



Innst. S. nr. 257

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget frå kommunalkomiteen

Dokument nr. 8:58 (2004-2005)

Innstilling frå kommunalkomiteen om forslag frå stortingsrepresentantane Rune J. Skjælaen, Magnhild Meltveit Kleppa og Eli Sollied Øveraas om styrka finansiering av vidaregåande skular

Til Stortinget

SAMANDRAG

I lov om frittstående skoler er retten til godkjenning av nye skoler gjort uavhengig av om skolen representerer et pedagogisk alternativ til offentlig videregående skole, eller om den er basert på et alternativt livssyn. Forslagsstillerne viser til at i flere fylker opplever en nå en sterk økning i antall søknader om etablering av nye frittstående skoler som opprettes i direkte konkurranse med eksisterende offentlige tilbud. De største aktørene har søknader inne til behandling om etablering av til sammen flere tusen nye skoleplasser, hovedsakelig i de største byene. Den sterke veksten i søknader fra private aktører har ført til engasjement lokalt med bekymring for hvilke konsekvenser et sterkt innslag av nye frittstående skoler vil ha for de eksisterende videregående skolene. Flere fylkeskommuner viser til at godkjenning av slike skoler vil svekke fylkeskommunens rammebetingelser og mulighet til å opprettholde eksisterende tilbud for flertallet av elevene som velger et offentlig tilbud. Fylkeskommunene får reduserte rammer ved at det ikke er samsvar mellom det trekket fylkeskommunene påføres og den faktiske utgiftsbesparselsen ved at elever velger frittstående tilbud istedenfor fylkeskommunale. Det blir hevdet at dette kan medføre større uforutsigbarhet, lengre reisevei og i praksis redusert valgmulighet.

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"1. Stortinget ber Regjeringen endre modellen for utregning av uttrekk av rammetilskuddet slik at det

oppnås samsvar mellom trekk i rammetilskuddet og faktisk kostnadsreduksjon.

2. Stortinget ber Regjeringen påse at søknader om etablering av nye frittstående videregående skoler ikke gis godkjenning dersom det kan antas at en slik etablering vil føre til negative konsekvenser for fylkeskommunens øvrige opplæringstilbud."

MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, frå Høgre, Peter Skovholt Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, frå Framstegspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, frå Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, frå Kristeleg Folkeparti, Ruth Stenersen og Anita Apelthun Sæle, og frå Senterpartiet, leiaren Magnhild Meltveit Kleppa, viser til Dokument nr. 8:58 (2004-2005).

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at det i fleire fylkeskommunar no er ein sterk auke i søknadene om å opprette private vidaregåande skular.

Fleirtalet meiner at dette kan gjere det klart vanskelegare for fylkeskommunane å gi eit desentralisert og kvalitativt godt tilbod i dei offentlege skulane.

Eit anna fleirtal, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet viser til at ved etablering av private skular reduserer staten rammeoverføringane til fylkeskommunane samla med eit beløp lik 100 pst. av gjennomsnittskostnaden for alle elevar i offentlege vidaregåande

skular multiplisert med auken av elevar i private skular. Den samla reduksjonen blir så fordelt mellom fylkeskommunane etter dei objektive kriteria i inntektssystemet. Det blir vidare brukt ei korreksjonsordning mellom fylkeskommunane som inneber at der mange elevar går i private skular, skal ein ha eit større trekk, mens ein i fylkeskommunar med færre elevar enn gjennomsnittet, får eit mindre trekk. Dette fleirtalet meiner det er nødvendig å endre denne ordninga. Eit trekk på 100 pst. er meir enn det fylkeskommunen faktisk sparer. Fylkeskommunane har ansvar for å oppfylle retten til vidaregåande opplæring og må av den grunn ha stor nok kapasitet for å kunne møte elevane sine ulike val.

