klageinstans også for avgjørelser om inntak av gjesteelever. Departementet foreslår i denne forbindelse endringer i opplæringsloven § 15-2 for å tydeliggjøre at begrensningen i klagemyndigheten i bestemmelsens tredje ledd bare gjelder avgjørelser om inntak i søkerens hjemfylke.

Reguleringen av inntaket av gjesteelever, fortrinnsrett og saksbehandling mv. vil bli gjort i forskrift med hjemmel i opplæringsloven § 3-1 åttende ledd. Den nærmere reguleringen av disse forholdene vil bli foreslått som endringer i forskrift til opplæringsloven i egen høring senere.

2.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvensene for fylkeskommunene vil avhenge av hvor mange elever som innvilges skoleplass i andre fylker. På kort sikt antas forslaget å gi begrenset økning i antall elever som får skoleplass i andre fylker. Forslaget vil gi fylkeskommunene forutsigbare økonomiske rammer og erfaring med hvor mange som søker seg til og fra fylkene. Dette kan på sikt medføre at fylkeskommuner med stor søking fra gjesteelever bygger ut sine tilbud, mens andre fylkeskommuner bygger ned sine tilbud. På lengre sikt kan derfor en ubetinget rett til gjesteelevgaranti medføre en økning i antall elever som får skoleplass i andre fylker.

Ettersom fylkeskommunene kan prioritere egne elever og avslå gjesteelever på bakgrunn av kapasitet, antas det at eventuelle dimensjoneringsutfordringer kun vil gjøre seg gjeldende i fylker som avgir elever. Dersom mange elever etter hvert får inntak i andre fylker, kan det innebære et økonomisk tap for fylkeskommunene som mister mange

elever, fordi det hindrer dem i å drive ressurseffektivt. Ettersom det på kort sikt forventes en begrenset økning i antall elever som gis inntak i andre fylker, vil forslaget på kort sikt ikke ha vesentlige kostnader for fylkeskommunen. På lengre sikt kan forslaget muligens ha økonomiske konsekvenser for fylkeskommunene. Utviklingen må derfor følges over tid.

Fylkeskommunene kan også få økte utgifter til skyss dersom elever får lengre reisevei enn de ville hatt til skole i eget fylke. Etter departementets vurdering er det likevel grunn til å tro at en eventuell økning blir marginal da det vil være en grense for hvor langt elevene vil være villige til å reise til og fra skolen. Dersom eleven får lang reisevei, vil eleven bli innlosjert nærmere skolen, og dermed ikke ha rett til dekning av skyssutgifter. Derimot kan forslaget på lengre sikt muligens innebære en økning i antall elever med rett til bostipend og reisestipend fra Lånekassen, og også utviklingen på dette området bør derfor følges over tid.

Den administrative ressursbruken i fylkeskommunene antas å gå ned. Årsaken til dette er at mens søknader til gjesteelevgaranti i dag behandles individuelt, innebærer forslaget en ubetinget rett til finansiering fra hjemfylke, og dermed mindre omfattende saksbehandling.

Mottakerfylker kan oppleve økt søknadsmengde, og innføring av en ny ordning vil i en oppstartsfase alltid medføre noe økt administrasjon. Samlet sett antas forslaget likevel å være mindre ressurskrevende å administrere enn dagens fylkesvise gjesteelevordninger.

På bakgrunn av dette legges det ikke opp til kompensering av fylkeskommunene som følge av lovendringen. Departementet vil derimot følge utviklingen over tid og jevnlig vurdere omfanget av elever som får inntak i andre fylker og hvilke økonomiske konsekvenser dette har for fylkeskommunene.

2.7 Forslag til ny lovtekst

Departementet foreslår at opplæringsloven § 13-3 skal lyde slik (endringer i kursiv):

§ 13-3 *Plikt for fylkeskommunen til å sørge for vidaregåande opplæring*

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til vidaregåande opplæring etter denne lova for alle som er busette i fylkeskommunen. *Fylkeskommunen har plikt til å gi tilbod til søkjarar frå andre fylke dersom fylkeskommunen har ledig kapasitet. Dersom søkjarar får skoleplass i andre fylke enn der søkjarane er busatt, skal heimfylket refundere utgiftene til vertsfylket.*

Fylkeskommunen skal gi tilbod til søkjarar utan rett etter § 3-1 eller § 4A-3.

Departementet gir forskrifter eller pålegg i enkelttilfelle om kven som skal reknast som busett i fylkeskommunen. *Departementet gir forskrift om satsar for refusjon når søkjarar er tekne inn til skolar i andre fylke enn der søkjarane er busatt.* Departementet kan påleggje fylkeskommunen å setje i gang vidaregåande opplæringstilbod som omfattar søkjarar frå andre fylke.

Fylkeskommunen skal planleggje og byggje ut det vidaregåande opplæringstilbodet under omsyn til blant anna nasjonale mål, ønska til søkjarane og det behovet samfunnet har for vidaregåande opplæring i alle utdanningsretningar og for ulike aldersgrupper, og under omsyn til ansvaret sitt for opplæring i fengsel og i sosiale og medisinske institusjonar og behovet for spesialundervisning.

Offentlege vidaregåande skolar skal vere fylkeskommunale. I særlege tilfelle kan staten eller ein kommune drive vidaregåande skolar. Kommunen må ha godkjenning frå departementet.

Departementet foreslår at opplæringsloven § 15-2 tredje ledd skal lyde slik (endringer i kursiv):

I samband med klage på inntak til vidaregåande opplæring i *heimfylket* kan departementet ikkje overprøve eit vedtak i fylkeskommunen om kva for utdanningsprogram på vidaregåande trinn 15 eller programområde på vidaregåande trinn 2 og 3, eller kva for skole ein søkjar skal takast inn på. For slike vedtak gjeld reglane om klageinstans i § 28 i forvaltningslova. Departementet er klageinstans for enkeltvedtak om inntak til eit særskilt utdanningsprogram på vidaregåande trinn 1 på grunnlag av sakkunnig vurdering.

2.8 Merknader til lovforslaget

Til § 13-3:

Nytt *første ledd andre punktum* innebærer at fylkeskommunen har plikt til å behandle søknader og ta imot søkere fra andre fylker dersom de har ledig kapasitet. Elevenes rettigheter utvides tilsvarende. Dersom det ikke er ledig kapasitet på det konkrete tilbudet en gjesteelev har søkt seg til, innebærer forslaget at fylkeskommunen kan avslå søknaden. Fylkeskommunen trenger da ikke tilby plass ved andre tilbud i fylket selv om disse har ledig kapasitet. Fylkeskommunen fastsetter selv den enkelte skoles kapasitet ut fra relevante faktorer som skolebygning, tilgjengelig personale, antall klasser og klassestørrelse. Departementet viser til vurderingen i avsnitt 2.4.3.

