



SAKSPROTOKOLL

Utvalg: Fylkesrådet
Møtedato: 07.12.2015
Utvalgssak: 244/15

Resultat:

Arkivsak: 15/5591-3
Tittel: HØRING - ENDRINGER I OPPLÆRINGSLOVEN - FRIERE
SKOLEVALG, MULIGHET TIL Å TILBY MER
GRUNNSKOLEOPPLÆRING M.M.

Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Fylkesrådet i Troms gir i det følgende høringssvar til Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i opplæringsloven – Friere skolevalg, mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring, m.m. Essensen i svaret er:

1. Friere skolevalg på tvers av fylkesgrensene.

Fylkesrådet finner det svært vanskelig å støtte forslaget om å gi elevene utvidet rett til inntak i andre fylker. Begrunnelsen er både knyttet til hjemfylkets utfordringer ved dimensjonering, læreplassutfordringer og økonomiske konsekvenser, spesielt i forhold til skyssutgifter.

2. Mulighet til å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring

Fylkesrådet støtter lovendringen og mener at ansvaret for å tilby grunnskoleopplæring for elever i videregående aldersgrupper bør skje i et samarbeid med kommunene, og at avgjørelsen om hvilket forvaltningsorgan som skal ha ansvar for tilbudet, bør tas lokalt. Det økonomiske oppgjøret for ny modell må tydeliggjøres.

3. Klargjøre når opplæringsplikten opphører ved utenlandsopphold

Fylkesrådet støtter forslaget om at det fastsettes en eksakt grense på tre måneder med hensyn til hvor lenge et barn kan oppholde seg utenfor landets grenser før opplæringsplikten i Norge opphører.

4. Fjerne lovens anbefalinger om maksimal skolestørrelse

Fylkesrådet støtter Departementets vurderinger der det foreslås at Opplæringslovens bestemmelser i §9-5 om skolestørrelse oppheves.

Utdypende svar:

1. Friere skolevalg på tvers av fylkesgrensene

Forslaget om friere skolevalg har sin bakgrunn i regjeringens politiske plattform (Sundvolden-erklæringen) hvor det blant annet sies at regjeringen vil «gi elevene i den videregående opplæringen rett til fritt skolevalg på tvers av fylkesgrenser». Regjeringen er opptatt av at elever skal ha større frihet ved valg av videregående skole, samtidig som det er et ønske om å høste erfaringer med hvordan et friere skolevalg vil påvirke dimensjoneringen av det videregående opplæringstilbudet og elevenes mulighet til å gå på skole i sitt nærområde.

I dagens ordning er friskoler, landslinjer og landsdekkende tilbud åpne for søkere fra hele landet. Forslaget om friere skolevalg på tvers av fylkesgrensene innebærer i hovedsak at fylkeskommunen 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 skoler i andre fylker. Fylkeskommunen hvor eleven er bosatt (hjemfylket), vil få ansvar for finansieringen, mens fylkeskommunen hvor skolen ligger (vertsfylke), vil bli pålagt å ta inn gjesteelever ved ledig kapasitet.

Det påpekes i høringsdokumentet at regulering 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. Den foreløpige reguleringen av disse forholdene blir gjort med hjemmel i opplæringsloven § 3-1 åttende ledd.

I høringsforslaget påpeker departementet at dersom elever skal gis utvidet rett til inntak i andre fylker, er det avgjørende at elevenes hjemfylker blir forpliktet til å betale for skoleplassen. Troms fylkeskommune har for tiden 63 elever hjemmehørende i Troms som tar sin videregående opplæring i et annet fylke, mens 87 elever fra andre fylker får sin videregående opplæring i Troms. Fylkesrådet er usikker på hvilke endringer vi vil kunne få i søkemønsteret dersom et friere skolevalg på tvers av fylkesgrensene blir innført, og hvilke konsekvenser dette eventuelt vil kunne få.

I høringsforslaget legges det ikke opp til at fylkeskommunen skal være forpliktet til å ta imot gjesteelever på bekostning av egne elevers mulighet til inntak til sine første- og eller andre valg. Fylkesrådet støtter dette. Utfordringen vil imidlertid være når en skoleplass skal kunne defineres som ledig for gjesteelevsøkere. I Troms foregår inntaket i flere runder for å kunne oppnå et inntak som i best mulig grad innfrir søkerens første- og eller andrevalg. Det vil si at vi vil komme godt ut i august før vi kan si om en skoleplass er ledig. Kan en gjesteelevsøker vente så lenge på svar? Og vil det påvirke inntaksprosessen uheldig i hjemfylket?

Bestemmelsen om å innføre en ubetinget plikt for fylkeskommunen til å finansiere skoletilbudet i andre fylker, fritar videre ikke hjemfylket for plikt til å sørge for formidling til læreplass samt å administrere tilskuddsordningen til lærebedrifter. Videre er departementets vurdering at hjemfylket bør ha ansvar for å tilby alternativt Vg3 i skole dersom de ikke klarer å finne læreplass til elever som er bosatt i deres fylke, uavhengig av hvor eleven har gått på skole. Fylkesrådets vurdering er at en slik bestemmelse vil kunne vanskeliggjøre arbeidet med å inngå lærekontrakt for elever som går på skole i andre fylker.