Dette fleirtalet viser til at Regjeringa i St.prp. nr. 60 (2004-2005) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2006 (kommuneproposisjonen) foreslår at trekkssatsen for justering av inntektsramma blir redusert til 80 pst. av gjennomsnittkostnaden pr. elev. Dessutan viser dette fleirtalet til at Regjeringa vurderer om det skal bli innført to eller fleire trekkssatsar, dersom det viser seg at veksten i privatskular først og fremst kjem på dei billege studieretningane. Dette fleirtalet viser vidare til at det er sett ned ei arbeidsgruppe som skal vurdere moglege endringar i korreksjonsordninga.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet meiner det er nødvendig at Regjeringa på dette saksfeltet gjer framlegg om eit nytt opplegg i statsbudsjettet for 2006. Ei ny uttrekksordning må ta omsyn til at fylkeskommunane må dekkje drifts- og kapitalutgifter uavhengig av om privatskular blir oppretta eller ikkje. Fleirtalet meiner dessutan at Regjeringa må vurdere dei verknadene dette systemet har hatt for fylkeskommunane sin økonomi inneverande år. Fleirtalet fremmar derfor følgjande forslag:

"Stortinget ber Regjeringa i statsbudsjettet for 2006 å leggje fram ny modell for uttrekk/korreksjonsordning for private skular."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at med dagens finansieringsmodell for skolen gjøres den enkelte skole avhengig av rammetilskuddet til vedkommende kommune og/eller fylkeskommune som eier skolene og avhengig av fordeling av rammene gjennom politiske prioriteringer i kommunestyret eller fylkestinget der den enkelte skole er plassert.

Disse medlemmer vil sikre finansieringen av skolene ved at ansvaret legges til staten. Disse medlemmer ønsker innført et system med stykkprisfinansiering og viser til at dette systemet brukes innenfor utdanningssektoren til frittstående skoler og til institusjoner innenfor høyere utdanning samt innenfor områder som arbeidsledighetstrygd, sykepenger og uføretrygd. Disse medlemmer mener en av hovedfordelene med et stykkprisbasert finansieringssystem

er at det vil dekke det reelle behovet fra utdanningsøkende. Disse medlemmer viser til at en slik finansieringsmodell vil føre til at elevene blir en inntektskilde for skolene, og ikke en utgiftspost som i dag. Dette vil igjen føre til at skolene vil konkurrere om å gi det beste undervisningstilbudet. Uten et godt opplæringstilbud vil ikke skolen få kunder.

Disse medlemmer viser i den forbindelse til de akutte problemene med finansiering av behovet for plasser i videregående skole grunnet store årskull og vanskelig økonomi i landets fylkeskommuner. Stykkprisfinansiering ville etter disse medlemmers syn løse nettopp slike dimensjoneringsproblemer med direkte kobling mellom staten og de som har rett på tjenesten og derved uavhengig av eierens økonomi og prioriteringer. Disse medlemmer viser til at en slik finansieringsmodell også vil sørge for full likebehandling av skoler i privat eie og skoler i offentlig eie. Disse medlemmer viser til at dagens ordning gir private skoler ca. 85 pst. av ressursbruken i offentlig skole og intet bidrag til kapitalutgifter. Etter disse medlemmers syn er dette en urimelig og udemokratisk forskjellsbehandling. Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem en egen sak om innføring av en stykkprisfinansiering i grunnskole og videregående opplæring som skal omfatte både driftsutgifter og kapitalutgifter. Stortinget ber Regjeringen vurdere hvordan stykkprisen skal tilpasses størrelsen på skolen, elevenes individuelle behov for tilpasset opplæring og om ordningen skal inkludere et basisbeløp pr. skole som en grunnfinansiering."