Nytt *første ledd tredje punktum* innebærer en plikt for fylkeskommunen til å refundere vertsfylkets utgifter dersom elever som er bosatt i fylket, får inntak til skoler i andre fylker. Forslaget om plikt til å finansiere skoleplasser i andre fylker, er ikke ment å fritta fylkeskommunen fra plikten til å oppfylle retten til videregående opplæring for elever som er bosatt i deres fylke. Forslaget fritar heller ikke fylkeskommunen fra plikten til å sørge for formidling av læreplasser og tilskudd til lærebedrifter. Fylkeskommunen vil videre fortsatt være ansvarlig for å tilby Vg3 i skole dersom de ikke klarer å finne læreplass til elever som er bosatt i deres fylke. Departementet viser til vurderingen i avsnitt 2.4.2.

Nytt *tredje ledd andre punktum* innebærer en hjemmel for departementet til å gi forskrift om satser for refusjon ved inntak av gjesteelever. Forskriftshjemmelen må ses i sammenheng med forslaget i første ledd andre punktum om at fylkeskommunen har plikt

til å refundere vertsfylkets utgifter dersom elever som er bosatt i fylket, får inntak til skoler i andre fylker. Departementet viser til vurderingen i avsnitt 2.4.2.

Til § 15-2:

Endringen i *tredje ledd første punktum* innebærer at begrensningen i departementets klagemyndighet bare gjelder for avgjørelser om inntak i det fylket hvor eleven er bosatt. Endringen må ses i sammenheng med at elever gis rett til inntak til skoler i andre fylker, og at reglene om klageinstans derfor også vil gjelde for slike avgjørelser. Fylkeskommunens plikter og elevenes rett til inntak vil utgjøre rammene for hva departementet kan overprøve ved klage på avgjørelser om inntak i andre fylker. Departementet viser til vurderingen i avsnitt 2.4.4.

3 Mulighet til å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring

Forslaget legger til rette for kommuner og fylkeskommuner som vil tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har gjennomført grunnskolen, men som av ulike årsaker ikke har et godt nok faglig grunnlag til å starte eller gjennomføre videregående opplæring. Et eksempel på dette kan være ungdommer som kom til Norge på slutten av opplæringspliktig alder og som derfor ikke har fått all den grunnskoleopplæringen de behøver. Et annet eksempel er ungdommer som på grunn av sykdom har gått glipp av mye opplæring i grunnskolen. Ved å gi disse ungdommene mer grunnskoleopplæring, øker sannsynligheten for at de klarer å følge undervisningen på videregående nivå og dermed gjennomfører videregående opplæring.

3.1 Bakgrunnen for forslaget

I regjeringens politiske plattform (*Sundvolden-erklæringen*) er det understreket at det er viktig for regjeringen å motvirke frafall og sikre at stadig flere elever fullfører og består videregående opplæring. I *Sundvolden-erklæringen* står det: «*Hovedutfordringen i norsk skole er at for mange for elever ikke tilegner seg disse [grunnleggende] ferdighetene. Det er en viktig årsak til at mange faller fra eller ikke består videregående opplæring. Regjeringen vil sette inn tiltak for at flere skal tilegne seg grunnleggende ferdigheter.*»

Det er en kjent sammenheng mellom et svakt faglig grunnlag fra grunnskolen og høy risiko for frafall i videregående opplæring.⁶ Det er identifisert en særlig høy risiko for frafall blant minoritetsspråklige ungdommer med kort botid i Norge. Mens gjennomsnittet for gjennomføring i videregående skole er ca. 70 prosent, er dette lavere blant elever med innvandrerbakgrunn. Det er dessuten en tydelig sammenheng mellom gjennomføring og botid. Færre enn halvparten av elevene med fire år eller kortere botid gjennomførte

⁶ Se blant annet rapport 3/11 *Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring* (SØF 2011) og Utdanningsspeilet 2014, kapittel 6.3.

videregående opplæring i løpet av fem år.⁷ Botid har også mye å si for læringsresultater og mestringsnivå.⁸

For ungdommer med kort botid i Norge kan nettopp det at de bare mottok få år med grunnskoleopplæring være årsaken til at de ikke gjennomfører videregående. De har ofte ikke opparbeidet seg et godt nok faglig grunnlag til å gjennomføre videregående opplæring. Særlig vil manglende ferdigheter i norsk muntlig og skriftlig være en utfordring i nær alle fagene de skal gjennom i videregående opplæring.

Etter dagens regelverk vil elevene gjennomføre og få vitnemål fra grunnskolen selv om de bare går i grunnskolen i kort tid, uavhengig av karakter i fagene. En elev som kommer til Norge i ungdomsskolealder og for eksempel bare får to år opplæring i norsk grunnskole, får vitnemål og rett til videregående opplæring. Elevene kan til og med mangle grunnlag for vurdering i ett eller flere fag, men vil likevel ha fullført grunnskolen og kan starte videregående opplæring. Når de er over opplæringspliktig alder (16 år) og grunnskolen er fullført, har de etter dagens regelverk heller ikke rett til mer grunnskoleopplæring eller mulighet til å ta opp igjen fag fra grunnskolen. I stedet har de rett til videregående opplæring. Dette gjelder selv om de reelt sett har et så svakt faglig grunnlag at de vil ha store problemer med å følge undervisningen og gjennomføre videregående opplæring.

Kommuner og fylkeskommuner som ønsker å bidra til at den enkelte elev har et best mulig utgangspunkt for å starte opp og gjennomføre videregående opplæring, bør etter departementets mening kunne gjøre dette. Det er ikke gunstig verken for den enkelte eller for samfunnet at elever starter i videregående opplæring med så svake faglige forutsetninger at dette i seg selv utgjør en høy risiko for frafall og redusert gjennomføring.

Departementet vil endre dagens regelverk for å legge til rette for at det kan tilbys mer grunnskoleopplæring til de som har behov for det, og at denne opplæringen kan gi grunnlag for karakterer. Behovet for mer grunnskoleopplæring skal knyttes til den enkeltes mulighet til å følge undervisningen på videregående nivå og fullføre videregående opplæring.

3.2 Gjeldende rett

Alle barn har rett og plikt til grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-1. Den som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har rett til videregående opplæring, jf. § 3-1. Grunnskolen anses fullført når eleven skrives ut og får vitnemål, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-40. Elevene skal ha vitnemål uavhengig av om det er tilstrekkelig grunnlag for å sette karakter i de enkelte fagene eller ikke.

⁷ Tall fra SSB for elever som startet i videregående opplæring i 2006.

⁸ Se statistikk over innvandrere i grunnsopplæringen 2014 fra Utdanningsdirektoratet: Tall fra nasjonale prøver viser at elever med innvandrerbakgrunn på laveste mestringsnivå reduseres med botid. Tall på grunnskolepoeng viser også at disse påvirkes positivt av botid.

Opplæringsloven er ikke til hinder for at elever tilbys ekstra år i grunnskolen. Muligheten er omtalt i Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) kapittel 7.4.1 og 31. Dette forutsetter imidlertid at eleven enda ikke har fått skrevet ut vitnemål fra grunnskolen, og eleven må dessuten følge den vanlige fag- og timefordelingen og kompetansemålene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet for ordinær grunnskoleopplæring.

