



Oslo kommune
Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Dato: 20.01.2017

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201605695-6

Monica Kastet, 23 46 16 06

400

**OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE - ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN
- DIREKTE OVERGANG I RETTEN TIL VIDEREGÅENDE OPPLÆRING OG RETT
TIL VIDEREGÅENDE OPPLÆRING FOR DE MED SLIK OPPLÆRING FRA
UTLANDET**

Det vises til høringsbrev av 14.11.2016 fra Kunnskapsdepartementet vedrørende ovennevnte sak.

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse til forslaget om endringer i opplæringsloven - direkte overgang i retten til videregående opplæring og rett til videregående opplæring for de med slik opplæring fra utlandet:

Oslo kommunes høringsuttalelse følger i stor grad hovedpunktene i departementets høringsnotat.

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

Oslo kommune støtter departementets forslag om å innføre rett til videregående opplæring for de som har fullført opplæring i utlandet, som ikke godkjennes som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, men har følgende innspill:

- Som påpekt i høringsnotatet vil innføringen av rett til videregående opplæring for de som

har fullført videregående opplæring i utlandet ha betydelige økonomiske konsekvenser for fylkeskommunene.

Andelen som faller inn i denne målgruppen er erfaringsmessig større i Oslo enn andre fylkeskommuner. Oslo kommune har med utgangspunkt i siste års søkerstatistikk utarbeidet et konservativt anslag for hva lovendringen vil medføre av økt behov for opplæringsplasser og utgifter i 2017. Totalt er det estimert at det vil være behov for 200 nye plasser årlig til det som da blir rettighetsøkere. Basert på erfaringstall er dette da fordelt på 100 nye plasser til studiespesialisering, 50 nye plasser på helse- og oppvekstfag, 20 nye plasser på elektrofag og

30 nye plasser på bygg- og anleggsteknikk. Dette utgjør en total helårskostnad, kun med ekstra lønnskostnader for lærere, på 11,5 mill. kr. For å få kostnaden for **hele** opplæringsløpet, må antallet deltakere og totalkostnad multipliseres med antall år deltakerne er i videregående opplæring, slik at det blir 34,5 mill. kr. for 200 deltakere i et treårsløp. Det estimerte tallet tar ikke høyde for ekstra pukkelkostnader de første årene. Det må påregnes at mange som har søkt de siste årene, men har blitt vurdert til ikke å ha rett, vil søke på nytt når lovendringen trer i kraft.

Videre antas det at en stor andel søkere vil mangle fagene engelsk og norsk i sin utdanning fra utlandet. Det vil medføre behov for å starte flere klasser med engelsk- og norskopplæring. Kostnadene til dette er ikke estimert.

I tillegg vil det påløpe ekstra kostnader knyttet til økt administrasjon og utvidelse av kapasitet. Økningen i administrasjonskostnader er først og fremst knyttet til inntak, rettighetsvurderinger, etablering av klasser/tilbud, og realkompetansevurderinger. Når det gjelder kapasitet, har ikke Oslo kommune planlagt for denne økningen i deltakere i videregående opplæring, verken på kort eller lang sikt. De siste tre årene har antallet nye voksne søkere med rett ligget stabilt på 900. Dagens lokalsituasjon åpner ikke for å gi den nye gruppen søkere et tilbud. Oslo kommune vil trenge tid på å dimensjonere tilbudet i henhold til det økte antallet deltakere. Det bes derfor om at lovendringen tidligst får virkning fra og med inntaket til skoleåret 2018/2019.

- Oslo kommune stiller spørsmål ved hvordan godkjenningsordningene ved NOKUT og samordna opptak eller selvregistreringsverktøy fra VOX konkret skal kunne bidra i arbeidet fylkeskommunen vil få med å fastslå hva søkere har av mangler i tidligere utdanning, og/eller hva som kan bygges videre på.

I høringsnotatet står det:

"Etter at det fra 1. juli i år er etablert en ordning i NOKUT for godkjenning av utenlandsk videregående fagopplæring, vil det etter hvert bli tatt stilling til hvilke utenlandske fagopplæringer som godkjennes som sidestilte med tilsvarende norske fag- eller svennebrev."

