



# Representantforslag nr. 98

(2008–2009)

fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen og Jon Jæger Gåsvatn

Dokument nr. 8:98 (2008–2009)

## Representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen og Jon Jæger Gåsvatn om ny finansieringsmodell for norsk grunnskoleopplæring

Til Stortinget

### BAKGRUNN

Ifølge kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) er det skolesektoren som er mest utsatt for kutt i kommunebudsjettene for 2009. 45 pst. av kommunene reduserer i overføringene til utdanning i 2009<sup>1</sup>. Det fører til at lærertettheten sannsynligvis vil bli ytterligere redusert, at grendeskoler blir nedlagt og at det kuttes i utstyr til undervisningen. Kutt i skolebudsjettene vil i de fleste sammenhenger medføre dårligere kvalitet på tilbudet til elevene.

I VG 26. januar 2009 fremkommer det at 140 skoler er blitt nedlagt i løpet av den tiden regjeringen Stoltenberg II har hatt regjeringmakten. I en rekke aviser fremkommer bekymringsmeldinger fra lærere og tillitsvalgte om tilstanden i skolen etter skolekutt. Ofte går bekymringen på at det vil bli vanskelig å gi elevene den undervisningen de har krav på etter opplæringsloven på grunn av de store kuttene i skolebudsjettene.

Kunnskapsministeren har innrømmet at satsing på barnehager og eldre har gått på bekostning av skolene, men at han uansett ikke vil øremerke pengene til skole slik at det ikke blir mulig for kommunene å kutte i skolebudsjettene.<sup>2</sup> Som følge av kommunenes skolekutt har også Utdanningsforbundet tatt til orde for å øremerke penger til skolene. Bakgrunnen for

dette er blant annet at de mener at når kommunene blir pålagt å øke timetallet, så må dette nødvendigvis følges opp av midler til flere lærerstillinger<sup>3</sup>.

I dagens organisering av grunnskoleopplæringen eier kommunene grunnskolene, og fylkeskommunene eier de videregående skolene. Unntakene er de private skolene med rett til offentlig tilskudd. Grunnskoleopplæring er en av de viktigste oppgavene kommuner og fylkeskommuner har ansvar for. Imidlertid er det i dag slik at hver enkelt skole i liten grad har kontroll over inntektssiden på sine budsjetter siden de må ta til takke med det lokalpolitikerne bevilger til skolene gjennom sine budsjetter. I tillegg er det i enkelte kommuner ikke skoleledelsen som må ta ansvar hvis skolene går med underskudd.

Kort oppsummert er det kommunen som eier skolene, den finansierer skolene og den fører tilsyn med skolene. Staten har et visst tilsynsansvar delegert til fylkesmennene. Dagens system setter ikke kvalitet og kostnadseffektivisering i sentrum, siden det i hovedsak er samme aktør som har ansvar for alle faktorene på samme tid. Forslagsstillerne vil derfor innføre et system der man skiller bedre mellom de ulike rollene. I tillegg ønsker forslagsstillerne et system der det ikke er kommunens økonomi eller kommunale politikeres prioriteringer som avgjør hvor god skole elevene får. Det er viktig at alle elevene får hva de har krav på i henhold til opplæringsloven, og for å sikre mest mulig lik finansiering er det beste derfor at staten overtar finansieringsansvaret for grunnskoleopplæringen.

### Stykkprisfinansiering

En modell der skolene styrer sine egne inntekter og utgifter, og der de får inntektene basert på antall elever, har mange navn. Finansieringsmodellen går

<sup>1</sup> [www.kommunal-rapport.no/index.gan?id=11193185](http://www.kommunal-rapport.no/index.gan?id=11193185)

<sup>2</sup> <http://www.dagbladet.no/2009/02/02/nyheter/innenriks/politikk/skole/4657169/>

<sup>3</sup> [www.dagsavisen.no/innenriks/article395915.ece](http://www.dagsavisen.no/innenriks/article395915.ece)

blant annet under navnene innsatsstyrt finansiering, stykkprisfinansiering og elevressurs. Prinsippet bak en slik modell er enkelt, ved at skolene i stedet for en rammefinansiering fastsatt av kommunen eller fylkeskommunene, får midler basert på antall elever som går på skolen. Tanken bak en slik modell er at skolene skal bli belønnet for hvilke resultater de oppnår, målt i antall elever som velger å gå på skolen. En statlig stykkpris må selvfølgelig også ta hensyn til at alle elever ikke er like, og at enkelte elever trenger mer oppfølging enn andre elever, at kostnader varierer med geografi og sosio-økonomiske bakgrunnsvariabler. Stykkprisen må derfor differensieres. Viktig i en slik modell er derfor at man samtidig med differensiert stykkprisfinansiering har fritt brukervalg, slik at det blir konkurranse mellom skolene når det gjelder å tiltrekke seg elever.

