

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP
01 FEB 2006
05/3280-114
661.0
Avt. KO / KØ / HER
Oslo 31.01.2006

Høring – Inntektssystemutvalgets utredning - NOU 2005:18 Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Deres Referanse 05/3280-1 MSC

Vi tillater oss å komme med en høringsuttalelse på tross av at vi ikke står på høringslista. Ved gjennomlesningen av NOU-dokumentet viser det seg at saken handler så mye om finansieringen av de mange friskoler vi representerer, at vi mener vår uttalelse må tillegges vekt selv om vi ikke tilhører kommunal sektor.

Kristne Friskolers Forbund er interesseorganisasjon for 138 kristne skoler, deriblant 62 frittstående grunnskoler, 29 frittstående videregående skoler med parallell i det offentlige og 23 frittstående videregående skoler uten parallell i det offentlige og 2 fagskoler som mottar tilskudd etter friskoleloven. Vi avgir høringsuttalelse på vegner av forbundet og disse skolene.

Inntektssystemet som helhet finner vi det ikke tjenlig å gå inn i. Vi vil bare peke på den omtale som gjøres om frittstående skoler og de forslag som kommer opp i den sammenheng. Dette finner vi særlig i kapittel 17 om *Rammestyring og likebehandling av private aktører.*

Kommentar til kapittel 17.4.1

Vi ser det slik i forhold til 17.4.1 at friskolene gir en "valgfrihet initiert av staten". Friskolene er opprettet i vårt samfunn som non-profit aktører for å sikre at brukerne av skole kan ha et valg mellom private og kommunale eller fylkeskommunale produsenter av undervisning og opplæring. I den tidligere privatskoleloven gjaldt dette i særlig grad religiøst/etiske og pedagogisk alternative aktører. I Friskoleloven ble dette utvidet til en bredde av skoler, også slike som i innhold var like med de offentlige skolene.

I regjeringserklæringen fra den rød-grønne regjeringen sier man tydelig at man vil stamme inn på friskoleloven. Man vil tilbake til hovedinnholdet i den tidligere privatskoleloven. Dette er også entydig signalisert i et høringsdokument om midlertidig friskolelov som nå er på høring fra UFD.

Man kan på en måte si at de "ideelle skoletyper" kan synes å bli foretrukket. Vi går såpass grundig inn på dette fordi friskolene ikke først og fremst er begrunnet i privatisering, men i menneskeretter. Det synes altså som om skoletypene med "særskilte formål" vil bli vektlagt sterkere i videreføringen av lovverket med statstøtte. Dette gjenspeiles ikke i vurderingen av friskoler i NOU 2005:18.

Kommentar til kapittel 17.4.2

Om finansieringen slik den omtales i 17.4.2.1, er det viktig for oss å presisere at det kun er driftsutgifter som gis til disse skolene. De i siste avsnitt omtalte kapitalkostnader til friskolene er allerede nå ved høringen om denne NOU fjernet. Dette tilskuddet er tatt vekk i statsbudsjettet for 2006. Det var kun i andre halvår av 2005 dette ble utbetalt.

Vi har også en bemerkning i samme kapittel til justeringene i tilskuddsatsene +/- 7 % ut fra vertskommunens utgiftsnivå. For å gi et riktig bilde av dette, må det påpekes at svært mange av friskolene har elever fra en rekke kommuner. Sammenholdt med at dette skal "motvirke standardforskjeller mellom kommunale og private skoler i den enkelte kommune", er dette for så vidt riktig, men feil sett på elevnivå. Vi har i vårt forbund en grunnskole med elever fra ekstremt mange kommuner rundt skolen (12 kommuner) og svært få fra vertskommunen. De videregående skolene i vårt forbund har i de fleste tilfeller elever fra mer enn halvparten av fylkeskommunene.

Her blir finansieringen altså feil i forhold til de fleste elevene som ville fått et i utgangspunktet annet tilbud om skolen hadde ligget i deres bostedskommuner/fylker. Og selv om færre kommuner skulle være representert i noen skoler, er dette likevel en vanlig problemstilling i de aller fleste av både KFFs grunnskoler og videregående skoler.

Dette punktet tar vi med her for å vise at vertskommunen ikke er den eneste naturlige faktoren å foreholde de frittstående skolene til.

Vi minner også om at noen av premissene for vurderingene i dette kapitlet endrer seg i og med nåværende regjering strammer inn på muligheten til å få nye friskoler godkjent.

Når det gjelder trekkordningen og korreksjonsordningen, mener vi disse ordningene er blitt bedre og bedre de siste årene. Om trekkordningen skal være akkurat 80 % slik den er blitt i år, har vi ikke sterke meninger om, men den bør være lavere enn 100 %. Vi mener også at trekkstatsene bør være noenlunde i samsvar med den skoletype friskoleelevene går i, om enn noen gjennomsnittstall må kunne brukes for å forenkle.