Fylkesrådet jobber målrettet med å skaffe læreplasser, og har igangsatt mange tiltak som skal bidra til dette. I tillegg er faget Prosjekt til fordypning vurdert som et prioritert tiltak og en viktig inngang for elever til å få en læreplass. Dette faget vil miste mye av sin intensjon i forhold til hjemfylkets arbeidsmarked, hvis yrkesfagelever går på skole i andre fylker.

Dersom noen av våre elever tas inn på utdanningsprogram i andre fylker som ikke tilbys i Troms, vil det også kunne skape store utfordringer i muligheten for disse elevene til å få en lære plass i eget fylke. Ofte følger de yrkesfaglige programområdene næringsstrukturen i fylkene, og en risiko er dermed at det ikke er mulig å finne lære plass innen faget i Troms. Dette reduserer også mulighetene til å dimensjonere tilbudene i forhold til antall lære plasser i fylket.

Departementet foreslår videre at elevene gis rett til gratis skyss til skoler i andre fylker på samme vilkår som retten til gratis skyss i eget fylke. Nærmere regler om hjemfylkets ansvar for å refundere skyssutgifter vil bli regulert i forskrift med hjemmel i opplæringsloven § 13-4 tredje ledd.

Dagens skyssbestemmelser praksiseres slik at Troms fylkeskommune dekker skyss mellom bosted(hybel) og skole for elever som går på videregående skole i annet fylke, som bor mer enn 6 km fra skolen og når de går på skole i annet fylke av en av følgende grunner:

- landslinje eller spesielle opplæringstilbud som er tilrettelagt f.eks. for hørselshemmede
- det aktuelle studietilbudet ikke gis ved noen av de videregående skolene i Troms
- skoleplassen er kjøpt av Troms fylkeskommune

Det dreier seg om et lite antall elever hvert år, ca. 5-10 elever per skoleår. I forskriften til opplæringsloven § 10-3 er det åpnet for at fylkeskommunen, i stedet for å tilby gratis skoleskyss til elever i videregående skole, kan oppfylle skyssretten gjennom et tilbud om sterkt rabatterte ungdomskort. Det er da den enkelte elev som selv må betale for dette ungdomskortet. Kravet for å kunne ha en slik ordning er et godt utbygd kollektivtilbud som er tilgjengelig store deler av døgnet, at ungdomskortet skal gjelde også på kveldstid, i helger og på fridager og at prisen ikke overstiger 50% av ordinært månedskort. Et spørsmål som følger av en eventuell innføring av fritt skolevalg er hvorvidt Troms fylkeskommune kan oppfylle skyssretten til en elev, som f.eks. velger å gå på videregående skole i Stavanger, ved å vise eleven til den ordningen med ungdomskort som er etablert i Stavanger.

I høringen foreslås det videre at enkeltelevers særlige pedagogiske og sosiale behov bør gå foran prinsippet om valgfrihet for alle og karakterbasert inntak. Departementet viser til at fylkene har ordninger i dag som ivaretar disse elevene, og ber fylkene utvide bestemmelsene til også å gjelde gjesteelever. Dersom lovendringen om friere skolevalg innføres, støtter fylkesrådet denne vurderingen.

Departementets forslag innebærer at dagens fylkesvise gjesteelevordning oppheves, slik at nasjonalt fastsatte regler for inntak skal gjelde ved konkurranse mellom gjesteelever. En slik innretning skal likevel ikke være til hinder for at fylkeskommunene kan inngå avtaler seg imellom om kjøp og salg av plasser. I Troms har vi avtaler med både Nordland og Finnmark som regulerer elever hjemmehørende i grenseområdene mellom fylkene til å ta videregående opplæring i nærliggende fylke, bl.a. fordi det gir kortere reisevei. Høringsforslaget innebærer at fylkeskommunene har plikt til å ta imot gjesteelever ved ledig kapasitet, og det påpekes at det er viktig at vertsfylket får god kostnadsdekning. I denne forbindelse vises det til at tallene i KOSTRA gir et godt bilde av utgiftene som skal dekkes. Nærmere regulering av satser for gjesteelever vil bli foreslått som endring i forskrift til opplæringsloven i egen høring senere.

Troms fylkeskommune har en desentralisert skolestruktur og mange marginale tilbud. Samtidig står Troms foran ei tid med sterkt synkende antall ungdommer i alderen 16-19 år. Noe av nedgangen kompenseres ved immigrasjon. Et friere valg av skolested åpner også for et friere valg av bosted, om ikke formelt i første omgang, og kan føre til at innvandrere

søker til skoler i byer utenfor Troms, slik mange ytrer at de egentlig ønsker. Det vil i så fall være uheldig både i et integreringsperspektiv og for tilbudsstrukturen i Troms.