Stykkprisfinansiering kan defineres som en ordning hvor tjenesteleverandøren mottar et fast og likt tilskudd fra det offentlige etter antall brukere av tjenesten. Tilskuddet kan differensieres etter ulike kriterier.<sup>4</sup> I kombinasjon med fritt brukervalg vil det bli en "pengene følger brukeren-ordning".

Det er en rekke kommuner og fylkeskommuner som i dag har ulike finansieringsmodeller som er basert på tilskudd per elev. Imidlertid er det ingen skoleiere som har rendyrket en slik modell med finansiering basert på 100 pst. stykkpris. Kommunal- og regionaldepartementet konkluderte i 2005 med at ingen kommuner har innført stykkprisfinansiering,<sup>5</sup> men ordningene kommunene bruker, går heller under navn som "kriteriebasert finansieringssystem", aktivitetsbasert fordelingsmodell eller lignende benevelser der antall elever utløser en viss andel av finansieringen til skolene, men der også andre kriterier benyttes til finansieringen av skolene.

Begrunnelsene for å innføre finansieringsmodeller der man baserer en viss andel av skolenes inntekter på antall elever, er mange. Som eksempel kan det nevnes at fordelingen av budsjettmidler blir mer rettferdig siden den baseres på objektive og kjente kriterier. I tillegg får skolene økonomiske incitamenter til å organisere og tilpasse opplæringen ut fra elevenes behov. Til slutt kan det nevnes at skolene også får incitament til å utvikle et godt læringsmiljø, og slik sikre god gjennomstrømming og redusert frafall i videregående opplæring.

Det er flere kommuner og fylkeskommuner som har forsøkt ulike modeller for tildeling per elev, slik som for eksempel Bergen, Bærum, Kristiansand, Larvik, Oslo, Stavanger, Trondheim og en rekke an-

dre kommuner. Av fylkeskommuner som har forsøkt en slik modell, er Hordaland, Nord-Trøndelag, Oppland, Troms og Vestfold. Dette viser at tildeling basert på tilskudd per elev er en modell som er godt utprøvd i en del kommuner og fylkeskommuner uavhengig av hvilke partier som styrer.

### Stykkpris i andre land

Mange land har tatt i bruk en ordning der pengene følger eleven, og som eksempel kan Chile, Colombia, New Zealand, Nederland og Sverige nevnes.

Nederland er ett av de landene som i størst grad benytter seg av ordningen "pengene følger eleven". Et av grunnelementene i det nederlandske utdanningssystemet er stor grad av frihet. Det er etableringsfrihet for skoler, læringsfrihet (til å organisere undervisningen) og frihet til å bestemme prinsippene for hva undervisningen er basert på. Som et resultat av denne friheten er det både offentlige og privat drevne skoler i Nederland. Skoler som oppfyller kvalitetskravene, får automatisk offentlig støtte. En betingelse for å få offentlig støtte er imidlertid at man ikke tar utbytte på skoledrift.

Det er lett å etablere nye friskoler i Nederland om foreldrene krever det. Det er det sentrale utdanningsdepartementet som sørger for finansiering og kontroll av skolene i Nederland, og skolene er automatisk kvalifisert for støtte så sant de oppfyller visse standardiserte krav. Skolene tildeles støtte basert på antall elever, og det ytes ekstra tilskudd til elever man regner med kan trenge ekstra oppfølging. Foreldre og elever har fritt skolevalg, og kan sende elevene til den skolen de selv ønsker.<sup>6</sup>