Per dags dato har NOKUT kun åpnet for godkjenning av fag- og svennebrev fra Polen og Tyskland for yrkene betongfagarbeider, frisør, kjøttskjærer, rørlegger og tømrer, men viser til at godkjenningsordningen vil utvides til flere land og kvalifikasjoner etter hvert. Det må forutsettes at NOKUT faktisk blir en fullt fungerende instans som skal vurdere alle fagutdanninger fra samtlige land. Konsekvensene av at NOKUT ikke har dette på plass vil bli store for fylkeskommunen, da de som ikke får tilbud om godkjenning av medbrakt fagutdanning, vil få rett til ny videregående opplæring.

Videre har departementet følgende merknad:

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

Oslo kommune har i den sammenheng følgende spørsmål:

- Er det forventet at alle søkere som kan ha tilsvarende studiespesialisering fra utlandet skal sende sine dokumenter til vurdering hos samordna opptak, for å sjekke om utdanningen gir

generell studiekompetanse i henhold til oversikten over generell studiekompetanse for utenlandske søkere (GSU-listen)?

- Kan/skal/bør fylkeskommunene stille krav til at utdanningen har vært vurdert av samordna opptak eller NOKUT før det gis rett til videregående opplæring?

- Dersom en søker har høyere utdanning fra utlandet som ikke godkjennes av NOKUT, og vedkommendes videregående opplæring ikke gir generell studiekompetanse, skal vedkommende da gis rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4-A3?

I høringsnotatet er det også påpekt at *"Fra 1. september prøver Vox ut et nytt elektronisk verktøy der flyktninger selv registrerer sin kompetanse og arbeidserfaring, mens de sitter i mottak. Dette systemet vil på sikt kunne gi bedre indikasjoner på utdanningsnivået blant flyktninger."*

Oslo kommune vil påpeke at selvrappoterering av utdanning ofte ikke samstemmer med reell utdanning fra hjemlandet. Å bruke denne typen selvrappoterering som en indikator på hvilken utdanning de som kommer til Norge har, vil derfor være en usikker kilde.

- For å gjøre de nødvendige kartleggingene søkere har rett på for å avgjøre hvilke fag og på hvilket nivå vedkommende har behov for opplæringstilbud, vil antall søkere som trenger og har rett til en realkompetansevurdering øke betraktelig. For Oslo kommune vil dette medføre en betydelig merkostnad.
- Oslo kommune vil påpeke at det er viktig at lovendringen ikke blir en ordning som oppfordrer de som allerede har en videregående utdanning til å starte på et helt nytt løp, men at allerede opparbeidet kompetanse bygges videre på.

Oslo kommune mener at alle som har fullført videregående opplæring i utlandet, men ikke får denne godkjent i Norge, bør få rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3, uavhengig av alder. Dette vil gi rett til realkompetansevurdering og tilpasset opplæring i henhold til behov. I mange tilfeller vil det ikke være behov for vedkommende å ta et fullstendig opplæringsløp, men kun enkeltfag. Det vil derfor være mest hensiktsmessig at opplæringen gis i voksenopplæringen.

Ved enkelttilfeller hvor vedkommende er veldig ung eller det er åpenbart at vedkommende vil ha et bedre utbytte av å ta et fullt opplæringsløp for ungdom etter opplæringsloven § 3-1, bør fylkeskommunen kunne få vurdere individuelt om søkeren heller skal tas inn til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1.

- Dersom opplæringsloven § 4-A3 skal gjelde for alle som kommer til Norge med fullført videregående utdanning fra utlandet, må lovteksten presisere at denne rettigheten er aldersuavhengig. Det må komme klart frem at rettigheten gjelder alle aldre, på tross av at § 4A-3 innleder med at voksne etter søknad kan få rett til *"vidaregående opplæring for voksne frå og med det året dei fyller 25 år"*.

