



Innst. S. nr. 265

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Dokument nr. 8:98 (2008–2009)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen og Jon Jæger Gåsvatn om ny finansieringsmodell for norsk grunnsopplæring

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

I

Stortinget ber Regjeringen legge frem nødvendige forslag for å overføre finansieringsansvaret for grunnsopplæringen til staten. Finansieringssystemet for grunnsopplæringen 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 grunnsopplæringen.

III

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

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Freddy de Ruiten, Gorm Kjernli, Gerd Janne Kristoffersen,

Anna Ljunggren og Torfinn Opheim, fra Fremskrittspartiet, Anders Anundsen, Jon Jæger Gåsvatn og Åse Michaelsen, fra Høyre, Gunnar Gundersen og lederen Ine Marie Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen og Lena Jensen, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen, fra Senterpartiet, Inger S. Enger, og fra Venstre, Odd Einar Dørum, viser til dokumentet.

Komiteen vil understreke at det skjer en betydelig bevisstgjøring i kommunene i forhold til deres ansvar som skoleeier. En rekke sammenligninger mellom skolen i Norge og andre land dokumenterer at ressursbruken i norsk skole generelt sett er høyt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at vegen til bedre læringsresultater bl.a. går gjennom et aktivt, lokalt eierskap til skolen.

Komiteen er enig med forslagsstillerne i at grunnsopplæringen er en av de viktigste oppgavene kommuner og fylkeskommuner har ansvar for. Staten finansierer i dag kommunene gjennom rammeoverføringer og kommunene/fylkeskommunene har ansvar for å forvalte midlene og utvikle sine skoler i tråd med de lover og målsetninger som gjelder for skolen. Forslagsstillerne vil ha en stykkprisfinansiering av skolen og mener at dagens system "ikke setter kvalitet og kostnadseffektivisering i sentrum".

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er av den oppfatning at det siste er en sterk påstand om kommunenes rolle som skoleeier, som flertallet ikke kan slutte seg til. Mange kommuner er seg sine prioriteringer og sitt

skoleeierskap svært bevisst, og det er fra disse kommunene vi nå kan hente de gode eksemplene.

Komiteen er enig med forslagsstillerne at det er viktig at rollefordelingen mellom tilsyn og drift av skole-Norge er viktig. Komiteen vil understreke at Fylkesmannens ansvar er å følge opp at kommunene følger norsk lov. I den grad dette ikke gjøres eller man ikke har rutiner for å utføre slikt tilsyn, vil komiteen understreke at dette er et sentralt ansvar for Fylkesmannen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ønsker ikke å endre finansieringsmodell for grunnsopplæringa.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at kommuneøkonomien er styrket de siste årene, og at dette har ført til flere lærere i mange kommuner.

Dette flertallet vil også vise til at det er tatt en rekke grep med hensyn til kvalitetsforbedring i skolen. Fokus på tidlig innsats, styrking av rådgivningstjenesten, flere timer i basisfagene, mer tid og ressurser til fysisk aktivitet, satsing på etter- og videreutdanning av lærere, ny lærerutdanning og mer fokus på skole/hjem-samarbeidet er noen eksempler i så måte. Gunstige låneordninger og vårens tiltakspakke har også resultert i en kvalitetsforbedring med hensyn til skolebygg.

Dette flertallet ser selvsagt at det finnes utfordringer å ta tak i når det gjelder ressurser til skolen og innhold, men kan ikke se at stykkprisfinansiering og en massiv privatisering vil løse disse utfordringene, snarere tvert imot. Dette flertallet viser også til den nye privatskoleloven hvor man balanserer hensynet til den offentlige fellesskolen og private pedagogiske og religiøse alternativer på en god måte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til merknader nedenfor og framsetter følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjennomgå fylkesmennenes tilsynsrolle i skolen og orientere Stortinget om tilsynsrollen er hensiktsmessig, og om denne rollen utøves på en tilfredsstillende måte."

Disse medlemmer er enig med forslagsstiller i at det er betydelige utfordringer knyttet til utviklingen i kommuneøkonomien og måten dette får konsekvenser for skolen på. Disse medlemmer registrerer at det skjer betydelige endringer i skole-

struktur i mange kommuner i landet, og at mange kommuner kutter i sine skolebudsjetter. Dette gjelder ikke bare i 2009.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at det å hevde at alle kommuner foretar "feilprioriteringer" og ikke evner å ta ansvar som aktive skoleeiere, er en sterk undervurdering av kommunenes rolle og kompetanse.