Offentlige og private skoler i Nederland er finansiert likt i henhold til artikkel 23 i grunnloven som tilsier at det er "freedom of education" i Nederland. Offentlige skoler kan ikke nekte å ta imot elever på bakgrunn av religion i motsetning til de private skolene, og de offentlige skolene blir styrt av kommunene/lokale myndigheter, mens private skoler blir styrt av det styret som blir oppnevnt av skolen. Kvaliteten på skolene blir i tillegg kontrollert ved jevnlig inspeksjoner. Nederlands skolesjekkssystem startet allerede i 1917, og private skoler dekker nå 76 pst. av alle elevene i grunnskolen. Religiøse organisasjoner driver de fleste skolene, men noen har også en spesiell pedagogisk tilnærming som fundament. Nasjonalt nivå dekker kapitalkostnadene, mens kommunene dekker driftskostnadene for slike privatskoler. Evalueringer av skolesystemet i Nederland tyder på stor valgfrihet, akademisk effektivitet og lite sosiale forskjeller. Foreldre rapporterer også å være fornøyde.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Stortingets utredningsseksjon, juni 2006 Oppdrag fra FrP.

<sup>5</sup> Kommunal- og regionaldepartementet (2005): Alternative finansieringsformer i kommunene. Rapport til regjeringens utvalget for modernisering om alternative finansieringsformer i kommunene utarbeidet av en arbeidsgruppe ledet av Kommunal- og regionaldepartementet.

<sup>6</sup> The education system in the Netherlands 2007. Dutch Eurydice Unit. Ministry of Education, culture and science. The Hague. November 2007. [http://www.minocw.nl/documenten/en\\_2006\\_2007.pdf](http://www.minocw.nl/documenten/en_2006_2007.pdf).

Et annet land som til en viss grad benytter seg av en form for stykkprisfinansiering, er USA gjennom såkalte "vouchers". Dette er et tilbud til foreldre som ønsker å sende barna sine i privatskoler, men som ikke har råd til det. Det er altså innført for å gi de mindre bemidlede større valgfrihet til å velge noe annet enn et ofte dårlig offentlig tilbud. "Education vouchers" er stipender til å dekke alle eller mesteparten av kostnadene forbundet ved å gå på privatskole. De kan være enten privat eller offentlig finansiert, og i USA går de som regel til barn hvis foreldre ikke kan betale for privatskole. Forskjellen mellom vouchers og stykkprisfinansiering er at skolesjekkene i USA kun er rettet inn mot enkelte av elevene, mens forslagsstillerne er opptatt av at dette skal være et tilbud som gjelder alle elever uavhengig av sosial og økonomisk bakgrunn. Hvem som er målgruppe for slike skolesjekker i USA varierer fra stat til stat, men noen eksempler er barn fra lavinntektsgrupper, elever som går i mislykkede offentlige skoler, til elever med spesielle behov, eller elever som bor på steder der det ikke finnes offentlige skoler.

En rekke undersøkelser i USA viser at slike skolesjekker har positiv effekt på de akademiske prestasjonene til elevene, og ingen undersøkelser viser at slike skolesjekker fører til mer segregering, at fattige elever faller utenfor, eller at elever med spesielle behov ikke får tilpasset opplæring. Tvert imot kommer det frem at foreldre som har barn som har fått slike skolesjekker, er mer fornøyde med skolene enn foreldre som har barn i offentlige skoler. Imidlertid er det en litt for liten gruppe i USA som benytter seg av skolesjekker, så det er vanskelig å si noe bastant om dette.

I USA er også såkalte *Charter schools* blitt populære. En amerikansk *charter school* kan på mange måter ses på som en norsk *friskole*. De får dekket noen av kostnadene for skolene (av delstaten), men har større frihet til å organisere skolehverdagen enn hva offentlige skoler har.

