

**Konsekvenser
for
videregående skole
av
et økende antall
privatskoleplasser**

Juni
2006

Rapport
03/06

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING	2
1.1. BAKGRUNN	2
1.2. GJENNOMFØRING	2
1.3. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	2
1.4. AVGRENSNINGER	2
1.5. METODE	2
2. REVISJONSKRITERIER	3
2.1. LOV 2003-07-04 NR 84. LOV OM FRITTSTÅANDE SKOLAR (FRISKOLELOVA)	3
2.2. FYLKESTINGSK A NR. 18/2005 – SØKNADER OM GODKJENNING ETTER FRISKOLELOVEN: JOHN BAUER NORGE AS FREDRIKSTAD OG NOROFF INSTITUTTET	3
2.3. FYLKESTINGSSAK A NR 19/2005 – DELEGASJON AV MYNDIGHET ETTER LOV OM FRITTSTÅANDE SKOLER.....	4
2.4. FYLKESUTVALGET – SAK A NR 4/2006 – HØRING – FORSLAG OM MIDLERTIDIG ENDRING I FRISKOLELOVEN, HERUNDER TILBAKETREKKING AV GODKJENNELSE AV ELEVPLASSER I FRISKOLER.....	4
2.5. OT.PRP. NR 43 (2005-2006) OM LOV OM ENDRINGER I FRISKOLELOVEN OG FAGSKOLELOVEN	4
3. FAKTABESKRIVELSE.....	5
3.1. FRISKOLER I ØSTFOLD MED VIDEREGÅENDE OPPLÆRING	5
3.2. OFFENTLIGE TILSKUDD TIL FRITTSTÅANDE VIDEREGÅENDE SKOLER	6
3.2.1. <i>Elevtelling 1. april 2006</i>	6
3.3. INNTÆKTSSYSTEMET FOR KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER 2004 – 2006	7
3.4. MIDLERTIDIG FRISKOLELOV OVERSENDT STORTINGET	8
3.5. ØKONOMIPLAN 2006 – 2009.....	8
3.6. KONSEKVENSER FOR DEN VIDEREGÅENDE SKOLEN I ØSTFOLD	10
3.7. AVKLARING AV § 2-2 I FRISKOLELOVEN	12
4. VURDERINGER.....	13
5. KONKLUSJON	15
6. VEDLEGG	15

1. INNLEDNING

1.1. Bakgrunn

Det vises til kontrollutvalgets årsplan for 2006 som ble behandlet av kontrollutvalget i møte 19. januar 2006. I årsplanen pkt. 3.3.1. fremgår det blant annet at forvaltningsrevisjonsprosjektet "Konsekvenser for videregående skole av et økende antall privatskoleplasser" skal gjennomføres.

Det vises også til Utdannings- og forskningsdepartementets brev av 16.12.2005 om "Høring – Forslag om midlertidig endring i friskoleloven – stopp for godkjenning av frittstående skoler – forslag om endringer i fagskoleloven".

Fylkesutvalget behandlet høring – forslag om midlertidig endring i friskoleloven i sak A nr. 4/2006. Fylkesutvalgets vedtak lyder:

"Østfold fylkeskommune slutter seg til forslag om midlertidig endringer i lovverket slik det fremkommer i høringsdokumentene."

Orientering om oppstart av prosjektet ble gitt i brev av 05.04.2006 til fylkesrådmannen.

1.2. Gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Ingar Dahlby.

1.3. Formål og problemstillinger

Revisjonen har i prosjektet blant annet lagt vekt på følgende forhold:

- Et økende antall plasser i private videregående skoler (friskoler) vil gi konsekvenser for den videregående skolen i Østfold. Hvilke?
- Hvilke private videregående skoler har fått godkjenning i Østfold?
- Hvor mange elevplasser er det ved de godkjente friskolene i Østfold for skoleåret 2005/2006 og for skoleåret 2006/2007?
- Hvordan påvirkes fylkeskommunens rammetilskudd til videregående opplæring i Østfold i 2004-2006 som følge av trekk i rammetilskuddet som gis i statstilskudd til friskoler?
- Hvilke utfordringer er knyttet til mulig vekst av friskoler i fylkeskommunen og hvilke tilpasninger/endringer er gjort i forhold til økonomiplanen for 2006-2009 som følge av en eventuell vekst i antall elevplasser i friskoler?
- Hvor mange elevplasser/elever er det i den videregående skolen i dag og hvilke prognoser gjelder for økonomiplanperioden?

1.4. Avgrensninger

Prosjektet er avgrenset til de forhold som er nevnt under pkt 1.3.

1.5. Metode

Gjennomføring av prosjektet har foregått ved datainnsamling, dokumentanalyser, møter og intervjuer med ledere og saksbehandlere i Opplæringsavdelingen og avdeling for Felles driftsadministrasjon (Opplæringstjenesten).

2. Revisjonskriterier

Grunnlaget for revisjonskriterier er:

- Lov 2003-07-04 nr 84: Lov om frittstående skolar (friskolelova).
- Fylkestingsak A nr. 18/2005 – Søknader om godkjenning etter friskoleloven : John Bauer Norge AS Fredrikstad og Noroff Instituttet.
- Fylkestingsak A nr. 19/2005 – Delegasjon av myndighet etter lov om frittstående skoler (friskoleloven).
- Fylkesutvalget - Sak A nr 4/2006 – Høring – forslag om midlertidig endring i friskoleloven, herunder tilbaketrekking av godkjennelse av elevplasser i friskoler.
- Regjeringen vil fremme forslag om en midlertidig lov våren 2006. Forslag til ny permanent lov skal på høring høsten 2006 og fremmes for Stortinget i 2007.
Ot.prp. nr 43 (2005-2006) – Om lov om endringer i friskoleloven og fagskoleloven.

2.1. Lov 2003-07-04 nr 84. Lov om frittstående skolar (friskolelova)

Lov om frittstående skoler (friskoleloven) av 04.07.2003 tok til å gjelde fra 01.10.2003. Fra samme tidspunkt ble lov av 14.06.1985 nr 73 om tilskudd til private grunnskoler og private skoler som gir videregående opplæring (privatskoleloven) opphevet.

Friskoleloven gjelder godkjenning med rett til offentlige tilskudd for frittstående grunnskoler og frittstående skoler som gir videregående opplæring og vilkår for å få slikt tilskudd. Frittstående skoler er skoler som er i privat eie og som blir godkjent etter friskoleloven, jfr lovens § 1 – 2.

2.2. Fylkestingsak A nr. 18/2005 – Søknader om godkjenning etter friskoleloven: John Bauer Norge AS Fredrikstad og Noroff Instituttet

I friskoleloven § 2-2 heter det at:

"Frittstående videregående skolar som oppfyller dei krava som følgjer av lova, har rett til godkjenning og offentlege tilskot.

Retten til godkjenning gjeld berre dersom etableringa av skolen ikkje vil medføre vesentlige negative konsekvensar for vertsfylket. Vertsfylket skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka."

Fylkestinget behandlet sak - Søknader om godkjenning etter friskoleloven i sak A nr. 18/2005. Fylkestingets vedtak lyder således:

"Østfold fylkekommune tilrår at Utdanningsdirektoratet ikke imøtekommer søknadene fra John Bauer Norge AS Fredrikstad og Noroff Instituttet om etablering av videregående skoler etter friskoleloven.

Begrunnelse: Etablering av private videregående skoler i Østfold vil medføre vesentlige negative konsekvenser for Østfold fylke slik det fremgår av saksutredningen."

Vi viser også til fylkesrådmannens vurdering i fylkesutvalgssak A nr. 4/2006 - Høring – forslag om midlertidig endring i friskoleloven, herunder tilbaketrekking av godkjennelse av elevplasser i friskoler hvor det blant annet fremgår:

"Utdanningsdirektoratet godkjente søknaden fra Noroff i brev av 08.07.2005 med 30 elevplasser for skoleåret 2005/2006 og totalt 90 elevplasser i en tre-årig videregående opplæring. Søknaden fra John Bauer ble også godkjent, men friskolen fikk elevplasstallet redusert fra 525 til 210.

Etter en klage fra John Bauer godkjente Utdannings- og forskningsdepartementet i brev av 23.09.2005 også denne søknaden i sin helhet.

2.3. Fylkestingssak A nr 19/2005 – Delegasjon av myndighet etter lov om frittstående skoler

Fylkestinget behandlet sak - Delegasjon av myndighet etter lov om frittstående skoler i sak A nr. 19/2005. Fylkestingets vedtak lyder således:

"All myndighet som er lagt til fylkeskommunen etter friskoleloven med tilhørende forskrifter delegeres til fylkesrådmannen med unntak av den myndighet som er lagt til fylkeskommunen etter friskoleloven § 2 – 2 som ikke kan delegeres¹."

2.4. Fylkesutvalget – Sak A nr 4/2006 – Høring – forslag om midlertidig endring i friskoleloven, herunder tilbaketrekking av godkjenning av elevplasser i friskoler

Fylkesutvalget behandlet sak - Høring – forslag om midlertidig endring i friskoleloven, herunder tilbaketrekking av godkjenning av elevplasser i friskoler i sak A nr. 4/2006. Fylkesutvalgets vedtak lyder således:

"Østfold fylkeskommune slutter seg til forslag om midlertidig endringer i lovverket slik det fremkommer i høringsdokumentene."

For øvrig viser vi til fylkesrådmannens saksutredning og vurdering i saken.

