

HÅVARD SPORASTØYL

**NÅR ADMINISTRASJONEN BEDRIVER
POLITIKK – EN STUDIE AV
FYLKESKOMMUNENES SAKSUTREDNINGER I
FORBINDELSE MED HØRINGSUTTALELSER
TIL SØKNADER OM Å OPPRETTE
VIDEREGÅENDE FRISKOLER**

L41 MASTEROPPGAVE I VERDIBASERT LEDELSE

**DIAKONHJEMMET HØGSKOLE, AVDELING FOR ETTER-
OG VIDEREUTDANNING**

2. MAI 2007

26.310 ORD

VEILEDER: TOM EIDE

INNHOLDSFORTEGNELSE:

Forord	s. 3
Sammendrag	s. 4
1. INNLEDNING	s. 6
1.1 Oppgavens relasjon til verdibasert ledelse	s. 6
1.2 Bakgrunn for valg av tema	s. 7
2. PROBLEMSTILLING	s. 9
3. SKOLEHISTORISK UTVIKLING	s. 12
3.1 Norsk skole i historisk perspektiv	s. 13
3.2 Kort oversikt over noen sentrale trekk ved Friskoleloven og Friskolelovens historie	s. 16
3.3 Friskoler i andre land	s. 18
4. SENTRALE ELEMENTER I FRISKOLEDDEBATTEN	s. 19
4.1 Foreldrerett	s. 20
4.2 Statens rett	s. 20
4.3 En ballansegang mellom foreldrerett og statens rett	s. 21
4.4 Mindretallets rett	s. 21
4.5 Menneskerettighet	s. 22
4.6 Rett til konkurranse?	s. 22
5. ET NORMATIVT GRUNNLAG FOR ANALYSEN	s. 23
5.1 Utdanningsdirektoratets høringsbrev	s. 23
5.2 Aktuelt lovverk	s. 24
5.2.1 Kommuneleien	s. 24
5.2.2 Forvaltningsloven	s. 25
5.2.3 Opplæringslova	s. 25
5.2.4 Friskolelova	s. 26
5.3 Brukerfokusering	s. 27
5.4 Kommunal saksbehandling	s. 29
6. AKTUELL FORSKNING	s. 30
6.1 Friskoler	s. 30
6.2 Kommunal saksbehandling	s. 33
7. METODEVALG OG BESKRIVELSE AV FRAMGANGSMÅTE	s. 35
7.1 Utvalg	s. 35
7.2 Det normative grunnlaget for analysen	s. 36
7.2.1 Aktuelt lovverk	s. 37
7.2.2 Utdanningsdirektoratets høringsbrev	s. 37
7.2.3 Oppbygging av saksutredningene	s. 37
7.2.4 Verdier	s. 38
7.2.5 Registreringsskjema	s. 38
7.3 Litteratursøk	s. 38
7.4 Opplegg for registrering og analyse av data	s. 39

7.5	Metodevurdering	s. 40
8.	PRESENTASJON AV ANALYSE OG RESULTATER	s. 41
8.1	Innledning	s. 42
8.2	Vesentlige negative konsekvenser	s. 44
8.2.1	I hvilken grad er økonomiske konsekvenser vurdert etter at nødvendige tilpasninger er gjort?	s. 47
8.2.2	I hvilken grad er konsekvensene vesentlige?	s. 49
8.2.3	I hvilken grad er konsekvensene dokumentert?	s. 52
8.3	I hvilken grad følger saksutredningene anbefalt oppbygging av saker til politisk behandling?	s. 55
8.4	Hvordan er sentrale verdier i fylkeskommunal praksis, og forholdet til verdiene i Friskoleloven, ivaretatt i saksutredningene?	s. 57
8.4.1	I hvilken grad er brukerperspektivet ivaretatt i saksutredningene?	s. 57
8.4.2	I hvilken grad reflekteres Friskolelovens intensjoner og andre verdier og holdninger i saksutredningene?	s. 60
8.4.2.1	Valgfrihet/menneskerettighetsaspektet	s. 60
8.4.2.2	Konkurranse/kvalitetsutviklingsaspektet	s. 63
8.4.2.3	Andre verdier og holdninger	s. 65
8.5	I hvilken grad er saksutredningene preget av ideologiske eller rent politiske utsagn?	s. 68
9.	KONKLUSJON	s. 71
9.1	Hvilke vesentlige negative konsekvenser av etablering av videregående friskoler påpekes, og er de velbegrunnet og dokumentert?	s. 71
9.2	I hvilken grad følger saksutredningene en oppbygging som ivaretar kravene til en forsvarlig saksbehandling?	s. 72
9.3	Hvordan er sentrale verdier i fylkeskommunal praksis, og grunnleggende verdier i Friskoleloven, ivaretatt i saksutredningen?	s. 72
9.4	I hvilken grad preges saksutredningene av ideologiske eller rent politiske utsagn?	s. 73
9.5	Holder fylkeskommunenes saksutredninger i forbindelse med høringsuttalelser til søknader om å etablere videregående friskoler en forsvarlig standard?	s. 74
10.	VIDERE PERSPEKTIVER	s. 75
	Litteraturliste	s. 77
	Vedlegg	
	1. Linker til fylkeskommunenes saksutredninger om høringsuttalelser til søknader om å opprette videregående friskoler	s. 80
	2. Høringsbrevet fra Utdanningsdirektoratet	s. 82
	3. Registreringsskjema	s. 84

FORORD

Jeg hører til den gruppe foreldre som kunnskapsminister Øystein Djupedal sier utgjør et mindretall i vårt samfunn – som ønsker å kunne velge en friskole dersom den offentlige skole som tilbys ikke er god nok. Jeg vil ha friheten og muligheten til å velge en god utdanning for mine barn. Jeg tror faktisk vi er flere som vil det, enn det Djupedal sier.

Jeg skal ærlig innrømme at jeg lar meg engasjere når jeg møter de som ikke vil innrømme meg og mine barn denne retten, en rett som er slått fast i menneskerettsavtaler Norge har skrevet under. Heldigvis har jeg opplevd den offentlige skole mine barn går på som et svært godt skoletilbud, men hva hadde alternativet vært hvis så ikke var tilfelle?

Da fylkeskommunene i 2004/2005, med bakgrunn i ny friskolelov, fikk søknader om opprettelse av videregående friskoler til uttalelse, overrasket det meg at man i så liten grad var opptatt av å undersøke elevenes og foreldrenes synspunkter på denne saken. Det lot til at byråkratene visste best, og ikke hadde behov for å spørre brukerne. Dernest ble jeg overrasket over hvor unyansert enkelte saksfremstillinger var når fylkeskommunenes høringsuttalelser skulle utarbeides. Jeg forestilte meg saksutredninger som veide for og imot, som analyserte og vurderte, som på en objektiv måte presenterte et solid beslutningsgrunnlag for politikerne. I stedet så jeg ensidige saksutredninger som heller minte meg om politiske dokumenter. Det var med undring jeg så at etatssjefer og fylkesrådmenn la frem til politisk behandling saker som i så liten grad avspeilet en så sentral verdi som brukerorientering og som var så tynt utredet.

Der og da bestemte jeg meg for at min masteroppgave i verdibasert ledelse skulle være en gjennomgang av fylkeskommunenes saksutredninger vedrørende høringsuttalelser til søknader om å opprette videregående friskoler. Jeg ønsket å undersøke om det jeg hadde sett i enkelte fylkeskommuner var et generelt trekk ved saksutredningene, eller ikke.

Jeg vil takke min arbeidsgiver Buskerud fylkeskommune som har gjort det mulig for meg, både økonomisk og tidsmessig, å gjennomføre studiet i verdibasert ledelse. En takk også til saksbehandlere i fylkeskommunene som har hjulpet meg med å fremskaffe saksutredninger og annet materiell. Videre vil jeg takke Bjørn Lian i Norske Fag- og Friskolers Landsforbund og Torgeir Flateby og Helge Vatne i Kristne Friskolers Forbund som i startfasen satte meg på sporet av litteratur, forskning og viktige elementer i friskoledebatten.

En særlig takk til Gerd, Eirik og Oda som har akseptert en litt fraværende ektemann og pappa det siste halvåret. Uten deres velvilje og forståelse hadde jeg neppe fått dette prosjektet i havn. Til sist en stor takk til veileder Tom Eide som har bidratt med gode råd og konstruktive innspill, og støttet opp under min måte å gjøre denne undersøkelsen på..

SAMMENDRAG

Oppgaven er en gjennomgang og analyse av fylkeskommunenes saksutredninger våren 2005 i forbindelse med Utdanningsdirektoratets forespørsel om høringsuttalelser til søknader om opprettelse av videregående friskoler. Oppgavens hovedproblemstilling er hvorvidt saksutredningene holder den standard som kan forventes for denne type saksutredninger. Det rettes søkelys mot administrasjonssjefens ansvar for en forsvarlig saksutredning i henhold til Kommunelovens bestemmelser, mot hvorvidt sentrale verdier i kommunesektoren følges opp i saksutredningen, og om hvordan fylkeskommunene forholder seg til Utdanningsdirektoratets forespørsel. Det er et overordnet lederansvar i fylkeskommunen å sørge for å gi politikerne et godt beslutningsgrunnlag gjennom en forsvarlig saksutredning. Særlig viktig er det i en sak som er så fylt av faglig og politisk spenning som denne.

Friskoledebatten har vært preget av stor politisk uenighet. Som et bakteppe for å forstå det sterke og til dels følelsesmessige engasjementet i saken, presenterer jeg i oppgaven den skolehistoriske utviklingen i Norge, utviklingen av privatskolene og sentrale temaer i privatskoledebatten

Problemstillingen består av spørsmål med en vurderende form, og krever normativ argumentasjon. Det normative grunnlaget for analysen er hentet fra Utdanningsdirektoratets høringsbrev, aktuelt lovverk på området og litteratur knyttet opp til kommunal saksutredning og brukerorientering.

Forskning vedrørende friskoler er begrenset. Norsk forskning på området konkluderer med systematiske forskjeller mellom læringsutbyttet i offentlige skoler og friskoler til fordel for friskolene. Påstandene om økt segregering i friskolene ser ikke ut til å holde. En oppsummering av internasjonal forskning viser at denne ofte er ideologisk, funnene er ikke robuste og forskningen har begrenset relevans.

Det mangler spesifikk forskning på kvaliteten av saksutredninger til politisk behandling i kommunesektoren. Kommunal forskningen dreier seg i stor grad om organisering av kommunesektoren, og om kommunal saksbehandling og hvordan lover og retningslinjer følges opp.

Analysen av fylkeskommunenes saksutredninger viser at de mulige negative konsekvensene som presenteres kan deles inn i følgende hovedgrupper: at fylkeskommunenes økonomi kan bli svekket, at overetablering av studieplasser kan føre til nedleggelse av offentlige tilbud, at det kan få konsekvenser for utdanningstilbudet i distriktene og at det kan

medføre at fylkeskommunenes mulighet for planlegging og dimensjonering av utdanningstilbudet blir svekket.

Fylkeskommunene har i liten grad dokumentert de negative konsekvensene som presenteres, verken i form av økonomiske beregninger eller andre fakta. Det er også i liten grad gjort forsøk på å vurdere konsekvensene i et langsiktig perspektiv, altså konsekvenser etter at nødvendige tilpasninger er gjort. Fylkeskommunene har i liten grad foretatt sine vurderinger av vesentlige negative konsekvenser ut fra de krav Utdanningsdirektoratet stiller i sitt høringsbrev.

Saksutredningene preges i liten grad av kommunesektorens egne krav til en god saksfremstilling. Viktige krav og hensyn i saken er usystematisk fremstilt, og det er sjelden foretatt analyser av disse. Sjelden presenteres alternative løsninger og mulige konsekvenser av disse. Saksutredningene synes i stor grad å være preget av argumentasjon for et bestemt syn.

Brukerorientering er en verdi som har en sentral plass i viktige fylkeskommunale styringsdokumenter. Denne verdien har imidlertid ingen sentral plass i saksutredningene. Det refereres ikke til brukerundersøkelser eller annen form for dokumentasjon for å få fram brukernes synspunkter. De synspunktene som presenteres, bygger på at fylkeskommunene selv er best egnet til å definere brukernes behov og tilrettelegge videregående utdanningstjenester ut fra for eksempel søkerstatistikk og demografiske data.

Sentrale intensjoner bak Friskoleloven som valgfrihet og konkurranse er bare i liten grad berørt i saksutredningene. Det finnes ikke spor av kobling til menneskerettighetsaspektet, og kun i liten grad til kvalitetsutviklingsaspektet. Andre verdier og holdinger synes å være mer fremtredende, for eksempel distriktshensyn og elevenes rett til å bo hjemme, og den offentlige skoles fokus på mangfold og integrering.

Få saksutredninger er preget av direkte ideologiske eller rent politiske utsagn. Totalt sett fremstår imidlertid saksutredningene som ensidige og svakt dokumenterte, og kan derfor oppfattes som ideologisk eller politisk motiverte.

Konklusjonen er at saksutredningene i forbindelse med høringsuttalelser til søknader om å etablere videregående friskoler ikke holder en forsvarlig standard ut fra sentrale kriterier forvaltningen selv stiller. På denne bakgrunn kan det reises spørsmål ved om fylkesrådmenn og etatssjefer har sviktet når det gjelder ansvaret for å belyse en sak tilstrekkelig og sørge for en forsvarlig saksutredning.

En grundigere undersøkelse med intervju og/eller spørreskjema til ledere og saksbehandlere ville kunne avdekket hvorvidt politiske vurderinger og standpunkt har motivert saksutredningene. En sammenligning med andre typer saksutredninger i

fylkeskommunene ville kunne gitt svar på hvorvidt lederne generelt svikter sitt ansvar for å sørge for en forsvarlig saksutredning, eller om dette er et særtilfelle i denne sammenheng.

