

Saksnr: 2019/124-1  
Saksbehandlar: Linda Farestveit

**Saksframlegg****Saksgang**

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for opplæring og kompetanse		28.11.2019
Fylkesutvalet		03.12.2019
Fylkestinget		17.12.2019

**Fritt skuleval - høyring om forslag til endringar i forskrift til opplæringslova kapittel 6****Forslag til innstilling**

1. Fylkestinget stiller seg positiv til framlegg om fritt skuleval som prinsipp for inntak til vidaregåande opplæring med dei kommentarar som går fram av høyringssvaret.
2. Fylkestinget slutter seg til fylkesrådmannen sitt framlegg om at alternativ 1 bør leggest til grunn for den nye forskrifta i opplæringslova: «Fylkeskommunen skal innføre fritt skuleval i heile fylket eller fritt skuleval innanfor fastsette inntaksområde i fylket.»

**Samandrag**

Utdanningsdirektoratet har sendt på høyring forslag om endringar i forskrift til opplæringslova kapittel 6 om innføring av fritt skuleval. I høyringa er det skissert to alternativ for fritt skuleval.

Alternativ 1: Fylkeskommune skal innføre fritt skuleval i heile fylket eller fritt skuleval innanfor fastsette inntaksområde i fylket.

Alternativ 2: Fylkeskommunen skal innføre fritt skuleval i fylket, og kan berre fastsette inntaksområde dersom det kan grunnjevast i store avstandar eller trafikale forhold.

Fylkesrådmannen har vurdert alternativa, og tilrår at alternativ 1 vert lagt til grunn for endringa av opplæringslova. Alternativ 1 opnar for eit større handlingsrom for fylkeskommunen når det gjeld organisering av inntaksområde enn alternativ 2.

Rune Haugsdal  
prosjektleder

Bjørn Lyngedal  
påtroppande fylkesdirektør for  
opplæring og kompetanse

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift.*

**Saksutgreiing**

## Bakgrunn for saka

Utdanningsdirektoratet har sendt på høyring forslag om endringar i forskrift til opplæringslova kapittel 6 om innføring av fritt skuleval. Høyringa har bakgrunn i eit oppdragsbrev til utdanningsdirektoratet frå kunnskapsdepartementet. I dag er det fylkeskommunane som kan bestemme om inntaket til vidaregåande opplæring skal gjennomførast ved fritt skuleval eller etter nærskuleprinsippet.

I høyringsnotatet ber utdanningsdirektoratet høyringsinstansane vurdere to alternative modellar for fritt skuleval.

Alternativ 1: Fylkeskommune skal innføre fritt skuleval i heile fylket eller fritt skuleval innanfor fastsette inntaksområde i fylket.

Alternativ 2: Fylkeskommunen skal innføre fritt skuleval i fylket, og kan berre fastsette inntaksområde dersom det kan grunnjevast i store avstandar eller trafikale forhold.

Det er omgrepet «inntaksområde» slik det går fram av forskrifta kapittel 6 som er lagt til grunn for forslaget. Forslaget gjeld søkjarar i det ordinære inntaket. Det skal ikkje gjerast endringar i nasjonale reglar for søkjarar med fortrinnsrett eller inntak etter individuell vurdering. Direktoratet tek sikte på at eventuelle endringar i forskrifta skal gjelde frå hausten 2021.

Fylkesrådmannen har vurdert dei ulike alternativa, og tilrår at alternativ 1 vert lagt til grunn for endringa av opplæringslova. Alternativ 1 opnar for eit større handlingsrom for fylkeskommunen når det gjeld organisering av inntaksområde enn alternativ 2. Eit slikt handlingsrom er avgjerande for å sikre eit berekraftig og likeverdig vidaregåande opplæringstilbod i eit stort fylke som Vestland. Forslaget fører til at det ikkje lenger er mogleg for ein fylkeskommune å gjennomføre inntak etter nærskuleprinsippet.