2.5. Ot.prp. nr 43 (2005-2006) Om lov om endringer i friskoleloven og fagskoleloven

I følge pressemelding nr 15-06 (3. mars 2006) fra Kunnskapsdepartementet (tidligere Utdannings- og forskningsdepartementet) oversender departementet midlertidig friskolelov til Stortinget. Av pressemeldingen fremgår det blant annet:

"I påvente av en ny friskolelov vil ingen nye søknader om å opprette friskoler bli behandlet. Friskoler som er godkjent, men som ikke var i drift 13. desember 2005, vil heller ikke kunne starte opp. Dette er hovedinnholdet i lovforslaget som regjeringen fremmet i dag."

Disse bestemmelsene vil være midlertidige og gjelde til ny friskolelov er vedtatt. Regjeringen opprettholder med dette forslagene til endringer i friskolepolitikken som ble varslet i desember 2005. Disse forslagene har nå vært ute på høring.

¹ § 2-2 Godkjenning av videregående skoler

3. Faktabeskrivelse

3.1. Friskoler i Østfold med videregående opplæring

Ifølge Opplæringsavdelingen i fylkeskommunen er det følgende friskoler med videregående opplæring i Østfold i skoleåret 2005/2006.

• Plus-skolen BA ²	52,00 elever
• Noroff Instituttet ³	19,43 elever
• Seiersborg videregående skole ⁴	52,00 elever
• Rudolf Steinerskolen i Moss	35,00 elever
• Wang Toppidrett i Moss	83,00 elever
• Tomb videregående skole og landbrukstudier	227,45 elever
• Østfold Møbelsnekkerskole	15,00 elever
• Mølla kunstskeole	<u>28,50 elever</u>
Sum	512,38 elever

De elevplassene som er oppført ved den enkelte skole er hentet fra Utdanningsdirektoratet hjemmesider og fra direktoratets oppgjørskbrev av 09.01.2006 til frittstående videregående skoler. Tallene gjelder det antall elever som er tilskuddsberettiget høsten 2005 ved friskolene i Østfold.

Det fremgår av fylkesutvalgets sak 106/2005 at Plus-skolen BA søkte om godkjenning av maksimal ramme på 48 elever ved gullsmedlinjen VKI og VKII for skoleåret 2005/2006. Det fremgår av punkt 2 i fylkeutvalgets vedtak at Plus-skolen BA får godkjent søknaden av 17.02.2005 om en maksimal ramme på 48 elevplasser (fra 36 til 48) for VKI/VKII på sin gullsmedlinje med virkning for skoleåret 2005/2006 dersom Utdanningsdirektoratet finner at alle friskolelovens forutsetninger er oppfylt.

Utdanningsdirektoratet godkjente søknaden fra Noroff Instituttet i brev av 08.07.2005 med 30 elevplasser for skoleåret 2005/2006. Samtidig er skolen godkjent med 90 elevplasser (30+30+30) for et fullt treårig løp i skolens videregående opplæring.

Vi viser også til Utdannings- og forskningsdepartementet i brev av 23.09.2005 hvor søknaden til John Bauer Norge AS Fredrikstad ble godkjent i sin helhet med 525 elevplasser.

Av de to friskolene Noroff Instituttet og John Bauer Norge AS var det kun Noroff Instituttet som startet opp med undervisning høsten 2005 (30 elevplasser), mens John Bauer først ønsket å starte opp høsten 2006. En midlertidig lovendring som er foreslått vil medføre at John Bauer nå ikke kan starte med sin undervisning.

Med bakgrunn i friskoleloven av 2003 er det i Østfold ikke etablert (startet) nye elevplasser for skoleåret 2005/2006 i frittstående videregående skoler utover de 30 plassene (tilskuddsberettiget 19,43 elever høsten 2005) som er godkjent ved Noroff Instituttet og de 12 nye elevplassene ved Plus-skolen (tilskuddsberettiget 52 elever høsten 2005). Øvrige godkjente elevplasser i videregående frittstående skoler slik de er nevnt ovenfor skriver seg derfor hovedsaklig fra tidligere godkjente elevplasser i Østfold etter den gamle privatskoleloven. For øvrig er det flere friskoler i landet utenom Østfold som har elever som ifølge folkeregistret er hjemmehørende i Østfold.

² Plus-skolen er en privat vgs som tilbyr utdanning innen fagene gullsmed, skomaker og kunst og håndverk.

³ Noroff Instituttet er en privat fagskoleaktør vesentlig innen IT og multimediafag

⁴ Seiersborg vgs er frittstående og en del av Blå Kors sitt tilbud i Fredrikstad

3.2. Offentlige tilskudd til frittstående videregående skoler

Det fremgår blant annet av fylkesrådmannens saksfremstilling i fylkestingsak A nr. 18/2005 vedrørende søknader om godkjenning etter friskoleloven at offentlige tilskudd til frittstående skoler som er godkjent etter § 2-2 i friskoleloven er regulert i lovens § 6-3 hvor det blant annet heter:

"For videregående skolar som er godkjende etter § 2-2, blir 85 % av dei utgiftene som kjem inn under tilskotsgrunnlaget, dekte ved statstilskot. Tilskotet blir rekna ut frå ein normalsats. Ved utrekninga av normalsatsen skal dei gjennomsnittlege utgiftene i den offentlege videregående skolen leggjast til grunn."

Beregningen av satsene bygger på regnskapsdata fra KOSTRA, hentet fra internettsidene til Statistisk Sentralbyrå. Det er korrigerte brutto fylkeskommunale driftsutgifter til videregående skole som er lagt til grunn korrigert for salgs- og leieinntekter, avskrivninger og for de øremerkede tilskuddene til landslinjer, opplæring innenfor kriminalomsorgen og ekstra språkopplæring for språklige minoriteter.

Det gis 85% av følgende satser for 2004 og 2005. For 2006 er satsen endret til 80%.

Satser for tilskudd (i kroner pr. elev)	2004	2005	2006
Studieretning (AA) Allmenne, øk. og adm. fag	74,861	78,861	84,059
Studieretning (MD) Musikk, dans og drama	104,005	106,740	112,309
Studieretning (MK) Medier og kommunikasjon	104,236	101,152	101,650

Fylkeskommunen som vertsfylke blir trukket etter et spesielt trekk- og fordelingssystem, og det kan derfor ikke oppgis beløp slik som ovenfor (Jf pkt. 3.3). I følge departementet ligger trekkssatsene (i 2005) under gjennomsnittskostnadene pr. elev på landsbasis.

3.2.1. Elevtelling 1. april 2006

I følge brev av 22. mars 2006 fra Utdanningsdirektoratet skal friskolene foreta en elevtelling og rapportering på eget skjema og oppgi elevtall per 1. april 2006 med rett til tilskudd. Det fremgår av Utdanningsdirektoratets brev at retningslinjer for elevtallsrapporteringen fremgår av §§ 6, 7 og 8 i "Forskrift om budsjett, regnskap, kontroll og revisjon for friskoler som får statstilskudd etter lov om frittstående skoler." Videre fremgår det (brev av 22.03.06) at oppgavene skal være bekreftet av fylkene. Oppgaven over elevtall fordelt på fylker skal være direktoratet i hende innen 16. mai 2006.

Revisjonen har på henvendelse til saksbehandler i avdeling for opplæringstjenester fått opplyst at saksbehandler har bekreftet elevtelling per 1. april 2006 vedrørende Østfoldelever i frittstående videregående skoler i landet slik det frem går av brevet fra Utdanningsdirektoratet. Saksbehandler i avdeling for opplæringstjenesten har opplyst at ikke alle frittstående videregående skoler i Østfold fylkeskommune har rapportert elevtelling til fylkeskommunen innen nevnte frist for rapportering slik det fremgår av brev av 22.03.2006 fra Utdanningsdirektoratet. Dette gjelder Plus-skolen BA, Rudolf Steinerskolen i Moss, Tomb videregående skole og landbruksstudier, Østfold møbelsnekkerskole og Mølla kunstskele.

Ifølge oversikten fra saksbehandler er det per 1. april 2006 rapportert 276 elever i frittstående skoler som er hjemmehørende i Østfold. Av disse elevene er det 230 elever som ifølge saksbehandler har rett til skoleplass i henhold til lov om videregående opplæring. Videre er det 46 elever som er rapportert ikke å ha slik skolerett. Av det totale innrapporterte elevtallet på 276 Østfoldelever er det 156 Østfoldelever som i 2005/2006 får utdanning ved friskoler utenfor Østfold. For øvrig opplyste saksbehandler at Østfold fylkeskommune bare skal trekkes i rammetilskudd for elever med skolerett og som er hjemmehørende i Østfold.

Revisjonen har i tilknytning til at fylkeskommunen skal bekrefte elevtall både for høsten 2005 og våren 2006 ved de frittstående videregående skolene etterspurt en samlet oversikt over

godkjente elevplasser i frittstående skoler i Østfold. Saksbehandler i avdeling for opplæringstjenester har opplyst at fylkeskommunen ikke har mottatt en samlet oversikt over godkjente elevplasser fra Utdanningsdirektoratet. Ifølge saksbehandler er det Utdanningsdirektoratet som godkjenner elevplasser i frittstående videregående skoler og som skal ha denne oversikten.

3.3. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2004 – 2006

Kommunal- og Regionaldepartementet oversender årlig til kommuner og fylkeskommuner en beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp.nr. 1 vedrørende inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (grønt hefte). Det fremgår blant annet av tabeller for utgiftsutjevning og overgangsordning i den beregningstekniske dokumentasjonen hvor stor korreksjon (-+) som den enkelte kommune og fylkeskommune får i rammetilskudd for elever i frittstående og statlige skoler. Korreksjonen av rammetilskuddet består av to elementer, en trekkordning og en korreksjonsordning. Gjennom trekkordningen justeres det samlede rammetilskuddet årlig for endringer i antall elever i frittstående og statlige skoler.