Opplæringsloven er heller ikke til hinder for at kommuner tilbyr mer opplæring på grunnskolenivå til ungdommer som har fullført grunnskolen, men kommunen vil ikke kunne gi karakterer som blir ført på vitnemålet fra grunnskolen.

Opplæringsloven § 4A-1 gir rett til grunnskoleopplæring for voksne som trenger slik opplæring og som ikke har rett til videregående opplæring etter § 3-1. Grunnskoleopplæring etter § 4A-1 følger ikke samme fag- og timefordelingen som ordinær grunnskoleopplæring. Grunnskoleopplæring for voksne omfatter til vanlig de fagene den voksne trenger for å få fullført grunnskoleopplæring for voksne, jf. forskrift til opplæringsloven § 4-33. Dette er fagene norsk, engelsk, matematikk, og to av fagene naturfag, samfunnsfag og KRLE. Grunnskoleopplæring for voksne gir rett til vurdering og vitnemål som dokumenterer deres kompetanse i de ulike fagene deltakerne har hatt, jf. forskrift til opplæringsloven kapittel 4. Dette gjelder også for voksne deltakere som tidligere har fått vitnemål fra grunnskolen.

3.3 Departementets vurderinger

3.3.1 Innledning

Det er et viktig mål at flest mulig skal gjennomføre videregående opplæring. Fra forskning vet vi at det har negative konsekvenser å avbryte videregående opplæring.⁹ Dette gjelder både for den enkelte og samfunnet.

Departementet mener det er behov for tiltak som kan hindre frafall og gi bedre gjennomføring i videregående opplæring, særlig blant minoritetsspråklige ungdommer med kort botid i Norge. Forskning viser at gjennomføring i videregående opplæring er vesentlig lavere blant ikke-vestlig innvandrerungdom enn blant ungdommer fra majoritetsbefolkningen. For ungdommer som kom til Norge i ungdomsskolealder, er det bare omtrent halvparten som fullfører videregående opplæring innen de fyller 30 år.¹⁰

En av årsakene til de spesielt lave gjennomføringstallene blant minoritetsspråklige med kort botid i Norge, er at flere av dem starter videregående opplæring med et for svakt faglig grunnlag, både i norsk og andre fag. Som en konsekvens av at minoritetsspråklige med kort botid har mottatt få år med grunnskoleopplæring, har de ikke rukket å opparbeide seg gode nok ferdigheter til å følge undervisningen og gjennomføre

⁹ Se blant annet NIFU-Rapport 1/2014 *Utdanning lønner seg*, Eifrid Markussen

¹⁰ Tall fra SSB.

videregående opplæring på en god måte. Det er en kjent sammenheng mellom et svakt faglig grunnlag fra grunnskolen og høy risiko for frafall i videregående opplæring. Å styrke ferdighetene og kompetansen fra grunnskolen vil derfor være positivt for den enkeltes forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring.

3.3.2 Ordninger som skal bidra til at minoritetsspråklige barn og unge som er nyankomne i Norge fullfører grunnopplæring

Det kommer hvert år minoritetsspråklige barn og ungdommer til Norge som har rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Avhengig av hvor gamle barna er når de kommer, hvor de kommer fra og hvor mye skolegang de har hatt før de kom, vil de møte på ulike typer utfordringer i den norske skolen. For de som kommer til Norge relativt sent i barndommen, vil det være særskilte utfordringer med å måtte lære seg norsk på kort tid. Antall barn og unge som kommer til Norge varierer fra år til år. På landsbasis har det de siste årene kommet ca. 1200–1350 barn i ungdomsskolealder fra landgrupper som gir grunn til å anta at de vil ha store utfordringer i norsk skole.¹¹

Elever som kommer sent til Norge kan dra nytte av følgende ordninger i dagens regelverk:

- Særskilt språkopplæring: Elevene med et annet morsmål enn norsk eller samisk, har rett til særskilt språkopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. opplæringsloven §§ 2-8 første ledd og 3-12 første ledd.
- Innføringstilbud: Kommuner og fylkeskommuner kan organisere særskilte innføringstilbud for nyankomne elever, jf. opplæringsloven §§ 2-8 femte ledd og 3-12 femte ledd.
- Ekstra år i grunnskolen: Kommunen kan innvilge eleven ekstra år i grunnskolen, jf. opplæringsloven § 2-1 og Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) kapittel 7.4.1 og 31. Se ovenfor om dette.
- Ta fag på videregående nivå: Elever i grunnskoleopplæring, enten ordinær eller spesielt organisert for voksne, kan ta fag på videregående nivå, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-15. Dette gjør det mulig for de som er i gang med grunnskoleopplæring å ta fag på videregående nivå dersom dette passer deres faglige nivå og behov.
- Ekstra år med videregående opplæring: Elever med særskilt språkopplæring etter § 3-12 første ledd kan ha rett til inntil to år ekstra i videregående opplæring dersom elever trenger det for å nå sine opplæringsmål, jf. opplæringsloven § 3-1 femte ledd.

Selv om det finnes ulike ordninger som kan være til støtte for minoritetsspråklige elever, er dette en differensiert gruppe med ulike behov. Erfaring viser at det ofte er særlig utfordrende å finne gode løsninger i skjæringspunktet mellom grunnskoleopplæring og

¹¹ Tall fra SSB viser at det i 2012, 2013 og 2014 ankom hhv. 1 360, 1 322 og 1 183 barn mellom 13-15 år fra Øst-Europa, Afrika, Asia, Sør-Amerika, Mellom-Amerika og Oseania til sammen.

videregående opplæring for minoritetsspråklige ungdommer som har kommet til Norge sent i skoleløpet. Mulighetene som ligger i dagens regelverk, dekker ikke alle problemstillingene denne gruppen står overfor.

3.3.3 Erfaringer fra forsøksprosjekter

Det er gjennomført ulike forsøksprosjekter som har hatt til formål å gi minoritetsspråklige ungdommer som har fullført grunnskolen, et bedre faglig grunnlag for å gjennomføre videregående opplæring.

«Kombinasjonsklasser» ved Thor Heyerdahl videregående skole

I et forsøk der Vestfold fylkeskommune og Larvik kommune samarbeider, er det opprettet egne klasser der relativt nyankomne minoritetsspråklige elever har fått et særskilt tilbud. Dette har ikke vært tradisjonelle innføringsklasser, men et tilbud der elevene fysisk har vært på Thor Heyerdahl videregående skole, i egne «kombinasjonsklasser». Tilbudet har bestått av målrettet norskopplæring, samtidig som elevene har kombinert grunnskoleopplæring i seks fag med å kunne ta fag på videregående nivå enten som elev, eller ved hospitering. Elevene har kunnet forbedre sine grunnskolevitnemål. Ordningen har vært frivillig, og elevene har kunnet gå i opptil to år i kombinasjonsklassen. Elevene har ikke brukt av sin rett til videregående opplæring når de har gått i kombinasjonsklassen.