Videre kan det være nyttig å presisere i rundskriv eller forskrift at alle med fullført videregående opplæring fra utlandet også har rett til realkompetansevurdering, uavhengig av alder.

Til 3. Direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten til videregående opplæring

Oslo kommune har først en kommentar til Kunnskapsdepartementets redegjørelse under punkt 3.1 "Bakgrunnen for forslaget". Departementet skriver blant annet:

"Konsekvensene av dagens regulering er at ungdommer i visse tilfeller har brukt opp ungdomsretten når de er 21 år og at de dermed må vente i inntil fire år på å få rett til å fortsette opplæringen som voksen."

Oslo kommune vil påpeke at dette kan være tilfelle for ungdommer helt ned til 19 år, for eksempel hvis ungdommen påbegynte videregående opplæring rett etter grunnskolen og gikk på samme Vg1 to år på rad (fordi eleven ikke fylte vilkårene for inntak til Vg2 etter første forsøk på Vg1) og så et år på Vg2. Eleven har da brukt opp sin treårige ungdomsrett etter opplæringsloven § 3-1 første ledd, men har ikke fullført videregående opplæring og må vente helt til det kalenderåret vedkommende fyller 25 år for å få voksenrett etter opplæringsloven § 4A-3. Ungdommen må altså i dette tilfellet vente lenger enn fire år for å få fullført videregående opplæring. Denne ungdommen ivaretas heller ikke av departementets lovendringsforslag, hvilket vi kommer tilbake til.

Oslo kommunes vurdering:

Oslo kommune støtter prinsipielt at ungdom som ikke har fullført videregående opplæring innenfor ungdomsretten skal slippe å måtte vente med å fullføre videregående opplæring til det kalenderåret de fyller 25 år, men har flere kommentarer, innspill og forslag til justeringer.

Bortfall av den 5-årige fristen for uttak av ungdomsretten

Kunnskapsdepartementet foreslår bortfall av den 5-årige fristen (sammenhengende periode på 5 år) for uttak av ungdomsretten. Oslo kommune støtter dette forslaget. Det er imidlertid to forhold ved lovforslaget som vi vil påpeke i denne forbindelse:

- **Direkte overgang til voksenretten vil ikke gjelde for alle**

Det fremgår av høringsnotatet (side 6) at det bare er den 5-årige fristen for uttak av opplæringsretten som bortfaller, og at lovforslaget ikke innebærer en utvidelse av antall år med opplæringsrett:

"Forslaget innebærer at ungdom beholder retten til videregående opplæring etter § 3-1 ut det året de fyller 24 år. Forslaget innebærer en utvidelse av tidsrommet for når man kan benytte seg av retten til opplæring, ikke en utvidelse av antall år med opplæring."

De som vil tilgodesees med dette forslaget er dermed bare ungdom som står uten rett fordi de har brukt opp fristen uten å ha tatt ut hele retten. Ungdom som står uten rett fordi de har tatt ut retten uten å ha fullført et Vg3 (for eksempel to forsøk på samme Vg1, deretter Vg2), vil fremdeles måtte vente til de er 25 år for å benytte seg av voksenretten etter opplæringsloven § 4A-3. Lovendringsforslaget ivaretar derfor "direkte overgang til voksenretten" bare for en delmengde av ungdom som står uten ungdomsrett uten å ha fullført videregående opplæring.

Forslaget tilgodeser ungdom som har hatt lange opphold underveis i opplæringsløpet og tatt ut mindre enn tre års videregående opplæring, men ikke ungdom som har vært i opplæring i tre år uten å fullføre vg3.

Oslo kommune er enig i forslaget om bortfall av den 5-årige fristen, men vil påpeke at forslaget ikke ivaretar direkte overgang til voksenretten for alle.

- **Nødvendig å justere alderen i lovforslaget**

Opplæringsloven § 3-1 fastslår at ungdomsretten, i tillegg til å måtte tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år, må være tatt ut *"innan utgangen av det året vedkommende fyller 24 år"*.