Det fremgår av grønt hefte at gjennom trekkordningen får alle kommuner og fylkeskommuner redusert sitt rammetilskudd ved en økning i antall elever i frittstående og statlige skoler på landsbasis. Gjennom korreksjonsordningen i utgiftsutjevningen i inntektssystemet foretas en omfordeling mellom kommunene, i forhold til faktisk antall elever i frittstående og statlige skoler. Korreksjonen innebærer en omfordeling av innbyggertilskuddet, som følge av at antall elever som benytter frittstående eller statlig skole varierer mellom kommunene og fylkeskommunene.

Nedenfor følger en oversikt over utgiftsutjevning og overgangsordning for Østfold for årene 2004-2006 vedrørende netto trekk og tilbakeføring av rammetilskudd vedrørende frittstående skoler. Tallene er hentet fra "grønt hefte".

Tabell(i 1000 kr): Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (tabell A og B)

Utgiftsutjevning / /Overgangsordning	2004	2005	2006
- Trekk statlig/private skoler	-24,398	-23,651	-27,670
+Tilbakeføring samlet trekk	23,986	27,734	30,176
=Netto virkning statlig/private skoler	-412	4,083	2,506
-Trekk statlige/private skoler	-715	-1,223	-1,419
=Netto trekk / tilført	-1,127	2,860	1,087

Det fremgår av tabellen at Østfold fylkeskommune i 2004 samlet sett ble trukket for 715.000 kroner som følge av Østfoldelever i statlige og private skoler. For 2005 og 2006 ble fylkeskommunen trukket for henholdsvis 1,223.000 kroner og 1,419.000 kroner. For øvrig fremgår det av tabellen at Østfold fylkeskommunes netto trekk var på 1,127.000 kroner i 2004, når vi ser på den samlede utgiftsutjevningen og overgangsordningen som er omtalt innledningsvis i punkt 3.3. For 2005 og 2006 fikk fylkeskommunen tilført henholdsvis 2,860.000 kroner og 1,087.000 kroner som følge av den samlede utgiftsutjevningen og overgangsordningen som er lagt til grunn i det årlige inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

Vi viser til Utdannings- og forskningsdepartementets orientering i brev til direktoratet av 22.04.2005 om justering av kommunerammen som følge av elever i frittstående skoler. Det fremgår blant annet av brevet:

”Elevtallsvekst i frittstående skoler høsten 2005 påvirker fylkeskommunens ramme først to år senere, i budsjettet for 2007. Både trekket i rammen for veksten i elevtallet i frittstående skoler og justeringen i rammen for korreksjonsordningen for elever i frittstående skoler er

basert på elevtallet to år tidligere. Det betyr at godkjenning av friskoler fra skoleåret 2005/2006 først får konsekvenser for fylkeskommunens inntekter 2007."

For øvrig fremgår det av oppgjørsbrev av 09.01.2006 fra Utdanningsdirektoratet vedrørende frittstående skoler høsten 2005 at det beløpet som blir trukket fra den enkelte fylkeskommune, ikke er identisk med det tilskuddet friskolene i samme fylke får.

3.4. Midlertidig friskolelov oversendt Stortinget

Det fremgår av blant annet av pressemelding nr 15-06 av 3. mars 2006 fra Kunnskapsdepartementet:

- "Høringsrunden viser at regjeringen har stor støtte for sin omlegging av friskolepolitikken. Både lærernes og elevenes organisasjoner støtter i hovedsak våre forslag. Det samme gjør et flertall av fylkeskommunene, sier kunnskapsminister Øystein Djupedal."
- Regjeringen ønsker å styrke den mangfoldige fellesskolen, og det er derfor nødvendig å stanse den ukontrollerte veksten i antallet friskoler som regjeringen Bondevik satte i verk. Uten regjeringens kursendring kunne man i 2006 ha fått en vekst på rundt 22000 elevplasser innen friskolene, eller nesten en fordobling fra dagens nivå. Innenfor videregående opplæring kunne veksten blitt på 150 prosent, sier han.

Regjeringen legger med det nye lovforslaget opp til å endre friskolepolitikken i to trinn:

- Trinn 1 i prosessen innebærer en midlertidig frys i godkjenning og oppstart av nye friskoler, og det er lovforslaget om dette som fremmes i dag (3. mars 2006).
- Trinn 2 i prosessen medfører en gjennomgang av hele friskoleloven med sikte på en ny lov som i hovedsak vil bygge på det samme innholdet som den tidligere privatskoleloven. Den skal på høring høsten 2006 og fremmes våren 2007.

Djupedal understreker at den endelige loven vil ha plass til skoler som både representerer et religiøst og et pedagogisk alternativ til den offentlige skolen. Arbeidet med det nye lovforslaget har startet i Kunnskapsdepartementet.

I høringsrunden, som ble avsluttet 31. januar, har mer enn 100 høringsinstanser uttalt seg. Et flertall av disse støtter i hovedsak regjeringens forslag til endringer i friskoleloven eller har ikke merknader til dette. Flertallet av fylkeskommunene som uttaler seg, er i hovedsak positive og støtter forslaget. Utdanningsforbundet og Skolenes Landsforbund støtter forslaget om endringer i friskoleloven, det samme gjør LO. Elevorganisasjonene er positiv til intensjonen i forslaget. De fleste friskolene er negative, det samme gjelder friskoleorganisasjonene.

Flere av de høringsinstansene som støtter forslaget, legger vekt på at et økende antall friskoler med offentlig tilskudd undergraver den offentlige skolen."

3.5. Økonomiplan 2006 – 2009

Vi viser til økonomiplanen for 2006-2009 som ble vedtatt av fylkestinget i sak A nr 60-2005 i møte 15.-16. juni 2005. Fylkesrådmannen har i økonomiplanen 2006-2009 blant annet redegjort for elevtallsvekst, utfordringer knyttet til friskoler og andre forhold. Nedenfor følger et lite utdrag fra innholdet i økonomiplanen vedrørende nevnte forhold samt utdrag fra fylkestingets vedtak om de videregående skolene.

"Elevtallsvekst

Tabellen nedenfor viser forventet søkning til de videregående skolene i Østfold fra og med skoleåret 2005/2006 til og med skoleåret 2013/2014. Når det gjelder forutsetninger som er lagt til grunn for beregningene viser vi til økonomiplanen (side 35).

Tabell: Prognose for elevtallsveksten i Østfold 2004/2005 - 2013/2014

	Faktisk elevtall	Prog	Prog	Prog	Prog	Prog	Prog	Prog	Prog	Prog
Trinn/skoleår	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14
10. kl grunnskolen + 1% vekst per år		3351	3541	3424	3583	3606	3449	3625	3649	3672
Forventet søkning GK/Vg1	3700	3854	4000	3961	4131	4152	3967	4186	4180	4174
Forventet søkning VK1/Vg2	2982	3180	3307	3436	3407	3549	3572	3418	3597	3591
Forventet søkning VK2/Vg2	1977	1926	2050	2129	2217	2198	2287	2305	2209	2320
Sum	8659	8960	9356	9526	9755	9899	9826	9909	9986	10085
Endring		301	397	170	229	144	-73	83	77	99

Ifølge økonomiplanen for 2006 – 2009 (Jf tabell) er prognosen for elevtallsveksten i Østfold 2004/2005 – 2013/2014 på 1426 elever. Det faktiske elevtallet vil øke fra 8659 elever i 04/05 til 10085 elever i 13/14.

Utfordringene knyttet til mulig vekst av friskoler i fylket

Søknadene i Østfold (behandlet av fylkestinget i møte 3/3-05), er behandlet og godkjent i Utdanningsdirektoratet og innebærer en potensiell etablering av 615 elevplasser på studieretningene AA MD og MK innen skoleåret 2007/2008. Alle lokalisert til Fredrikstad.

Friskoleloven gir friskoler rett til å etablere seg og få statstilskudd dersom de oppfyller opplæringslovens krav. Elevene har lovfestet rett til videregående opplæring i det fylket de bor, dette endres ikke av at et visst antall elever begynner på en friskole. Det er fortsatt fylkeskommunen som har ansvaret for at eleven får et tilbud etter opplæringsloven ved fullføring, omvalg etc, samt at fylkeskommunen også for disse elevene har ansvar for skoleskyss.

Et tema som kan være interessant for politisk behandling er imidlertid hvorvidt fylkeskommunen aktivt skal møte konkurransen fra friskolene med det for øye å vinne kampen om "markedet". Ut fra de aktuelle søknader i Østfold vil det f.eks kunne gjøres ved en særskilt satsning på attraktive tilbud ved Glemmen og Frederik II vgs.

Andre forhold

Når det gjelder mulig økt etablering av elevplasser i friskoler i Østfold er det, før en ser hvilken volumvekst som eventuelt blir realisert på dette området, vanskelig å ta stilling til økonomiske og praktiske konsekvenser. Fylkesrådmannen har derfor ikke lagt inn i økonomiplanen noen spesielle økonomiske tilpasningskrav som følge av en eventuell vekst i antall elevplasser i friskoler."

Fylkestingets vedtak – Økonomiplan 2006-2009

Fylkestinget behandlet sak A nr. 60/2005 – Økonomiplan 2006-2009 i møte 15.– 16. juni 2005. En del av vedtaket gjelder videregående opplæring og lyder som følger:

“Videregående opplæring

Fylkestinget vil videreføre den fylkeskommunale driften av videregående skoler, for å sikre en best mulig dekning av opplæringsbehovet og stor faglig bredde i tilbudene. Vi vil også se på lærlingeordningene for å sikre god opplæring og god dekning av arbeidslivets behov for kvalifisert arbeidskraft.

