



# Dokument nr. 8:58

(2004-2005)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Rune J. Skjælaaen, Magnhild Meltveit Kleppa og Eli Sollied Øveraas

## Forslag fra stortingsrepresentantene Rune J. Skjælaaen, Magnhild Meltveit Kleppa og Eli Sollied Øveraas om styrket finansiering av videregående skoler

Til Stortinget

### BAKGRUNN

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. 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. Det blir hevdet at dette kan medføre større uforutsigbarhet, lengre reisevei og i praksis redusert valgmulighet.

### Finansiering av frittstående skoler svekker den fylkeskommunale økonomien

Ved etablering av frittstående skoler reduserer staten rammeoverføringene til fylkeskommunen med et beløp lik gjennomsnittskostnaden for alle elever i offentlige videregående skoler multiplisert med øk-

ningen av elever i den frittstående skolen. Den satsen som staten benytter er ment å tilsvare gjennomsnittsprisen per elev i videregående opplæring. I 2004 var trekkssatsen per elev innen studieretningene allmenne-, økonomiske- og administrative fag 104 085 kroner per elev. For inneværende år er satsen 96 305 kroner per elev. Dette beløpet multipliseres med veksten i antall elever i frittstående videregående skoler og trekkes ut av rammetilskuddet til fylkeskommunene i makro. Reduksjonen i rammetilskuddet i makro fordeles så mellom fylkeskommunene etter de objektive kriteriene i inntektssystemet. Det innebærer at fylkeskommuner må bære belastningen med et redusert rammetilskudd selv om fylket ikke har hatt noen vekst i antall elever i frittstående skoler, eller tvert imot har hatt en nedgang. For å rette opp noe av feilen som framkommer ved bruk av kostnadsnøgkelen, er det etablert en korreksjonsordning mellom fylkeskommunene slik at fylker der mange elever benytter plasser i frittstående skoler får et større trekk, mens fylker med færre elevplasser enn gjennomsnittet får et mindre trekk. Selv om noe av urimeligheten i uttrekksordningen oppveies av denne korreksjonsordningen, så fjerner den ikke skjevhetene fullt ut, siden det endelige uttrekket gjøres relativt til den totale veksten i antall nye elevplasser i frittstående skoler på landsbasis. Dette skaper stor usikkerhet og uforutsigbarhet for fylkeskommunene ved planlegging av kommende skoleår, da de ikke vet hvilke økonomiske rammer de kan ventes å få.

### Manglende samsvar mellom trekkssats og faktisk innsparing for fylkeskommunene

Den trekkssatsen som staten benytter, er ment å gjenspeile gjennomsnittlig kostnad per elev slik disse er beregnet i KOSTRA. Imidlertid påpeker fylkeskommunene at det på ingen måte er samsvar mellom størrelsen på uttrekket og de faktiske utgiftsbesparel-

sene fylkeskommunen har ved at elever velger et frittstående tilbud framfor et fylkeskommunalt tilbud. Den satsen som staten benytter til å beregne sitt trekk, har i seg en rekke utgifter til videregående opplæring som ikke kan relateres til stykkprissats per elev. Fylkeskommunenes utgifter til inntakssystemet, utgifter til dyre landslinjer, deler av spesialundervisning som ikke kan skilles ut fordi eleven er integrert i ordinære grupper, kostnader forbundet med å gi opplæringstilbud i distrikter med lav oppfyllingsgrad, opplæring i fag med særdeles få søkere, samt en rekke andre forhold, er faktorer som det ikke er korrigert for i dagens system og som fører til at gjennomsnittstrekket per elev blir galt. Det er åpenbart at de utgifter fylkeskommunen har til disse og andre formål ikke reduseres ved at fylkenes tilbud av ordinære elevplasser i videregående opplæring reduseres noe.

Så lenge antallet skoleplasser i de frittstående skolene har vært i beskjedent omfang, har ikke denne urimeligheten ført til store konsekvenser for fylkeskommunens generelle rammevilkår. Dette vil imidlertid endre seg radikalt dersom antall elever i frittstående skoler øker i omfang. Dersom innvilgede søknader de nærmeste årene gir 10 000 nye elevplasser i frittstående skoler, vil det samlede trekket fra fylkeskommunene utgjøre 1 mrd. kroner etter dagens satser. Dersom frittstående skoler etablerer seg i samme omfang på landsbasis som det nå er søkt om i for eksempel Telemark, vil dette på landsbasis bety en reduksjon i rammetilskuddet til fylkeskommunene på 3,2 mrd. kroner. Kostnadsreduksjonen i fylkeskommunene vil neppe bli mer enn 50 pst., det vil si rundt 1,6 mrd. kroner.