1. INNLEDNING

Friskoledebatten var særlig intens på fylkeskommunalt plan høsten 2004 og våren 2005. Dette skyldes at den nye friskolelova, som ble vedtatt i 2003 og gjort gjeldende for videregående skoler i 2004, medførte at fylkeskommunene fikk en rekke søknader om å opprette videregående friskoler til uttalelse. I denne perioden starten jeg mitt mastergradsstudie i verdibasert ledelse ved Diakonhjemmets høgskole, og fattet snart interesse for de verdimesige og ledelsesmessige aspektene i den pågående debatten. Det falt seg derfor naturlig å velge dette temaet som grunnlag for masteroppgaven.

1.1 Oppgavens relasjon til verdibasert ledelse

Masterstudiet i verdibasert ledelse ved Diakonhjemmet høgskole har som ett av sine mål å oppøve evnen til refleksjon omkring verdier og etiske prinsipper i organisering og ledelse (DIA 2005:2). Denne refleksjon rundt verdier og ledelse ønsket jeg å relatere til et aktuelt tema eller område i egen organisasjon, Buskerud fylkeskommune. Debatten rundt søknader om å opprette videregående friskoler var svært intens det året jeg startet på studiet, dvs. skoleåret 2004/2005. Det var en debatt med stort fokus på verdispørsmål, og jeg fant den egnet som utgangspunkt for min masteroppgave, også fordi den hadde klare relasjoner til ledelsesutøvelse.

Det er ikke selve friskoledebatten jeg har analysert i denne oppgaven, men saksutredningene¹ som ligger til grunn for fylkeskommunenes høringsuttalelser til søknader om å opprette videregående friskoler. Jeg har sett på hvordan sentrale verdier i friskoledebatten har vært behandlet i saksutredningene, men hovedfokuset har vært på i hvilken grad fylkeskommunene har fulgt viktige prinsipper eller verdier som ligger til grunn for en forsvarlig saksutredning. Kommuneloven stiller krav om en forsvarlig saksutredning i §

¹ Saksutredningene kan gjerne ha en annen anbefaling eller konklusjon enn høringsuttalelsene. Dette fordi politikerne i flere fylkeskommuner selv har utarbeidet og vedtatt høringsuttalelser, eller fordi de ikke har fulgt administrasjonens innstilling.

23 (KOML 1992). Grunnlaget for hva en slik forsvarlig saksutredning er, finner vi blant annet i lovverket vårt, i opparbeidede holdninger til og rutiner for god saksbehandlingsskikk og i fylkeskommunenes spesifikt uttrykte verdier. Verdier er av Grendstad definert som "... det som jeg er interessert i, det jeg setter pris på ...", altså det som styrer min atferd (Grendstad 1984:14). I kommunesektoren er det stor oppmerksomhet på forsvarlig saksutredning, og jeg anser dette som er sentral verdi i den fylkeskommunale forvaltning. Spørsmålet blir i hvilken grad dette følges opp i praksis, og i hvilken grad det er gjort i de aktuelle sakene som studeres i denne undersøkelsen.

Ansvar for en forsvarlig saksutredning ligger i følge Kommuneloven hos administrasjonssjefen, det vil i dette tilfellet si fylkesrådmannen. Dette ansvaret kan delegeres. Ledelse vil i denne sammenheng innebære å følge opp at medarbeidere utreder saker som skal til politisk behandling på en forsvarlig måte. Det innebærer videre et ansvar for at de saker som fremlegges til politisk behandling faktisk er forsvarlig utredet. Kvaliteten på de saker som legges frem til politisk behandling, vil derfor være et uttrykk for i hvilken grad lederne i den kommunale forvaltning utøver god ledelse.

1.2 Bakgrunn for valg av tema

Lov om friskoler ble vedtatt av Stortinget 24. juni 2003 (Ot.prp. nr. 33 (2002-2003)), og ble gjort gjeldende også for videregående skoler 23. april 2004 (Ot.prp. nr. 64 (2003-2004)). Friskoleloven erstattet Lov om privatskoler av 1985. Loven av 1985 ga rett til statstøtte for skoler etablert på et religiøst grunnlag eller med et pedagogisk alternativ. Den nye loven ga rett til statsstøtte forutsatt at skolen oppfylte visse kvalitetskriterier. For videregående skoler ligger det imidlertid en begrensning i at etableringen av skolen ikke skal medføre vesentlige negative konsekvenser for vertsfylket. Den rødgrønne regjeringen som kom til makten høsten 2005, innførte umiddelbart en frysordning som innebar at alle godkjente friskoler som ikke hadde startet opp skoleåret 2005/2006 måtte avvente ny behandling til Friskoleloven var revidert (Ot.prp. nr. 43 (2005-2006)). Utkast til ny friskolelov har vært ute på høring med høringsfrist 02.01.07. Forslag til ny privatskolelov er fremmet fra Kunnskapsdepartementet 23.03.07 og ventes behandlet i Stortinget før sommeren (Ot.prp. nr. 37 (2006-2007)).

Mens tidligere debatter rundt privatskoleloven oftest dreide seg om foreldrenes rett til å velge alternativer for sine barn, kan det synes som om debatten rundt den nye Friskoleloven også var inspirert av tankegods fra New Public Management-teorien, for eksempel om

betydningen av konkurranse og brukervalg. Argumentasjonen var preget av at konkurranse ville føre til utvikling og kvalitetshevelse i skolen. Friskoler ville stå friere til å innføre nye undervisningsmetoder, og konkurransen ville medføre at elevene søkte seg til de beste skolene. Dette ville skape en kamp om elevene som ville medføre at den offentlige skolen også måtte skjerpe seg for å utvikle et kvalitativt godt tilbud som kunne vinne i konkurransen om elevene. Retten til å velge noe annet enn den offentlige skolen, var imidlertid fremdeles svært sentral. Det skulle nå legges til rette for reell valgfrihet for alle, også for dem som ikke hadde et religiøst eller alternativt pedagogisk grunnlag for dette.

Menneskerettighetsbestemmelser på området var sentralt, blant annet FN-konvensjonen om økonomiske, sosial og kulturelle rettigheter (Lisland 2005:7f).

Friskoleloven ga nye grupper mulighet til å etablere skoler og få statsstøtte. Utsiktene til regjeringsskifte høsten 2005 og frykten for at loven skulle endres, eller at godkjenningene skulle "sitte lenger inne" hos en ny politisk ledelse, medførte en rush av søknader som skulle behandles våren 2005. Fra enkelte hold har det blitt antydnet at dette rushet av søknader førte til den "frys" av godkjenningene som kunnskapsminister Øystein Djupedal innførte høsten 2005. Mengden skoleplasser som skulle opprettes ble så stor at det skapte reaksjoner hos den nye politiske ledelsen. Lederen for Kristne Friskolers Forbund har uttalt at med en svakere vekst i antall skoler og skoleplasser, ville kanskje den nye loven fått gå seg til på en helt annen måte.

Utdanningsdirektoratet hadde våren 2005 til behandling 59 seriøse søknader om å etablere videregående friskoler i 14 fylker med til sammen over 20.000 elevplasser. I tillegg fantes det en rekke mindre seriøse søknader. Blant annet forelå det søknad fra en enkeltperson i Trondheim om å opprette 174 videregående friskoler rundt omkring i landet. Normal prosedyre er at vertsfylket uttaler seg om søknaden før Utdanningsdirektoratet treffer endelig avgjørelse på vegne av Utdannings- og forskningsdepartementet. Fylkeskommunen uttaler seg om eventuelle vesentlige negative konsekvenser av at skolen etableres. Slike vesentlige negative konsekvenser må dokumenteres.

Det nye i denne situasjonen er at andre aktører enn tidligere søker om å etablere videregående friskoler. Tidligere var det i hovedsak religiøse grupperinger og forkjempere for alternative pedagogiske retninger som søkte om å opprette private skoler som et supplement til den offentlige skolen. Nå kommer aktører som skal inn for å konkurrere med den offentlige skolen på grunnlag av undervisningstilbudet og dets kvalitet. Det er de store undervisningskjedene (Sonans, Noroff, Akademiet og John Bauer AS) som i hovedsak er de nye aktørene i denne sammenheng, og som fylkeskommunene må forholdes seg til.

Fylkeskommunene er, i og med sin uttalerett om eventuelle vesentlige negative konsekvenser av å etablere videregående friskoler, gitt en vesentlig rolle i forbindelse med avgjørelsen om friskolene skal få godkjenning eller ikke. Hvis man ikke ønsker en økt friskoleetablering, bør det vurderes hvilke samfunnsmessige tap dette kan medføre. Det er da av vesentlig betydning at de eventuelle negative konsekvensene av økt friskolevirksomhet fremstår som velbegrunnede og dokumenterbare før man eventuelt begrenser private aktørers mulighet til å drive opplæring (Lisland 2005:36). På denne bakgrunn vil jeg se nærmere på fylkeskommunenes saksbehandling i forbindelse med høringsuttalelser til søknader om etablering av videregående friskoler. Problemstillingen jeg ønsker å få svar på er om de fylkeskommunale saksutredningene holder den faglige standard som må forventes ut fra den sentrale rolle disse har i godkjenningsprosessen av friskolene. Arbeidet vil i praksis innebære en studie av saksdokumentene som ligger til grunn for fylkeskommunenes høringsuttalelser.

2. PROBLEMSTILLING

Landets fylkeskommuner har gitt høringsuttalelser til Utdanningsdirektoratet om søknader om å etablere videregående friskoler. I disse høringsuttalelsene er fylkeskommunene bedt om å uttale seg om vesentlige negative konsekvenser for fylkeskommunen ved å etablere videregående friskoler. Når fylkeskommunen er bedt om å fokusere vesentlige negative konsekvenser, skyldes det fylkeskommunens ansvar etter Opplæringslova § 13-3 for å ha det overordnede ansvaret for all videregående opplæring i fylket (Ot.prp.nr. 64 (2002-2003):16). Fylkeskommunen skal gis en reell mulighet til å ivareta dette ansvaret. Enkelte fylkeskommuner er positive til opprettelsen av videregående friskoler, og har derfor lite å anføre når det gjelder vesentlige negative konsekvenser. De fleste fylkeskommunene uttrykker imidlertid en skeptisk holdning til etableringen av videregående friskoler, og uttrykker derfor klarere signaler om de negative konsekvensene. Jeg har valgt å se nærmere på saksutredningen som ligger til grunn for disse høringsuttalelsene for å se om de holder den faglige standard de bør holde ut fra den rolle fylkeskommunene er tillagt i godkjenningsprosessen.

Følgende problemstilling ønsker jeg å belyse i undersøkelsen:

Holder fylkeskommunenes saksutredninger i forbindelse med høringsuttalelser til søknader om å etablere videregående friskoler

en forsvarlig standard?

Kommunelovens § 23 pålegger administrasjonssjefen å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet (KOML 1992). En objektiv og grundig saksutredning som grunnlag for en politisk avgjørelse, har et fremtredende fokus i den kommunale forvaltning. Særlig blir dette viktig i saker der det er politisk uenighet. Utdannings- og forskningsdepartementet har gitt føringer for høringsuttalelsene for å sikre en saklig vurdering av konsekvensene og unngå at det legges vekt på politisk og ideologisk argumentasjon (UFD 2005). Fylkeskommunene har også sine egne standarder for saksutredning som det kan være interessant å se om følges opp (Aas 1996, NKS 2005). Det redegjøres nærmere for dette i kapittel 5.

Når jeg har valgt ovenstående problemstilling, handler det også om å prøve å dokumentere soliditeten i de vurderinger som er gjort når man påpeker vesentlige negative konsekvenser av å etablere en videregående friskole. Lisland sier at dersom en økt friskoleetablering skulle vise seg å være et samfunnmessig gode, noe flertallet bak Friskoleloven mener, bør de negative konsekvensene som skulle hindre en slik etablering fremstå i saksutredningen som velbegrunnede og dokumenterbare (2005:36).

For å besvare hovedproblemstillingen, har jeg valgt å fokusere noen delproblemstillinger som jeg ønsker å besvare i undersøkelsen. For det første er det viktig å få en oversikt over hvilke vesentlige negative konsekvenser som fokuseres:

Hvilke vesentlige negative konsekvenser av etablering av videregående friskoler påpekes, og er de velbegrunnet og dokumentert?

Utdannings- og forskningsdepartementet har i forarbeidene til friskolelova omtalt hva som menes med "vesentlige negative konsekvenser". Følgende forhold er vektlagt: "urimelig kostnadskrevende skolestruktur selv etter nødvendige tilpasninger", "enkelte opplæringstilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning" og at "det ikke vil være mulig å skaffe læreplasser" (Ot.prp.nr. 64, 2002-2003:19f). Fylkeskommunene står fritt til å oppgi andre konsekvenser som de mener er vesentlige negative.

I høringsbrevene fra Utdanningsdirektoratet, påpekes det at de vesentlige negative konsekvensene skal være vurdert etter nødvendige tilpasninger i fylkeskommunen. Videre skal konsekvensene kunne betegnes som vesentlige. Et siste krav i denne sammenheng er at fylkeskommunene må dokumentere sine påstander om vesentlige negative konsekvenser. Som

aktuell dokumentasjon peker Utdanningsdirektoratet på befolkningsdata, statistikk, kostnadsberegninger, ulike kommunale planer og annen relevant informasjon. Dokumentasjonskravet handler både om rettssikkerhet og om grundig saksbehandling.