Private selskaper har søkt om å etablere private videregående skoler i Østfold. Dette har store konsekvenser ift de samfunnsinvesteringer fylkeskommunen har gjort på dette området, og for videre drift av de offentlige videregående skolene. Fylkestinget har påpekt dette overfor Utdanningsdirektoratet og gått i mot en slik etablering. Dersom de likevel får lov å etablere seg i Østfold vil utfordringene for fylkeskommunen i perioden, ift reduserte rammeoverføringer, planlegging av tilbudsstruktur og behov for ombygging/utbygging av skolebygg, bli langt større og mer uforutsigbare.

Fylkestinget legger til grunn fylkesrådmannens anslag om et innsparingsbehov i planperioden innenfor videregående opplæring på ca kr. 44 mill. akkumulert i forhold til 2005. Dette må gjøres ved omlegging av driften uten at det går ut over kvaliteten. Grunnlag for omleggingen er blant annet utredningen Østfoldskolen 2000+, Kunnskapsløftet og de utredninger som ble vedtatt gjennomført i økonomiplan-vedtaket i 2004.

Fylkestinget avventer fylkesrådmannens utredning av utbyggings- og ombyggingsbehov ved de videregående skolene ift behov for investeringsmidler.”

3.6. Konsekvenser for den videregående skolen i Østfold

Revisjonen viser til fylkesrådmannens saksutredning i sak 18/2005 – Søknader om godkjenning etter friskoleloven: John Bauer Norge AS Fredrikstad og Noroff Instituttet, herunder sluttkommentarer og oppsummering i saken. Fylkesrådmannen uttaler blant annet følgende:

”Hvilke nærmere konsekvenser en eventuell privatskoleetablering vil få for den videre fylkeskommunale planleggingen av den framtidige tilbudsstrukturen, kan fylkesrådmannen ikke ta stilling til nå. Hvordan fylkeskommunen i en reell konkurransesituasjon vil dimensjonere sine tilbud, vil fylkesrådmannen heller ikke uttale seg om nå. Fylkeskommunen forventes å kunne dokumentere de forhold som gir vesentlige negative konsekvenser. Fylkesrådmannen kan ikke se annet enn at det må bygge på relevante elevplasskapasitetsmessige forhold sett i lys av elevers innsøkningsmønster og forventet elevtallsøkning, noe som er tatt med i denne saksutredningen.”

Revisjonen viser også til rapport fra Østlandssamarbeidet⁵ (ØKO; Økonomi – KOSTRA - Opplæring). I regi av Østlandssamarbeidet har fylkeskommunene gjennom et felles prosjektarbeid gjennomført en vurdering av KOSTRA - tallene for 2003 innen opplæring. På bakgrunn av KOSTRA - tallene er det gjort en sammenligning av fylkeskommunene med sikte på å synliggjøre ulik grad av ressursutnyttelse.

Det fremgår av rapporten at gjennom sitt arbeid med KOSTRA - regnskapet for 2003 har prosjektgruppen avdekket en rekke problemstillinger både med hensyn til funksjon og art/konto.

I rapportens punkt 5.3 er grunnlaget for beregning av tilskudd til frittstående skoler omtalt. Blant annet fremgår det at ved beregning av tilskudd til frittstående skoler, er det viktig at utgifter som fortsatt vil være fylkeskommunale oppgaver og plikter trekkes ut av beregningsgrunnlaget. Eksempler på dette kan være:

⁵ Østlandssamarbeidet er en samarbeidsorganisasjon for de åtte fylkeskommunene på Østlandet: Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold.

- Spesialundervisning og særskilte tilrettelagt opplæring
- Skoleskyss
- Ivaretagelse av retten til videregående opplæring
- Realkompetansevurdering av voksne i private skoler
- Distriktshensyn m.m.

Beregninger gjort av ØKO-prosjektet viser at om lag 10% av nettorammen brukes til spesialundervisning/tilrettelagt undervisning.

Prosjektgruppen uttaler at hvis dette får fortsette vil fylkeskommunale skoler ha mindre ressurser i forhold til private skoler per elev. Prosjektgruppen ønsker ikke å utdype konsekvenser noe videre da dette vil kunne lede inn mot kvalitetsvurderinger.

Som vedlegg til ØKO-prosjektets rapport foreligger et notat (vedlegg 5) fra Kommunenes sentralforbund (KS) av 3.03.05: Konsekvenser ved etablering av frittstående videregående skoler. Notatet følger som vedlegg til revisjonsrapporten. Notatet tar i hovedtrekk for seg de samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser av friskoleetableringer. Noen av de samfunnsmessige konsekvensene som det redegjøres for i KS's notat er:

- Elevenes rettigheter – fylkeskommunens forpliktelser
- Elevenes valg – samfunnets behov
- Distriktene og sentrale strøk – virkninger for elevene
- Distriktene og fylkenes oppgaver som regionale utviklingsaktører
- Utdanningsinstitusjonene – skolebygg med varig verdi

Konklusjonen i KS's notat er at mange av de påpekte samfunnsmessige konsekvenser av etablering av friskoler må sies å være av negativ karakter for samfunnet som helhet, selv om det også kan være konsekvenser av positiv karakter som for eksempel økt valgfrihet for elevene og stimulerende konkurranse mellom offentlige og frittstående skoler.

Noen av de økonomiske konsekvensene som det redegjøres for i KS's notat er:

- Finansiering av friskoler svekker den fylkeskommunale økonomien.
- Feil ved beregningsmåte av fylkeskommunenes trekk, herunder omgjøring av trekket i forhold til antallet elevplasser i det enkelte fylke samt beregning av tilskudd med utgangspunkt i bruk av gjennomsnittssatser.

Det fremgår av KS's notat at for å rette opp noe av den feilen som fremkommer ved bruk av kostnadsnøkler (bruk av gjennomsnittskostnad elever) er det etablert en korreksjonsordning mellom fylkene - slik at fylker som benytter mange elever i friskoler får et større trekk, mens fylker som benytter færre elevplasser enn gjennomsnittet får et mindre trekk.

Videre uttaler KS at så lenge antallet skoleplasser i friskolene har vært beskjedent, har ikke denne urimeligheten gitt så store konsekvenser for fylkeskommunens alminnelige rammevilkår, men dette endrer seg radikalt når antallet elever i friskoler øker.

Videre at det er svekkelsen av fylkeskommunenes økonomi som er den vesentligste og alvorligste konsekvensen av en friskoleetablering i den størrelsesorden som nå skjer.

Konklusjonen i KS's notat er at mange av de påpekte økonomiske konsekvensene av en storstilt etablering av frittstående videregående skoler er betydelige for fylkeskommunene. Videre uttaler KS at det mest alvorlige er utvilsomt at trekket i makro er betydelig større enn de utgiftene fylkeskommunene mister når elever flytter fra en offentlig videregående skole til en friskole.

Utover det som er nevnt foran konkluderer KS med at etablering av friskoler får konsekvenser for skyssystemet i det enkelte fylke. Der skolene retter seg etter de rammene for skoledagen

som de øvrige skolene har, og der en kan benytte eksisterende ruter, vil dette ikke bli særlig dyrere enn i dag. Derimot peker KS på at der hvor skolens lokalisering og organisering må føre til etablering av nye ruter, vil kostnadene øke betydelig.

Revisjonen viser til notatets konklusjoner slik de fremkommer i vedlagte notat fra KS.

3.7. Avklaring av § 2-2 i friskoleloven

Utdanningsdirektoratet ba i brev av 19.04.2005 Utdannings- og forskningsdepartementet om en avklaring i forhold til § 2-2 i friskoleloven, hvor det står at *"....retten til godkjenning gjeld berre dersom etableringa av skulen ikkje vil medføre vesentlige konsekvenser for vertsfylket"*.

Det fremgår blant annet av Utdanningsdirektoratets brev at direktoratet ber departementet vurdere en avklaring av rettstilstanden. Dette gjelder i flere situasjoner hvor flere søkere oppfyller lovens krav til kvalitet, men hvor godkjenning av alle vil medføre vesentlige negative konsekvenser for vertsfylket, har direktoratet ikke funnet tilstrekkelig veiledning i lov eller forarbeider i forhold til hvilke kriterier som skal legges til grunn for den utvelgelsen som da eventuelt vil skje.

Utdannings- og forskningsdepartementet har i brev av 13.05.2005 blant annet uttalt (utdrag):

"Om etableringen av en eller flere friskoler vil medføre vesentlige negative konsekvenser for den enkelte fylkeskommune, må bero på en konkret vurdering der det i nevnte odelstingsproposisjon (Ot.prp.nr.64, 2003-2004) er relevant å ta hensyn til følgende:

- *Om etableringen(e) vil medføre en urimelig kostnadskrevende skolestruktur (selv etter at nødvendige tilpasninger er gjort fra fylkeskommunens side).*
- *Kostnadsforskjellen mellom ulike videregående opplæringstilbud.*
- *Om etableringen(e) vil føre til at enkelte opplæringstilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning.*
- *Om det er mulig å skaffe antallet læreplasser.*

Videre at Ot.prp. nr 64 (2003-2004) bygger på vurderinger som allerede er foretatt i Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) om ny friskolelov, jf. at det er lagt til grunn at vurderingstemaet i hovedsak skal være likt når det gjelder frittstående grunnskoler og frittstående videregående skoler. I proposisjonen fremholdes det at kravet til vesentlige negative konsekvenser innebærer at det ikke er tilstrekkelig at vertsfylket viser til at det må gjøres endringer i det fylkeskommunale opplæringstilbudet. Slike endringer må gjøres kontinuerlig, blant annet på grunn av endringer i størrelsen på ungdomskullene.