KFF er dessuten svært fornøyd med at "UFD skal foreta en utredning av beregningsgrunnlaget for trekkstatsene i løpet av høsten 2005 / våren 2006 slik at et evt nytt og riktigere beregningsgrunnlag kan legges til grunn for korreksjonen i 2007." Fra KFFs side imøteser vi en best mulig dokumentasjon for de satser som brukes. En bedre dokumentasjon av trekkgrunnlaget kan bidra til bedre kvalitet på beregningen av tilskuddsatsene til friskoler.

Friskolene er helt avhengig av god kvalitet på beregningen av de tilskuddsatsene som brukes. Men kvalitet her er noe alle parter tjener på. Det bør ikke være usikkerhet knyttet til satsenes nivå, uansett om det er friskolene, kommunene eller fylkeskommunene som eventuelt kommer dårlig ut.

Kommentar til kapittel 17.4.4

Det er i kapittel 17.4.4 forutsatt at "med kommunalt finansieringsansvar for private aktører må nødvendigvis tilskuddet til de private motsvares av en tilsvarende utgift for kommunen..." Dette er en delvis sannhet siden statlig finansiering har en større mulighet for å utligne

utgiftsforskjeller mellom kommunene og dermed både kan være fordelaktig for enkeltkommuner og for forskjellige private.

I samme avsnitt står det også: *"Videre er det er en fordel med kommunalt finansieringsansvar at inntektssystemet kan forenkles vesentlig ved at det ikke er nødvendig å etablere korreksjons- og trekkordninger knyttet til brukere av private tilbud"*.

Dette er også riktig i og for seg, men da må den enkelte kommune utvikle slike ordninger og utregninger og system som de ikke har for friskoletilskudd i dag. Vi vil få peke på at dagens beregning av tilskuddsatser til friskoler er en meget komplisert sak, jfr den veiledning til utregningen som er lagt ut på Utdanningsdirektoratets nettsider. Det gjøres korreksjoner for skolestørrelse, man splitter utgiftene mellom barnetrinn og ungdomstrinn etter en matematisk modell, pensjonsutgift beregnes inn med 100 %, skyss og spesialundervisning trekkes ut osv.

Det er også verdt å merke seg at man antar det er så store feilkilder i beregningene på kommunalt nivå at man har lagt inn en sperre på +/- 7 %. De reelle tallene i sammenligningen mellom kommuner gir i ekstremtilfeller utslag på +/- 30%, faktisk mellom nabokommuner, noe som ut fra fornuftige vurderinger virker ganske usannsynlig.

Disse kompliserte forhold knyttet til tilskuddsberegningen er ikke vurdert i NOU 2005:18. De ble imidlertid vurdert i Ot.prp.nr.80(2002-2003) om finansieringssystemet for friskoler, og departementet konkluderte her med at en modell basert på landsgjennomsnitt var det beste.

At tilskuddsatserne er høyere pr elev i små grunnskoler, er vurdert i pkt 17.4.4. Men utredningen vurderer kun hensynet til kommunene. For en alternativ friskole basert på menneskeretten til opplæring i tråd med eget religiøst eller filosofisk grunnlag, vil et tilskuddssystem som tar hensyn til økte kostnader pr elev i små skoler, være helt avgjørende. Å finne en beregningsmodell som imøtekommer de små skolenes behov vil være svært vanskelig om man ikke bruker landsgjennomsnittskostnader som utgangspunkt.

KFFs syn på utvalgets vurderinger i pkt 17.4. 5

Vi kan ikke se at det kan være rett å følge de overordnede synspunkter som fremkommer i dette kapitlet, nemlig *"at finansieringsmodellene for private aktører utformes forskjellig i ulike kommunale sektorer og at kommunal finansiering av private aktører klart er å foretrekke ut fra hensynene om å forenkle inntektssystemet og å gi kommunene et mer enhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere. I forhold til i dag innebærer dette at kommunene må overta finansieringsansvaret for frittstående grunnskoler og at fylkeskommunene må overta finansieringsansvaret for frittstående videregående skoler."*

På en rekke andre områder i samfunnet er det egne finansieringsordninger for forskjellige tiltak. Så lenge friskolene holder seg innenfor et så begrenset elevomfang sammenlignet med f.eks barnehager, kan vi ikke se at det er problematisk med forskjellige ordninger. At inntektssystemet evt forenkles, må vurderes opp mot at nye, kompliserte ordninger i forbindelse med tilskuddsberegning og utbetaling må etableres i kommuner og fylkeskommuner.

KFF har forsøkt å få fram at friskolene bygger på menneskeretter. Når friskoleloven med rett til å opprette alle typer friskoler nå faller til fordel for en ny lov som vil sikre kun de mest grunnleggende eller begrensede rettigheter med statstilskudd, handler dette helt klart om mindretallsrettigheter.