Det er kommunen som har hatt ansvar for grunnskoleopplæringen i tilbudet. Fylkeskommunen har stilt med lokaler. Både kommunen og fylkeskommunen har finansiert ordningen og tilbudt lærerressurser mv.

Forsøket har vært vellykket i den forstand at det er registrert betydelig lavere frafall og lavere omvalgsprosent blant elever som har deltatt i ordningen. Elevene har rapportert at å få grunnskoleopplæring mens de går på en videregående skole har vært viktig både for deres læringsprestasjoner og deres sosiale tilhørighet i en ungdomsgruppe. Tradisjonelle voksenopplæringstilbud oppfattes av elevene ikke å gi like god effekt faglig eller på elevenes integrering.¹²

Forsøket ble i første omgang gjennomført i perioden 2011/2012 til 2013/2014. På bakgrunn av at resultatene er så gode og interessante, er forsøket utvidet til og med skoleåret 2016/2017.

«Forberedende kurs» i Telemark fylkeskommune

Telemark fylkeskommune fikk høsten 2014 innvilget en forsøksordning med formål å styrke minoritetsspråklige elevers faglige grunnlag for å gjennomføre videregående opplæring. Målgruppen er den samme som i Vestfold, nemlig minoritetsspråklige elever

¹² Kilde: Evaluering av forsøket fra oktober 2014.

som er over opplæringspliktig alder og har rett til videregående opplæring, men som har behov for mer grunnskoleopplæring for å kunne gjennomføre videregående.

Ordningen skiller seg fra forsøket i Vestfold ved at det i Telemark er fylkeskommunen, og ikke en kommune, som skal tilby grunnskoleopplæring og mulighet til å forbedre grunnskolekarakterene. Da forsøket ble innvilget ble det derfor understreket at fylkeskommunen måtte sørge for å ha undervisningspersonale som er kvalifisert til å undervise i grunnskoleopplæring for voksne, og sikre at de har tilstrekkelig kompetanse til å sluttvurdere på grunnskolenivå.

I søknaden om forsøk legger fylkeskommunen vekt på at tilbudet de vil etablere, er et tilbud som skal gi elevene et bedre faglig grunnlag for videregående opplæring, og dessuten vil høyere poengsum på grunnskolevitnemålet gjøre det mulig for elevene å komme inn på det utdanningsprogrammet de ønsker seg. Kombinasjonen av motivasjon og mestring anses viktig for å gjennomføre og bestå videregående opplæring. Videre er fylkeskommunen opptatt av at tilbudet legges til en videregående skole. Der kan elevene være i et norskspråklig miljø med ungdommer på sin egen alder, og ha mulighet til å hospitere i fag på videregående nivå.

Forsøket er innvilget fra og med 1. januar 2015 og ut skoleåret 2016/2017. Etter hva departementet kjenner til, tilbys de forberedende kursene ved tre videregående skoler i fylket.

Felles for forsøkene er blant annet at det er grunnskoleopplæring for voksne

Felles for begge forsøkene er at tilbudet til elevene

- er et tilbud om grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. Dette er et avvik fra dagens opplæringslov § 4A-1 første ledd.
- er grunnskoleopplæring *for voksne*, som i prinsipp betyr at ikke alle fag er omfattet og at det ikke er nødvendig å følge ordinær fag- og timefordeling. Fagene som tilbys i forsøkene er norsk, matte, engelsk, samfunnsfag, naturfag og kroppsøving.
- gir rett til (ny) vurdering i fagene, og at nye karakterer føres på elevens grunnskolevitnemål. I dagens regelverk finnes det ingen mulighet til å forbedre karakterer på grunnskolevitnemålet.
- ikke bruker av elevens rett til videregående opplæring. Etter å ha gått i Kombinasjonsklassen eller Forberedende kurs har elevene fortsatt rett til videregående, jf. opplæringsloven § 3-1.
- er et tilbud om grunnskoleopplæring, men fysisk plassert på en videregående skole.

En vesentlig forskjell mellom de to forsøkene er hvilket forvaltningsorgan som har ansvar for grunnskoleopplæringen. I Vestfold følges opplæringslovens normale system med at det er kommunen som har ansvar for grunnskoleopplæringen, jf. opplæringsloven § 13-1. I Telemark går forsøket derimot ut på et avvik fra dette, og det er fylkeskommunen som er

ansvarlig for tilbudet. I Telemark ønsket man å forsøke denne løsningen for at tilbudet skulle kunne gis uavhengig av hvilken kommune innad i fylket elevene er bosatt i.

3.3.4 Mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring til de som behøver det

Det finnes ungdommer som har et behov for mer grunnskoleopplæring til tross for at grunnskolen formelt er fullført. Uten mer grunnskoleopplæring har de svake forutsetninger for å kunne følge undervisningen i videregående opplæring. I dag kan kommunen, før eleven skrives ut av grunnskolen og får sitt grunnskolevitnemål, innvilge eleven ytterligere ordinær grunnskole. Departementet mener imidlertid at et «ellefte» år ikke bør være det eneste kommunene kan tilby.

Departementet vil utvide handlingsrommet i loven slik at de som har behov for det, kan få tilbud om mer grunnskoleopplæring. Mer grunnskoleopplæring vil gi mulighet til å bedre sin kompetanse i grunnskolefagene og til å få kompetansen dokumentert på vitnemålet fra grunnskolen. Tilbudet bør, i større grad enn muligheten til ytterligere grunnskoleår, imøtekomme de utfordringene ungdommene det gjelder står overfor både faglig og sosialt. Departementet anser at forsøkene i Vestfold og Telemark peker på noen sentrale problemstillinger som det ikke finnes tilfredsstillende løsninger for innenfor dagens regelverk, og som departementet derfor mener bør løses gjennom en regelverksendring.

I et tilbud om mer grunnskoleopplæring for ungdommer med behov for dette, vil det for det første være nødvendig å kunne avvike fra læreplanverket og progresjonen i det vanlige grunnskoleopplæringsløpet. Både Vestfold og Telemark har som vist ovenfor, ønsket seg samme komprimerte pakke med fag som i «voksen-løpet» (norsk, matte, samfunnsfag og naturfag) samt kroppsøving, gitt i et tilbud med høyt læringstrykk og stor oppmerksomhet når det gjelder norskferdigheter.

For det andre bør det i slike tilbud være mulig for deltakerne å kunne forbedre grunnskolevitnemålet. Ved å forbedre karakterene vil deltakerne oppleve en bekreftelse på innsatsen de legger ned, og det vil dessuten kunne påvirke deres mulighet til å komme inn på det utdanningsprogrammet de ønsker seg. Utsiktene om et forbedret grunnskolevitnemål kan dermed fungere som et insitament til å velge å delta på ordningen, framfor å starte rett i videregående uten egentlig å ha forutsetninger for å klare det. Etter departementets vurdering vil ikke denne muligheten til å forbedre karakter være urimelig overfor andre elever da et tilbud om mer grunnskoleopplæring bare skal kunne gis til de som står i fare for å falle fra og ikke klare å gjennomføre videregående opplæring.