Alternativ 1 set likevel rammer for fylkeskommunen sin fridom til å fastsetje inntaksområde gjennom å stille krav om det skal vere reell valfridom innan eit inntaksområde. Fylkesrådmannen vil understreke at ei eventuell lovendring må ta høgde for at fylkeskommunen har høve til å oppfylle kravet om reell valfridom for elevane ved å legge til rette for inntak på tvers av inntaksområde der det naudsynt og hensiktsmessig.

Søkjarar med rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova (oppl.) §3-1 har rett til å kome inn på eit av tre alternative utdanningsprogram. Søkjarane har ikkje rett til å kome inn på ein bestemt skule. Fylkeskommunen har ansvar for å oppfylle retten, og i dag er det opp til fylkeskommunane å bestemme om inntaket til vidaregåande opplæring skal gjennomførast ved fritt skuleval eller etter nærskuleprinsippet.

### ***Kommentarar til punkt 4.1 og 4.2 i høyringsnotatet. Fritt skuleval i fylket eller fritt skuleval innanfor fastsette inntaksområde***

I høyringsnotatet ber direktoratet høyringsinstansane vurdere to alternative modellar for fritt skuleval.

Alternativ 1: Fylkeskommune skal innføre fritt skuleval i heile fylket eller fritt skuleval innanfor fastsette inntaksområde i fylket.

Alternativ 2: Fylkeskommunen skal innføre fritt skuleval i fylket, og kan berre fastsette inntaksområde dersom det kan grunnjevast i store avstandar eller trafikale forhold.

Forslag til endring gjeld berre søkjarar i det ordinære inntaket. Det skal ikkje gjerast endringar i nasjonale reglar for søkjarar med fortrinnsrett, eller rett til inntak etter individuell vurdering. Definisjonen av «inntaksområde» er den som går fram av forskrifta kapittel 6. Direktoratet tek sikte på at eventuelle endringar i forskrifta skal gjelde frå hausten 2021

Begge dei alternative forslaga fører til at det ikkje lenger er mogleg for ein fylkeskommune å gjennomføre inntak etter nærskuleprinsippet. Alternativ 1 opnar for at fylkeskommunen kan bestemme organisering av inntaksområde, men set likevel rammer for fylkeskommunen sin fridom til å fastsetje inntaksområde

gjennom å stille krav om at det skal vere reell valfridom (minimum 2 skular med same utdanningsprogram) for elevane innanfor eit inntaksområde.

Alternativ 2 slår fast at det berre kan vurderast å innføre fleire inntaksområde i eit fylke dersom det er grunngeve ut frå utfordringar knytt til store avstandar og/eller trafikale forhold. Dette forslaget skjerpar vilkåra for at ein fylkeskommune skal kunne etablere fleire inntaksområder. Geografiske og trafikale forhold i Vestland fylkeskommune tilseier likevel at fylkeskommunen også under alternativ 2 sannsynlegvis vil kunne argumentere for at det er hensiktsmessig å ha ei inntaksordning basert på fleire inntaksområder.

For å sikre eit tilstrekkeleg handlingsrom for fylkeskommunen sitt arbeid med å utforme eit berekraftig og likeverdig opplæringstilbod i heile fylket, er det fylkesrådmannen si vurdering at alternativ 1 bør leggest til grunn for endringa i forskrift til opplæringslova. Kravet i forslaget om at fylkeskommunen må fastsette inntaksområde av ein slik storleik at søkjarane som eit minimum må kunne velje mellom to skular med same utdanningsprogram innanfor eit inntaksområde, set rammer for korleis fylkeskommunen organiserer inntaksområde. I tilfelle der det ikkje er tenleg å oppfylle kravet om reell valfridom innanfor eit inntaksområde, bør fylkeskommunen ha høve til å møte kravet om reel valfridom ved å legge til rette for inntak på tvers av inntaksområda i fylket.