*Charter schools* er blitt enormt populære i USA, og en av grunnene til dette er at flertallet av foreldrene ville sendt barna sine til privatskoler om skolepenger ikke hadde vært et tema. Ved disse skolene kan elevene få et alternativ uten at det koster noe. Det er stor søkning til *charter schools*, og når det er flere søkere enn plasser, blir plassene fordelt ved loddtrekning slik at skolene ikke har mulighet til å ta inn elever på bakgrunn av intelligens, økonomi eller andre forhold. Statistikk viser at *charter schools* gjør det bedre og elevene forbedrer seg raskere enn i de offentlige skolene. Blant annet gjorde 7 av 10 *charter schools* i Chicago raskere fremskritt enn tradisjonelle offentlige skoler i området. Fattige og latinamerikanske elever gjør det spesielt bedre i *charter schools*

<sup>7</sup> Walberg, Herbert J. (2007): School Choice – the findings. Cato Institute. Washington D.C.

enn i offentlige skoler. En annen undersøkelse viste at elever i slike skoler startet i skolen med lavere kunnskapsnivå og ferdighetsnivå enn sammenlignbare grupper i offentlige skoler. Men uavhengig av dette "handikappet", viste disse elevene en mye større årlig kunnskapsheving enn de elevene som ikke gikk i slike skoler.<sup>8</sup>

Imidlertid har *charter schools* i USA det samme problem som privatskoler i Norge med rett til offentlig støtte. Deres fulle potensial blir hemmet av lavere finansiering enn de tradisjonelle offentlige skolene, og de er heller ikke så "frie" som man kanskje skulle ønske. I sum får *charter schools* 33 pst. mindre støtte enn de offentlige skolene. De klarer altså å gjøre mer for mindre finansiering både når det gjelder resultater og at elevene ønsker å gå på disse skolene.

### Begrunnelser for frihet og konkurranse

Problemet i dag er at ineffektive og dårlige offentlige skoler er skjermet og ikke blir stilt ansvarlige for dårlige resultater og dårlig kvalitet. I tillegg kan kommunalt eide skoler som driver bra og alltid holder seg innenfor sine budsjetter og gir gode resultater, risikere å bli straffet av kommunen som skal stramme inn budsjettene sine, og derfor kutter på de institusjonene som driver godt.

På internasjonalt plan varierer graden av konkurranse i skolesystemet mye fra land til land. Man kan imidlertid si med ganske stor sikkerhet at økt ressursbruk på skolen ikke automatisk fører til bedre prestasjoner.<sup>9</sup> En finner derfor ikke noe systematisk forhold mellom ressurser brukt på skole og prestasjoner i de studier forslagsstillerne er kjent med.

Når vi har monopoler, som vi reelt sett har innenfor skole- og utdanningssystemet i Norge, vil offentlige drevne organisasjoner, som har vokst seg for store og for ineffektive, ikke bli utsatt for markedskonkurranse og kan fortsette å drive ineffektivt, og kanskje også vokse seg mer ineffektiv. En dårlig offentlig skole vil altså fortsette å få tildelt elever uavhengig av kvalitet, selv om dette aldri ville blitt godtatt om man hadde hatt fritt brukervalg og foreldre og elever hadde hatt mulighet til å velge bort skoler.

Foreldrene er ekspertene på sine barn. Derfor er det ingen andre som er bedre egnet til å ta valg på vegne av sine barn enn foreldrene. Å nekte fritt skolevalg er basert på en holdning om at lokale myndigheter er bedre egnet til å ta valg for barn de ikke har møtt, enn hva foreldrene er i stand til.

<sup>8</sup> Walberg, Herbert J. (2007): School Choice – the findings. Cato Institute. Washington D.C.

<sup>9</sup> Flere undersøkelser viser dette; blant annet Pisa, 2006. Luxembourg, Norge og USA er tre av de landene som bruker mest penger på skole, men som likevel kommer ut under gjennomsnittet i de undersøkelser som sammenligner elevenes prestasjoner i ulike land.

## Begrunnelser for nytt finansieringssystem

Hovedbegrunnelsen for et nytt finansieringssystem er knyttet til foreldre og elevers frie valg, kombinert med behovet for å sikre skolene forutsigbar økonomi, uavhengig av kommuneøkonomien og lokale prioriteringer.

Dette innebærer at staten overtar finansieringsansvaret for grunnopplæringen, hvilket vil gi mer likebehandling og kvalitetssikring i opplæringen. Kommunene kan fortsatt være tilbydere av opplæring og således eie og drive skolene.

Grunnopplæring må regnes som et så viktig velferdsgode at staten bør sikre finansiering, slik at penge går direkte til den enkelte skole. Slik sikrer man at gode skoler ikke blir straffet av skoleeier gjennom stadig lavere tildelinger. Samtidig sikrer en at skoler med for svak kvalitet får incentiv til å forbedre kvaliteten.