For det tredje er en viktig forutsetning for oppslutningen rundt tilbudene i henholdsvis Vestfold og Telemark at elevene ikke bruker av sin rett til tre års videregående opplæring (jf. opplæringsloven § 3-1). Det er også viktig at tilbudene er frivillige og gratis. I tillegg kommer det som er nevnt ovenfor om fysisk plassering av tilbudene, muligheten til å ta fag på videregående nivå mv.

Basert på forsøkene som er gjennomført, anser departementet at det er hensiktsmessig å åpne for at det kan tilbys mer grunnskoleopplæring til ungdommer som har behov for dette. Behovet skal knyttes til den enkeltes mulighet til å fullføre videregående opplæring. Departementet anser at muligheten til mer grunnskoleopplæring bør knyttes til ordningen med grunnskoleopplæring for voksne, jf. § 4A-1, ved at virkeområdet for denne paragrafen utvides. Departementet anser videre at deltakerne bør gis mulighet til å få sin kompetanse vurdert og dokumentert, og at karakterene blir ført på deres vitnemål fra grunnskolen.

3.3.5 Begrensninger i muligheten til å tilby mer grunnskoleopplæring

Departementet mener at regelverket bør åpne for at skoleeier skal kunne gi ungdommer som har fullført grunnskolen, et tilbud som kan gjøre dem bedre rustet til å starte opp og følge undervisningen på videregående nivå. Departementet ønsker å utvide virkeområdet i § 4A-1 for å legge til rette for at det kan tilbys mer grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring, og at opplæringen skal gi grunnlag for å få karakteren oppført på vitnemålet.

At tilbudet faller innenfor grunnskoleopplæring for voksne, betyr at det ikke vil følge den ordinære fag- og timefordelingen for grunnskolen. Et tilbud etter § 4A-1 vil til vanlig omfatte færre fag, og gi større frihet til å konsentrere opplæringen om det den enkelte kan ha størst behov for i videregående opplæring. Det innebærer dessuten at tilbudet blir å regne som grunnskoleopplæring etter kapittel 4A i opplæringsloven, og at deltakerne dermed ikke bruker av sine rettigheter til videregående opplæring etter § 3-1. Et tilbud regulert i § 4A-1 vil også være gratis for de som deltar. Videre finnes det et rammeverk blant annet knyttet til saksbehandlingsregler og læreplaner som vil sikre deltakerne et forutsigbart, likeverdig og kvalitativt godt tilbud. Grunnskoleopplæring for voksne vil dessuten være et opplæringstilbud etter opplæringsloven, og deltakernes kompetanse vil bli vurdert og karakterene ført på deres grunnskolevitnemål.

Mer grunnskoleopplæring – en rettighet for den enkelte eller en mulighet for skoleeier?

Departementet har vurdert om grunnskoleopplæring etter § 4A-1 bør være en rettighet for ungdommer. Dette vil i tilfelle innebære en korresponderende plikt for skoleeier.

Argumentet for å gjøre det til en rettighet er at dette sikrer en lik tilgang for alle uavhengig av hvilken kommune de bor i. Argumentet i den andre retningen er derimot at det er så store variasjoner i en kommune eller fylkeskommunes størrelse og hvor mange potensielle deltakere det er tale om, at særlig små skoleeiere kan få problemer med å oppfylle et slikt krav.

Departementet har kommet til at det ikke bør innføres en plikt for skoleeier til å ha tilbud om mer grunnskoleopplæring. Derimot bør loven åpne for at skoleeiere som ønsker det, har en mulighet til å etablere denne typen opplæringstilbud. Spørsmålet om det skal etableres slike tilbud må etter departementets mening løses lokalt. Departementet viser til

innføringstilbudene hjemlet i opplæringsloven §§ 2-8 og 3-12, som bygger på samme frihet for skoleeierne.

Opplæringstilbud om mer grunnskoleopplæring etter § 4A-1 skal være gratis for deltakerne. Skoleeiere som vil tilby dette, må derfor dekke kostnadene til tilbudet selv. Deltakerne vil ikke ha rett til utdanningsstøtte som om de hadde vært i videregående opplæring, og departementet anser heller ikke at det er aktuelt med utdanningsstøtte slik voksne i tilbud etter § 4A-1 første ledd kan få.¹³

Departementet vil for øvrig ikke endre retten til skyss etter opplæringsloven § 4A-7. Dette betyr at deltakerne i et tilbud om mer grunnskoleopplæring etter forslaget her ikke har rett til skyss etter første ledd ettersom de har fullført grunnskolen. Skoleeier kan likevel tilby skyss som en del av tilbudet om mer grunnskoleopplæring. Rett til skyss etter § 4A-7 andre ledd, for deltakere som har behov for skyss på grunn av funksjonshemming, sykdom eller skade, gjelder for alle som får opplæring etter kapittel 4A i loven. Denne retten gjelder derfor også for dem som får opplæring etter nye § 4A-1 andre ledd.

Hvilke skoleeiere skal kunne tilby dette?

I forsøkene som er gjennomført, har tilbudene blitt til i tett samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. I evalueringen av forsøket i Vestfold har det tette samarbeidet og forankringen av felles mål og innsats blitt pekt ut som avgjørende for de gode resultatene som er oppnådd. Departementet antar at i den grad denne typen tilbud blir realisert vil det skje som et samarbeid mellom en fylkeskommune og en eller flere kommuner, på bakgrunn av en felles målsetting om å hjelpe disse ungdommene på en god og effektiv måte.

Etter dagens lov er det i hovedsak kommunen som har ansvar for grunnskoleopplæringen. Dette gjelder både ordinær grunnskoleopplæring (§ 13-1) og grunnskoleopplæring for voksne (§ 4A-4). Det finnes imidlertid særregler om grunnskoleopplæring for barn i barneverninstitusjoner (§ 13-2) og helseinstitusjoner (§ 13-3a) samt for innsatte i fengsler (§ 13-2a). For alle disse gruppene er det fylkeskommunen som har plikt til å sørge for grunnskoleopplæring.

Departementet har vurdert om en utvidet mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring etter § 4A-1 andre ledd bør være forbeholdt kommunene, eller om også fylkeskommuner bør kunne tilby tilsvarende opplegg.

På den ene siden taler dagens ansvarsfordeling for at det er kommunene som fortsatt bør ha ansvar for tilbud om grunnskoleopplæring. Det er kommunene som sitter med kompetanse og erfaring på dette området. Dette gjelder både selve opplæringen etter

¹³ Departementet vil presisere dette gjennom en endring i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte § 4-1 bokstav c.

læreplaner for grunnskoleopplæring, men også regelverket om vurdering og vitnemål for grunnskolen.