### ***Kommentar til punkt 4.3: Inntak på tvers av inntaksområder i fylket. Kommentaren gjelde begge alternativ***

**Er moglegheita til å søkje på skular i andre inntaksområde reell, eller bør denne styrkast?**

**Svar:** Då retten til vidaregåande opplæring gir elevane rett til eitt av tre utdanningsprogram på vg1, men ikkje rett til ein bestemt skule, er «fritt skuleval» knytt til fri søking og karakterbasert inntak. Retten gjeld også to år vidaregåande opplæring innafor utdanningsprogrammet, heller ikkje her gjeld retten ein bestemt skule.

Ved innføring av fritt skuleval innanfor fastsette inntaksområde i fylket vil retten til å søke skular i andre inntaksområde vere reell ved søking til programområde på vg2 og vg3 som ikkje ligg i eige inntaksområde. For desse tilboda har elevane soleis ein reell muligheit til å søke skular i andre inntaksområde, og alle søkerane i fylkeskommune konkurrerer på like vilkår ved inntak.

### ***Svar og kommentar til punkt 4.4: Skuleskyss***

**Erfaringar kan tale for at behovet for skuleskyss ikkje vil auke vesentleg. Er de einige i det?**

**Svar:** Ja

**Kommentar:** Dei fleste kollektivreiser til og frå vidaregåande skular skjer med det ordinære opne kollektivtilbodet. Mykje av dette kollektivtilbodet er likevel bygd opp rundt dei store reisestraumane som skuleelevane genererer (ungdomsskule og vidaregåande). I distrikta går det også tilpassa ruter i forhold til elevkretsar og skuletider både til vidaregåande skular og grunnskular. Kollektivtilbodet vert tilpassa årleg til nye skuletider, skulekretsar, nedleggingar og samanslåingar. Skuletransporten er svært kompleks og er tilpassa dagens situasjon i dei to fylka.

Gitt at søkjemønster held seg stabile også i framtida, er det grunn til å tru at konsekvensane for skuleskyss ikkje vil bli vesentlege, og ikkje utover dei endringane som nemnt i avsnittet over. Unntaket er truleg områda rundt grenser mellom dagens fylke, t.d. mellom ytre Sogn og Nordhordland, og indre Sogn og Voss. Her vil det potensielt vere behov for auka skyss.

### ***Svar og kommentarar til punkt 5: Nasjonale unntak***

Fylkeskommunane har i dag heimel i forskrifta § 6-25 for i særskilte tilfelle å ta inn søkjarar på individuelt grunnlag dersom tungtvegande grunnar talar for det. Desse søkjarane oppfyller ikkje vilkåra etter bestemmingane om fortrinnsrett, men har likevel eit behov for ei individuell behandling av sin søknad om inntak. Det følgjer av bestemmingane at det er søkjaren sitt ansvar å godtgjere sitt behov. Då bestemminga

blei innført, var ho i samsvar med den praksisen som mange fylkeskommunar allereie hadde for å ivareta søkjarar med særlege behov. Bestemminga er meint som en sikkerheitsventil og opnar for både inntak til utdanningsprogram og skule etter ei individuell vurdering. Eksemplar på unntak etter denne bestemminga kan vere ungdom som er involvert i mobbesaker, tilbod om helsebehandling, ungdom som bur i fosterheim o.l. I dei lokale forskriftene er dette unntaket formulert som tilfelle der det «ligg føre tungtvegande sosiale eller pedagogiske grunner». Det er difor ikkje nødvendig å fastsette dette lokalt. Slike unntak kan gjevast etter § 6-25 gitt at vilkåra er oppfylt.