Negative konsekvenser som ikke er langvarige, vil normalt ikke regnes som vesentlige i lovens forstand, dvs. at lovens krav er at det må være omfattende og langvarige endringer i den offentlige skolestrukturen for at det skal regnes som vesentlige negative konsekvenser.

I Ot. Prp.nr.33 (2002-2003) er det lagt til grunn at

I behandlingen av søknader om opprettelse av frittstående skoler skal kommunene gis anledning til å uttale seg. Dersom departementet skal kunne bygge på uttalelser fra kommunen om de konsekvenser en godkjenning vil få, må kommunen dokumentere sine påstander. Departementet har etter forslaget ingen selvstendig plikt til å fremskaffe dokumentasjon om konsekvensene for kommunen. Kommunen kan dokumentere konsekvensene av godkjenning for eksempel ved bruk av befolkningsdata, statistikk, kostnadsberegninger, ulike kommunale planer og annen relevant informasjon. Det må også kunne påvises at de negative konsekvensene vil være langvarige og betydelige, jf. ovenfor om vesentlighet. Ideologiske eller rent politiske uttalelser fra kommunene vil ikke være tilstrekkelige for å kunne avslå søknad om godkjenning av en frittstående skole.

Regjeringen har også varslet i kommuneproposisjonen for 2006 at beløpet som trekkes fra den kommunale rammeoverføringen for hver elev som går fra offentlig til frittstående skoler, blir redusert fra 100 til 80 prosent av gjennomsnittskostnaden per elev. Fylkeskommunene får i tillegg en forbedring ved at trekktsatsen ikke lenger skal ta utgangspunkt i gjennomsnittskostnaden per elev, men i stedet være differensiert i forhold til kostnaden på ulike studieretninger.”

4. Vurderinger

Som det fremgår av økonomiplanen 2006 – 2009 har fylkesrådmannen uttalt at det er vanskelig å ta stilling til økonomiske og praktiske konsekvenser etablering av frittstående videregående skoler vil få for den videre planlegging av den framtidige tilbudsstrukturen. Fylkesrådmannen har derfor ikke lagt inn i økonomiplanen noen spesielle økonomiske tilpasningskrav som følge av en eventuell vekst i antall elevplasser i frittstående videregående skoler.

Med henvisning til forslag til endring i friskoleloven mener revisjonen det er naturlig at fylkesrådmannen ikke har innarbeidet økonomiske tilpasningskrav i økonomiplanen som følge av en eventuell vekst i antall elevplasser i friskoler. Fylkesrådmannen må allikevel følge opp utviklingen i antall elever i frittstående videregående skoler og i forhold til gjeldene og en eventuell ny friskolelov.

Selv om fylkesrådmannen ikke har lagt inn i økonomiplanen noen spesielle økonomiske tilpasningskrav som følge av en eventuell vekst i antall elevplasser i friskoler, mener vi at finansiering av friskoler vil svekke den fylkeskommunale økonomien dersom antall elever i frittstående videregående skoler som er hjemmehørende i Østfold øker. Fylkesrådmannen bør derfor følge opp denne utviklingen i forhold til antall elever i frittstående videregående skoler og i forhold til gjeldene og en eventuell ny friskolelov.

Østfold fylkeskommune er for årene 2004 – 2006 trukket for henholdsvis 0,7 millioner kroner, 1,2 millioner kroner og 1,4 millioner kroner som følge av Østfoldelever i statlige og private skoler. Fylkeskommunens samlede trekk var på 1,1 millioner kroner i 2004, mens fylkeskommunen netto fikk tilført 2,8 millioner kroner i 2005 og 1,0 millioner kroner i 2006. Noen av årsakene til dette er blant annet at Østfold fylkeskommune ikke har hatt en stor vekst i etablering av antall videregående friskoler i denne perioden (Jf pkt. 3.1) eller en økning i antall elever i videregående frittstående skoler utenom Østfold. Dette antas å ha medført et mindre gjennomsnittlig trekk i rammetilskuddet, samtidig som den samlede oppgjørsordningen fra staten har slått positivt ut for fylkeskommunen for 2005 og 2006.

Prognosen for elevtallsveksten i den videregående skolen i Østfold er på 1426 elever fra 2004/2005 til 2013/2014. Elevtallsveksten i friskoler i Østfold skriver seg hovedsakelig fra nye godkjente elevplasser ved Noroff Instituttet som startet opp med 30 godkjente elevplasser for skoleåret 2005/2006. For øvrig er skolen godkjent med 90 elevplasser innenfor en treårig videregående utdanning ved skolen. Ifølge oppgjørsbrev fra Utdanningsdirektoratet var det totalt 512 tilskuddsberettigede elever i åtte videregående frittstående skoler i Østfold, men flere av disse elevene er ikke hjemmehørende i Østfold. Tilsvarende har elevtellingen per 1. april 2006 vist at det er flere elever i frittstående videregående skoler på landsbasis som er hjemmehørende i Østfold. Det er først når Utdanningsdirektoratet har mottatt tilbakemeldinger fra alle landets videregående frittstående skoler at man kan si hvor mange av disse elevene med skolerett som er hjemmehørende i Østfold og som det skal trekkes for i rammetilskuddet. Administrasjonen bør derfor be om en skriftelig tilbakemelding fra Utdanningsdirektoratet når denne oversikten foreligger.

Som det fremgår under punkt 3.3 påvirker elevtallsveksten i frittstående skoler fylkeskommunens ramme først to år etterpå, slik at elevtallsveksten i frittstående skoler høsten 2005 først vil slå ut i budsjettet for 2007. Det er etablert et begrenset antall nye elevplasser i Østfold etter den nye friskoleloven. Når det gjelder Østfoldelever i frittstående

videregående skoler utenom Østfold har avdeling for opplæringstjenesten registrert 156 elever ved siste elevtelling (01.04.06) med bakgrunn i mottatte elevtallsoppgaver fra frittstående skoler. Denne elevtellingen inneholder ikke alle frittstående videregående skoler på landsbasis og oppgaven er sannsynligvis ikke fullstendig for Østfolds del.

Østfold fylkeskommunes trekk som følge av tilskuddsberettigede Østfoldelever i statlige og private skoler antas derfor å øke noe i årene 2007-2009, men det er vanskelig å beregne hvor stor den netto økonomiske effekten blir for Østfold, slik trekk og kompensasjonsordningen er lagt opp i dag. Dette skyldes blant annet kompleksiteten i den årlige beregningstekniske utgiftsutjevningen og korreksjonsordningen som trekk- og inntektssystemet bygger på når det gjelder frittstående videregående skoler (Jf pkt. 3.3).

Det fremgår av Ot.prp nr. 43 (2005-2006) om lov om endringer i friskoleloven og fagskoleloven at regjeringen ønsker å stoppe veksten i friskoler og prioritere midlene i den offentlige skolen. Proposisjonen inneholder blant annet forslag om at adgangen til å godkjenne nye friskoler midlertidig oppheves. Det foreslås videre at godkjente skoler som ikke var i drift 13. desember 2005, ikke får drive virksomhet etter friskoleloven. Videre at regjeringen vil legge frem et forslag til lov som i hovedsak bygger på hovedprinsippene i den tidligere privatskoleloven.

Departementet legger i proposisjonen også frem forslag om endring i fagskoleloven § 8 annet ledd. Etter forslaget vil det bare være fagskoler som er godkjent etter friskoleloven innen 16. desember 2005 som skal ha et lovfestet krav på tilskudd etter reglene i friskoleloven.

Når regjeringen har valgt en endring av friskolepolitikken vil heller ikke de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene som nevnt i KS sitt notat være like aktuelle for Østfold i den grad det er beskrevet i notatet.

Forøvrig viser revisjonen til regjeringens oversendelse av lovforslaget til midlertidig lov om friskoler til Stortinget og varsel om endring av friskolepolitikken.

5. Konklusjon

Revisjonen har i prosjektet kartlagt omfanget av videregående friskoler i Østfold fylkeskommune og konsekvenser for offentlige videregående skoler av et økende antall privatskoleplasser på landsbasis, blant annet med utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets godkjente elevplasser i videregående frittstående skoler for skoleåret 2005/2006 og notat fra KS av 03.03.05.

Kartleggingen har blant annet vist at det har vært en liten økning i antall nye videregående frittstående skoler i Østfold som har etablert seg innen fristen 13. desember 2005, slik det fremgår av Kunnskapsdepartementets midlertidige friskolelov. Disse bestemmelsene vil være midlertidige og gjelde til ny friskolelov er vedtatt. Regjeringen opprettholder med dette forslagene til endringer i friskolepolitikken som ble varslet i desember 2005 og som har vært ute på høring.

Dette medfører blant annet at John Bauer AS Norge Fredrikstad ikke får starte opp med undervisning for inntil 525 godkjente elevplasser, da skolen ikke var i drift innen denne fristen. For øvrig er det i Østfold for skoleåret 2005/2006 utbetalt tilskudd tilsvarende 512 godkjente privatskoleplasser (høsten 2005). De fleste av disse er godkjente privatskoleplasser med rett til tilskudd før friskoleloven (Lov 2003-07-04 nr 84) trådte i kraft 1. oktober 2003.

Kunnskapsdepartementets foreslår i Ot.prp. nr. 43 (2005-2006) enkelte midlertidige endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skoler (friskolelova) og lov 20 juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning (fagskoleloven).