Den andre delproblemstillingen jeg vil fokusere, handler om selve saksutredningene:

I hvilken grad følger saksutredningene en oppbygging som ivaretar kravene til en forsvarlig saksbehandling?

Kommunelovens § 23 og Forvaltningslovens § 17 påpeker kravet om en forsvarlig saksutredning (KOML 1992, FVL 1967). I kommunal forvaltning er det innarbeidet holdninger og verdier som understreker behovet for en objektiv og grundig saksutredning som grunnlag for politiske beslutninger. Kommunesektoren gir selv føringer for hvordan en god saksframstilling skal bygges opp (Aas 1996:33f). Særlig aktuelt er det å se om alternative løsninger er vurdert.

Den tredje delproblemstillingen jeg vil fokusere, handler om hvordan grunnleggende verdier er ivaretatt i saksutredningen:

Hvordan er sentrale verdier i fylkeskommunal praksis, og grunnleggende verdier i Friskoleloven, ivaretatt i saksutredningen?

Brukerorientering er en sentral verdi i den fylkeskommunale praksis. Den kommunale forvaltning er preget av at tjenesteproduksjonen skal styres av hva som er til det beste for brukerne. De fleste fylkeskommuner har dette som klart uttrykte verdier. For utdanningssektoren er brukerorienteringen også uttrykt ved lov. I Opplæringslova heter det i § 13-3 at fylkeskommunen skal "... planlegge og byggje ut det vidaregåande opplæringstilbodet under omsyn til blant anna nasjonale mål, ønska til søkjarane og det behovet samfunnet har for vidaregåande opplæring ...". (OPPLL 1998). Jeg vil i undersøkelsen se nærmere på i hvilken grad denne brukerorienteringen preger saksutredningen og hvilke teknikker og metoder som eventuelt er brukt for å la brukerne få uttrykke sine synspunkter i forhold til videregående friskoler.

Når det gjelder verdiene i den nye Friskoleloven, er det særlig brukervalg knyttet opp mot menneskerettigheter (FN 1966), og konkurranse som grunnlag for kvalitetsutvikling i skolen som daværende utdannings- og forskningsminister Cristin Clemet fokuserte (Odelst.

2003). Jeg ønsker å se nærmere på om disse sentrale verdiene er drøftet eller på noen måte preger saksutredningene.

Den siste delproblemstillingen har jeg tatt med for å prøve å besvare spørsmålet om den politiske kamp om Friskoleloven videreføres i saksutredninger og høringsuttalelser, eller om man holder seg til en saklig og nøktern saksutredning. Friskoleloven er en omstridt lov. Sterke politiske interesser har arbeidet bevisst for å hindre at friskoler skulle få mulighet til å etablere seg. Utdannings- og forskningsdepartementet har i sin tolkning av Friskolelovens § 2-2 påpekt at ideologiske og politiske uttalelser ikke vil være et tilstrekkelig grunnlag for å kunne avslå søknad om godkjenning av en frittstående skole (UFD 2005:2):

I hvilken grad preges saksutredningene av ideologiske eller rent politiske utsagn?

3. SKOLEHISTORISK UTVIKING

Som en historisk bakgrunn for oppgavens tema og en referanseramme for å forstå den opphetede debatten om retten til å etablere friskoler, vil jeg gi en kort beskrivelse av hovedtrekkene i norsk skoles utvikling, i private skolars historie og litt om friskolesituasjonen i andre land. Det er lett å glemme at det i utgangspunktet ikke var staten eller det offentlige som startet med å bygge opp et skolesystem. Det var i hovedsak kirken som tok initiativ til tiltak som etter hvert utviklet seg til mer strukturerte opplæringsaktiviteter. Og dette skjedde lenge før man fikk en statskirke.

Det er også lett å glemme at det private initiativ har vært viktig i utviklingen av vårt skolesystem, også etter at staten og det offentlige overtok hovedansvaret for skolen og sørget for at alle, uansett stand og økonomiske muligheter, fikk et skoletilbud. Enkelt personer har bidratt til nytenking og utvikling både innenfor pedagogikk og didaktikk og andre fagområder, og fått iverksatt sine ideer i frittstående skoler når muligheten ikke ga seg i den offentlige skolen. Andre har sett samfunnets behov klarere enn det det offentlige har vært i stand til, og etablert utdanningstilbud som har vært nyttige og gagnlige for samfunnsutviklingen. Atter andre har kjempet en rettighetskamp mot det de oppfatter som statens tendens til ensretting og standardisering, og på den måten utfordret takhøyden og romsligheten i vårt utdanningssystem.

Det er vel også på sin plass å minne om at man internasjonalt kan ha valgt andre løsninger som kan være verdt å se nærmere på når man utfordres på egen tradisjon og praksis.

Hvis man ikke ønsker en økt friskoleetablering, må det vurderes hvilke samfunnsmessige tap dette eventuelt kan medføre (Lisland 2005:36). For å kunne foreta en grundig vurdering, forutsetter det kjennskap til de historiske realiteter og trekke de aktuelle konklusjoner ut fra disse. Jeg har en forventning om at man i de aktuelle saksutredningene kan spore analysene tilbake til blant annet disse historiske fakta.

3.1 Norsk skole i historisk perspektiv

Å gi en samlet oversikt over norsk skoles utvikling går langt ut over rammen for denne oppgaven, og er heller ikke nødvendig for å gi perspektiver og rammer for å forstå debattene som har rast rundt friskolene. Jeg ønsker imidlertid å presentere hovedtrekk i skoleutviklingen fra den tid opplæring og undervisning var ivaretatt i familien, via kirkens engasjement, andre private initiativ og fram til staten tar styringen for utviklingen av skolesystemet og danner enhetsskolen med rettigheter for alle. Oversikten føres helt fram til vårt aktuelle tema der det reises spørsmål om staten nødvendigvis skal drive alle skoler og det åpnes opp for konkurranse mellom private og offentlige aktører.

I de tidligste tider skjedde oppdragelsen og opplæringen ved at de unge vokste seg inn i den eldre generasjons livsformer gjennom lek og etterligning (Myhre 1992:11). Det var familien eller ættens ansvar å lære opp de unge. Sentralt i oppdragelsen stod livsformen. De sosiale forskjeller mellom samfunnslagene ble på denne måte brakt videre.

Med kristningen av Norge, ble åndskultur basert på kyndig lesing og skriving brakt inn i vår kultur. Læren ble viktigere. Kirken ble etter hvert sentrum for oppdragelses- og undervisningsarbeidet. Kristningsverket stod og falt med geistlighetens arbeid. Utdanningen av prester engasjerte kirken i direkte pedagogisk arbeid.

Kirken påla foreldre og lærere og faddere ansvaret for at barna fikk den elementære undervisningen i kristne grunnsannheter, og organiserte ikke selv undervisningen for barna. Kirken forsøkte imidlertid å sikre kvaliteten på opplæringen med forskjellige tiltak (Myhre 1992:12).

Da reformasjonen ble innført i Danmark/Norge i 1536, medførte det en ny kirkelov som inneholdt bestemmelser om den undervisning kirken skulle gi barna i menigheten og hvordan den lærde skole skulle innrettes. Luther oversatte Bibelen til morsmålet slik at

kristendomsundervisningen også ble opplæring i eget språk. I følge Luther var det foreldrene som hadde ansvaret for oppdragelsen av barna, men da disse ofte ikke hadde den nødvendige kunnskap, måtte kirken hjelpe til (Myhre 1992:17). Prest og klokker stod for dette. Noen steder fikk klokkeren hjelp til undervisningen, og dette kan betraktes som opptakten til en lærerstand. Stor mangel på klokkere og dårlig fremmøte til undervisningen, medførte at uvitenheten var gjennomgående stor hos allmuen.

Pietismen på 1700-tallet brakte med seg omfattende pedagogisk aktivitet. Forordningen om konfirmasjon kom i 1736 og medførte at alle måtte ha en viss form for skolegang før konfirmasjon (Myhre 1992:22). ”Forordningen om skolerne på landet i Norge” kom i 1739, og var forløperen til vår folkeskole. Det ble ansatt skolemestere som skulle hjelpe klokkeren med undervisningen og opprettet mange skoler i form av skolehus eller omgangsskoler. Undervisningen var begrenset, og det var ofte et problem å skaffe egnede lærere. Det offentlige bidro ikke med en øre til undervisningen. Det måtte menigheten selv ta seg av ved en skoleskatt som ble pålagt bygdefolket (Myhre 1992:23).

Opplysningstiden brakte nye elementer til kirken og pedagogikken. De rasjonalistiske prestene hadde en sterkt fornuftsbetont teologi. I skolen så disse prestene en mulighet til å bekjempe vankundighetens mørke og gi sognebarna et bedre liv (Myhre 1992:26).

Den norske skolen var opprinnelig en kristendomsskole som hadde konfirmasjonen som mål, og som var knyttet til lokalmenighetene. Det var denne skolen som staten anerkjente, og fra 1850-årene mer og mer gjorde til en allmenndannende skole (Tveiten 2000:56). Allmueskolen hadde vokst frem i en tid da kirkelige og verdslige styresmakter hadde så tette bånd at den kirkelige skolen var samfunnets skole (Tveiten 1994:44).

Første del av 1800-tallet var i stor grad en stagnasjonstid. Embetsstanden hadde ikke syn for samfunnets ansvar for allmueskolen. Foreldrene måtte bære det hele ansvaret, også det økonomiske. Allmuens sløvhet og likegyldighet overfor opplysning og skole var også et problem.

Så kom ”Lov angående almueskolevæsenet på landet” i 1827 og ”Lov angående almueskolevæsenet i kjøpstæderne” i 1848. Minimumskravene i loven var meget beskjedne, men et viktig skritt i retning av et ordnet skolevesen (Myhre 1992:30). Landsfolkeskoleloven av 1860 fastslo at allmueskolen på landet skulle gi både kristelig og borgerlig opplysning (Myhre 1992:44). Videre gikk fastskolen over til å bli den ordinære skoletypen i stedet for omgangsskolen. Hele landet ble inndelt i skolekretser, og når minst 30 barn i hver skolekrets kunne søke samme skole hver dag, skulle det være fastskole i kretsen (Myhre 1992:44). Loven slo også fast at staten hadde bestemte økonomiske forpliktelser overfor grunnskolen.

Undervisningstidens lengde ble økt. Et mål var å gjøre skolen til folkets skole styrt av folkevalgte. Sognepresten var riktignok selvskreven formann i denne skolekommisjonen.

Allmueskolen hadde vært i jevn vekst fra midten av århundret, men trengte å bli enda bedre. Stridsspørsmålene gikk mellom de liberale (venstre) og de konservative (høyre) om hvem som skulle ha makt i skolen, og om skolen skulle være ”en evangelisk-luthersk menighetskole” eller ”en blott og bar borgerlig eller verdslig kommuneskole” (Myhre 1992:48). Venstresiden fikk etter valget i 1889 gjennomført deler av sin skolepolitikk med en lov for landsskolen og en for byskolen. Enhetsskoletanken var sentral.

Det offentlige tar altså mer og mer ansvar for skolen. Diskusjonen om kristendommens plass i undervisningen medfører etter hvert at enkelte kristne grupperinger og menigheter danner sine egne skoler for å ivareta den kristelige oppdragelsen. De hadde ikke tillit til at staten ivaretok kristendomsundervisningen på en tilfredsstillende måte (Tveiten 1994:54). Helt fram til 1969 hadde imidlertid skolen ansvaret for kirkens dåpsopplæring.

Det manglende offentlige engasjement når det gjaldt skole, hadde også medført et bredt engasjement fra privatpersoner og andre i å etablere private skoler. Disse fungerte parallelt med de offentlige. Kampen stod om samme rett til videre skolegang om en hadde gått på offentlig og privat skole, og til en økonomisk støtte som gjorde videre drift mulig (Tveiten 1994:52). Ofte gikk etableringen av en mer utbygd offentlig skole på bekostning av de private skolene, selv om sterke krefter arbeidet for at de skulle kunne fungere side om side. Det var på slutten av 1800-tallet endog forslag i Stortinget om at private skulle drive den offentlige skolen (Seiersted 1985:130).

Enhetsskoletanken hadde vært sentral på slutten av 1800-tallet, og ble forsterket gjennom arbeiderbevegelsens fremvekst på 1900-tallet. Skolen skulle være for alle, den skulle være med på å bryte ned klasseskillene, kunnskap skulle løfte de undertrykte ut av fattigdommen. Skoletiden ble utvidet, og man prøvde å samordne skolesystemet og gi mulighet for høyere utdanning. På begynnelsen av 1900-tallet var den vanlige ordningen 5-årig folkeskole og 4-årig middelskole. Fortsettelsesskole og middelskole åpnet veien til 3-årig gymnas. I folkeskolelovene av 1935 ble folkeskolen bygd videre ut til 7-årig skole (Myhre 1992:79). 9-årig skole ble obligatorisk i 1969, og i 1997 ble grunnskolen utvidet til 10 år.

Først i 1959 fikk vi en felles skolelov for land og by (Myhre 1992:126). Utbyggingen av enhetsskolen tok utgangspunkt i en folkeskole for alle. Med 9-årig grunnskole, hadde utbyggingen nådd ungdomstrinnet. Neste fase var nå å samordne den videregående opplæring. Med loven av 1974, ble den lærde skole og gymnasiet samordnet med yrkes- og fagskoletradisjonen i et 3-årig skolesystem som bygde på den 9-årige grunnskolen. I 199x ble

retten til videregående opplæring for alle lovfestet. I 1998 blir lov om grunnskolen og lov om videregående skole slått sammen til en lov – Opplæringslova. Konturene av å legge til rette for høyere utdanning for alle ser vi blant annet av diskusjonen om reglene for å oppnå generell studiekompetanse.