Dette systemet innebærer således en total svekkelse av fylkeskommunenes økonomi og reduserer muligheten til å opprettholde tjenestetilbudet, inklusivt eksisterende tilbud innen videregående opplæring.

### **Konsekvenser ved dårligere økonomi og svekket elevgrunnlag**

Som nevnt får fylkeskommunene reduserte rammer ved at det ikke er samsvar mellom det trekket fylkeskommunene påføres og den faktiske utgiftsbeparelse ved at elever velger frittstående tilbud istedenfor fylkeskommunale. De fleste ungdommer med rett til videregående opplæring søker et fylkeskommunalt tilbud. I tillegg påhviler det fylkeskommunen et ansvar for å dimensjonere det videregående opplæringstilbudet med utgangspunkt i de forventede ungdomskullene. Fylkeskommunen er også en garantist for at ungdommer og voksne med rett til videregående opplæring, får tatt ut den retten de har i henhold til opplæringsloven. Dette gjelder også for de elevene som begynner i frittstående skoler, men som av ulike grunner velger å konvertere over i den offentlige skolen underveis i opplæringsløpet. Dersom

den frittstående skolen av en eller annen grunn avviker tilbudet, plikter fylkeskommunen å gi de berørte elevene et tilbud videre. Dette innebærer at fylkeskommunen til enhver tid må ha ledig kapasitet til eventuelt å ta inn elever som vil skifte over til den offentlige skolen.

I tillegg plikter fylkeskommunen å ha, uavhengig av hvor mange elever som velger frittstående skoletilbud, kapasitet innen PP-tjenesten, oppfølgingstjenesten m.m. Dette er utgifter som ikke reduseres selv om flere skulle velge frittstående tilbud.

### **Uttalerett og krav til dokumentasjon**

Retten til godkjenning og etablering av frittstående skoler er gjort betinget av om etableringen vil medføre vesentlige negative konsekvenser for vertylket. I forarbeidene til endringene i friskoleloven framgår det klart at dersom etableringen av en frittstående videregående skole vil føre til en permanent og vesentlig mer kostnadskrevede skoledrift i vertylket, gir det grunnlag for ikke å godkjenne søknaden. Dersom etableringen av nye frittstående skoletilbud medfører at fylkeskommunen ikke kan tilby enkelte opplæringstilbud, vil dette kunne regnes som en vesentlig negativ konsekvens. I henhold til loven vil uttalelser fra fylkeskommunene tillegges vekt i den videre behandlingen av søknaden. Men loven setter krav om at påstander om negative konsekvenser ved en nyetablering må dokumenteres av fylkeskommunen. Imidlertid vil det i praksis i de fleste tilfeller være nærmest umulig for en fylkeskommune å dokumentere alle effekter av en eventuell etablering av frittstående skoler. Dette gjelder blant annet de økonomiske konsekvensene som påvirkes av forhold utenfor det enkelte fylket. Som nevnt vil det være det til enhver tid samlede antall elever i frittstående skoler på landsbasis som vil avgjøre hvor stort rammetrekk som vil belastes den enkelte fylkeskommune. Det er derfor ikke mulig for fylkeskommunen å dokumentere dette på det tidspunkt fylkeskommunene skal avgi sin uttalelse til departementet. Det vil også være svært vanskelig å anslå de marginale kostnadsbeparelsene av elever som velger frittstående tilbud framfor et fylkeskommunalt tilbud.

Når det gjelder konsekvensene for det framtidige opplæringstilbudet, vil det være mulig å være mer presis i antagelsene, men også her må det opereres med usikkerhetsfaktorer. I høringsuttalelser til departementet kan flere fylkeskommuner vise til betydelige negative konsekvenser for fylkets totale utdanningstilbud og tilbudet for elevene i de angjeldende regionene. I tillegg til overkapasitet i fylkeskommunens egne skolebygg, økte skysskostnader og trekk i rammetilskuddet, viser fylkeskommunene til at etablering av frittstående videregående skoler vil bety at fylkeskommunen tvinges til å bygge ned det fylkeskommunale tilbudet tilsvarende de nye plassene som

etableres, alternativt at de offentlige skolene får redusert bredden i det tilbudet de har i dag. I mange fylker vil dette i praksis ramme dagens desentraliserte tilbudsstruktur.

Det er derfor en reell fare for at en vekst i antall frittstående videregående skoler vil medføre en reduksjon i det offentlige opplæringstilbudet. Dette vil ramme flertallet av elevene innen videregående opplæring som vil få et kvalitativt og kvantitativt dårligere tilbud.

Dette samsvarer ikke med intensjonen om at frittstående tilbud skal utgjøre et supplement og gi elevene økt valgfrihet.

## **FORSLAG**

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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.

18. mars 2005