På den andre siden gjelder forslaget ungdommer som er i en aldersgruppe som fylkeskommunen normalt har ansvar for. Fylkeskommunen kan dessuten ha større insentiver enn kommunene til å igangsette tilbudet, ettersom deltakerne ellers som regel vil være fylkeskommunens elever, men da i ordinære videregående løp. Dersom fylkeskommunen initierer tilbudet, kan det dessuten potensielt nå mange flere deltakere, noe som kan være en forutsetning for at tilbudet realiseres. Dette er særlig relevant med tanke på at en del kommuner er små enheter og at kapasitet og behov for denne typen tilbud vil variere. Fylkeskommunens tilbud vil derimot kunne være rettet mot ungdommer i alle fylkets kommuner, og rekrutteringsgrunnlaget for tilbudet vil dermed være mer stabilt. Når det gjelder fylkeskommunes kompetanse og erfaring med grunnskoleopplæring og rammene for dette, viser departementet til at fylkeskommunen allerede er faglig og administrativt ansvarlig for grunnskoleopplæring for ungdommer i helse- og barneverninstitusjoner, samt i fengsler.

Departementet har ved utformingen av forslaget lagt avgjørende vekt på at dette skal være en mulighet for skoleeiere som ønsker å tilby et opplæringstilbud til de som har behov for det. Dette taler for at avgjørelsen om hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for tilbudet, bør kunne tas lokalt ut fra de konkrete lokale forholdene. Departementet foreslår derfor at muligheten til å tilby mer grunnskoleopplæring ikke begrenses til kommuner, men at både kommuner og fylkeskommuner gis mulighet til dette. Departementet imøteser imidlertid hørings svar på spørsmålet. Departementet venter også på evalueringen av forsøket i Telemark.

Departementet anser at ettersom skoler godkjent etter friskoleloven, ikke tilbyr opplæringstilbud etter opplæringsloven kapittel 4A, er det ikke aktuelt at friskoler omfattes av lovendringen.

Hvem skal være målgruppen for skoleeiers tilbud om mer grunnskoleopplæring?

Ovenfor er det pekt på særlige utfordringer for minoritetsspråklige ungdommer som kommer til Norge sent i sitt grunnskoleløp.

Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig å avgrense tilbudet om mer grunnskoleopplæring etter § 4A-1 til denne gruppen, og hvordan gruppen eventuelt skal avgrenses. Det er mulig å tenke seg ulike avgrensende kriterier som for eksempel grunnskolepoeng, IV (ikke vurderingsgrunnlag) i ett eller flere fag fra grunnskolen, botid i Norge el.

Departementet har imidlertid kommet til at ettersom en skoleeier står fritt til å velge om den vil tilby mer grunnskoleopplæring, er det også mest hensiktsmessig at skoleeier vurderer om den enkelte har behov for mer dette. Departementet legger derfor ikke opp til sentralt fastsatte kriterier for hvem som kan gis tilbud om mer grunnskoleopplæring.

Behovet for mer grunnskoleopplæring må likevel knyttes til den enkeltes mulighet til å fullføre videregående opplæring. Vurderingen skal knyttes til det faglige nivået og hvilke forutsetninger deltakeren har for å kunne starte opp og følge undervisningen i videregående opplæring. Det er ungdommens behov for mer grunnskoleopplæring som skal være vurderingstema. At noen ønsker å forbedre grunnskolekarakterene for å komme inn på et bestemt opplæringstilbud på videregående, kan ikke tillegges vekt. Det samme gjelder betraktninger om at inntak til et bestemt opplæringstilbud vil øke sannsynligheten for at en elev fullfører videregående opplæring.

Departementet antar at dette som regel vil være minoritetsspråklige ungdommer som på grunn av kort botid i Norge ikke har rukket å oppnå tilstrekkelige ferdigheter i norsk og andre fag. Samtidig vil departementet ikke utelukke at også andre kan ha tilsvarende behov, og ønsker ikke at regelverket skal være til hinder for et tilbud til disse. Et eksempel på ungdommer som kan ha behov for mer grunnskoleopplæring, er ungdommer som har vært alvorlig syke store deler av sin tid i grunnskolen.

3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres en mulighet for kommuner og fylkeskommuner til å tilby mer grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 til ungdommer som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. Tilbudet kan rettes mot de skoleeieren anser at har behov for mer grunnskoleopplæring. Behovet for mer grunnskoleopplæring skal knyttes til den enkeltes mulighet til å fullføre videregående opplæring. Vurderingen skal knyttes til hvilke forutsetninger vedkommende har for å kunne starte opp og følge undervisningen i videregående opplæring.

Departementet foreslår at virkeområdet i opplæringsloven § 4A-1 utvides. Gjennom endringen som foreslås, vil det legges til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan tilby mer grunnskoleopplæring til ungdommer som har fullført grunnskolen og som derfor har rett til videregående opplæring. Gjennom tilbudet kan den enkelte deltakeren styrke sine faglige ferdigheter og forbedre grunnskolekarakterene sine. Skoleeieren avgjør selv om de vil tilby mer grunnskoleopplæring og *hvem* som skal omfattes av tilbudet.

3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ikke i seg selv ha økonomiske og administrative konsekvenser.

Lovendringen vil innebære en mulighet for kommuner og fylkeskommuner til å tilby mer grunnskoleopplæring til de som har behov for dette. Det foreslås ingen plikt for kommuner eller fylkeskommuner til å ha denne typen tilbud. Dersom en kommune eller fylkeskommune velger å bruke muligheten i loven og tilby mer grunnskoleopplæring, må kostnadene ved dette dekkes innenfor gjeldende ramme.

Erfaring fra forsøkene viser at det kan være gode grunner for kommuner og fylkeskommuner til å samarbeide om disse tilbudene. Dette gjelder også de økonomiske sidene av tilbudene. Forskning viser at både den enkelte, men også samfunnet som helhet kan tjene på en reduksjon i frafall og at flere gjennomfører videregående opplæring. Blant annet kan det redusere omfanget av bruken av offentlige trygde- og stønadsordninger.¹⁴ Helhetlige og langsiktige beregninger og analyser kan derfor med fordel legges til grunn når kommuner og fylkeskommuner vurderer samarbeid om mer grunnskoleopplæring for å styrke gjennomføringen i videregående.

3.6 Forslag til ny lovtekst

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

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

Nåværende andre og tredje ledd blir tredje og fjerde ledd.

3.7 Merknader til lovforslaget

Til § 4A-1

Med et nytt *andre ledd* utvides paragrafens virkeområde. Nytt andre ledd gjør det mulig for kommuner og fylkeskommuner å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring etter lovens § 3-1.

Deltakere i tilbud om mer grunnskoleopplæring etter nytt andre ledd må oppfylle to kriterier. For det første må de ha rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. Dette innebærer at de må ha fullført grunnskolen og at de ikke har brukt opp retten til videregående opplæring for ungdom. De som er over 25 år, kan ha rett til grunnskoleopplæring for voksne etter § 4A-1 første ledd.