Det er i denne fasen, når skolesystemet fra grunnskole til videregående skole er på plass for alle, at tankene igjen dukker opp om det er slik at denne skolen må drives av det offentlige, eller om den like gjerne kan drives av private. Friskoleloven av 2003 kan forstås på denne bakgrunn. Skoleverket er bygget ut. Det offentlige har gjort sin oppgave. Kan skolen drives videre på en bedre måte ved å la offentlige og private konkurrere om å skape den beste skolen?

3.2 Kort oversikt over noen sentrale trekk ved Friskolelovens historie

Den norske skolen var opprinnelig en kristendomsskole som hadde konfirmasjonen som mål, og som var knyttet til lokalmenighetene. Det var denne skolen som staten anerkjente, og fra 1850-årene mer og mer gjorde til en allmenndannende skole (Tveiten 2000:56). Allmueskolen vokste frem i en tid da kirkelige og verdslige styresmakter hadde så tette bånd at den kirkelige skolen var samfunnets skole (Tveiten 1994:44). Med dagens utgangspunkt ville vi kanskje betraktet disse skolene som friskoler, men i den aktuelle tid ville det nok være riktigere å se kirkens skoler også som den verdslige myndighets skole. Skolen har dermed hatt en oppgave både i kirken og i samfunnet. Helt fram til 1969 hadde skolen ansvar for kirkens dåpsopplæring (Tveiten 2000:57). Spenningene som oppstod her når samfunnet mer og mer tok over kirkens skole, er en vesentlig årsak til senere opprettelse av friskoler i regi av kirker og menigheter.

Statens overtakelse av friskoler og kirkens skoler har ikke alltid vært selvinnløsende. Anført av Johan Sverdrup og Søren Jaabæk på 1870-tallet, bad et stort flertall på Stortinget Regjeringen om å legge ned de offentlige skoler. Både en liberal ideologi og økonomiske overveielser talte strekt for å overlate skolevesenet til private. Dette enestående angrep på offentlig skole ble slått tilbake av sterke menn i Kirkedepartementet på den tid da parlamentarismen ennå ikke var innført (Seiersted 1985:130).

I tiden fram til 1914 eksisterte den private og offentlige skole side om side. I begge skolesalg betalte elevene skolepenger, og privatskolene fikk betydelig offentlig støtte. Politikerne så med velvilje på privatskolene. Det var derfor ikke behov for en egen

privatskolelovgivning for å beskytte privatskolene mot noen som ville dem til livs (Seiersted 1994:57). Senere har situasjonen endret seg, og særlig etter 1920 ble klimaet tydelig hardere for privatskolene (Seiersted 1985:130).

Friskolens kamp hardnet til, ikke bare på grunn av statlig overtakelse, men også på bakgrunn av ideologisk kamp. Da kommunistene gjennom væpnet revolusjon kom til makten i Russland, ble et nytt menneskesyn lagt til grunn i den nye stat, Sovjetsamfunnet. Det var samfunnet som hadde ansvaret for å oppdra barna. De skulle oppdras til trofasthet mot de kommunistiske idealer (Bukharin, sitert av Seiersted 1994:57). Arbeiderpartiet sluttet seg til de kommunistiske idealer i 1918 og meldte seg senere inn i Komintern. Nestformann og ideolog, professor Edvard Bull uttalte midt på 20-tallet at skolen skulle gjennomsyres av sosialistisk tankegang. ”Barna skal gjøres til sosialister, og det er lærerne som skal gjøre dem til det” (Seiersted 1994:58). Arbeiderpartiets vei mot diktatur og ensretting ble senere moderert, men spenningen mellom liberalisme og sosialistisk kontroll over skolen har ligget der siden. Ikke minst er dette synlig i tanken om enhetsskolen.

Friskolene har gjerne vært etablert av sterke personligheter som har sett klare behov. Magne Eikås beskriver tre kategorier av hvilken funksjon privatskolene har i forhold til de offentlige: Supplement, komplettering, substitutt (Eikås 1995:129f). Som supplement, dekker friskolen et kvantitativt behov det offentlige ikke selv klarer å fylle. Som komplettering, dekker friskolen et kvalitativt behov som det offentlige ikke klarer å oppfylle. Friskoler som substitutt vil være skoler i konkurranse med det offentlige, ofte ut fra et opposisjonelt preg. Her finnes en rekke eksempler, fra folkehøyskoler, landsgymnas og private skoler til menighetsskoler, handelsskoler og landbruksskoler. Felles for dem alle var den usikre økonomiske situasjonen. Det var økonomien som tok knekken på mange friskoler, og det var også her angrepet fra motstandere av privatskoler ble satt inn.

KrF og Høyre hadde programfestet offentlig støtte til private skoler. Slik støtte ble et sentralt stridsspørsmål i etterkrigstiden (Tveiten 2000:65). Søknader ble behandlet med vekslende utfall. Kristelig Gymnasium i Oslo søkte departementet fra 1956 tre år på rad uten engang å få svar (Seiersted 1985:131). Også de sosialistiske partier så seg nødt til å gi støtte i enkelttilfeller, og den såkalte ”sekkeposten” i statsbudsjettet ble ofte brukt. Fra 1962 kom bevilgninger til friskoler fra eget budsjettkapittel ved den årlige budsjettbehandling i Stortinget. I 1964 ble det bestemt at staten skulle støtte godkjente private skoler etter regler som ble fastsatt av Stortinget (Tveiten 2000:67). Deretter ble Privatskoleutvalget nedsatt.

Lov om privatskoler ble vedtatt i 1970. Statsråd Kjell Bondevik formulerte hva saken egentlig dreide seg om: ”Foreldrene står over staten, ikke omvendt” (Seiersted 1985:140).

Loven innebærer en støtte etter faste regler for skoler som er godkjente etter faste kriterier. I praksis ville det si skoler som innebærer et religiøst eller pedagogisk alternativ. Punktum for en lang strid var satt. Et nytt kapittel var begynt for friskolene.

Privatskoleloven av 1970 inneholdt en formålsbestemmelse om forsøksvirksomhet. Denne ble fjernet i en revidering av loven i 1985. Loven fremstår i større grad som en anerkjennelse av private skoler som alternativer til den offentlige skole, noe som kan karakteriseres som en viktig ideologisk presisering (Lisland 2005:12).

Friskoleloven av 2003 innebar en utvidelse av retten til å starte friskoler. Også andre enn de som ønsker å starte friskoler på grunnlag av religion eller pedagogisk alternativ har rett til godkjenning og statsstøtte, forutsatt at de oppfyller kvalitetskriteriene. Et viktig element i loven er å sikre foreldreretten når det gjelder muligheten til å velge noe annet enn den offentlige skolen for sine barn. Dette er en menneskerett som søkes utvidet til å gjelde flere enn de som ønsker religiøse/livssynsmessige og pedagogiske alternativer (Lisland 2005:7). Loven synes også å være preget av New Public Management-trenden det siste tiåret som fokuserer effektivisering, utvikling, konkurranse, brukervalg m.m. Man kan stille spørsmål om det egentlig er statens oppgave å drive undervisning. Hvis staten legger til rette for og sikrer at alle får undervisning, hvorfor kan da ikke private utføre denne? Kan det faktisk tenkes at private kan drive skole på en bedre og mer effektiv måte enn staten? Debatten var voldsom, og reaksjonene lot ikke vente på seg. Ny regjering høsten 2005 vedtok straks en ny lov som medførte ”frys” av igangsetting for skoler som hadde fått godkjenning (Ot.prp. nr. 43 (2005-2006)), og forslag til en ny friskolelov ble sendt ut på høring.

3.3 Friskoler i andre land

Friskolene har en relativt sterkere stilling i våre naboland. Prosentandelen som går i friskoler i både Danmark og Sverige er høyere enn i Norge. I Norge går under 1,5 prosent av elevene i friskole. Tilsvarende går 12 prosent i friskoler i Danmark, 4 prosent i Sverige og nærmere 65 prosent i Nederland (Ot.prp.33 2002-2003:9ff).

Den danske situasjon kan muligens tilskrives forhold helt tilbake til N. F. Grundtvig som på 1800-tallet var opptatt av å vekke folket til et dypere åndelig liv på nasjonal og kristelig grunn. Folkehøyskolen er hans bidrag til europeisk skoletenkning (Myhre 1992:54). Folkehøyskolene ble opprettet som en motvekt mot det han kalte ”skole til døden”, fordi den hadde tapt forbindelsen til det folkelige og det nasjonale. Dette har skapt en åpenhet i dansk

skolepolitikk for alternativer i form av friskoler, en åpenhet som også har vært større i Sverige enn i Norge.

Fra kontinentet kjenner vi friskolene i form av privatskoler for de rikes barn. De engelske kostskoler er kjent for de fleste. I mange europeiske land har klasseforskjellene vært store, og det har vært naturlig for aristokratiet og de velhavende å sende sine barn på private skoler der det betales vesentlige bidrag i form av skolepenger. Ofte er dette prestisjetunge skoler med rykte om høy faglig standard. Denne tradisjon for privatskoler medfører også en større åpenhet og aksept for friskoler generelt. En annen tradisjon er at de store kirkesamfunn har opprettet skoler som et alternativ til de offentlige skoler. Dette ser vi ikke minst i sekulære stater som Frankrike, der den romersk-katolske kirken oppretter egne skoler for sine medlemmer for å stå friere i å forkynne og lære opp i den kristne tro.

Få land har gått så langt som Nederland i å sidestille offentlige og private skoler. Der er det fritt fram for å etablere friskoler, og de økonomiske tilskuddene er like til både private og offentlige skoler. Skolene må forholde seg til et lovverk med en minstestandard for undervisningen, men man anser det som uinteressant hvem som driver skolene (Ot.prp.nr. 33 2002-2003:12). Her ser vi paralleller til den norske tenkningen i Friskoleloven av 2003.

For øvrig er det interessant å se friskolenes posisjon i den tredje verden. Der styresmaktene ikke er i stand til eller vil prioritere skoletilbud for alle, drives private skoler i regi av kirker, hjelpeorganisasjoner, politiske organisasjoner m.fl. Parallellen er ganske slående til hvordan skoler ble etablert i tidligere tider i Norge av kirken og engasjerte enkeltpersoner. Ofte er dette starten på et skolesystem, og skolene inkorporeres i en helhetlig plan etter hvert som det offentlige skolesystem bygges ut.

4. SENTRALE ELEMENTER I FRISKOLEDDEBATTEN

Dagens debatt rundt friskolene er uenkelig preget av de temaene som har vært fokusert sidene denne problematikken ble satt på dagsorden sist på 1800-tallet (Seiersted 1985:130). Jeg vil i dette kapitlet kort presentere noen av de sentrale temaene som har vært berørt i denne debatten. Jeg har ingen intensjon om en nærmere analyse av temaene, men presenterer dem kun for å gi en forståelsesramme og bakgrunn for oppgavens tema. Temaene vil i særlig grad være å finne i den politiske debatt rund friskolene. Denne debatten har imidlertid ikke fokus i denne oppgaven, da studien gjelder administrasjonens saksutredning til høringsuttalelsene. Utdanningsdirektoratet har påpekt at ideologiske eller rent politiske utsagn om friskoler ikke

vil bli vektlagt i deres vurdering av godkjenning av videregående friskoler (UFD 2005:2). Det er derfor av interesse å vurdere i hvilken grad slike ideologiske og politiske tema likevel preger fylkeskommunenes saksutredninger.

4.1 Foreldrerett

Helt fra den første kristne tid i Norge, påla kirken foreldre og faddere ansvaret for at barna lærte de kristne grunnsannheter (Myhre 1992:12). Selv om kirken etter hvert organiserte elementær undervisning i kristendom, har det alltid stått sentralt for kirken at oppdrageransvaret ligger på foreldrene. I det norske samfunn hersker det stort sett enighet om at foreldrene innehar dette pedagogiske primat overfor sine barn (Evenshaug & Hallen 1983:). Dette avspeiles blant annet i § 1-2 i Opplæringslova om samarbeid med heimen (OPPLL 1998). I begrunnelsen har det vært henvist til både gjeldende rettsregler og den naturrettslige tankegang. At foreldreprimatet grunngis ut fra gjeldende lover, har for kirken ikke vært tilstrekkelig. Et oppdragelsesmandat gitt gjennom en politisk avgjørelse kan følgelig omstøtes ved en ny politisk avgjørelse. Foreldreretten teologisk belyst har derfor stått sentralt for den kristne friskolebevegelsen (Evenshaug 1994:17f). Rett og forpliktelse til å oppdra sine barn er gudgitt. Det er dette synet Kjell Bondevik viste til da han ved Friskolelovens innføring i 1970 uttalte at ”foreldrene står over staten, ikke omvendt” (Seiersted 1985:140).

4.2 Statens rett

Totalitære stater i fortid og nåtid forfekter statens primat i oppdragelsen. Den kommunistiske ideologen N. I Bukharin uttrykker: ”...gir uttrykk for det syn at foreldrene mener de har rett til å oppdra sine barn. Fra et sosialistisk synspunkt finnes ingen slik rett. Det enkelte mennesket tilhører ikke seg selv, men samfunnet” (Seiersted 1994:57). Naziregimet under 2. verdenskrig gjorde også krav på det pedagogiske primatet (Evenshaug 1994:17; Tveiten 2000:53). Da friskoleproposisjonen ble behandlet i Odelstinget 17. februar 1970 uttalte bl.a. Stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet Rolf Fjeldvær at privatskoleloven ville sikre en intolerant foreldregenerasjon muligheten til å oppdra sine barn til å bli like intolerante som dem selv (Seiersted 1985:139; Tveiten 2000:83). Foreldreansvar mot statens ansvar er

ytterpunkter av syn. Den praktiske virkelighet har vært å finne ballansen mellom disse forhold.