Departementets lovforslag innebærer det samme på dette punkt og lyder:
"Retten til vidaregåande opplæring gjeld ut det året ein fyller 24 år."

Oslo kommune vil påpeke at voksenretten etter opplæringsloven § 4A-3 inntreffer fra og med det året søkeren fyller 25 år. Det betyr at det, selv med bortfall av den 5-årige fristen, vil være ett mellomliggende skoleår som søkeren står uten opplæringsrett.

Eksempel:

Søker født 1993 står uten ungdomsrett fordi hun/han har brukt opp fristen uten å ha tatt ut retten. Søkeren kan ha ungdomsrett maksimalt til og med skoleåret 2016/2017, fordi søkeren fyller 24 år i 2017 og dermed bare har opplæringsrett ut 2017. Samme søker kan først få voksenrett fra og med skoleåret 2018/2019, fordi søkeren først fyller 25 år i 2018. (Rettsberegningen i Oslo kommunes og fylkenes felleseide datasystem VIGO er programmert i samsvar med dette.)

Da er det ett mellomliggende skoleår – 2017/2018 – som søkeren står **uten** opplæringsrett. Når hensikten er å kunne få "direkte overgang" mellom ungdomsretten og voksenretten (i hvert fall for en delmengde av de som ellers fyller vilkårene for voksenrett), må formuleringen i lovforslaget justeres.

Oslo kommune foreslår derfor at ordlyden i lovendringsforslaget justeres til:

"Retten til vidaregåande opplæring gjeld ut det året ein fyller 25 år."

Søkeren i eksemplet vil da kunne ha ungdomsrett til og med skoleåret 2017/2018 og vil kunne ha voksenrett fra og med skoleåret 2018/2019. Bare da blir det en direkte overgang mellom ungdomsretten og voksenretten.

Rett til å fullføre opplæringen ved omvalg også når omvalget gjøres etter Vg2

Oslo kommune støtter at ungdom som gjør omvalg etter Vg2 får rett til å fullføre opplæringen, men mener at forslaget til lovtekst må omformuleres slik at det ikke virker innskrenkende på antall tillatte omvalg og rammer en sårbar gruppe elever.

Nåværende § 3-1 fjerde ledd i opplæringsloven lyder:

"Retten til vidaregåande opplæring blir etter søknad om omval utvida med inntil eitt opplæringsår."

Det er derfor faktisk feil når departementet skriver (høringsnotatet side 7):

"Som i dag, foreslås det å begrense denne retten til ett omvalg."

Man må skille mellom antall tillatte omvalg på den ene siden, og rettsutvidelsen ved omvalg på den andre siden. Det er i dag ingen begrensninger på antall tillatte omvalg, men rettsutvidelsen er begrenset til ett år.

Departementets forslag til ny § 3-1 fjerde ledd lyder:

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

Forslaget innfører en begrensning på antall tillatte omvalg og tar dermed bort nåværende mulighet til å gjøre mer enn ett omvalg. Det er uheldig. Det er selvfølgelig ikke noe mål at elever skal gjøre flere omvalg, men det er et faktisk forekommende fenomen for noen elever, blant annet fordi ungdom ikke har rett til sitt førstevalg av Vg1 (slik voksne med rett har). Søkere med svakt karaktergrunnlag er selvfølgelig overrepresentert når det gjelder inntak på andre- og tredjevalg av utdanningsprogram på Vg1 (og på lavere valg på Vg2 og Vg3). Det er dokumentert at søkere som ikke kommer inn på sitt førstevalg av utdanningsprogram har høyere sannsynlighet både for å ha sluttet og for å ha gjennomført videregående opplæring uten å bestå etter fem år, enn de som får innfridd sitt førstevalg av utdanningsprogram (NIFU Step rapport 13/2008 "Bortvalg og kompetanse", side 188-189), også når det kontrolleres for karakterer og andre bakgrunnsvariabler. Det er derfor en dårlig idé å hindre elever som gjør flere omvalg i å ta ut den retten de faktisk har, selv om de ikke kommer helt i mål innenfor ungdomsretten. Oslo kommune ser at det må være en viss begrensning av rettsutvidelsen ved omvalg. Oslo kommune er enig i at rettsutvidelsen ved omvalg etter Vg1 skal begrenset til ett år én gang, og ved omvalg etter Vg2 til to år én gang, men Oslo kommune er ikke enig i at antall tillatte omvalg skal begrenses. Om en elev for eksempel har forsøkt seg på to forskjellige Vg1 uten å lykkes/trives/fullføre og bestå skoleåret på det utdanningsprogrammet hun/han kom inn på, må det fortsatt være lov å bruke det tredje rettsåret på et tredje Vg1 og det fjerde og siste rettsåret på Vg2 (slik det er i dag), framfor å gjøre ingen ting. Noe annet vil være helt urimelig. Man bør derfor finne en formulering som ivaretar det man vil oppnå, - at de som foretar omvalg etter Vg2 får to års påslag på retten slik at de kan fullføre opplæringsløpet, uten samtidig å straffe ungdom som av ulike årsaker ikke har en strømlinjeformet vei gjennom videregående opplæring. For å ivareta dette foreslår Oslo kommune at bestemmelsen justeres til:

"Elevar som gjer omval etter Vg1 får utvida retten til vidaregåande opplæring med inntil eitt opplæringsår. Elevar som gjer omval etter Vg2 får utvida retten til vidaregåande opplæring med inntil to opplæringsår. Meir enn eitt omval gjer ikkje rett til fleire utvidingar av retten til vidaregåande opplæring."

Dette forslaget regulerer omfanget av rettsutvidelse uten å hindre uttak av hele opplæringsretten for elever som gjør mer enn ett omvalg.

Til 4. Økonomiske og administrative konsekvenser – økt omfang av søkere med ungdomsrett også på lengre sikt

- **Bortfall av den 5-årige fristen**

Oslo kommune har forsøkt å anslå hvor mange flere søkere som ville hatt ungdomsrett ved bortfall av den 5-årige fristen. Hvis vi tar utgangspunkt i søkerdatabasen for inntaket til skoleåret 2016/2017 finner vi at 76 flere søkere (hvorav 70 til skole og 6 til opplæring i lærebedrift) ville hatt ungdomsrett ved bortfall av den 5-årige fristen. Det er imidlertid ifølge elevdatabasen (VIGO elevregister) et mye høyere antall som ville hatt ungdomsrett enn de som faktisk søkte. Utgangspunktet for datauttrekket vårt er de som faktisk søkte. Det

fanger altså ikke opp de som ikke har søkt, men som kunne ha gjort det. Hvor mange av disse som ville søkt hvis de visste at de hadde hatt ungdomsrett er vanskelig å si, men det er enn de 76 som søkte. Bortfall av den 5-årige fristen innebærer uansett økte opplæringskostnader for Oslo kommune.

- **Rett til å fullføre opplæringen ved omvalg også når omvalget gjøres etter Vg2**

Oslo kommune har sett på hvor mange dette ville gjelde av dem som foretok omvalg fra Vg2 til Vg1 høsten 2016, med utgangspunkt i VIGO elevdatabase. 42 ungdommer ville fått 2 års påslag på ungdomsretten på grunn av omvalg fra Vg2 til Vg1 høsten 2016 (hadde ikke brukt rett på Vg3 og hadde ikke tidligere foretatt omvalg). Det er sannsynlig at enda flere vil foreta omvalg etter Vg2 hvis de vet at de får mer enn ett års rettsutvidelse og får fullført opplæringen, men akkurat hvor mange er vanskelig å si.