Dessuten vil komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre understreke at de krav som Kunnskapsløftet setter til kommunen som skoleeier, fortsatt ikke er godt nok kommunisert fra Regjeringen. Dette har også bl.a. NIFU Step dokumentert i rapport 42/2008 om "Evaluering av Kunnskapsløftet".

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at hovedutfordringen for kommunene er at de ikke har tilstrekkelig ressurser til å sikre de grunnleggende velferdstilbudene. Dels på grunn av for lave statlige overføringer og dels på grunn av lokale feilprioriteringer. Disse medlemmer er bekymret over at samtlige andre partier mener det er akseptabelt at skolen lider under for dårlige rammevilkår eller for dårlige lokale prioriteringer. Selv om det finnes gode eksempler, er konsekvensene for de elevene som bor der de gode eksemplene ikke finnes, svært alvorlige.

Disse medlemmer viser til at Fylkesmannens ansvar er å føre et visst tilsyn med grunnsopplæringen. Tilsynet gjennomføres i stor grad svært sporadisk og basert på medieoppslag eller klager mot den enkelte skole. Disse medlemmer mener komitéflertallet bagatelliserer denne problemstillingen og ikke tar utfordringene i skolen på alvor. Det er bemerkelsesverdig.

Disse medlemmer mener det er direkte feil når komitéflertallet hevder at veien til bedre læringsresultater går gjennom et aktivt, lokalt eierskap til skolen. Det er ingen dokumentasjon for at så er tilfelle. Det er etter disse medlemmers mening en rekke forhold som påvirker kvaliteten på opplæringen og læringsresultatene. Disse medlemmer mener komitéflertallet forenkler denne problemstillingen til det ugjenkjennelige. Disse medlemmer viser videre til at en i forslaget ikke legger opp til å endre eierstrukturen i norsk skole. Det er finansieringen av skoletilbudet som foreslås endret. Således vil kommunene og fylkeskommunene fortsatt kunne være eier av skolene, men finansieringen skal være sikret slik at elevene ikke taper på feilprioriteringer lokalt.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre mener det faller på sin egen urimelighet å fremme påstander slik Fremskrittspartiet gjør om "at andre partier mener det er akseptabelt at skolen lider under for dårlige rammebetingelser eller for dårlige lokale prioriteringer." Skoledebatten i Norge har i stadig sterkere grad satt læringsresultater, krav og kvalitet i fokus etter at den forrige regjeringen innførte åpenhet om resultatene i skolen og rettet fokuset mot hovedutfordringene i norsk skole. Disse medlemmer mener at dagens regjering ikke har hatt nok fokus på dette, og viser til tallrike forslag og debatter om åpenhet om resultater og viktigheten av aktiv debatt lokalt om læringsresultater. Disse medlemmer vil også poengtere at norsk skole har vært svært sentralstyrt i mange år. Det var først i Kunnskapsløftet at læringsresultater, åpenhet om resultatene og betydningen av lokal oppfølging ble en viktig del av skole-Norge. Disse medlemmer tror ikke skolen blir bedre ved å sentralisere mer av beslutningene igjen – noe en stykkprisfinansiering der staten overtar finansieringsansvaret, vil medføre.

Disse medlemmer synes forslagsstillernes påstander om svakt tilsyn fra fylkesmennenes side er alvorlige om de medfører riktighet.

Stykkprisfinansiering

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at forslagsstillernes forslag om stykkprisfinansiering i realiteten vil fjerne kommunene/fylkeskommunene som skoleeier i Norge. Flertallet vil bemerke at det lokale skoleeierskap og det lokale handlingsrom er sentrale forutsetninger for Kunnskapsløftet og den modell Norge har utviklet for skolen.

Norge er et land med store forskjeller mellom kommunene. Det er utviklet et inntektssystem for kommunene som hensyntar disse forskjellene. Flertallet vil bemerke at fordelingsnøkler og utjevningsordninger mellom kommunene er jevnlig oppe til debatt og det foretas endringer fra tid til annen. Forslagsstillerne vil ha en stykkprisfinansiering som tar hensyn til at elever ikke er like og som tar hensyn til forskjellene i "geografi og sosioøkonomiske bakgrunnsvariabler", som det uttrykkes i forslaget. Flertallet vil bemerke at man dermed står overfor akkurat de samme utfordringene i et slikt system som man gjør med dagens rammeoverførings-system. Den største forskjellen vil utgjøres av at kommunen ikke lenger har en rolle i forhold til å foreta prioriteringer innen skolen, men at disse i stor grad overlates til skolen selv. Flertallet kan ikke se at dette er en riktig veg å gå og vil heller fortsette arbeidet med å bevisstgjøre kommunene som skoleeier.