4.3 En ballansegang mellom foreldrerett og statens rett

Foreldre retten er akseptert i Norge, samtidig som statens rett til å sikre alle en utdanning til beste for fellesskapet også er fastslått. Ved lov er det innført undervisningsplikt i Norge. Ballansegangen mellom disse hensyn har ofte vært utfordrende, og retningslinjene trukket opp gjennom hard kamp.

Fra friskoleforkjemperne innrømmes problemer knyttet til mulig misbruk av foreldre retten. Et annet problem er hvilken betydning barnets egen rett skal ha i oppdragelses- og undervisningsspørsmål (Bovim 1985:15ff). Foreldre rett må brukes riktig, og hvis så ikke er tilfelle må en overordnet myndighet kunne gripe inn. Men hvor går denne grensen? En friskole kan også være en trussel mot demokratiet. En friskole kan bruke den frihet demokratiet gir til å avskaffe den frihet som gjorde dens maktovertakelse mulig (Myhre 1985:76). En annen fare ligger i at frie skoler kan utvikles til ghetto-lignende institusjoner med sekteriske trekk.

4.4 Mindretallets rett

Det dreier seg om er mindretallets rettigheter. Demokrati kan medføre flertallsdiktatur og undertrykkelse av mindretallet. På det politiske området har Rousseaus formulert sentrale tanker om mindretallets rettigheter (Myhre 1985:75). På vår nordiske arena har danske N. F. Grundtvig vært en av de fremste talsmenn for mindretallets rett (Myhre 1985:71). Å ha en overbevisning og kjempe for denne var hans anliggende. Toleranse var sentralt. I sin tenkning bygget han opp en beskyttelse av mindretallet som gav den en rett. Kanskje er det derfor friskoletanken har hatt lettere kår i Danmark enn i de andre nordiske land?

4.5 Menneskerettighet

En sentral intensjon med den nye Friskoleloven var å sørge for å ivareta de forpliktelser Norge har i henhold til menneskerettighetene, og da særlig FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, artikkel 13 pkt.3. Det heter her at "... foreldre, og når det er aktuelt, vergers frihet til å velge andre skoler enn dem som er opprettet av offentlige myndigheter, ..." (FN 1966). Tidligere har foreldre som har ønsket alternativer for sine barn ut fra religiøse/livssynsmessige og pedagogiske hensyn, hatt denne retten. Nå skulle denne retten gjøres tilgjengelig for alle.

FN's Menneskerettserklæring og Den Europeiske Menneskerettskonvensjon som Norge har sluttet seg til, inneholder bestemmelser om rett til undervisning og foreldrenes fortrinnsrett til å bestemme hva slags undervisning deres barn skal få. Den gir også rett til å velge andre skoler enn styresmaktenes, forutsatt minstekrav til undervisningsstandard m.v. Staten forplikter seg til å respektere foreldrenes rett til selv å velge en undervisning som er i samsvar med deres egen religiøse oppfatning og livsanskuelse (Flateby 1994:37ff).

4.6 Rett til konkurranse?

Debatten i forkant av Friskolelova av 2003 berører selvsagt de gamle stridstemaene, men det er viktig å være klar over at det nye denne loven brakte med seg var noe helt annet. Den rødgrønne regjeringens forslag til ny friskolelov viser at man ikke rokker ved det grunnlaget som lå i den gamle privatskoleloven (Ot.prp. nr. 37 (2006-2007)). De ønsker imidlertid å sette en grense for den utvidede retten til å starte friskoler som går ut over religiøse og politiske alternativer. Med bakgrunn i New Public Management fokuseres konkurranse som et element for utvikling og fornyelse i skolen. Det stilles spørsmål ved om det offentlige selv er best egnet til å drive det offentlige skoler, eller om private aktører kan gjøre dette på en like god eller bedre måte. Troen på at konkurranse kan virke positivt i forhold til skoleutvikling er sterk.

At den nye loven var omstridt, viser blant annet den holdning som kom til uttrykk blant Kristelig folkepartis politikere lokalt. De har alltid vært friskolenes fremste talsmenn og støttespillere, men gikk i stor grad i mot opprettelsen av de nye friskolene. Konkurranse og fristilling var ikke deres kampsak. Deres interesse for mindretallsgrupperinger var ivaretatt gjennom den gamle privatskoleloven. Nå var et nytt element brakt inn i debatten.

5. ET NORMATIVT GRUNNLAG FOR ANALYSEN

Jeg vil i dette kapitlet presentere et normativt grunnlag for analysen av saksutredningene vedrørende høringsuttalelse om opprettelse av videregående friskoler. Saksutredningene skal gjennomgås for å se om de holder en forsvarlig standard, eller ikke. En slik standard er ikke entydig og klar. I kommunesektoren finnes ikke en felles mal for hvordan en saksutredning skal bygges opp, og heller ikke regler for hvordan prosessen skal være. Derfor har jeg valgt elementer jeg ut fra egen praksis er vant til å forholde meg til. Det dreier seg blant annet om aktuelt lovverk som regulerer saksområdet, generelle krav til god saksbehandling og føringer gitt gjennom fylkeskommunens strategi- og verdidokumenter. Helt sentralt står imidlertid Utdanningsdirektoratets høringsbrev og de krav som der stilles til høringsuttalelsene.

5.1 Utdanningsdirektoratets høringsbrev og Utdannings- og forskningsdepartementets tolkning av Friskolelovens § 2.2

I Utdanningsdirektoratets høringsbrev, som i noenlunde likelydende form er sendt til alle fylkeskommunene, redegjøres det for lovgrunnlaget for hva fylkeskommunen skal uttale seg om (Utd.dir. 1). Det henvises til Friskolelovens § 2-2 hvor det heter at ”Høvet til godkjenning gjeld berre dersom etableringa av skolen ikkje vil medføre vesentlege negative konsekvensar for vertsfylket.” (FRSKOL 2003). Fylkeskommunene blir altså bedt om å uttale seg om slike vesentlige negative konsekvenser. Det henvises videre til opplæringslovens § 13-3 hvor det står at ”Fylkeskommunen skal oppfylle retten til vidaregåande opplæring etter denne lova for alle som er busette i fylkeskommunen.” (OPPLL 1998). Det er dette overordnede ansvaret som gjør det rimelig at fylkeskommunene har en uttalerett i denne type saker.

Det er tre forhold som påpekes i det aktuelle brevet som er særlig interessant for analysen av saksutredningene som er laget i fylkeskommunene (Utd.dir. 1). For det første, stilles det bestemte krav til vurderingene av en ”urimelig kostnadskrevende skolestruktur”. Dersom dette påpekes som en vesentlig negativ konsekvens, skal konsekvensene bygge på en vurdering etter at nødvendige tilpasninger er gjort. Det innebærer at fylkeskommunene må vurdere slike tilpasninger i saksutredningen. For det andre, må konsekvensene være vesentlige. Dette vesentlighetskravet synliggjøres spesielt i Utdannings- og forskningsdepartementets tolkning av Friskolelovens § 2-2 (UFD 2005:3f). For det tredje, skal vesentlige negative konsekvenser dokumenteres. Det er den enkelte fylkeskommune som må

fremskaffe dokumentasjonen. Utdanningsdirektoratet har ingen selvstendig plikt til å fremskaffe slik dokumentasjon.

I Utdannings- og forskningsdepartementets tolkning av Friskolelovens § 2-2, fremgår det at "... det er viktig å finne ballansen mellom hensynet til fylkeskommunes mulighet til å ivareta oppgavene som følger av opplæringslovens § 13-3 og hensynet til muligheten til å etablere frittstående videregående skoler.". Det presiseres også at "Ideologiske eller rent politiske uttalelser fra kommunene vil ikke være tilstrekkelige for å kunne avslå søknad om godkjenning av en frittstående skole." (UFD 2005:2). Dette må forstås som et signal om at en videreføring av den politiske debatt i saksutredningene ikke aksepteres. Her er det de faktiske forhold og de konkrete fakta som skal fokuseres.

5.2 Aktuelt lovverk

Et vesentlig krav til saksutredningen i kommunal forvaltning, er at den skal være forsvarlig. Det innebærer blant annet at saksutredningen må forholde seg til det lovverk som regulerer det aktuelle området som behandles. I det følgende redegjøres det for noen av de lover som regulerer saksbehandling generelt, og videregående opplæring spesielt.

5.2.1 Kommuneloven

I Kommunelovens § 23 pålegges administrasjonssjefen, det vil si fylkesrådmannen, å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet (KOML 1992). Dette ansvaret er ofte videredelegert til underordnede. Hva som ligger i begrepet "forsvarlig utredet", sier ikke loven noe nærmere om. Det er imidlertid en vanlig oppfatning at administrasjonssjefen skal gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter eller rettslige tvilsspørsmål i saksframlegget (Overå 2001:168).

En analyse av om saksfremstillingen er i tråd med Kommunelovens bestemmelse på dette området, er en sentral del av denne oppgaven.

5.2.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven inneholder rettsregler for den offentlige forvaltning. Loven inneholder en rekke bestemmelser som skal sikre en korrekt behandlingsmåte i forvaltningssaker. I forhold til denne oppgavens fokus på saksutredning i forbindelse med søknader om å opprette videregående friskoler, er det særlig § 17 som er aktuell. Det heter her at ”Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.” (FVL 1967). Utdannings- og forskningsdepartementet påpeker i sin tolkning av Friskolelovens § 2-2 at ”Vedtaksorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes, jf. Forvaltningslovens § 17.” (UFD 2005:2).

I forvaltningsretten fremheves problemstillingen grundighet mot raskhet og enkelhet. Grundighet må til for å få brakt klarhet i alle relevante fakta, utredet de rettsspørsmål som måtte melde seg og analysere de mulige virkninger av forskjellige avgjørelsesalternativer (Eckhoff 2003:167). Dette kan ofte komme i konflikt med behovet for en rask og enkel saksbehandling.

Avveining mellom offentlige og private interesser er også viktig. For offentlige interesser vil ofte effektivitetshensyn står i forgrunnen, mens private parter har en tendens til å prioritere høyest den form for rettssikkerhet som består i å gi dem maksimale muligheter til å forsvare sine interesser (Eckhoff 2003:167). Hvilke problemer saksbehandlingen reiser, avhenger i høy grad av hvordan de materielle regler er utformet, jf. pkt. 5.1.

For øvrig påpekes det i forvaltningsretten en del uskrevne normer om god forvaltningsskikk. Et grunnkrav er at saksbehandlingen skal være forsvarlig (Eckhoff 2003:169). Dette samsvarer med Kommunelovens § 23 som redegjort for foran.

5.2.3 Opplæringslova

Opplæringslova § 3-1 presiserer at ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, etter søknad har rett til tre års videregående opplæring. Undervisningsplikten når det gjelder grunnskoleopplæring for barn og unge, fremgår av opplæringslovens § 2-1 (OPPLL 1998).

Gjennom Opplæringslova er det fylkeskommunen som er pålagt ansvaret for all videregående opplæring. I § 13-3 heter det at ”fylkeskommunen skal oppfylle retten til videregående opplæring etter denne lova for alle som er busette i fylkeskommunen” (OPPLL

1998). Loven er neppe å forstå dit hen at fylkeskommunen nødvendigvis skal stå for og gjennomføre opplæringen. Dette kan like gjerne gjøres av andre aktører. Det fylkeskommunen har plikt til, er å sørge for at alle som har rett til videregående opplæring får oppfylt sin rett.

Videre heter det i § 13-3 at dette ansvar for å planlegge og å bygge ut videregående opplæring skal skje "... under omsyn til blant anna nasjonale mål, ønska til søkjarane og det behovet samfunnet har for vidaregåande opplæring ..." (OPPLL 1998). Fylkeskommunen må til enhver tid vurdere tilbudene i videregående opplæring i tråd med dette ansvaret. Det innebærer at man må ha et særlig fokus på brukernes behov. Brukerne kan defineres som alt fra elever, foreldre og lokalsamfunn via næringsliv, universiteter og høgskoler til samfunnet generelt. Ser man rent faglig på denne utfordringen, krever det et nært samarbeid og tett dialog med brukergruppene. Det er ikke urimelig å forvente at brukerorientering og de teknikker som benyttes i den sammenheng vil stå sentralt i et slikt arbeid.

I forarbeidene til loven, drøftes imidlertid ikke disse aspekter noe nærmere. Hvem som er brukere og hvordan deres ønsker skal ivaretas, omtales ikke. Brukerfokusert ser ikke ut til å være sentralt. I stedet fokuseres brukerrettigheter (NOU 1995 nr 18:59).

Videregående opplæring er kompleks, og deler av den svært kostnadskreven. Det er derfor en komplisert og utfordrende oppgave fylkeskommunen skal ivareta. For å kunne ivareta sitt ansvar, må fylkeskommunen ha påvirkningsmulighet når det gjelder etablering av frittstående videregående skoler. Denne muligheten er gitt i friskolelova.

5.2.4 Friskolelova

Friskolelova ble vedtatt av Stortinget 4. juli 2003 og innebar en utvidelse av retten til å starte friskoler. Tidligere var denne retten knyttet opp til en rett til å opprette skoler av religiøse/livssynsmessige grunner og skoler opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ. Loven ble 23. april 2004 utvidet også til å gjelde opprettelse av videregående friskoler (Ot.prp. nr. 64 (2003-2004)).