Under forutsetning av at forslagene i proposisjonen og en kursendring av friskolepolitikken blir vedtatt, mener revisjonen at det ikke vil medføre ytterligere konsekvenser for drift av den videregående skolen i Østfold utover de allerede etablerte videregående frittstående skolene som Utdanningsdirektoratet har godkjent med rett til tilskudd i Østfold (Jf pkt 3.1) og på landsbasis.

Sarpsborg, 02. juni 2006


Ketil Roppestad
revisjonsdirektør


Inga Dahlby
forvaltningsrevisor

6. Vedlegg

- Fylkesrådmannens svar i brev av 01.06.2006
- Notat fra KS av 3.03.05: Konsekvenser ved etablering av frittstående skoler.



Østfold fylkeskommune

Akershus og Østfold fylkesrevisjon
Postboks 220
1702 Sarpsborg

Akershus og Østfold fylkesrevisjon		
01 JUN 2006		
Saksnr.	2006/42	D: 4
Ans. Saksbeh.:	IUGDAIT	
Ark.vkode:	Sott KK	

Vår ref.: 2006/1948 - 12444/2006

Deres ref.: 2006/42 -
267/2006

Dato: 01.06.2006

Unntatt iht.: Offl. § 5.2 *Nelkenet*

Kommentarer til rapportutkast etter gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjekt "Konsekvenser for videregående skole av et økende antall privatskoleplasser" *Sarpsborg 02g606*

Det vises til brev av 22.05.2006 fra Akershus og Østfold fylkesrevisjon om å gi kommentarer til rapportutkast etter gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjekt "Konsekvenser for videregående skole av et økende antall privatskoleplasser". *Eltz*

Fylkesrådmannen har intet å bemerke ut over nedenstående punkter:

- I forbindelse med lista i kapittel 2 om revisjonskriterier minnes det om følgende to saker som er behandlet politisk:
 - FU-sak 106/2005: Søknad om godkjenning etter friskoleloven – PLUS-skolen BA inkl. tilbakemeldingsbrev av 23.6.2005 til Utdanningsdirektoratet samt tilbakemeldingen til Utdanningsdirektoratet med FU-vedtaket - **vedlegg 1.**
 - UKH-sak 71/2005: Søknad om godkjenning etter friskoleloven – Toppidrettsgymnaset i Moss inkl. vedtak i komiteen - **vedlegg 2.**

Fylkesrådmannen har for øvrig notert seg:

- I rapportens punkt 3.1 "Friskoler i Østfold med videregående opplæring" opplyses det at Plus-skolen BA står oppført med 52 elever på Utdanningsdirektoratets oppgjørsbrev av januar 2006, mens fylkeskommunen behandlet en søknad om elevtallsutvidelse fra 36 til 48- se vedlegg 1.
- Anbefalingen fra fylkesrevisjonen om at fylkeskommunen bør be om skriftlig tilbakemelding fra Utdanningsdirektoratet når tilbakemelding foreligger om elevtallet med skolerett fra Østfold.

Med vennlig hilsen
Arve Høga
fylkesrådmann

Egil F. Olsen
fylkesdirektør

2 vedlegg:

Opplæringsavdelingen

Postadresse: Postboks 220, 1702 Sarpsborg
Kontoradresse: Oscar Pedersensvei 39, Sarpsborg
Telefon: 69 11 70 00, Telefaks: 69 11 70 70

E-post: sentralpost@ostfold-f.kommune.no
Internett: www.ostfold-f.kommune.no
Org.nr.: 974 544 407



Notat utarbeidet på bakgrunn av drøfting i FFU 10.-11.2.05

KONSEKVENSER VED ETABLERING AV FRITTSTÅENDE VIDEREGÅENDE SKOLER

1. SAMFUNNSMESSIGE KONSEKVENSER AV FRISKOLEETABLERING

Friskoleloven gir friskoler rett til å etablere seg og til å få statstilskudd dersom de oppfyller opplæringslovens krav. Det er ikke knyttet andre betingelser til loven. Friskolene skal ikke nødvendigvis representere noe alternativ, heller ikke trenger det å være behov for skolen.

1.1 Elevenes rettigheter – fylkeskommunens forpliktelser

Elevene har en lovfestet rett til å få videregående opplæring i det fylket de bor, men rettskravet er ikke endret selv om friskolene etablerer seg, og et visst antall elever begynner på en slik skole. Det er fortsatt fylkeskommunen som har ansvaret for at eleven får et tilbud etter opplæringsloven.

Friskoleloven påpeker at en elev som har begynt på en friskole har rett til å fullføre det året han har begynt, men friskolenes forpliktelse er ikke knyttet til elevens rett til å få fullføre en videregående opplæring.

Til elevenes rettigheter er knyttet en rekke forhold som den fylkeskommunen som rettskravet rettes mot, må ta hensyn til: Eleven har f.eks. rett til to omvalg. I praksis betyr det at skoletilbudet må ha et omfang som muliggjør omvalg. For Rogaland fylkeskommunes vedkommende utgjør antallet omvelgere hvert år nærmere 50 klasser. Eleven har også rett til å få et annet tilbud hvis hun eller han ikke trives der vedkommende er kommet inn. Disse rettighetene har også elever på friskoler, men det er fylkeskommunen som må sørge for at rettskravet imøtekommes.

Et alternativ kunne selvsagt vært at friskolen måtte kjøpe plass ved en offentlig skole dersom vedkommende elev vil gjøre omvalg eller av endre grunner ville ha et nytt tilbud. Friskoleloven åpner ikke for en slik løsning.

I prinsippet kan friskolene velge å etablere bare grunnkurs. Det vil gi mange elever, få og ingen forpliktelser og et stabilt inntekstgrunnlag. Det ligger heller ikke noe incitament i loven for effektiv gjennomstrømming.

1.2 Elevenes valg – samfunnets behov

En gjennomgående utfordring med vårt videregående opplæringssystem har vært avviket (mismatchen) mellom de valg elevene gjør og de behov samfunnet har. Saken har vært drøftet i forbindelse med de fleste endringene av opplæringsloven. Elevene ønsker å styrke sine rettigheter og ville aller helst hatt en rett til å komme inn på sitt første valg.

Fylkeskommunene ser det som sitt ansvar å imøtekomme næringslivets behov for faglært arbeidskraft og ønsker at flere unge styres mot utdanninger som fører til yrker der det er behov for arbeidskraft. I fylkene kalles dette dimensjoneringspolitikk.

Også de fylkeskommunale skolene har mang en gang ønsket seg tilbud ved egen skole som de ikke har fått. Så godt som alltid ligger det elevønsker bak. Det har vært fylkespolitikernes oppgave å stå imot dette presset, nettopp fordi tilgangen på arbeidskraft skulle sikres også til "de mindre populære yrkene".

Friskolene er ikke underlagt fylkeskommunenes dimensjoneringspolitikk. De behøver ikke ta hensyn til arbeidslivets behov, men kan velge å etablere seg innen fag som ungdom har lyst på. Det vil i praksis bety at flere vil få oppfylt sitt første ønske om utdanning innen media og kommunikasjon, elektrofag og kokkefag, mens det blir enda vanskeligere å opprettholde et opplæringstilbud innen sveisefagene, kjøttfagene, tekniske byggfag osv.

1.3 Distriktene og sentrale strøk – virkninger for elevene

Fylkeskommunene har etablert videregående skoler i alle deler av fylket. Skolestrukturen er noe ulik fra fylke til fylke, men det har vært et overordnet politisk målsetting å gjøre det mulig for flest mulig unge å kunne ta hele eller deler av sin videregående opplæring der de bor. Like fullt har det vært vanskelig å opprettholde en desentralisert skolestruktur i en tid hvor mange unge har ønsket seg et tilbud under med urbane forhold.

Ordninger med borteboerstipend og ungdomskort har vært med på å gjøre turen til byen enklere for stadig flere. Men fortsatt vil mange bo hjemme, og i en rekke fylker har en ikke gitt ungdom retten til å velge skole fritt. Dette har vært med på å opprettholde en ønsket desentralisert skolestruktur med attraktive arbeidsplasser for innbyggere med god utdanning. I en del tilfeller må dette føre til få elever per klasse og følgelig større utgifter per elev enn om alle gikk i fulle klasser i store byer.

Friskoleloven gir elevene fritt skolevalg fra hele landet. Fylkespolitikerne i de respektive fylkene kan ikke bestemme hvorvidt elevene skal ha fritt skolevalg eller ei til friskolene. I praksis vil det dermed være umulig for fylkespolitikerne å opprettholde et ønske om styrt skolevalg i eget fylke.

Statens politikk på området gjør det i praksis umulig å utøve lokalpolitisk skjønn. Også mellom fylkene har det vært enighet om at elever fortrinnsvis skal ta videregående i det fylket de bor. Med ny friskolelov vil det være fritt fram for enhver som måtte ønske seg et år eller flere i en storby å søke en friskole å få plass der en gjerne vil, selv om andre synes den samme ungdom hadde hatt best av å bo hjemme.

1.4 Distriktene og fylkenes oppgaver som regionale utviklingsaktører

Utdanningspolitikk og regionalpolitikk er til stadighet omtalt som to sider ved samme sak. Det blir ofte vist til de synergieffekter det har å satse på utdanning og næringsutvikling samtidig. I distriktene er den videregående skolen et regionalt kompetansesenter. Så viktig har dette vært i mange fylker at regionale utviklingsmidler er benyttet til å opprettholde eller skape nye opplæringstilbud i distrikter der elevgrunnlaget er for svakt til å opprettholde et tilbud med de krav til økonomisk effektivitet som er pålagt opplæringssektoren.