Fylkesrådet finner det svært vanskelig å støtte forslaget om å gi elevene utvidet rett til inntak i andre fylker. Begrunnelsen er både knyttet til utfordringer ved dimensjonering, læreplass -utfordringer og økonomiske konsekvenser, spesielt i forhold til skyssutgifter.

2. Mulighet til å tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har rett til videregående opplæring

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 karakter. Behovet for mer grunnskoleopplæring skal knyttes til den enkeltes mulighet til å fullføre videregående opplæring. Det foreslås ingen plikt for kommuner eller fylkeskommuner til å ha denne typen tilbud.

Det fins i dag ulike ordninger som skal bidra til at minoritetsspråklige ungdom fullfører videregående opplæring, blant annet «Særskilt språkopplæring», «Innføringsklasser», «Ekstra år i grunnskolen», mulighet til å «ta fag på videregående nivå» og «ekstra år med videregående opplæring».

I tillegg til disse ordningene er det gjennomført forsøk i noen fylkeskommuner om å tilby grunnskoleopplæring til minoritetsspråklig ungdom over 16 år. I forsøkene var tett samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen et suksesskriterium. Etter dagens lovverk er det i hovedsak kommunene som har ansvar for grunnskoleopplæringen (§ 13-1) og grunnskole -opplæring for voksne (§ 4A-4). I tillegg har fylkeskommunen ansvar for grunnskoleopplæring for barn i barnevernsinstitusjoner og helseinstitusjoner samt for innsatte i fengsler.

Slik fylkesrådet vurderer det, vil forslaget legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan tilby grunnskoleopplæring til ungdommer som har gjennomført grunnskolen, men som av ulike årsaker ikke har godt nok faglig grunnlag til å starte eller gjennomføre videregående opplæring. Et eksempel kan være ungdommer som kom til Norge i slutten av opplæringspliktig alder og som derfor ikke har fått all den grunnskoleopplæringen de behøver. Et annet eksempel er ungdom som på grunn av sykdom har gått glipp av mye opplæring i grunnskolen. 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 faget. 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 fag fra grunnskolen. I stedet har de rett til videregående opplæring, selv om de har et svakt grunnlag for å følge undervisning og gjennomføre videregående opplæring. Det er et viktig mål for fylkesrådet at flest mulig skal fullføre og bestå videregående opplæring. Det er i flere år jobbet målrettet med tiltak som kan hindre frafall og gi bedre gjennomføring. Utfordringen er særlig stor for ungdom som sliter med språk, som har kort botid i Norge og svake forutsetninger fra grunnskolen.

Selv om det i dag eksisterer ulike ordninger som kan være til støtte for minoritetsspråklige elever, er dette en differensiert gruppe med ulike behov. Erfaringer viser at det ofte er utfordrende å finne gode løsninger i skjæringspunktet mellom grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Mulighetene som finnes i dagens regelverk, dekker ikke i stor nok grad problemstillinger denne gruppen står overfor.

Fylkesrådet støtter lovendringen og mener at ansvaret for å tilby grunnskoleopplæring for elever i videregående aldersgrupper bør skje i et samarbeid med kommunene, og at avgjørelsen om hvilket forvaltningsorgan som skal ha ansvar for tilbudet, bør tas lokalt.

Det økonomiske oppgjøret for ny modell må tydeliggjøres.

3. Klargjøre 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. Opplæringsloven sier ikke noe om når opplæringsplikten i Norge opphører ved utenlandsopphold. Ettersom brudd på opplæringsplikten kan straffes med bøter, mener departementet at det er prinsipielt viktig at pliktens grenser i forbindelse med utenlandsopphold klargjøres.

Departementets vurdering er at den beste løsningen er 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 grensen på tre måneders opphold i landet som gjelder for at opplæringsplikten skal inntre når et barn kommer til Norge.

Fylkesrådet støtter forslaget om at det fastsettes en eksakt grense på tre måneder med hensyn til hvor lenge et barn kan oppholde seg utenfor landets grenser før opplæringsplikten i Norge opphører.

4. Fjerne lovens anbefalinger om maksimal skolestørrelse

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

Fylkesrådet mener det er hensiktsmessig å oppheve bestemmelsen om skolestørrelse i grunnskolen. I og med at fylkeskommunene ikke eier eller driver ordinære grunnskoler, støtter dette synet seg på at avgjørelser om at skolestørrelse er et komplekst tema der elevgrupper, sosioøkonomiske forhold, transportutfordringer, størrelse på fagmiljøer o.a. spiller inn i vurderingen om den endelige hensiktsmessige skolestørrelse. Hensynet til og avveiningen av disse forhold kan best ivaretas lokalt av skoleeier, i grunnskolen på samme måte som i videregående skole.

Fylkesrådet støtter Departementets vurderinger der det foreslås at opplæringslovens bestemmelser i §9-5 om skolestørrelse oppheves.