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at ifølgje lova skal nye private skular ikkje godkjennast dersom det fører til "vesentlege negative konsekvensar for ertsfylket" (jf. § 2-2 i lov om frittstående skular, jf. Innst. O. nr. 1 (2004-2005)). Etter fleirtalet sitt syn må det bli lagt avgjerande vekt på synspunkta til fylkeskommunane dersom etablering av private vidaregåande skular fører til negative konsekvensar for skulestruktur eller opplæringstilbod. Vertsfylket må ha stor og reell innverknad på godkjenning av søknadene om privatskular. Utan reell påverknad vil det vere umogleg for fylkeskommunane å forvalte ansvaret for den vidaregåande opplæringa på ein fullgod måte. Fleirtalet viser til at Utdannings- og forskningsdepartementet i brev av 13. mai 2005 til Utdanningsdirektoratet har gjort forsøk på å presisere korleis lova skal tolkast når det gjeld vesentlege negative konsekvensar for ertsfylket. Fleirtalet meiner det er uheldig at Regjeringa har invitert Stortinget til å vedta ei lov utan at tilstrekkelege retningslinjer er klarlagde. Dessutan har Regjeringa brukt alt for lang tid på å prøve å presisere korleis lova skal tolkast. Fleirtalet meiner også at det ikkje blir lagt tilstrekkeleg vekt på synspunkta til fylkeskommunane, og ertsfylka har for liten innverknad på godkjenninga av søknader.

På bakgrunn at dette fremmar fleirtalet følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringa fremme forslag om lov-
endring som sikrar at fylkeskommunane får avgjerande
innverknad på etablering av private vidaregåande sku-
letilbud i sine fylke."

Fleirtalet viser til at ei anna side av saka gjeld
godkjenning av private skular på kommunalt nivå. Det
blir i den samanhengen vist til Innst. O. nr. 80 (2002-
2003) om lov om frittstående skular der det mellom
anna blir uttalt:

"Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosia-
listisk Venstreparti og Senterpartiet merker seg at
Regjeringa vil gi private skoler som oppfyller kravene
i loven, rett til godkjenning og statlige tilskudd med et
forbehold om at godkjenningen ikke får "vesentlige
negative følger for kommunen". Disse medlemmer
merker seg også at departementet i merknader til lov-
forslaget setter en høy terskel for at departementet skal
kunne avslå en søknad om etablering av privatskoler
basert på kommuners innvendinger om negative konsek-
venser. Et lokalt politisk flertall skal heller ikke kunne
stanse opprettelse av private skoler dersom de ønsker
det ut fra en helhetlig vurdering av kommunens skole-
tilbud. Dette til tross for at etablering av private skoler
kan ha betydelige konsekvenser for elevgrunnlag og
ressursbruk i de kommunale grunnskolene, og ha
betydning for det samlede skoletilbudet kommunen
kan gi. Disse medlemmer mener dette undergraver
kommunenes selvstyre betraktelig og står i sterk kon-
trast til Regjeringens uttalte mål om økt lokal handle-
frihet."

Fleirtalet er ueinig i at kommunane skal få svekka
sin innverknad over utdanningspolitikken i sine geo-
grafiske område.

Komiteens medlemmer fra Høyre og
Kristelig Folkeparti viser til sine merknader
under behandlingen av Innst.O. nr. 1 (2004-2005),
jf. Ot.prp. nr. 64 (2003-2004) om endringer i friskole-
loven. Disse medlemmer vil også vise til brev av
13. mai 2005 fra Utdannings- og forskningsdeparte-
mentet om presiseringen av tolkning av friskoleloven
§ 2-2. Disse medlemmer vil også fremheve at ved
endringene som foreslås i kommuneproposisjonen vil
den økonomiske situasjonen for de offentlige skolene
bli bedre, mer rettferdig og mer forutsigbar. Disse
medlemmer viser til det gode eksisterende tilbud i
de fylkeskommunale vidaregåande skolene. Dette til-
budet må videreføres og utvikles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittsparti-
et viser til sine merknader i Innst.O. nr. 1 (2004-
2005) om endringer i friskoleloven.

Disse medlemmer understreker at Fremskrittsparti-
et ønsker fri etablering av skoler innenfor et nasjo-

nalt godkjennings- og tilsynssystem. Med fri etablering
og felles og lik finansiering for alle elever er det slik
disse medlemmer ser det, ikke behov for hørings-
uttalelser fra offentlige skoleeiere på kommunalt og
fylkeskommunalt nivå om hvorvidt de ønsker konkur-
ranse eller ikke.