Et slikt finansieringssystem vil også gi en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. I en rekke kommuner har kommunestyret vedtatt å legge ned skoler, ofte i distriktene, fordi kommunen ikke har råd til å gi et desentralisert skoletilbud lenger. Etter at skolen er blitt vedtatt lagt ned, har imidlertid foreldre gått sammen for å etablere en privatskole med rett til offentlig tilskudd, som for eksempel montessoriskolene. Dette er skoler som så viser seg å drive effektivt og klare seg innenfor de økonomiske rammene, til tross for at de får mindre tilskudd enn de offentlige skolene. Imidlertid har de et incentiv til å drive effektivt i motsetning til hva de kommunalt eide skolene ofte har. Klarer ikke disse skolene å drive effektivt, vil de ikke få hjulene til å gå rundt økonomisk, skolen vil gå konkurs, de vil være nødt til å legge ned, og elevene mister sitt skoletilbud i nærmiljøet.

Forslagsstillerne mener det ikke er rettfærdig at det kun er elever med foreldre med god økonomi som skal ha mulighet til å velge et annet skolealternativ enn den offentlige skolen som ligger nærmest hjemmet deres, og som kommunen mener de skal være elev ved. Et system med statlig stykkprisfinansiering vil gi tilnærmet likeverdig finansiering per elev, fritt skolevalg, og en unngår problemet i dag der kommuner kutter i bevilgningen til skoler som fungerer godt.

Stykkpris blir vanligvis brukt for å bidra til økt konkurranse, og dermed bedre effektivitet og kvalitet gjennom å skape en markedslignende situasjon, der brukerne får makt til å velge på egne vegne det tilbudet de mener er best for dem. I noen land blir stykkpris kun brukt som virkemiddel overfor de som ikke har råd til å kjøpe seg et privat tilbud, gjennom såkalte "kuponordninger". Disse ordningene er ikke rettet inn mot alle, men ofte mot utsatte grupper.

En statlig stykkpris må ta hensyn til at ikke alle elever er like, og at enkelte elever trenger mer oppføl-

ging enn andre. I Nederland har de løst dette ved at det gis større bevilgning til skoler som har elever som har foreldre med lav utdanning, og i tillegg har de ekstra bevilgninger til skoler som har mange elever med fremmedkulturell bakgrunn, siden dette antas å kreve mer opplæring og mer ressurser for eksempel i språk. I Norge har kommunene som benytter seg av tildeling basert på antall elever, også ekstrabevilgninger til skolene basert på kjennetegn på elevene. Finansieringen varierer blant annet etter trinn (barne-trinn, ungdomstrinn eller videregående) og etter studieprogram på videregående. I tillegg gis det enkelte steder ekstra ressurser til bygningsrelaterte kostnader, ekstra til spesialklasser, til elever med særskilte behov og til de som trenger spesialundervisning, og det gis også enkelte steder ekstra ressurser til elever med minoritetsspråklig bakgrunn. I tillegg gis det flere steder et grunntilskudd som skal ligge i bunnen uansett antall elever, tildeling etter areal, ekstra overføring til morsmålsopplæring, til SFO, til utstyr, ekstra til ledelse eller administrasjon, ekstra midler til seniortiltak for lærere etc.

Det finnes med andre ord ulike måter å bygge sammen en slik modell, og det trenger ikke nødvendigvis å være basert på 100 pst. stykkpris. Målet må være at man kan finne en modell som kan benyttes for hele landet, der ulike faktorer tas med i betraktningen, og der man bruker en stykkpris som er differensiert for eksempel etter familiebakgrunn, særskilte behov, geografisk beliggenhet og så videre.

## FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I

Stortinget ber Regjeringen legge frem nødvendige forslag for å overføre finansieringsansvaret for grunnopplæringen til staten. Finansieringssystemet for grunnopplæringen skal basere seg på at en vesentlig andel av overføringene til den enkelte utdanningsinstitusjon er basert på en differensiert stykkpris.

II

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å innføre nasjonalt fritt skolevalg i hele grunnopplæringen.

III

Stortinget ber Regjeringen legge frem nødvendige lovforslag for å åpne for fri etablering av skoler med rett til offentlig tilskudd.

4. mai 2009