Flertallet ser en rekke utfordringer ved et system som i realiteten ville fjerne det lokale skoleeierskap. Rektor vil som skoleleder få et svært stort ansvar og mye av nettverket rundt rektor som leder vil forsvinne lokalt. Dersom staten skulle overta den reelle rolle som skoleeier, vil det åpne for store utfordringer i forhold til en klar rollefordeling i skolen.

Flertallet tar til etterretning forslagsstillernes egne opplysninger om at Kommunal- og regionaldepartementet i 2005 konkluderte med at ingen kommuner har innført stykkprisfinansiering. Ulikhetene blir ennå større på nasjonalt nivå enn de er innenfor hver enkelt kommune, og flertallet ser det som et tegn på at stykkprisfinansiering vil medføre betydelige utfordringer i et land som preges av så store variasjoner som vi har i Norge.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det er viktig at det skal finnes muligheter til å velge skoler i andre kommuner, selv om det store flertallet naturlig nok vil velge sin nærscole. Det finnes eksempler på at elever blir utsatt for mobbing og at eleven og foreldrene derfor har et ønske om å bytte skole uten å måtte flytte. Det finnes også eksempler på at den nærmeste skolen for en del elever befinner seg i nabo-kommunen, og at det derfor er mer hensiktsmessig at eleven kan få gå der.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener komitéflertallet tar feil når det påstås at en ny finansieringsordning vil fjerne kommunene og fylkeskommunene som skoleeier. Dette fremstår som en ubegrunnet påstand uten at komitéflertallet har brydd seg om å fremholde argumentasjon for at så er tilfellet. Disse medlemmer viser til at forslaget vil bidra til å øke innslaget av private skoler i Norge, men det vil ikke medføre noen automatisk privatisering av eierskapet til skolen. Disse medlemmer avviser påstanden om at Kunnskapsløftet er designet for en skolestruktur basert på offentlig eide skoler. Disse medlemmer merker seg at partier som ellers støtter opp om private alternativer ikke seriøst kan mene at Kunnskapsløftet ikke gjelder slike private skoler. Lokalt handlingsrom kan besørges ved at en eier, eksempelvis kommunen eier flere skoler, eller rett og slett ved den enkelte skole. Lokalt handlingsrom kan ikke defineres til kommunalt nivå.

Disse medlemmer mener det er å oppkonstruere en ikke-eksisterende problemstilling når en hevder at forslaget vil bidra til å fjerne kommuner og fylke som skoleeiere. Flertallet har åpenbart misforstått forslagets innhold og tror at det er staten som skal overta eierskapet til skolene. Det er ukorrekt, hvilket fremgår klart av forslaget. Disse med-

lemmer hadde håpet at komiteen ville forholde seg til forslaget realitet, fremfor å oppkonstruere en situasjonsbeskrivelse i strid med forslaget faktiske innhold. Denne misforståelsen flertallet bevisst gjør seg skyldig i, fører til at forslaget realitet ikke blir vurdert på en tilstrekkelig inngående måte.

Disse medlemmer mener det er avgjørende å endre finansieringsordningen for viktige velferdsgoder, slik at dagens system, designet for ansvarsfraskrivelse på politisk nivå, erstattes av en forutsigbar og likebehandlende finansieringsform i tråd med forslaget.

Disse medlemmer viser til at flere fylkeskommuner har innført ulike former for stykkprisfinansiering. Flere kommuner bruker også et finansieringssystem som kan ligne på et differensiert stykkprissystem i dag.

Disse medlemmer fremmer forslag I i dokumentet.

"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."

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at det i tilknytning til diskusjonene omkring fritt skolevalg og reell mulighet for foreldrene til å velge skole vil være viktig at en har noen retningslinjer og en bevisst holdning til hva en stykkpris for utdanning på de forskjellige nivåer i skolen er. En reell mulighet til valg av skole på tvers av kommune- eller fylkesgrenser vil måtte innebære visse normalsatser som kommunene kan bruke som retningsgivende for elever som velger skole i andre kommuner.

Konkurransen

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, tar avstand fra forslagsstillerens generelle beskrivelse av norske, offentlige skoler som ineffektive og dårlige. Det er godt dokumentert at det er utfordringer i den norske skole, men flertallet kan ikke se at vi er tjent med en så sterk generalisering. Norsk skole har både de gode eksemplene og de dårlige. Det ligger etter flertallets mening betydelige utfordringer i å få bedre utveksling av de gode løsningene i skolen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener økt konkurranse kan være et av flere virkemidler for å få dette til.