**Vil unntak etter denne bestemminga ivareta behova for individuelle inntak dersom alternativ 1 blir fastsett?**

**Svar:** Ja.

**Kommentar:** Det er ikkje fastsett i forskrifta kva som ligg i ordlyden «tungtvegande grunnar» og «særlege behov». Utdanningsdirektoratet viser til nokre dømer. Difor er det opp til kvar fylkeskommune å definere praksis. Så lenge fylkeskommunen sikrar likebehandling og har ein tydeleg praksis ligg det ein vid heimel for fylkeskommunen i forskrifta §6-25 for vareta behova for individuelle inntak.

**Vil unntak etter denne bestemminga ivareta behova for individuelle inntak dersom alternativ blir fastsett?**

**Svar:** Nei

**Kommentar:** Kva som ligg i «urimeleg» lang reiseveg/reisetid kan variere frå fylke til fylke. I Hordaland har det vore i lokal inntaksforskrift som har gitt elevar med behov for kortast mogleg reiseveg frå heimen ein rett på inntak til sin nærskule. I Sogn og Fjordane er det svært mange av elevane som no har lang reiseveg på grunn av dei geografiske forholda i fylket. I det nye Vestland er det difor ikkje ønske ein slik unntaksregel då det vil verte utfordrande å overhalde i praksis. Det er likevel fylkesrådmannen si vurdering at dersom det vert behov for eit slikt unntak for nokre elevar, vert det dekkja av forskrifta § 6-25.

***Kommentarar til punkt 6: Økonomiske og administrative konsekvensar***

Dei økonomiske og administrative konsekvensane skal utgreiast av Utdanningsdirektoratet samtidig som forslaget er på høyring, men legg til grunn at forslaga ikkje vil innebere vesentlege økonomiske eller administrative konsekvensar. Direktoratet tek høgde for at det kan gi konsekvensar for mellom anna skysskostnadar, skyss og samferdsel i fylka.

**Er beskrivinga dekkjande for dei økonomiske og administrative konsekvensane ved forslaga?**

**Svar:** Nei

**Vil forslaga kunne få andre økonomiske og administrative konsekvensar enn det som er omtala her, og i så fall kva konsekvensar?**

**Svar:** Ja

Dette høyringsvaret peiker på to økonomiske og administrative konsekvensar av modellane:

**1. Større reisekostnader for elevar**

Skulestrukturen i Vestland fylkeskommune er desentralisert, og det er store avstandar internt i dei gamle fylka, og ikkje minst mellom ytterpunktta i det nye fylket. Tal frå Sogn og Fjordane syner at dei fleste søker seg til næraste skule. Om lag halvparten av søkerane søker same skule på første og andre ønske, medan halvparten prioriterer same programområde ved fleire skular.

I Hordaland er det eit skilje mellom stor-Bergen og resten av fylket. Utdanningsvalet til søkerane i Bergen og omlandskommunane er i stor grad styrt av kva utdanningsprogram dei ønskjer å gå på. Dei søker gjerne

eitt eller fleire prioriterte utdanningsprogram både på næraste skule og skular i stor-Bergen. Elles i fylket er situasjonen litt annleis. Søkjarane tenderer då først mot å prioritere utdanningsprogram på næraste skule eller ein annan skule i regionen. Som alternativt val, om dei ikkje kjem inn på førstevalet, prioriterer søkjarane å søkje eit anna utdanningsprogram på ein skule i same region. Mobiliteten er altså monaleg større i stor-Bergen enn i resten av fylket.

Bergen står i ei særstilling når det gjeld demografi og infrastruktur med halvparten av innbygarane i Hordaland. Bergen har i tillegg folkerike omlandskommunar, der mange søkjarar historisk sett vel å søkje seg til skular i Bergen. Med dette som bakgrunn, er det naturleg å ta utgangspunkt i at søkjemønster til elevane ikkje vil endre seg i stor grad som ein konsekvens av innføring av fritt skuleval. Ein må likevel ta høgde for at søking til Bergensskulane kan bli høgare dei første åra.