Det er også klart at den kommende lovgivning, slik den vi hadde før 2003, ikke vil føre til et betydelig antall friskoler slik friskoleloven av 2003 og 2004 kunne gjort. Loven tar vare på mindretallsrettigheter og gjelder dessuten i praksis et mindretall. Vi mener det er et statlig ansvar å ivareta mindretallsrettigheter.

Forslaget om overføring av ansvaret til kommunene har også elementer i seg av at skolene er uttrykk for privatisering. Vi omtaler heller friskolene som muligheten for elever og foreldre til å ta i bruk personlige rettigheter/friheter, ikke som privatisering.

KFF mener at det er fordelaktig med statlig finansiering som bygger på landsgjennomsnitt av kostnader i offentlige skoler av flere grunner:

- Den enkelte friskole har elever fra en rekke kommuner eller fylkeskommuner. Det er en fordel at dette samordnes av staten. Denne forskjellige rekruttering kan ikke ivaretas gjennom en kommuneordning slik den er skissert i forslagene i NOU 2005:18.
- Et alternativ med finansiering fra elevenes hjemstedskommuner er ikke vurdert og vil ha mange skrøpeligheter i seg, med ulikhet for enkeltelever og mye byråkrati på kommunenivå og hos skolene.
- Friskolene vil kunne være avvikende i forhold til kommunale skolestørrelser som det er naturlig og sammenligne med. Dette er det vanskelig å ta hensyn til med kommunal finansiering.
- Tilskuddsberegningen til friskoler er en meget komplisert sak hvor mange forhold er avveid og tatt hensyn til, f.eks skolestørrelse, forskjeller mellom trinn, skoleslag og utdanningsprogram med mer. Dette er ikke utredet i 2005.18. Likevel konkluderer man med at "kommunal finansiering av private aktører klart er å foretrekke".
- Skolene har ikke 100 % driftstøtte, men 85 % og får ikke kapitalstøtte eller husleie. Dette medfører at en gjennomsnittsfinansiering på landsplan er å foretrekke, slik Utdanningsdepartementet konkluderte i forbindelse med forarbeidene til ny friskolelov.
- Hensynet til friskoler må telle, ikke bare hensynet til kommunene. En statlig tilskuddsordning som bygger på gjennomsnittstall på landsplan er mindre sårbar for enkeltskoler over tid.
- Friskoleloven har regler om den enkelte skole som et selvstendig rettssubjekt og non-profit foretak. Det er ikke grunn til å tro at dette blir endret. Den enkelte friskole har dermed små muligheter til koordinering økonomisk med flere skoler i et eierskap. De blir dermed lett sårbare økonomisk og mer sårbare enn en kommune som tross alt har mange skoler som kan koordineres.

Vi mener argumentene taler for at dagens ordning med statlig finansieringsansvar for friskoler bør videreføres. Skulle man likevel velge en overgang til finansieringsansvar og tilskudd direkte fra kommuner eller fylkeskommuner, mener vi det er helt nødvendig å innføre 100 % driftstøtte og husleie til friskoler. Dermed kan skolene ikke ta skolepenger.

KFF anbefaler ikke en slik ordning til tross for at det gir våre medlemsskoler bedre økonomi. Vi mener det er viktig at det ligger inne noen frivillighetselementer i finansieringsordningen. Men med en eventuell innføring av kommunefinansiert tilskudd, vil det bli nødvendig å ha en fullfinansiering slik man har det i Sverige, hvor det i dag er kommunefinansiert tilskudd.

KFF mener ulempene for kommune og arbeidet med refusjonsordningen må veies opp mot ulempene for friskolene. De ulempene mener vi er åpenbare og er påpekt her.

Dessuten vil den politiske debatt om friskolene som har fulgt vårt land i mange år, føres enda tydeligere ned på lokalplanet med kommunebasert finansiering, noe som kan gjøre debatten mer sneversynt. Lokale, tidsbestemte behov vil komme i fokus foran rettigheter og prinsipper.

At en endring til kommunefinansiering skal gjøre det så mye enklere for kommunene, er dessuten svært usikkert. Slik utbetaling må medføre at kommunene selv må lage nye

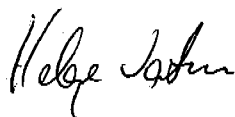
ordninger for slik utbetaling, og det betyr at det kommer nye krav som kommunene må oppfylle. Dette er ikke utredet.

KFF vil sterkt fraråde at man slutter med de nasjonale gjennomsnittssatser og statlig ansvar for finansiering av friskoler.

Med vennlig hilsen for KFF



Torgeir Flateby
gen.sekr



Helge Vatne
seniorrådgiver