Det påligger ikke friskolene noe ansvar for regional utvikling. Tvert imot er friskolene helt avhengig av å få tilgang til et antall elever som gjør prosjektet bærekraftig. Slikt elevgrunnlag finnes bare i større byer og tettsteder. Umiddelbart kan det synes som om dette ikke rammer fylkeskommunenes satsing i distriktene, men indirekte vil en svekket fylkesøkonomi gjøre det vanskelig å prioritere distriktene.

1.5 Utdanningsinstitusjonene – skolebygg med varig verdi

I alle fylker har det de siste årene blitt lagt ned et omfattende arbeid i utbygging av de videregående skolene. Dette er omfattende prosesser fordi vi i Norge har en lang tradisjon for å bygge monumentale skolebygg. Ikke nødvendigvis store, flotte og dyre, men gjerne med tiltenkte tilleggsfunksjoner som kulturhus, treningshall for lokale idrettslag, møteplass for foreninger og lag, stemmelokale osv. Skolen er identitetsskapende for lokalbefolkningen og et samlingssted på 17. mai eller andre store dager.

Det ligger lange beslutningsprosesser bak bygging av videregående skoler.. Det skal tas mange hensyn, og skolen skal tenkes inn i et fylkeskommunalt nettverk av skoler og bygges i en kommune der det som regel er forventninger så vel til bygget som til arbeidsplasser og forbedrede oppvekstvilkår for barn og unge.

I forbindelse med planlegging skal det også tas hensyn til transport av elever. I Rogaland er det f.eks. et ønske om skolebygg som minimaliserer behovet for private transportløsninger, og legger skolene langs jernbanesporet eller busstraséen.

Friskoleloven legger ingen føringer på lokalisering av friskolene og heller ingen forpliktelser på eier når det gjelder å stille skolen til disposisjon utenfor ordinær skoletid. Det er heller ingen andre krav til skolebyggets estetikk og funksjonalitet enn de som framkommer av bygningslovens bestemmelser.

Alle fylkeskommuner der det er elevtallsvekst eller demografiske utviklingstrekk som krever nye skoler på nye steder, har skoleutbyggingsplaner. Det er forhandlet med kommuner og

utlyst arkitektkonkurranser. Noen av disse prosessene er ikke reversible. I sin ytterste konsekvens kan dette bety en overetablering av skolebygg i de nærmeste årene.

Friskoleloven gir andre aktører muligheten til å etablere skoler uten de mange hensyn som fylkeskommunen som skoleeier må ta.

1.6 Konklusjon

Det er ovenfor pekt på en rekke samfunnsmessige konsekvenser av etablering av friskoler. Mange av disse må sies å være av negativ karakter for samfunnet som helhet, selv om det også kan være konsekvenser av positiv karakter som for eksempel økt valgfrihet for elevene og stimulerende konkurranse mellom offentlige og frittstående skoler.

De negative konsekvensene kunne vært dempet betydelig dersom friskoleloven i større grad hadde lagt opp til samarbeid mellom offentlige og private aktører og det var vist respekt for lokale og regionale ønsker om å påvirke og styre utviklingsprosesser med stor betydning for lokalsamfunn og regionene.

Friskoleloven i sin nåværende form gjør at normale, demokratiske og helhetsfunderte løsninger må vike til fordel for løsninger som ikke er fundert i et overordnet planverk. Samtidig settes alle de behovsberegninger som er lagt til grunn for kommuner og fylkeskommuners skolebyggeplaner til side. Det vil rett og slett ikke være elevgrunnlag til mange av de nye skolene som er under planlegging, i prosjektfasen eller i en byggefase.

Noen skoler vil likevel bli bygd og føre med seg en overetablering i sentrale strøk med de økonomiske konsekvenser dette har, og med de følger det vil få for elevgrunnlaget til distriktsskolene.

Friskoleloven kunne inneholdt bestemmelser og betingelser knyttet til lokalisering av skolen og forpliktelser i forhold til alternativ bruk av lokalene.

Loven kunne pålagt friskolene å etablere tilbud også i distriktene etter dimensjoneringsvedtak i fylkestinget.

Et alternativ kunne vært at friskolene fikk konsesjon for et visst antall plasser, men måtte underlegge seg den fylkeskommunale dimensjoneringspolitikken når det gjaldt geografisk plassering av tilbudet og hvilke fagtilbud som skulle gis.

For å forplikte friskolene i forhold til å drive rasjonelt med tanke på en optimal gjennomstrømming, kunne loven pålagt friskolen å kjøpe plass ved en offentlig skole dersom vedkommende elev vil gjøre omvalg eller av endre grunner ville ha et nytt tilbud.

Slik friskoleloven er i dag, kan friskolene velge å etablere bare grunnkurs. Det vil gi mange elever, få og ingen forpliktelser og et meget stabilt inntekstgrunnlag. Det ligger ikke noe incitament i loven for effektiv gjennomstrømming. Tvert imot vil en friskole "tjene godt" på at elever velger å gå samme kurs to eller tre ganger

2. ØKONOMISKE KONSEKVENSER

2.1. Finansiering av friskoler svekker den fylkeskommunale økonomien

Staten reduserer rammeoverføringene til fylkeskommunene med et beløp som er:

Gjennomsnittskostnad for alle elever i offentlige videregående skoler x økningen av elever i friskolene.

Satsen for dette trekket var 104 085 per elev i 2004 og 96 305 i 2005. Trekket ble fordelt på fylkeskommunene etter kostnadsnøkkelen. Dette trekket framgår av tabell i grønt hefte. Trekket for den enkelte fylkeskommune samsvarer ikke med antallet elevplasser i friskoler som det enkelte fylke har. For å rette opp noe av den feilen som framkommer ved bruk av kostnadsnøkkelen, er det etablert en korreksjonsordning mellom fylkene - slik at fylker som benytter mange elevplasser i friskoler får et større trekk, mens fylker som benytter færre elevplasser enn gjennomsnittet får et mindre trekk. Korreksjonen framkommer også av grønt hefte, tabell 4; ("Grønt hefte" er et vedlegg til statsbudsjettet hvor tabell 4 heter: Utgiftsutjevning med mer - fylkeskommunene").

Det beløpet som blir trukket fra den enkelte fylkeskommune, er heller ikke identisk med det friskolene i samme fylke får. Når staten bevilger til friskolene, gjøres det på grunnlag av andre satser, nemlig de som framkommer av kostratallene for den enkelte studieretning.

Det er med andre ord beregningene knyttet til friskolene som i større eller mindre grad har vesentlige konsekvenser for fylkeskommunene. Vi skal i det følgende omtale hvert av de tre regnestykkene og vise hvilke konsekvenser de har for fylkene.

2.1.1 Beregning nr 1 - trekket i makro

Denne beregningen har størst negative konsekvenser for fylkene, og den gjelder alle fylker enten de har friskoler eller ei.

Den satsen som staten benytter til å beregne sitt trekk, inkluderer en rekke utgifter til videregående opplæring som ikke kan relateres til stykkprissats per elev. For eksempel er

- fylkenes utgifter til et inntakssystem
- utgifter til svært dyre landslinjer
- deler av spesialundervisning som ikke kan skilles ut fordi elevene er integrert i ordinære klasser
- kostnadene forbundet med å gi opplæringstilbud i distriktene med få elever per klasse
- opplæring i fag med særdeles få søkere, og
- en rekke andre forhold

med på å gjøre dette gjennomsnittstrekket galt.

De utgiftene fylkene har til disse og en rekke andre formål, reduseres minimalt ved at fylkenes produksjonen av ordinære elevplasser i videregående opplæring reduseres. En fylkeskommune "sparer" med andre ord ikke utgifter på 104 000 / 96 000 per elev som flyttes over til en friskole.

Omfordelingen/justeringen mellom fylkene er også en systemfeil som har vært påpekt ved flere anledninger, men som aldri har hatt så store konsekvenser som den nå vil få, som følge av at volumet øker radikalt.

Så lenge antallet skoleplasser i friskolene har vært beskjedent, har ikke denne urimeligheten gitt så store konsekvenser for fylkeskommunenes alminnelige rammevilkår, men dette endrer seg radikalt når antallet elever i friskoler øker. Dersom det nå skulle bli f.eks. 10 000 nye elevplasser i friskoler, vil det samlede trekket fra fylkeskommunene med statens trekksats utgjøre om lag 1 milliard. Dersom friskolene etablerer seg på landsbasis i samme omfang som det er søkt om f.eks. i Telemark, vil dette på landsbasis bety en reduksjon i rammetilskuddet til fylkene på nærmere 3,2 milliarder kroner. Selvsagt vil fylkenes utgifter reduseres dersom det skulle bli så mange elevplasser i friskolene, men reduksjonen i utgiftene vil neppe bli med enn 50%, dvs ca 1,6 milliard.

Det er den svekkelsen av fylkeskommunenes økonomi som er den vesentligste og alvorligste konsekvensen av en friskoleetablering i den størrelsesorden som nå skjer.

2.1.2 Beregning nr 2 - omregning og justering av trekket i forhold til antallet elevplasser i det enkelte fylke

Fylkene har ulikt antall elevplasser i friskoler, og søknadene om etablering viser at denne ulikheten vil bli enda større de nærmeste årene. Staten har benyttet en omfordelingsmodell for å jevne ut forskjellene. Trekket korrigeres ved at fylker som har flere elever i friskoler enn sin andel, får et større trekk, mens fylkene med et mindre antall elever i friskoler enn sin andel av 16-18-åringer får et mindre trekk, eller et pluss.