Ein konsekvens av fritt skuleval i heile Vestland fylkeskommune kan bli at elevane med svakt karaktergrunnlag ufrivillig kan få tilbod ved skular som ligg langt borte frå heimen, lengre enn i dag. For mange av desse elevane vil det kunne bli problematisk også å kunne reise heim i helgane, då det ikkje er naturlege reisemønster og tilpassa kollektivtilbod

Mogelege økonomiske konsekvensar av ein modell med fritt skuleval i heile fylket vil då truleg vere at kostnader blir flytta over frå det offentlege til elevar og føresette gjennom at elevane potensielt får større reiseavstand mellom heim og skule. Ved ein modell med fritt skuleval innanfor fastsette inntaksområde vil avstandane truleg vere som dei er i Sogn og Fjordane og Hordaland i dag, og vil då ikkje gi særlege konsekvensar knytt til reising ut over det som er tilfelle i dag.

## **2. Økonomiske konsekvensar av «reelle valmoglegheiter» innanfor eit inntaksområde - søkjarane skal kunne velje mellom minst to skular med same utdanningsprogram**

Kravet om at søkjarane skal kunne velje mellom minst to skular med same utdanningsprogram innanfor eitt inntaksområde («reelle valmoglegheiter») vil kunne gje økonomiske konsekvensar for Vestland fylkeskommune i ein inntaksmodell med fleire inntaksområde. Ein kan sjå føre seg følgjande alternative konsekvensar for å møte dette kravet:

1. Ein del utdanningsprogram er av omsyn til kostnader, fagmiljø og elevtilgang lagt til få skular. Desse utdanningsprogramma vil då vere styrande for å fastsetje grensene for inntaksområda i Vestland.

eller

2. Fylkeskommunen vert tvinga til å opprette nye tilbod i utdanningsprogram for å oppfylle krav om reel valfridom, noko som inneber både etablerings- og driftskostnader. Der det ikkje er søkjargrunnlag til å doble kapasiteten må det evt. opprettast nye tilbod med få elevar. Dette vil gje uheldige bindingar i ressursbruken som kan gå ut over andre utdanningsprogram eller breidda i programområde. Konsekvensen kan bli at berre modellen med eitt inntaksområde i fylket er reell.

Ein godt tilpassa tilbodsstruktur (dimensjonering) er avgjerande både for å kunne gi eit likeverdig opplæringstilbod i alle deler av Vestland, ha godt samsvar mellom arbeids- og næringslivet sine behov i dei ulike delane av fylket og å forvalte ressursane brukt til vidaregåande opplæring på ein god måte. Opplæringstilbodet må dimensjoneras slik at alle som har rett til vidaregåande opplæring får denne innfridd utan at talet klassar vert høgare enn naudsynt.

For å sikre rett dimensjonering, og med dette effektiv ressursforvaltning og stabile fagmiljø, kan ein i Vestland sjå føre seg ein situasjon der ein kan ha inntaksområde der utdanningsprogramma musikk, dans, drama og kunst, design og arkitektur berre vil vere søkbare ved ein skule. For tilbod som i eitt inntaksområde berre finst ved ein skule, kan ein løyse retten til reelle val ved å la elevane få høve til å søke same tilbod i anna inntaksområde.

Lenkje til høyringsdokumentet: <https://hoering.udir.no/Hoering/v2/728>

## **Vedtakskompetanse**

Saka er av prinsipiell betydning, og vert derfor lagt fram for fylkestinget.

## **Vurderingar og verknader**

**Økonomi:** Konsekvensar for årlege budsjett Vestland fylkeskommune.

**Klima:** Ikkje relevant

**Folkehelse:** Ingen direkte konsekvensar for forslaget

**Regional planstrategi:** Ikkje relevant

## **Konklusjon**

Fylkesrådmannen har vurdert alternativa, og tilrår at alternativ 1 vert lagt til grunn for endringa av opplæringslova. Alternativ 1 opnar for eit større handlingsrom for fylkeskommunen når det gjeld organisering av inntaksområde enn alternativ 2.