Departementet mener at forslaget ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning og begrunner dette med at det ikke er flere som får rett til videregående opplæring, men at de som vil få rett det året de fyller 25 år skal kunne få rett til opplæring tidligere (høringsnotatet pkt. 4.2, side 8.) Samtidig har departementet følgende argumentasjon (høringsnotatet pkt. 3.3, side 6):

"For den enkelte ungdom som ønsker å fortsette i videregående opplæring, vil det oppleves som meningsløst å måtte vente til det året vedkommende fyller 25 år for å få ny rett til opplæring. Noen vil kunne opprettholde motivasjonen til å fullføre videregående opplæring og ta en jobb som ikke krever formell yrkeskompetanse mens de venter. Andre vil kunne miste motivasjonen slik at de aldri gjennomfører opplæringen og dermed aldri får yrkeskompetanse eller studiekompetanse."

Dette leder til en annen konklusjon angående kostnader enn den departementet har. Oslo kommune er enig med departementet i at det å måtte vente til fylte 25 år gir en lavere andel som fullfører videregående opplæring som voksne og at tidligere mulighet til å fullføre opplæringen vil øke antallet som gjennomfører videregående opplæring. Lovforslaget vil dermed øke antallet personer i videregående opplæring, både på kort og lang sikt. Forslaget vil derfor medføre økte kostnader til videregående opplæring og ikke bare være en "faseforskyvning av utgifter".

Det er ikke mulig å si nøyaktig hvor mange flere personer som vil søke videregående opplæring med ungdomsrett som følge av dette lovforslaget, men et forsiktig anslag tilsier ca. 150 flere personer årlig. Dette vil medføre økte helårs driftskostnader på anslagsvis 16,8 mill. kr., hvis vi legger til grunn KS-satsen for gjesteelevsoppgjør 2016 og nåværende fordeling av elever mellom utdanningsprogram. For å anslå kostnaden for hele opplæringsløpet må antallet elever og helårs driftskostnad multipliseres med antall år elevene er i videregående opplæring. I tillegg kommer investeringskostnader til skolebygg og utstyr. Flere søkere med ungdomsrett medfører også økt administrativ ressursbruk i fylkeskommunene. Denne elevtallsøkningen kommer i tillegg til Oslo kommunes nåværende prognoser for elevtallsvekst. Oslo kommune ber departementet kartlegge elevtallsøkningen og forutsetter at statstilskuddet til videregående opplæring økes i tråd med elevtallsøkningen, slik at fylkeskommunene får kompensasjon for kostnadsøkningen.

Ikrafttreden

Det er ikke planlagt for den tilleggsøkningen i elevtall som følger av lovendringsforslaget. Dette må få konsekvenser for eventuelt ikrafttredelsestidspunkt. Det er ikke sagt noe i høringsnotatet om tidspunkt for ikrafttreden. Ikrafttreden fra skoleåret 2017/2018 vil være for tidlig, av to grunner:

- Det må budsjetteres og planlegges for den elevtallsøkningen som lovendringen vil medføre, både for ungdom og voksne, både for investeringskostnader og driftskostnader.
- Datasystemet VIGO må omprogrammeres, og det vil ikke kunne utføres tidsnok for inntaket til skoleåret 2017/2018.

Opplæringsretten er implementert i fylkenes felleseide søker- og elevdatabase VIGO. Opplæringsretten oppdateres automatisk ut fra elevens/lærlingens historikk og andre sentrale parametre. Dette gjelder både ungdomsrett etter opplæringsloven § 3-1 (herunder utvidet rett ved omvalg), voksenrett etter opplæringsloven § 4A-3 første ledd og fullføringsrett etter opplæringsloven § 4A-3 andre ledd. Både bortfall av den 5-årig fristen, rett til å fullføre opplæringen også ved omvalg etter Vg2 og endringen i voksenretten, krever kravspesifisering og omprogrammering av rettsoppdateringsprogrammet i VIGO. Dette er et komplekst arbeid som vil kreve avklaringer, presiseringer og grundige testinger. Det vil ikke være mulig å få dette utført tidsnok til inntaket til skoleåret 2017/2018.

Oslo kommune ber derfor om at lovendringen tidligst får virkning fra og med inntaket til skoleåret 2018/2019.

Med hilsen

Tone Tellevik Dahl
byråd for oppvekst og kunnskap

Godkjent og ekspedert elektronisk