Lovens § 1-1 uttrykker formålet med lova, og presiserer blant annet at hensikten er at foreldre og elever skal kunne velge andre skoler enn de offentlige (FRSKOL 2003). Dette formålet skal nå gjelde alle, og ikke bare dem som ut fra religion/livssyn eller alternativ pedagogikk ønsker noe annet en den offentlige skolen.

§ 1-2 har bestemmelser om friskolens rett til statlig støtte når den er godkjent. I følge § 2-2 har en videregående friskole rett til godkjenning dersom den oppfyller de krav som følger

av loven (FRSKOL 2003). Disse kravene er i hovedsak kvalitetskrav, og gjengis ikke her. Godkjenning og statsstøtte avhenger altså av at man etablerer en videregående skole som holder de kvalitetsmål som staten fastsetter.

Et vesentlig element i § 1-2 er at retten til godkjenning avhenger av at etableringen av friskolen ikke medfører vesentlige negative konsekvenser for vertsfylket, dvs. fylkeskommunen der skolen søkes etablert (FRSKOL 2003). Vertsfylket skal gi uttalelse til søknaden før departementet gjør vedtak. Av forarbeidene til loven fremgår hvilken status denne uttalelsen skal ha. Det er presisert at fylkeskommunen ikke har noen vetorett i slike saker, men det skal legges avgjørende betydning på vesentlige negative konsekvenser for fylkeskommunen av etableringen av en videregående friskole. Slike negative konsekvenser må dokumenteres.

Hva vesentlige negative konsekvenser for vertsfylket innebærer, er omtalt i forarbeidene til Friskoleloven (Ot.prp.nr. 64, 2002-2003:19f). Følgende punkter er nevnt:

- En urimelig kostnadskrevende skolestruktur, selv etter at nødvendige tilpasninger er gjort
- At enkelte opplæringstilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning
- Ikke mulig å skaffe læreplasser

Disse vesentlige negative konsekvensene må dokumenteres av fylkeskommunen. Hva dette dokumentasjonskravet går ut på, er ikke nærmere beskrevet.

5.3 Brukerfokusering

Brukerfokusering har vært et sentralt element i den reformbølgen som har preget den offentlige forvaltning de seneste tiårene, og som ofte blir betegnet "New public management". De faglige røttene finner vi i tankegods som kan føres tilbake til institusjonell økonomisk teori som public choice, særlig prinsippal-agentteorier om transaksjonskostnader, og moderne managementteori (Øgård 2000:29). Øgård har operasjonalisert og strukturert reformen i gruppene: tro på ledelse, mer bruk av indirekte kontroll, brukerfokusering og endring i politisk organisering (2000:33).

Brukerfokusering har glidd inn som et naturlig element i all kommunal forvaltning – ikke minst på det teoretiske planet. Lovverket er preget av brukerfokusering, jf Opplæringslovas § 13-3 presentert ovenfor under pkt. 5.2.3 og friskolelovas § 1-1 presentert under pkt. 5.2.4. På statlig nivå fokuseres brukerfokusering blant annet i statsbudsjettet for budsjetterminen 2005 hvor det heter ”... departementets fokusering på rammebetingelser for å fremme konkurranse, brukerfokusering og effektivitet innenfor offentlig sektor.” (St.prp. nr. 1 (2004-2005)). Den nåværende regjering uttrykker på sine hjemmesider at fornyingsarbeidet i staten vil bli preget av verdigrunnlaget i regjeringserklæringen ”... som har inkludering, brukermedvirkning og næringsutvikling som pilarer.” (FAD 2007). Kommunenes sentralforbund, som er fylkeskommunenes arbeidsgiverorganisasjon, uttrykker i sine vedtekter at formålet er ”... en effektiv og selvstendig kommunesektor som ivaretar innbyggernes interesser.” (KS 2007). På forespørsel til de aktuelle fylkeskommuner, blir det bekreftet at brukerfokuset har en sentral plass i styringsdokumenter og verdigrunnlag. Brukerfokusering som en sentral verdi i fylkeskommunene fremkommer blant annet i verdidokumenter, etiske retningslinjer, arbeidsgiverpolitikk, handlingsprogrammer, fylkesplaner m.v. I det følgende refereres fra tilsendte dokumenter. Oppland fylkeskommune skriver i sin fylkesplan: ”Oppland skal ligge i forkant når det gjelder samhandling med befolkningen...”. Oslo har brukerorientering som ett av fire elementer i sitt felles verdigrunnlag, og uttrykker praksis slik: ”Vi tilpasser tilbudet til det brukerne ønsker, det de har behov for.”. I forslag til felles arbeidsgiverpolitikk for Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner heter det: ”Arbeidsgiverpolitikken er en viktig forutsetning for at de ansatte skal kunne utføre de tjenester brukerne har behov for og krav på. Det primære fokuset i organisasjonen skal ligge på brukerne.”. Buskerud fylkeskommune har fire ledelsesprinsipper for sine ledere, hvorav ett lyder ”En leder i Buskerud fylkeskommune er serviceorientert og setter brukerne i sentrum”. Telemark fylkeskommune skriver i sitt verdidokument under overskriften ”Vår eksistens” at ”... verdier og ressurser skal utnyttes til å skape følbare og synlige ressurser for befolkningen i Telemark ...”. Aust-Agder fylkeskommune skriver i sitt handlingsprogram for videregående opplæring: ”... skal legge forholdene til rette for økt medvirkning for elever, lærlinger, lærekandidater og foresatte.”. Hordaland fylkeskommune har ”Kunde- og brukerorientering” som første punkt i sitt verdigrunnlag og skriver videre: ”Vår planlegging skal ta utgangspunkt i kundane og brukarane sine behov”. Møre og Romsdal fylke presenterer seg som ”ein tydeleg medspelar”, og i forskriften for einskapsfylket² heter

² Møre og Romsdal fylkeskommune og fylkesmannembetet i Møre og Romsdal er fra 1. januar 2004 som en prøveordning integrert i ett regional organ benevnt Møre og Romsdal einskapsfylke.

det at man skal ”oprettholde og utvikle eit sterkt kompetansemiljø til nytte for brukarane.”. Sør-Trøndelag fylkeskommune har i felles fylkesplan for trøndelagsfylkene følgende visjon: ”du skal være med å bestemme”. Troms fylkeskommune skriver i sitt verdigrunnlag for arbeidsgiverpolitikken at man skal ”... oppnå gode resultater i møte med samarbeidspartnere og brukere.”. Et viktig element i oppgaven vil være å undersøke i hvilken grad disse verdiene og holdingene som presiseres i sentrale dokumenter, kommer til uttrykk i saksutredningene.

I kjølvannet av new public management og brukerfokusering, finnes det en del litteratur som retter oppmerksomheten mot teknikker og metoder for dialog med brukerne. Fra Danmark har vi fått begrepet ”etisk regnskap” hvor dialogkultur med brukerne (Bak 1996) og brukerinnflytelse gjennom bruker- og borgerundersøkelser (Hjelmar 1997) fokuseres. Jeg forutsetter at en aktiv brukerorientering for å følge opp de foran refererte verdier og holdninger vil innebære bruk av slike eller lignende metoder og teknikker, og vil i oppgaven også se om disse teknikkene og metodene er brukt for å få fram brukernes synspunkter som en del av beslutningsgrunnlaget i saksutredningene.

5.4 Kommunal saksbehandling

Forvaltningsretten fokuserer problemstillingen ”standardisert kontra variert saksbehandling”. En standardisert saksbehandling er en viss garanti for at saksbehandlingsskritt som erfaringsmessig kan være ønskelig, skal bli sløyfet eller uteglemt av makelighetsgrunner (Eckhoff 1994:381).

I kommunal forvaltning er det ofte vanlig å følge en standardisert saksbehandling. I forbindelse med fullført saksbehandling fokuseres følgende oppbygging av en god saksfremstilling (Aas 1996:33ff):

- bakgrunn og problembeskrivelse
- viktige krav/hensyn som må tilfredsstilles ved valg av løsning
- analyse av kravene/hensynene
- alternative løsninger
- vurdering av de alternative løsningene
- konklusjon og forslag til vedtak/innstilling

I undervisningsmaterialet brukt i NKS's saksbehandleropplæring for kommunesektoren, presiseres det at et saksfremlegg skal omfatte (NKS 2005):

- sakens bakgrunn
- fakta
- vurdering
- konsekvensanalyse
- konklusjon
- forslag til vedtak

I denne oppgaven vil jeg særlig legge vekt på Kommuneforlagets punkter "alternative løsninger" og "vurdering av de alternative løsningene" når jeg analyserer saksutredningene. Disse punktene kan relateres til NKS's punkter "vurdering" og "konsekvensanalyse" som også innebærer å vurdere mulige alternativer. Jeg forventer at alternative løsninger er vurdert i saksutredningene når det gjelder et tema som er så spenningsfullt som opprettelse av friskoler. Særlig viktig er dette i lys av signalet fra Utdanningsdirektoratet om at ideologiske og rent politiske utsagn ikke vil bli tillagt vekt. Det innebærer at man ikke kan kjøre en ensidig fokusering på ett synspunkt i saken.

6. AKTUELL FORSKNING

Forskning på friskoler i Norge er relativt begrenset. Jeg har valgt å presentere det vesentligste av forskningen i et forsøk på å fylle ut bildet av friskolenes situasjon og stilling. Mer sentralt for oppgavens tema er imidlertid forskning vedrørende kommunal saksbehandling.

6.1 Friskoler

Norsk skole er i dag i en kraftig omstillings- og utviklingsprosess. Den ene reformen avløser den andre (Reform 94, Reform 97, Kompetanseløftet), lovverket endres hyppig (Opplæringslova av 17. juni 1998, Friskolelova av 4. juli 2003) og internasjonaliseringen krever en stadig tilpasning til ytre behov og trender. Det foregår en utstrakt forskning, både

nasjonalt og internasjonalt, når det gjelder skole. Tunge, sammenlignende forskningsprogrammer som for eksempel PISA-undersøkelsen og TIMSS-undersøkelsen gir viktige pekepinner på hvordan norsk skole ligger an i internasjonal sammenheng, og avfører debatter og tiltak for å utvikle skolen i ønsket retning (PISA 2003, TIMSS 2003). I Norge er ofte Utdanningsdirektoratet oppdragsgiver for forskningen, men mye initieres også fra de enkelte høyskoler og utdanningsinstitusjoner.

Satsingen på forskning i videregående skole har kommet sterkt i kjølvannet av ”Reform 94”. Reformen har sin bakgrunn i Stortingsmelding nr. 33 (1991 – 92) Kunnskap og kyndighet. Denne gikk i hovedsak ut på å gi all ungdom en lovfestet rett til minimum 3-årig videregående utdanning. I tillegg ble det gjort en rekke endringer i blant annet tilbudsstrukturen i videregående skole for å få en bedre gjennomstrømning av elevene. De største endringene har kommet innen yrkesfagopplæringen. I kjølvannet av ”Reform 94” ble det avdekket en svært manglende forskning knyttet opp til videregående skole. Dette er søkt bedret, blant annet i form av ”følgforskning” basert på nye tiltak iverksatt i forbindelse med ”Reform 94”. Norsk institutt for studier av forskning og utdanning - NIFU - har hatt en sentral funksjon i denne sammenheng. En gjennomgang av deres forskningsprosjekter (NIFU 2007) viser imidlertid at deres fokus i hovedsak har vært fagligpedagogiske temaer og organisering av undervisningen, og i liten grad administrative og ledelsesmessige funksjoner. Friskoler og brukerfokusering som tema har ikke vært berørt.

Etter at ny lov om frittstående skoler ble vedtatt, er det satt i gang et forskningsprosjekt som skulle følge konsekvensene av innføringen av den nye loven. Prosjektet er initiert av Utdanningsdirektoratet og tildelt Senter for økonomiske analyser ved NTNU med NIFU som underleverandør. Fra fase 1 i prosjektet foreligger nå to baseline-rapport som beskriver situasjonen skoleåret 2003/2004 (NIFU-STEP 2005 og SØF 2006). Kunnskapsminister Øystein Djupedal har imidlertid stanset forskningsprosjektet med begrunnelse i frys-situasjonen for de friskoler som fikk godkjenning i 2005 og etterfølgende innstramming i Friskoleloven. Representanter for både Kristne Friskolers Forbund og Norske Fag- og Friskolers Forbund har antydnet at årsaken er av politisk karakter fordi resultatene i undersøkelsene er gunstig for friskolene og således ikke i tråd med Djupedals politikk. Statssekretær Lisbeth Rugtvedt i Kunnskapsdepartementet uttaler til avisen Vårt Land at ”... det ikke er forskning som ligger til grunn for vår politikk, men en tro på den offentlige fellesskolen” (Vårt Land 2006). Dette fortøner seg nokså spesielt når for eksempel Statskonsult i samme tidsrom fremlegger sin rapport nr. 11 om strategier for innovasjon og

fornyelse i offentlig sektor der det konkluderes med at nettopp forskning er viktig i denne sammenheng (Statskonsult 2006).

Forskningsresultatene fra de nevnte rapportene konkluderer med at det er systematiske forskjeller mellom læringsutbyttet i offentlige skoler og friskoler. Elever i friskoler lærer mer enn elever i den offentlige skolen, både i grunnskolen og i den videregående skolen. Det er signifikante forskjeller i enkelte fag (SØF 2006:1ff). Påstandene om økt segregering i frittstående skoler ser heller ikke ut til å holde. Det er store variasjoner mellom de enkelte friskolene, men elevsammensetningen i friskolene er generelt like sammensatt som i den offentlige skolen. Forskjellen ligger hovedsakelig i at friskolene har en høyere andel av elever fra høyt utdannede familier (NIFU-STEP 2005:92). På bakgrunn av rapporten, uttaler kunnskapsminister Øystein Djupedal at den offentlige skolen bør se nærmere på hva de kan lære av friskolene (Dagsavisen 2007).