Det andre kriteriet er at skoleeieren må anse at vedkommende har behov for mer grunnskoleopplæring. Behovet for mer grunnskoleopplæring skal knyttes til den enkeltes mulighet til å fullføre videregående opplæring. Vurderingen skal knyttes til det faglige nivået og hvilke forutsetninger han eller hun har for å kunne starte opp og følge undervisningen på videregående nivå, for dermed å klare å fullføre videregående opplæring. Det er den enkelte ungdommens behov for mer grunnskoleopplæring, og ikke bare et ønske om bedre grunnskolekarakterer eller -poeng, som skal være tema når behovet skal vurderes.

¹⁴ Se blant annet «Kostnader av frafall i videregående opplæring» fra Senter for økonomisk forskning AS, 2009.

De som deltar i et tilbud om mer grunnskoleopplæring etter andre ledd, blir å regne som deltakere etter kapittel 4A i opplæringsloven, og bruker ikke av sin rett til tre år videregående opplæring etter § 3-1. Et tilbud etter § 4A-1 andre ledd vil være gratis for deltakerne. De øvrige bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 4A gjelder så langt de passer. Opplæringen vil være grunnskoleopplæring etter opplæringsloven. De som benytter tilbud om mer grunnskoleopplæring, skal ha mulighet til å få dette dokumentert på vitnemålet fra grunnskolen.

Departementet viser for øvrig til vurderingene i avsnitt 3.3.

4 Klargjøring av når opplæringsplikten opphører ved utenlandsopphold

Forslaget går ut på å fastsette en eksplisitt tidsgrense i opplæringsloven for når plikten til grunnskoleopplæring i Norge opphører ved utenlandsopphold.

4.1 Bakgrunnen for forslaget

Barn i opplæringspliktig alder kan reise til utlandet av ulike årsaker. Det kan for eksempel være ferieopphold, at barnet følger foreldrene som i en periode arbeider i utlandet, ønske om å benytte et skoletilbud som ikke er tilgjengelig i Norge eller at barnet skal bo en periode i et annet land for å bli kjent med kulturen og lære seg språket der. Opplæringslovens ordlyd sier ikke noe om når opplæringsplikten i Norge opphører ved utenlandsopphold. Ettersom brudd på opplæringsplikten kan straffes med bøter, mener departementet det er prinsipielt viktig at pliktens grenser i forbindelse med utenlandsopphold klargjøres.

4.2 Gjeldende rett

Ifølge opplæringsloven § 2-1 inntreffer opplæringsplikten når et opphold i Norge har vart i tre måneder. Ordlyden sier imidlertid ikke noe om når opplæringsplikten opphører ved utreise fra landet. Følgende framgår av opplæringslovens forarbeider¹⁵:

«Norske borgarar som buset seg i utlandet, har ikkje rett og plikt til grunnskoleopplæring etter norsk lov. Personar busette i Norge som tek kortare ferieopphald og liknande i utlandet, må ein derimot rekne med er omfatta av grunnskoleplikta, slik at det i desse tilfella må søkjast om permisjon.»

Ut fra forarbeidene er det naturlig å legge til grunn at opplæringsplikten etter opplæringsloven gjelder ved utenlandsopphold så lenge barnet har bosted i Norge. Spørsmålet blir da hvordan opplæringslovens bostedsbegrep skal forstås i denne sammenheng.

¹⁵ Ot. prp. nr. 46 (1997–1998) s. 153.

I en artikkel fra 2007, *Hvor bor vi?*¹⁶, skriver Inge Lorange Backer at i norsk rettspraksis har bostedsbegrepet et skiftende innhold, avhengig av sammenhengen det brukes i. Dette medfører at heller ikke et forvaltningsvedtak om hvor en person skal være folkeregistrert, jf. folkeregisterloven med tilhørende forskrifter, trenger være avgjørende for hvor en person må anses som bosatt i alle sammenhenger.

Når det gjelder opplæringsloven spesielt, framgår det altså av forarbeidene til loven at «kortare ferieopphald og liknande» ikke er nok til at opplæringsplikten opphører. Motsatt kan man utlede at opplæringsplikten opphører ved utenlandsopphold av lenger varighet enn kortere ferieopphold og lignende. Departementet legger således til grunn at et barn ikke lenger anses som bosatt i Norge i opplæringslovens forstand i slike tilfeller. Dette er for øvrig også i harmoni med barnevernloven. I en kjennelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg¹⁷ inntas følgende standpunkt:

«Etter utvalgets syn må barnevernloven § 1-2 forstås etter sin ordlyd, slik at tiltak – in casu omsorgsovertakelse – ikke kan besluttes når barnet saken gjelder har forlatt landet. Dette må gjelde selv om barnet har forlatt landet etter at sak om omsorgsovertakelse er reist, men før vedtak er truffet. Men det må innfortolkes at oppholdet i utlandet er ment å skulle ha en viss varighet. Ferieopphold og liknende må være uten betydning i denne sammenheng.»

Departementet legger videre til grunn at det er uten betydning for opplæringsplikten om barnet er i utlandet alene eller sammen med en eller begge foreldrene. Det vises i denne sammenheng til at Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet legger til grunn at foreldre kan bestemme at et barn skal flytte alene til annen stat eller med en annen person enn forelder. Opplæringsloven bør ikke forstås slik at den kommer i strid med foreldres lovlige frihet til å ta beslutning om at et barn skal flytte til utlandet.

4.3 Departementets vurderinger

Foreldre har en plikt til å sørge for at barn i opplæringspliktig alder møter opp til obligatorisk grunnskoleopplæring. Brudd på denneplikten kan straffes med bøter, jf. opplæringsloven § 2-1 siste ledd. I dagens opplæringslov er det ikke tydelig hvor langt opplæringsplikten strekker seg i forbindelse med utenlandsopphold. Det er uheldig at opplæringsplikten er uklar på dette punktet.

Det bør ikke være tvil om rekkevidden av opplæringsplikten i Norge ved utenlandsopphold. Klarhet på dette området er viktig både for eleven og foreldrene som skal innrette seg etter opplæringsplikten, og for myndighetene som skal håndheve

¹⁶ Frantzen, Torstein (Red.), Giertsen, Johan (Red.), Moss, Giuditta Cordero (Red.). (2007). *Rett og toleranse: festschrift til Helge Johan Thue, 70 år*, s. 121. Oslo: Gyldendal Akademisk.

¹⁷ Rt. 2004 s. 2034

bestemmelsene i opplæringsloven. Ettersom foreldre kan straffes med bøter dersom de bidrar til at en elev ikke oppfyller plikten til grunnskoleopplæring, er det vesentlig at alle berørte er klar over når opplæringsplikten gjelder. Det bør heller ikke være slik at man må gå til forarbeidene for å finne ut rekkevidden av opplæringsplikten. De eksisterende forarbeidene angir heller ikke et helt eksakt svar, jf. uttrykket «*kortare ferieopphald og liknande*». Etter departementets vurdering bør det gå klart fram av lovens ordlyd når opplæringsplikten opphører ved utenlandsopphold. Slik vil loven gi den forutberegnlighet som er nødvendig i forbindelse med straffebud.