Disse medlemmer avviser derfor forslaget om
endringer av den nylig vedtatte loven om frittstående
skoler, og legger fortsatt til grunn at den høringsretten
som er lagt inn i behandlingen av nye søknader om
etablering av frittstående skoler ikke alene kan med-
føre avslag på slike søknader.

Komiteens medlemmer fra Høyre,
Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti foreslår på denne bakgrunn at Dokument nr.
8:58 (2004-2005) ikke bifalles.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Dokument nr. 8:58 (2004-2005) Forslag fra stori-
ngsrepresentantene Rune J. Skjælaaen, Magnhild
Meltveit Kleppa og Eli Sollied Øveraas om styrket
finansiering av vidaregåande skoler" - bifalles ikke.

FRÅSEGN FRÅ KYRKJE-, UTDANNINGS- OG FORSKINGSKOMITEEN

Kommunalkomiteen sitt utkast til innstilling blei
2. juni 2005 sendt til kyrkje-, utdannings- og forskings-
komiteen som uttaler følgende i brev av 6. juni 2005:

"Vi viser til Kommunalkomiteen sitt utkast 2. juni
2005 til innstilling om Dokument nr. 8:58 (2004-2005).
Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen har ikkje
merknader til utkastet."

FORSLAG FRÅ MINDRETAL

Forslag frå Høgre, Framstegspartiet og Kristeleg Folkeparti:

Forslag 1

Dokument nr. 8:58 (2004-2005) Forslag fra stori-
ngsrepresentantene Rune J. Skjælaaen, Magnhild
Meltveit Kleppa og Eli Sollied Øveraas om styrket
finansiering av vidaregåande skoler - bifalles ikke.

Forslag frå Framstegspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringa legge frem en egen sak
om innføring av en stykkprisfinansiering i grunnskole
og vidaregåande opplæring som skal omfatte både
driftsutgifter og kapitalutgifter. Stortinget ber Regje-
ringen vurdere hvordan stykkprisen skal tilpasses stør-
relsen på skolen, elevenes individuelle behov for til-
passet opplæring og om ordningen skal inkludere et
basisbeløp pr. skole som en grunnfinansiering.

TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjere slikt

v e d t a k :

I

Stortinget ber Regjeringa i statsbudsjettet for 2006 å leggje fram ny modell for uttrekk/korreksjonsordning for private skular.

II

Stortinget ber Regjeringa fremme forslag om lovendring som sikrar at fylkeskommunane får avgjerande innverknad på etablering av private vidaregåande skuletilbod i sine fylke.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 9. juni 2005

Magnhild Meltveit Kleppa
leiar

Reidar Sandal
ordførar

Vedlegg

Brev frå Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunalkomiteen, datert 18. mai 2005

Vurdering av dokument 8:58 (2004-2005) - forslag om styrket finansiering av videregående skoler

Jeg viser til brev av 21. april 2005 med anmodning om å vurdere følgende forslag fra stortingsrepresentantene Rune J. Skjælaaen, Magnhild Meltveit Kleppa og Eli Sollied Øveraas om styrket finansiering av videregående skoler:

1. Stortinget ber Regjeringen endre modellen for utregning av uttrekk av rammetilskuddet slik at det oppnås samsvar mellom trekk i rammetilskuddet og faktisk kostnadsreduksjon.
2. Stortinget ber Regjeringen påse at søknader om etablering av nye frittstående videregående skoler ikke gis godkjenning dersom det kan antas at en slik etablering vil føre til negative konsekvenser for fylkeskommunens øvrige opplæringstilbud.

Spørsmålene er vurdert i samråd med Utdannings- og forskningsdepartement.

Svar spørsmål 1

I dagens budsjettopplegg korrigeres den samlede inntektsrammen til kommunene og fylkeskommunene med endringen i antall elever i frittstående og statlige skoler, multiplisert med gjennomsnittskostnaden per elev (KOSTRA-tall).

De siste årene har det vært en årlig økning i antall elever i frittstående skoler. Ordningen med justering av kommunesektorens inntektsramme ble innført fra og med 2001 for at staten ikke skulle finansiere opplæring for nye elever som begynner i frittstående eller statlige skoler både gjennom inntektsrammen og over kapittel 228 post 70 Tilskudd til frittstående skoler.