Spørsmålet om hvilke skoler som gir best læringsresultat er svært vanskelig. PISA-undersøkelsen viser at et land som Finland er blant de med best læringsresultat. Finland har imidlertid svært få privatskoler. Norge er lik Finland på de fleste bakgrunnsvariabler, men kommer mye dårligere ut på sammenligningen. Et land som Nederland kommer også godt ut i undersøkelsen. Her er andelen private skoler svært høy. Mye tyder derfor på at det er andre faktorer enn privat eller offentlig eierskap som spiller en viktigere rolle for læringskvaliteten (PISA 2003).

Utdannings- og forskningsdepartementet har i rapporten ”Skolen vet best” fra 2003 beskrevet situasjonen i grunnopplæringen i Norge (UFD 2003). Dokumentet beskriver viktige utfordringer for norsk skole basert på nasjonale og internasjonale kartlegginger og forskning per juni 2003. Det påpekes her at det har vært forsket lite i Norge på hva som fremmer elevenes læring. I hvilken grad friere skolevalg kan være et virkemiddel for å fremme bedre kvalitet i skolen, diskuteres (UFD 2003:39). Empirisk forskning på området dreier seg i hovedsak om to forhold: 1. Effekten på elevens læringsutbytte i friskolene og i de offentlige skolene av økt valgfrihet. 2. Hvorvidt valgfrihet fører til økt segregering. Rapporten henviser til Fowlers kritikk av denne forskningen: Forskningen er ofte ideologisk, funnene er ofte ikke robuste og forskningen har begrenset relevans (UFD 2003:39). Dette understreker viktigheten av å se på hele bredden av forskningsresultater, sies det i rapporten. Forskningen er ikke konkluderende på dette felt.

I våre naboland Sverige og Danmark, finnes det noe mer forskning på området, noe som sannsynligvis skyldes at disse land har en høyere andel slike skoler. Forskningen har i hovedsak tatt for seg hvilke samfunnsmessige konsekvenser opprettelse av friskoler har hatt,

blant annet om det har hatt innvirkning på den offentlige skolen, og om private skoler bidrar til økt klasseskille i samfunnet. En av de senere forskningsrapporter som foreligger er utarbeidet av Department of Education ved universitetet i Uppsala (Arnman 2004).

Undersøkelsen viser til at valgfrihet er blitt et overordnet prinsipp som er akseptert i nesten alle politiske partier i Sverige. Valgfrihetsreformene på 80- og 90-tallet ser ut til å ha medført en større differensiering av elevene. Dette gjelder særlig i storbyområdene. Dette har videre medført økt sosialt klasseskille. Valgfriheten har videre medført at skolene kjemper om å få de beste elevene.

Spørsmålet om økt segregering er imidlertid også vanskelig. I en tidlig utgave av rapporten "Skolen vet best", vises det til en betydelig segregering basert på økonomi, rett og slett fordi folk kan bestemme hvor de vil bo og dermed hvilken skole deres barn skal tilhøre. Fritt skolevalg åpner muligheten for at foreldre som bor i fattige områder kan sende barna sine på skoler i rikere områder (UFD 2003). Det vises også til Storbritannia hvor Blair-regjeringen ga lokale myndigheter anledning til å gjeninnføre nærskoleprinsippet, og dermed i praksis sterkt begrenset valgfriheten, noe som medførte at den økonomiske segregeringen i skolen igjen økte merkbart (UFD 2003).

Forskning som sier noe om konkurranse mellom friskoler og offentlig skole har betydning for kvalitet og kostnadseffektivitet m.v., har vært vanskelig å oppspore. Av norsk forskning finnes intet som bygger direkte på erfaringer fra skolesektoren. Kommunenes Sentralforbund har imidlertid presentert et faktaark om konkurranseutsetting av kommunale tjenester hvor de refererer aktuell forskning og statistikk (KS 2006). Her henvises blant annet til Asplan Analyse's undersøkelse om markedseksponering som konkluderer med at kostnadseffektivitet er den viktigste motivasjonsfaktoren for konkurranseutsetting i kommunesektoren (Asplan 2004). En FAFO-rapport konkluderer med at det er lite som taler for at privat eller offentlig drift i seg selv fører til verken bedre eller dårligere tjenestekvalitet (FAFO 2001). Her er det åpenbart et område som kan være interessant å belyse nærmere.

6.2 Kommunal saksbehandling

Jeg har forsøkt å finne fram til forskning som er gjort vedrørende kommunal saksutredning. Spesielt har jeg prøvd å finne fram til forskning som sier noe om kvaliteten på saker som fremmes til politisk behandling. Det kan se ut til at det ikke har vært foretatt noen systematiske undersøkelser av kvaliteten på slike saksutredninger. Ved forespørsel til

forsknings- og utviklingsavdelingen i Kommunenes Sentralforbund, får jeg opplyst at de ikke kjenner til noe arbeid som er gjort på dette feltet. Det samme svaret får jeg ved henvendelse til Institutt for offentlig rett ved Universitet i Oslo og til Juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen. Spørsmålet har vært stilt både til professorer og ansatte i lavere stillinger. Søk i diverse databaser har heller ikke gitt noen treff som jeg har funnet særlig relevante.

Norsk forskningsråd kjørte i perioden 1997 til 2002 et forskningsprosjekt knyttet opp til Kommuneloven (KOMLOV 2005). Forskningsleder, professor Nils Aarsæther ved det samfunnsvitenskaplige fakultet ved Universitetet i Tromsø, kjenner ikke til at kvalitet på saksutredninger i kommunesektoren var belyst i denne sammenheng. Temaområde 2 i forskningsprosjektet var "Beslutningsprosesser og -utfall". Her inngikk et eget prosjekt om politikk, administrasjon og ansvar hvor konsekvensene av det hierarkiske ansvarsprinsipp etter Kommunelovas § 23 og § 9 ble behandlet. Jeg har imidlertid ikke klart å finne frem til rapporter eller artikler på bakgrunn av dette forskningsprosjektet som direkte omhandler § 23 pkt. 2 om at saker som legges fram for folkevalgte organ skal være forsvarlig utredet (KOML 1992). Prosjektansvarlig Oddbjørn Bukve fra Vestlandsforskning bekrefter da også at mitt tema ikke har vært belyst. Det synes som om organisering og struktur og nye roller har hatt et større fokus i prosjektet.

Norsk forskningsråd har også kjørt et forskningsprogram i tidsrommet 1991 til 1997 om kommunalforskning. I 1996 omfattet programmet 26 delprosjekter (KOMFORSK 1996). Ett av temaene for programmet var "Kommunen som forvaltningsorgan: Trygging av den enkeltes rettssikkerhet". Jeg har heller ikke her funnet temaer i dokumentasjonsoversikten som er særlig relevante til denne oppgavens problemstilling.

Kommunenes Sentralforbund har i samarbeid med Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo gjennomført en undersøkelse av forvaltningspraksis i norske kommuner (FORVPRAKS 2002). Heller ikke her har kommunale saksutredninger noen fokus.

Når det gjelder kommunal saksbehandling og forvaltningspraksis, finnes det en lang rekke publikasjoner som omhandler alt fra kommunenes håndtering av Husbankens bostøtteregler via saksbehandlingen av byggesaker til håndteringen av helselovgivningen. Fokuset er ofte på rettssikkerhet - om brukerne får oppfylt sine rettigheter i henhold til lovbestemmelsene. Selv om temaet har visse paralleller til min problemstilling, har jeg valgt å ikke referere denne forskningen her da den ikke er særlig relevant. Det er Utdanningsdirektoratets saksbehandling og ikke fylkeskommunenes saksutredninger som i tilfelle vil være gjenstand for en rettsikkerhetsvurdering. I så henseende vil fylkeskommunenes høringsuttalelser spille en mindre vesentlig rolle.

7. METODEVALG OG BESKRIVELSE AV FRAMGANGSMÅTE

Formålet med denne oppgaven er å undersøke kvaliteten på fylkeskommunenes saksutredninger i forbindelse med høringsuttalelser til søknader om å opprette videregående friskoler. Jeg har brukt tekstanalyse av saksutredningene som metode i undersøkelsen.

Undersøkelsens problemstilling har jeg redegjort for i kapittel 2. Problemstillingen består av spørsmål som har en vurderende form. Det innebærer at jeg er opptatt av om saksutredningene er slik de bør være. Det er altså ikke fylkeskommunens syn på friskolespørsmålet jeg primært har vært opptatt av, men hvordan kvaliteten på saksutredningene er. Å besvare vurderende spørsmål, krever normativ argumentasjon (Kalleberg 1996:38, 51f).

Analyse av kvalitative data innebærer at det kan finnes flere gyldige tolkningsalternativer. Derfor er det nødvendig å redegjøre for hvilke metoder og fremgangsmåter som er benyttet for å komme fram til de presenterte resultater og konklusjoner. I det følgende vil jeg presentere hvordan jeg har gått frem når det gjelder utvalg av saksutredninger, hvordan det normative grunnlaget for analysen er satt opp, litteratursøket og for selve fremgangsmåten ved analysen av data og funn.

7.1 Utvalg

Denne undersøkelsen er en gjennomgang av allerede foreliggende skriftlig materiale i form av fylkeskommunenes saksutredninger vedrørende høring om søknader om å opprette videregående friskoler. Materialet har vært tilgjengelig på fylkeskommunenes hjemmesider, og er hentet derfra. Min første utfordring var å gjøre et utvalg i dette materialet.

En oversikt fra Utdanningsdirektoratet over søknader om å opprette friskoler i det aktuelle tidsrommet, viser at det er registrert 148 søknader innen søknadsfristen 4.12.2004. Av disse var 55 søknader om å opprette friskoler på grunnskolenivå. Jeg stod da igjen med 93 søknader om å opprette videregående friskoler. 25 av de gjenværende søknadene var søknader om endring av antall elevplasser ved allerede eksisterende skoler. Dette var skoler som var godkjent på religiøst eller alternativt pedagogisk grunnlag, og falt ikke inn under de skolene som den nye Friskoleloven åpnet opp for. Jeg stod da igjen med 68 søknader. Av disse 68

søknadene, var 36 søknader fra de såkalte kjedeskolene (Akademiet, John Bauer Norge, Noroff og Sonans). Det var disse skolene den nye Friskoleloven åpnet opp for. De resterende 32 søknadene var diverse bibelskoler og videregående friskoler basert på religiøst grunnsyn eller alternativ pedagogikk. Disse skolene hadde rett til godkjenning også etter den gamle Privatskoleloven, og jeg har valgt å holde dem utenfor undersøkelsen.

Det sentrale i denne undersøkelsen er å se om saksutredningene preges av faglighet og en objektiv og nøytral fremstilling av de faktiske forhold, eller om den sterke politiske debatt rundt temaet friskoler slår inn og preger utredningene. Den politiske debatten har denne gang ikke dreid seg om de livssynsbaserte skolene og skoler med alternativ pedagogikk. Det synes å være bred enighet, med bakgrunn i menneskerettighetstenkningen, om disse skolenes rett til å etablere seg. Selv et parti som SV, som generelt har vært skeptisk til friskoler, går inn for denne retten i det framlagte forslaget til ny Lov om friskoler (Ot.prp. nr. 37 (2006-2007)). Debatten har dreid seg om de nye aktørene skal få rett til å etablere friskoler. Denne problemstillingen blir aktualisert gjennom søknadene til de ovennevnte kjedeskolene. Jeg mener derfor at det er fylkeskommunenes høringsuttalelser til disse 36 søknadene som best kan belyse problemstillingene som er reist i denne undersøkelsen.

Fylkeskommunene er bedt av Utdanningsdirektoratet om å gi uttalelse til de enkelte søknadene som foreligger. Enkelte fylkeskommuner har laget en høringsuttalelse til hver enkelt søknad, mens andre har laget en samsak for flere skoler innenfor sitt fylke. Det foreligger derfor 28 dokumenter for gjennomgang.

7.2 Det normative grunnlaget for analysen

Det finnes ikke en felles norm i kommunesektoren for hvordan en saksutredning til politiske organer skal være. Kommunelovens § 23 sier at en sak skal være "forsvarlig utredet" (KOML 1992), men har ingen nærmere angivelse av krav. Kommunenes sentralforbund har gitt ut en veiledning (Aas 1996), men fylkeskommunene er ikke forpliktet av denne. Fylkeskommunene har sannsynligvis sine egne retningslinjer for hvordan en saksfremstilling skal bygges opp.

Jeg har derfor valgt å sette opp kriterier for en god saksutredning ut fra min egen erfaring som saksbehandler. For at oppgaven ikke skal bli for omfattende, har jeg gjort et utvalg blant mange kriterier. Viktige elementer som språkføring, setningsoppbygging og ortografi har jeg ikke tatt med. Jeg har heller ikke vurdert omfanget av saksutredningene, om

hovedbudskapet kommer klart frem, eller om alle berørte parter har bidratt til saksutredningen. I det følgende presenterer jeg hvilke kriterier jeg har valgt, og hvorfor.

7.2.1 Aktuelt lovverk

Kommunelovens § 23 om at en sak skal være forsvarlig utredet, og Forvaltningslovens § 17 om at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes, er grunnlaget for selve hovedproblemstillingen (KOML 1992, FVL 1967). Underproblemstillingene skal belyse om sakene er forsvarlig utredet og godt nok opplyst.