Disse medlemmer ser konkurranse som en viktig drivkraft for å bedre kvalitet og ressurseffektivitet i økonomien. For at konkurranse skal kunne fylle denne rollen, må konkurransen være regulert på en slik måte at alle som berøres av konkurransen får riktig informasjon og tar beslutninger på riktig grunnlag. Det er en betydelig utfordring å både få fram og rette konkurranse inn mot riktige konkurransefaktorer i skolen. Disse medlemmer ønsker å innføre en friskolelov som åpner for at også andre enn religiøse og pedagogiske alternative skoler kan opprettes, forutsatt at de fyller bestemte kvalitetskrav. Disse medlemmer vil understreke at utsagnene er mange på at etableringer av friskoler har bidratt til å skjerpe den offentlige skolen, og mener det er uheldig at denne regjeringen stoppet den forskningsaktiviteten den forrige regjeringen satte i gang for å følge utviklingen. De resultatene som er kjent fra denne forskningen viste at friskolene fylte sin rolle og hadde gode resultater.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer at komitéflertallet forsøker å stigmatisere Fremskrittspartiet ved å hevde at forslagsstillerne hevder at norsk skole er ineffektiv og dårlig. Disse medlemmer viser til at det finnes mange svært gode eksempler på hvordan skoler evner å utnytte knappe resurser på en utmerket måte og skaper god kvalitet i opplæringen. Disse medlemmer merker seg imidlertid at med få unntak er det enkeltskoler, ikke kommuner/fylkeskommuner som evner å få dette til. Disse medlemmer mener det viser viktigheten av å satse på lokalt skolelederskap og fleksibilitet ved den enkelte skole, fremfor å tviholde på statens rett til å skyve finansieringsansvaret for skole over på kommunene.

Disse medlemmer viser til at Norge er det landet som bruker mest penger på skole pr. elev, men samtidig ikke klarer å få ut mer kvalitet enn å havne midt i OECD-gjennomsnittet, dels under. Det vitner om en skole som, sett med nasjonale øyne, ikke er tilstrekkelig effektiv når effektivitet måles i læringsutbytte pr. krone. Disse medlemmer mener det er grunn til å tro at komiteen for øvrig ikke er fornøyd med et slikt resultat. Det er det samme Fremskrittspartiet viser frem i representantforslaget.

Disse medlemmer vil således avvise at forslagsstillerne generaliserer mer i skoledebatten enn øvrige partier. Det gis imidlertid uttrykk for hvordan en kan tolke det store gjennomsnittsbildet, og beslutningstakere bør tidvis forholde seg til det. Det utelukker selvsagt ikke at det finnes mange gode eksempler til etterfølgelse. Eksempler som ville blitt svært mange flere dersom en hadde en forutsigbar finansieringsordning fra statens side.

Disse medlemmer viser til at forslaget vil bidra til å skape konkurranse mellom offentlige skoler og mellom offentlige skoler og private skoler. Det vil medføre likebehandling av private og offentlige skoler økonomisk og gi økt rom for kvalitetsheving i hele skolesektoren.

Disse medlemmer fremmer forslag II og III i dokumentet.

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

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

Disse medlemmer viser videre til at den lokale frihet komitéflertallet snakker så varmt om å beholde, i dagens situasjon i første rekke er en frihet til å foreta kutt i velferdstilbudet. Disse medlemmer mener en slik frihet er av begrenset verdi og vil føre til en ytterligere forverring av velferdstilbudet lokalt. Disse medlemmer mener skole og pleie/omsorg er så grunnleggende velferdsgoder at kvaliteten og finansieringen av dem ikke kan gjøres avhengig av kommunale prioriteringer og tilfældige politiske flertall.

Komiteen viser til sine merknader i Innst. O. nr. 88 (2006–2007) med tilhørende forslag til lovtekst.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå fylkesmennenes tilsynsrolle i skolen og orientere Stortinget

om tilsynsrollen er hensiktsmessig, og om denne rollen utøves på en tilfredsstillende måte.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

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.

Forslag 3

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

Forslag 4

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

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:98 (2008–2009) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen og Jon Jæger Gåsvatn om ny finansieringsmodell for norsk grunnopplæring – bifalles ikke.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 28. mai 2009

Ine Marie Eriksen Søreide

leder

Gunnar Gundersen

ordfører