Dersom det skal fastsettes en grense i opplæringsloven, bør det avgjørende kriteriet etter departementets oppfatning være utenlandsoppholdets varighet. Det bør etter departementets vurdering ikke legges vekt på hensikten med eller årsaken til utenlandsoppholdet, eller om barnet er sammen med foreldrene. Dersom det også skal legges vekt på andre forhold enn utenlandsoppholdets varighet, vil man måtte operere med kriterier som vil innebære vanskelige vurderingstemaer og stor grad av skjønn. Dette vil gå utover forutberegnligheten.

Departementet mener at den beste løsningen vil være å fastsette en eksakt grense på tre måneder med hensyn til hvor lenge et barn kan oppholde seg utenfor landets grenser før opplæringsplikten i Norge opphører. Da vil grensen for opphør av opplæringsplikten ved utenlandsopphold bli tilsvarende den grensen på tre måneders opphold i landet som gjelder for at opplæringsplikten skal inntre når et barn kommer til Norge. En grense på tre måneder vil dessuten ligge nært dagens regel om at opplæringsplikten ikke faller bort ved ferier og kortere utlandsopphold. En slik grense er den som etter departementets oppfatning best balanserer de ulike hensynene som gjør seg gjeldende knyttet til klarhet, forutberegnlighet, personlig frihet og sikring av opplæringen på bakgrunn av tilknytningsforholdet til Norge.

For å få en retts teknisk regel som både er lett å forstå og praktisere, bør en slik tremåneders-regel gjelde uavhengig av den fastsatte skoleruta (skoledager, ferier og fridager).

I forlengelsen av en slik tremåneders-regel vil det dessuten være naturlig å legge til grunn at dersom foreldrene melder fra til skolen eller kommunen om at barnet skal reise ut av landet og at utenlandsoppholdet skal vare over tre måneder, så opphører opplæringsplikten ved avreisedatoen. Dette vil imidlertid kunne stille seg annerledes dersom det må legges til grunn at meldingen er proforma eller at den ikke følges opp av annen grunn. Opplæringsplikten vil for øvrig falle bort når utenlandsoppholdet har vart over tre måneder, helt uavhengig av om melding er gitt i forkant.

Dersom et barn kommer tilbake til Norge etter at opplæringsplikten har opphørt, oppstår retten og plikten til opplæring på nytt etter ordinære regler. Retten oppstår med en gang når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder, og plikten oppstår når oppholdet har vart i tre måneder.

En grense på tre måneder sammenfaller dessuten med regjeringens forslag om endring i barnetrygdloven hvor det er foreslått å stramme inn retten til barnetrygd under utenlandsopphold fra seks til tre måneder.¹⁸

4.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at det tas inn i opplæringsloven § 2-1 andre ledd at plikten til grunnskoleopplæring faller bort ved opphold utenfor Norge som varer lenger enn tre måneder.

4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

En ny bestemmelse i § 2-1 andre ledd som klargjør rekkevidden av opplæringsplikten ved utenlandsopphold, vil føre til mer forutberegnelighet for den enkelte part og være lettere å følge opp for håndhevingsmyndighetene.

4.6 Forslag til ny lovtekst

Departementet foreslår at opplæringsloven § 2-1 andre ledd skal lyde slik (endringer i kursiv):

Retten til grunnskoleopplæring gjeld når det er sannsynlig at barnet skal vere i Noreg i meir enn tre månader. Plikta til grunnskoleopplæring byrjar når opphaldet har vart i tre månader. *Plikta til grunnskoleopplæring fell bort dersom eit opphald utanfor Noreg varer lenger enn tre månader.* Departementet kan i særlege tilfelle frita elevar frå denne plikta.

4.7 Merknader til lovforslaget

Til § 2-1:

Andre ledd har fått en ny tredje setning. Tidligere tredje setning blir etter endringen fjerde setning.

Ny tredje setning klargjør at opplæringsplikten opphører dersom opphold utenfor Norge varer lenger enn tre måneder. Plikten vil også opphøre dersom barnet oppholder seg utenfor Norge i over tre måneder uten at foreldrene er med. Ved utenlandsopphold under tre måneder, gjelder vanlige permisjonsregler og mulighet for straffeansvar for foreldrene dersom opplæringsplikten ikke overholdes.

Dersom foreldrene melder fra til skolen eller kommunen om at et barn skal reise ut av landet og at utenlandsoppholdet skal vare over tre måneder, så opphører opplæringsplikten

¹⁸ Se høringsnotat fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet fra 29. juli 2015.

ved avreisedatoen. Opplæringsplikten opphører for øvrig når et opphold utenfor Norge har vart over tre måneder, helt uavhengig av om melding er gitt i forkant.

Departementet viser til vurderingen i avsnitt 4.3.

5 Fjerne lovens anbefaling om maksimal skolestørrelse

5.1 Bakgrunn

I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* framgår det at det er et mål å få til større og mer robuste kommuner som har kapasitet og kompetanse til å ivareta innbyggernes behov. For å få til dette er det også behov for å unngå for mye statlig detaljstyring. Regjeringen vil sette i gang et arbeid med generell gjennomgang av den statlige styringen av kommunene med sikte på redusert detaljstyring av større kommuner. I meldingens kapittel 7.6 framgår det at ikke alle tiltak trenger å avvente denne gjennomgangen, noe som gjør at regjeringen ønsker å varsle enkelte tiltak for redusert statlig styring allerede nå. I denne forbindelse blir det som eksempel vist til at Kunnskapsdepartementet vil foreslå at opplæringsloven § 9-5 om skolestørrelse i grunnskolen oppheves.

5.2 Gjeldende rett

Opplæringsloven § 9-5 andre ledd lyder:

«Til vanleg bør det ikkje skipast grunnskolar med meir enn 450 elevar.»

At det i lovteksten står ordet *bør* og ikke ordet *skal*, må forstås som en anbefaling fra lovgiver og ikke en rettslig forpliktelse, noe som også legges til grunn i juridisk teori¹⁹.

5.3 Departementets vurdering

Det er ikke heldig å ha en lovbestemmelse uten forpliktende innhold. Skolestørrelse er dessuten et område som naturlig bør avgjøres av kommunene selv på bakgrunn av lokale politiske prioriteringer, uten at det gis noen nasjonale føringer for dette. Bestemmelsen bør derfor oppheves. Opphevelsen endrer ikke på elevers rettigheter eller skoleeiers plikter.

5.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at opplæringsloven § 9-5 andre ledd om skolestørrelse i grunnskolen oppheves.

Nåværende tredje ledd blir andre ledd.

¹⁹ Helgeland, Geir (2006) *Opplæringslova Kommentarutgave*. Oslo, Universitetsforlaget.

5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å oppheve anbefalingen i opplæringsloven § 9-5 andre ledd om skolestørrelse i grunnskolen vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser da bestemmelsen som oppheves ikke er rettslig forpliktende.

5.6 Merknader til lovforslaget

Til § 9-5

Opphevelsen innebærer ingen realitetsendring, fordi den opphevede bestemmelsen ikke er rettslig bindende. Tidligere tredje ledd om forbud mot alkohol i skoleanlegg blir nytt andre ledd.