Flere fylker har ved flere anledninger påpekt at dette regnestykket gir feil resultat, men en har ikke nådd fram, kanskje fordi tallene til nå har vært forholdsvis små. Med det antallet elevplasser vi nå snakker om, blir feilen i justerings- og omfordelingssystemet langt mer tydelig.

Dersom et fylke ikke har noen elevplasser i friskoler, vil det likevel i henhold til kostnadsnøkkelen få sin andel av det trekket som gjøres til friskolene i sin alminnelighet. Dette er åpenbart galt. Omfordelingen/justeringen skal rette opp noe av feilen.

I korreksjonsordningen benyttes kr 50 000 som stykkpris, mens staten ved trekket i rammetilskuddet benytter kr 96 000. Dette vil forfordele de fylkene som benytter friskolene mer enn sin andel av 16-18-åringer.

2.1.3 Beregning nr 3 - tilskuddet til friskolene

Det tredje regnestykket med feil og som får alvorlige konsekvenser for fylkenes økonomi, er utbetalingen av tilskudd til friskolene.

Det trekket i makro som opprinnelig er foretatt fra alle fylkeskommunene med utgangspunkt i gjennomsnittssatsen på 104 000 / 96 000 (jf punkt 3.1.1) er nå i "potten" til fordeling mellom friskolene etter et stykkprissystem.

Utgangspunktet er nå den stykkprisen per elev per studieretning som framkommer i Kostra, og som altså er et resultat av faktisk regnskapsføring i fylkene og på skolene. Disse stykkprisene varierer sterkt fra studieretning til studieretning av naturlige grunner.

For fylkeskommunene har kostratallene til nå ikke blitt brukt som styringsdata. Det vil antagelig ennå gå noen år før tallene er til å stole på. Vi må gi Utdannings- og forskningsdepartementet rett når de sier i St.prp.nr.1 om kostratallene at disse er usikre.

Når dette nå legges til grunn for utbetalinger til friskolene for et betydelig antall elevplasser, blir det imidlertid åpenbart hvor galt det fører hen.

Hovedfeilen oppstår ved at fordelingen av såkalte fellesutgifter på studieretningene gjøres etter antall elever og ikke etter for eksempel areal- eller lærerforbruk.

Et eksempel kan være utgifter til bygg. For skolene oppleves f.eks. husleie av idrettshall som en fellesutgift, fordi alle elevene benytter den. Men dette gir ikke et korrekt bilde av utgiften til leie fordelt på studieretningene. Kostnaden forbundet med lokalleie til kroppsøving for yrkesfag er naturlig nok langt mindre enn tilsvarende kostnad for idrettsfag. Tilsvarende benytter klasser med yrkesfag langt flere m² av en skoles samlede areal enn en klasse allmennfag, uten at dette går fram av regnskapet.

En annen faktor av vesentlig betydning er antallet elever per gruppe. Når kostratall viser at trearbeidsfag er noe av det mest kostbare vi driver, skyldes dette at dette tilbudet i alle fylker ikke har fulle klasser og derfor blir dyrt (m.a.o.: ikke dyre maskiner eller store arealer)

Et annet eksempel som kan belyse problematikken, er knyttet til studieretning for naturbruk. Av kostratall framgår det at landbruksfag koster 142 403 per elev. Dette skyldes selvsagt små grupper (høy lærertetthet) og kostbart utstyr (traktorer med mer). Men et av tilbudene på denne studieretningen, VKII naturforvaltning, er ren teoriundervisning og koster mindre enn halvparten av den summen som nå framstår som utgift per elev på naturbruk. Det er denne satsen som benyttes ved utbetaling av tilskudd til friskoler.

Mange eksempler kan belyse dette forholdet. Vi har valgt Skien vg. skole, som tilbyr allmennfag og musikk, dans og drama. Skolen har 592 elever per 1.10.04. I henhold til kostrasatsene skulle skolen ha driftsutgifter på 51,2 millioner kroner. Hadde skolen vært en friskole, ville den fått 85%, altså 43,5 mill. Budsjettet for skolen i 2005 er på 37 millioner i Telemark fylkeskommune.

Ovennevnte regnemåte medfører at tilskuddet til elevplasser på allmennfaglig studieretning i områder der det kan påregnes et høyt elevtall per gruppe, blir meget gunstig, mens det blir

bort imot umulig å etablere et opplæringstilbud med få elever per gruppe - enten det er innen et "smalt" fag eller det er på et sted med et svakt elevgrunnlag.

Ved beregning av tilskudd til friskoler på videregående nivå har staten lagt et gjennomsnitt for hele landet til grunn. En fylkesvis gjennomgang i tabellene fra SSB viser hvor store forskjeller det er mellom fylkene. Dette har selvsagt sine årsaker og er i mange tilfeller et resultat av bevisste politiske valg. Noen fylker har en desentralisert skolestruktur. Andre fylker har valgt å rasjonalisere driften gjennom etablering av store enheter for å få økonomisk handlingsfrihet på andre områder, f.eks. til andre regionale utviklingsoppgaver.

Disse ulike prioriteringene overses fullstendig når et nasjonalt gjennomsnitt legges til grunn for tildelingen til friskolene. Netto driftsutgifter per elev i Rogaland var i 2003 kr 95 000, i Nordland kr 130 000. Dette skyldes selvsagt geografien og skolestrukturen i de to fylkene. Når friskolen får et tilskudd etter gjennomsnittsberegning, sier det seg selv at det blir god pris i en storby som Stavanger, men neppe ville holde til en friskole som ville etablere seg med et allsidig tilbud av studieretningsfag innen allmenne fag i Lofoten.

Det er uklart hvorfor staten har valgt et nasjonalt gjennomsnitt for stykkprissystemet på videregående nivå, mens det for grunnskolen er valgt et stykkprissystem der kommunens utgifter er lagt til grunn for beregning av stykkpris.

2.1.4 Konklusjon – økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvenser av en størstilt etablering av frittstående videregående skoler er betydelige for fylkeskommunene. Det mest alvorlige er utvilsomt at trekket i makro er betydelig større enn de utgiftene fylkeskommunene mister når elever flytter fra en offentlig videregående skole til en friskole.

Korreksjonsordningen representerer ikke like store beløp, men også den bør gjennomgås på ny når det nå blir tale om et langt høyere antall elevplasser.

Sist, men ikke minst må det etableres et annet stykkprissystem for frittstående skoler enn det som er lagt til grunn med utgangspunkt i kostratall. Det må sikres en tilnærmet konkurranse-likhet regionalt og lokalt mellom offentlige og frittstående skoler

2.2. Skyss

Det er etablert et nasjonalt system for skyss som praktiseres noe ulikt fra fylke til fylke. I mange fylker er det innført ulike former for ungdomskort, som gir elevene rett til å reise kollektivt for en månedsavgift og der skoleskyssen er innarbeidet. Dette gjør det vanskelig å beregne økningen i utgifter som følge av etablering av friskoler. Fylkenes utgifter til ungdomskortordningen trenger ikke å øke radikalt selv om det blir etablert et system med fritt skolevalg til friskolene i et fylke. Et annet forhold er at det enkelte fylke vanskelig kan opprettholde et system med inntakssoner hvis elever kan søke seg ut av sonen dersom de vil gå på en friskole. I så fall vil strømmen av elever til byene øke, elevgrunnlaget for distriktene svekkes i sin alminnelighet og antallet elever som skal ha skoleskyss, øke.

Der det åpenbart vil bli økte utgifter, er i de fylker der en ikke har ungdomskort og heller ikke praktiserer fritt skolevalg. Her vil en ny gruppe elever få mulighet til å gå på den skolen de vil, uansett om et det er et tilsvarende tilbud innenfor grensen for skyssstilskudd, eventuelt innenfor det etablerte systemet for skoleskyssruter.

Hvor stor denne økningen vil bli, er det ingen fylker som har beregnet, men en kan slå fast at utgiftene til skyss innenfor fylket vil øke. Et annet forhold er reise hjem hver helg for elever som velger å flytte midlertidig for å ta videregående opplæring. Det er i dag ingen rett til refusjon for reiser til hjemstedet bortsett fra de som innarbeides i borteboerstipendet. Slike krav kan imidlertid bli fremmet.

I Rogaland er det ved etablering av nye skoler på Nord-Jæren lagt vekt på lokalisering langs hovedtrafikkåren, det vil si langs jernbanesporet fra Stavanger til Sandnes. Dette har en gjort for å legge til rette for kollektivtransport til og fra skolen. Dersom nye friskoler etablerer seg utenfor det etablerte rutenettet, vil det måtte medføre etablering av nye ruter.

Konklusjon:

Etablering av friskoler får konsekvenser for skyssystemet i det enkelte fylke. Vi kan selvsagt ikke nekte elever som går på friskolene skyssstilskudd. Der skolene retter seg etter de rammene for skoledagen som de øvrige skolene har, og der en kan benytte eksisterende ruter, vil dette ikke bli særlig mye dyrere enn i dag. Der hvor skolens lokalisering og organisering må føre til etablering av nye ruter, vil kostnadene øke betydelig.

Sagt med andre ord: Egne skolebusser i nye ruter vil koste mye, mens bruk av eksisterende rutenett kun vil medføre økte utgifter til ordinær billettpris.

2.3 Borteboerstipend

Borteboerstipendet er ikke en fylkeskommunal utgift, men belastes Lånekassen. Elever som går på videregående og som må bo på hybel, har rett til borteboerstipend. Dette er en regel som har virket i mange år, og har vært fundamentet for mange av friskolenes internater.

Så lenge de aller fleste friskolene legges til større byer, vil nok økningen av antallet hybelboere - og dermed mottakere av borteboerstipend - øke.