Satsene for trekket er i dag lik 100 prosent av gjennomsnittskostnaden per elev i hhv. grunn- og videregående skole.

Kommunene/fylkeskommunene har ansvar for alle elevene som er bosatt i kommunen/fylkeskommunen, og må derfor til en hver tid ha en viss fleksibilitet i kapasiteten for å kunne tilpasse seg endringer i elevtallet i frittstående og statlige skoler, jf. bl.a. omtale i St. prp. nr. 64 (2001-2002), kommuneproposisjonen. Det er derfor sannsynlig at innsparingen for kommunesektoren knyttet til elever som går i frittstående og statlige skoler er lavere enn gjennomsnittskostnaden per elev.

I kommuneproposisjonen for 2006 foreslår Regjeringen at trekketsatsen for justering av inntektsrammen bli redusert til 80 prosent av gjennomsnittskostnaden per elev slik at den samsvarer bedre med kommunesektorens innsparing for elever i frittstående skoler.

Det er forholdsvis store forskjeller i kostnadene for de femten ulike studieretningene. Dersom elevtallsveksten i videregående friskoler i hovedsak kommer på de billigste studieretningene, foreslår Regjeringen at det innføres to eller flere trekksetser slik at det

blir symmetri mellom det staten trekker inn fra kommunene/ fylkeskommunen og kommunenes/fylkeskommunenes innsparing ved at elevene går i statlige eller private skoler.

Korreksjonsordningen er en del av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. I korreksjonsordningen omfordeles midler fra kommuner/fylkeskommuner med stor andel elever i frittstående og statlige skoler til kommuner/fylkeskommuner med lavere andel elever i frittstående og statlige skoler. En arbeidsgruppe med representanter fra Utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon er nedsatt for å vurdere mulige løsninger for å endre omfordelingen i korreksjonsordningen, slik at den på en riktigere måte tar hensyn til kommunesektorens innsparing ved elever i frittstående og statlige skoler.

Svar spørsmål 2

Fylkeskommunen har etter opplæringsloven ansvaret for å planlegge og bygge ut videregående opplæring med hensyn til nasjonale mål, søkernes ønsker og behovet samfunnet har for videregående opplæring. Samtidig lovfester friskoleloven retten til godkjenning og etablering av frittstående videregående skoler, forutsatt at lovens vilkår er oppfylt.

Regjeringen ser det som svært viktig at det er balanse mellom hensynet til fylkeskommunens overordnede ansvar etter opplæringsloven og hensynet til muligheten for å etablere frittstående videregående skoler. Dette ivaretas i dag ved at retten til godkjenning etter friskoleloven ikke gjelder dersom etablering av en frittstående videregående skole vil medføre "*vesentlige negative konsekvensar for vertsfylket*".

Fylkeskommunens konkrete innflytelse på avgjørelsen av søknader om godkjenning, følger av friskolelovens krav om at vertsfylket alltid skal gis anledning til å uttale seg i forbindelse med slike søknader. Hva som må til for at vesentlighetskravet skal anses oppfylt vil bero på en konkret vurdering. Siden det dreier seg om eventuelle fremtidige konsekvenser kreves selvsagt ikke annet av vertsfylket, enn at eventuelle påstander underbygges med den til enhver tid tilgjengelig dokumentasjon. Dette kan for eksempel være befolkningsdata, statistikk, kostnadsberegninger og ulike fylkeskommunale planer. Det kan ikke sies å være umulige for vertsfylket å fremskaffe denne type dokumentasjon, slik forslagsstillerne synes å legge til grunn.

Hvis slik dokumentasjon faktisk underbygger en påstand om at etablering av en friskole vil føre til urimelig kostnadskreven skolestruktur eller at enkelte opplæringstilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning, vil dette utvilsomt kunne oppfylle vesentlighetskravet. Det vil tale imot etablering av den aktuelle friskolen. Dette er klart uttalt i Ot.prp. nr. 64 (2003-2004).