7.2.2 Utdanningsdirektoratets høringsbrev

Saksutredningene skal besvare de spørsmål eller krav som stilles i høringsbrevet fra Utdanningsdirektoratet (Utd.dir. 1). Utdannings- og forskningsdepartementets tolkning av Friskolelovens § 2-2 inneholder vesentlig presiseringer til de spørsmål og krav Utdanningsdirektoratet stiller (UFD 2005). Høringsbrevet og departementets tolkning er analysert, og resultatet er tre kriterier som vesentlige negative konsekvenser av etablering av videregående friskoler må vurderes opp i mot (vurdert etter at tilpasninger er gjort, vesentlighetskravet og dokumentasjonskravet). I tillegg fremkommer et krav om at det er de faktiske forhold som skal belyses, og ikke politiske eller ideologiske synspunkter. Dette siste kravet har jeg satt opp som et eget kriterium.

7.2.3 Oppbygging av saksutredningen

For å sikre at viktige elementer i saksutredningen ikke overses, anbefales ofte en standardisert saksbehandling (Eckhoff 1994:381). Jeg har valgt den standard som kommunesektoren selv anbefaler (Aas 1996). Av de elementene som inngår i standarden, har jeg valgt å se nærmere på punktet om alternative løsninger og vurdering av disse. Begrunnelsen for dette er å undersøke om saksutredningene er ensidig begrunnet ut fra ett faglig eller ideologisk ståsted, eller om man har hatt en åpen og politisk fordomsfri tilnærming

til problemstillingen, jf. kravet om at politiske og ideologiske uttalelser ikke skal være grunnlag for å nekte godkjenning av videregående friskoler (UFD 2005:2).

7.2.4 Verdier

Brukerfokusering står sentralt både i lovverk og i fylkeskommunens verdi- og strategidokumenter. En forsvarlig saksutredning bør forholde seg til verdigrunnlaget i organisasjonen. Om dette er gjort, forsøkes klargjort i oppgaven. Verdien ”brukerfokusering” er valgt fordi brukerne er særlig berørt av om det opprettes et friskoletilbud eller ikke, og det er interessant om dette har fokus, eller om andre konsekvenser er styrende.

Jeg har valgt også å se på hvordan verdiene som ligger til grunn for Friskoleloven er omtalt i saksutredningene (valgfrihet og konkurranse). Det vil være med på å gi et bilde av hvordan slike verdispørsmål oppfattes og behandles i fylkeskommunene. Kriteriet er interessant ut fra studiets fokus på verdier, men i mindre grad for spørsmålet om kvaliteten på saksutredningene. Det samme gjelder for kriteriet om andre verdier og holdninger som preger saksutredningene.

7.2.5 Registreringsskjema

På bakgrunn av de ovenfor nevnte kriteriene, utarbeidet jeg et registreringsskjema med kategorier for registrering i forbindelse med gjennomgangen av saksutredningene. Skjemaet ble endret flere ganger i løpet av registreringen for å kunne innplassere aktuelle elementer fra saksutredningene.

7.3 Litteratursøk

Jeg startet litteratursøket med å skaffe meg en oversikt over forskning vedrørende friskoler. Dette materialet var relativt lett å få oversikt over, siden det har vært stor fokus på dette den senere tid. Utdannings- og forskningsdepartementets arbeid med ny friskolelov og Utdanningsdirektoratets forskningsprosjekt for å følge opp konsekvensene av denne, gjorde at det var relativt enkelt å skaffe seg oversikt over både pågående og tidligere forskning. Etter

hvert som oppgaven fikk mer preg av å bli en studie av selve saksutredningene vedrørende høringsuttalelser til søknader om å opprette videregående friskoler, valgte jeg å ikke søke videre etter internasjonal forskning på området.

Når det gjelder forskning som sier noe om kvaliteten på saksutredninger som fremmes til politiske organer i kommunesektoren, har jeg ikke klart å finne dette. Dette overrasker meg. Jeg startet med søk i bibliografiske databaser, og fant fram til blant annet forskningsprosjekter innenfor kommunal forvaltning og forskning knyttet opp til Kommuneloven. En gjennomgang av publikasjonsoversiktene fra disse prosjektene ga ikke resultater i forhold til det jeg var ute etter. Jeg ringte derfor forskningsinstitusjoner, blant annet Norsk forskningsråd og Forsknings- og utviklingsavdelingen i Kommunenes Sentralforbund, for å få nærmere opplysninger. Jeg har snakket med både forskningsleder og prosjektansvarlige som bekrefter at temaet kvalitet på saksutredninger til politisk behandling ikke har vært fokusert.

Videre har jeg kontaktet Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo og Juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen, hvor jeg har snakket med både professorer og en vitenskaplig assistent, uten at dette ga resultater. Jeg har også ringt til noen forskningsinstitusjoner for å spørre om de kjenner til forskning på området, men har fått til svar at dette er et område de ikke kjenner til at det er gjort forskning på.

Også ved henvendelse til saksbehandlere i Kommunal- og regionaldepartementet, får jeg opplyst at de ikke kjenner til at det er gjort forskning på dette området.

7.4 Opplegg for registrering og tolking av data

For å bli kjent med materialet, leste jeg saksutredningene nøye igjennom flere ganger, for så etter hvert å feste meg ved tekstenheter som var relevante for problemstillingene jeg hadde formulert. Jeg forsøkte å identifisere enheter i teksten i saksutredningene som samsvarte med kriteriene som fremkom på bakgrunn av det normative grunnlaget for vurderingen slik det er presentert i kap. 5. Under disse kriteriene utviklet jeg kategorier for registrering.

Jeg merket de meningsbærende enhetene i teksten, og begynte samtidig å systematisere dem i registreringskjemaet som var laget med utgangspunkt i det normative grunnlaget. Meningsbærende tekstenheter plasserte jeg under aktuelle kategorier i skjemaet, og dette ga grunnlag for kvantifisering og senere kvalitativ analyse. Skjemaet har vært endret flere ganger i løpet av prosessen. Dette har gjerne kommet som en vekselvirkning mellom

konkretisering av det normative grunnlaget og behov for å innpasse tekstutsnitt under bestemte kategorier.

Da registreringene av alle saksutredningene var fullført, hadde jeg en representativ oversikt over materialet, og det var mulig å kvantifisere kvalitative data ved å telle opp antall registreringer under de aktuelle kategoriene. Disse kvantitative dataene er hovedsaklig presentert i tabeller i analyse- og tolkningsdelen, men i noen tilfeller også som tekst.

Proessen medførte en systematisk dekontekstualisering der jeg hentet deler av teksten ut av sin opprinnelige sammenheng for seinere å lese disse sammen med beslektede tekstelementer. De registrerte tekstenhetene sammenholdt jeg for å se om de virkelig dekket samme begrep, eller om de hadde forskjellig innhold. Det dreide seg for eksempel om å skille mellom bruken av begrepet ”brukerorientering” i form av ren gjengivelse av lovtekst, eller som uttrykk for en bevisst strategi for å avdekke brukernes behov og ønsker.

Tolkningen ble en vekselvirkning mellom min forforståelse og tendenser i materialet. Min forforståelse bidro til organiseringen av materialet. Gjennomgang og bearbeiding av tekstelementene bidro til at jeg utviklet en forståelse av meningsinnholdet i kategoriene. Systematiseringen av materialet kan ikke skilles fra tolkningen. Her har det vært en stadig vekselvirkning som medførte justeringer av kategorier samtidig med en klarere forståelse av meningsinnholdet. Resultatene er til slutt presentert i form av tekst med henvisning til aktuelle utsagn fra saksutredningene.

7.5 Metodevurdering

Det viktigste kravet ved valg av metode er at den må passe til det tema som er valgt og de problemstillingene som skal belyses. Ordet metode kommer fra det greske ordet *methodos* og betyr ”det å følge en bestemt vei mot et mål” (Store norske leksikon). Det handler altså om å velge en metode som sikrer at jeg skaffer meg sikre og relevante data for å belyse problemstillingen. I en tekstanalyse har vi gjennom de aktuelle dokumentene tilgang til pålitelige data. Utfordringen er hvordan dataene systematiseres og presenteres slik at de kan danne grunnlag for å trekke riktige konklusjoner. Det kritiske leddet i det kvalitative registreringsarbeidet er ikke måleinstrumentene i seg selv, men den som bruker dem (Grønmo 1996:90). Her kan det ligge mulige feilkilder, først og fremst ved at forskeren ikke er nøyaktig nok i registreringen, men også ved at forskeren er forutinntatt og kan påvirke data, både i hva som velges ut og hvordan disse tolkes.

Det normative grunnlaget for analysen er heller ikke objektivt og nøytralt. Jeg har valgt ut elementer jeg selv er opptatt av og mener er sentrale for å vurdere saksutredningenes kvalitet. Andre ville muligens lagt vekt på andre elementer, noe som kunne gitt et annet resultat. Jeg har for eksempel lagt avgjørende vekt på en verdi som ”brukerorientering” i analysen. En annen kunne valgt ”gode oppvekstmiljø” eller ”levedyktige distrikter”, og kommet til et annet resultat.

Kriteriene jeg har brukt kan også kritiseres for å stille opp krav til saksutredningene som går ut over det som er rimelig. Det kan diskuteres om de skal forstås som idealer man skal strekke seg etter, eller som absolutte krav som skal gjennomføres. Når konklusjonene er blitt såpass sterke som det de er, kan det skyldes en streng tolkning av kravene. Jeg har i undersøkelsen ikke diskutert inngående hva som faktisk er god nok kvalitet på en saksutredning. En slik drøfting kunne muligens nyansert konklusjonene noe.

Det hadde vært mulig å benytte andre metoder enn litteraturstudie for å belyse spørsmålet om saksutredningene i forbindelse med uttalelse til søknader om å opprette videregående friskoler holder en forsvarlig standard, for eksempel intervju med saksbehandlere og ledere i fylkeskommunene og i Utdanningsdirektoratet, eller ved spørreskjema til de samme. Det hadde da vært mulig å belyse problemstillingene grundigere enn det som er mulig ved en litteraturanalyse. Jeg kunne for eksempel ha belyst i hvilken grad lederne aktivt har vært inne og stilt krav til og sjekket kvaliteten på saksutredningene. Det hadde også vært mulig å få fram helt andre opplysninger om i hvilken grad politiske synspunkter har vært styrende for utformingen av saksutredningene. Når dette ikke er gjort, skyldes det i hovedsak kapasitetsproblemer. Jeg har rett og slett prioritert det bort på grunn av manglende tid og ressurser. Min studie viser en tendens som kan undersøkes nærmere av andre og med andre metoder dersom man er usikker på om konklusjonene er riktige.

8. PRESENTASJON AV ANALYSE OG RESULTATER

Analyse og presentasjon av resultater gjøres i forhold til de underproblemstillinger som er presentert i kapittel 2 og de elementene som fokuseres under hver underproblemstilling. Hovedkonklusjon og svar på hovedproblemstillingen gis i kapittel 10. Jeg presenterer innledningsvis resultatene i forhold til antall fylkeskommuner som uttaler seg, men har funnet det hensiktsmessig i flere sammenhenger å presentere resultatene i forhold til antall saksutredninger som inneholder bestemte elementer. Dette fordi fylkeskommunene ofte ikke

er konsistent i sine uttalelser når de skriver flere saksutredninger vedrørende vesentlige negative konsekvenser av å opprette videregående friskoler.

8.1 Innledning

Gjennomgangen av saksutredningene viser at sju søknader av til sammen 36 om opprettelse av videregående friskoler, anbefales innvilget³. Dette er søknader om opprettelse i Oslo, Akershus fylkeskommune og Østfold fylkeskommune. Fire søknader anbefales innvilget, men det tas forbehold, eller tilrås, at visse krav i forbindelse med godkjenningen stilles. Kravene handler om oppstart først skoleåret 2006/2007, en driftsforpliktelse for en lengre periode, inntaksforskrift som gjør at søkere med rett ikke kan avvises, og kapasitetsutnyttelse i form av overføring til ledige plasser i friskolene i tilfelle oversøking til offentlige tilbud. Alle disse fire søknadene er behandlet i Rogaland fylkeskommune. Telemark fylkeskommune bruker uttrykket ”Set seg ikkje imot” i to av sine tre saksutredninger. De stiller tilsvarende krav som Rogaland fylkeskommune⁴.

I de øvrige 21 saksutredningen anbefales det at den videregående friskolen ikke får godkjenning. Fire av disse saksutredningene har et tillegg i sitt forslag til vedtak om at dersom Utdanningsdirektoratet likevel skulle innvilge søknaden, stiller de krav tilsvarende de som er nevnt ovenfor (jf. Rogaland fylkeskommune og Telemark fylkeskommune). Sør-Trøndelag fylkeskommune stiller krav om at dersom Utdanningsdirektoratet likevel skulle innvilge søknaden, må fylkeskommunens merkostnader dekkes.

Anbefaling	Spesifisering	Antall
Anbefales	Anbefales	7
	Anbefales delvis	1
	Anbefales med forbehold	4
	”Set seg ikkje imot”	2
Anbefales ikke		21
Ingen anbefaling		1
Totalt		36

Tabell 1. Saksutredningenes anbefalinger

³ Ved politisk behandling har innstillingen i flere saker ikke blitt fulgt. Det gjelder både Østfold fylkeskommune og Akershus fylkeskommune.

⁴ Politikerne i Telemark fylkeskommune har heller ikke fulgt innstillingen, og har gått imot etableringene av videregående friskoler.

Når det gjelder Buskerud fylkeskommune, har en av deres tre saksutredninger ingen anbefaling.

Saksutredningene fra Oslo berører ikke temaet vesentlige negative konsekvenser av opprettelse av videregående friskoler. Her fokuseres en positiv holdning til friskolesøknadene. Saksutredningene fra Akershus fylkeskommune har heller ikke et sterkt fokus på negative konsekvenser. Østfold fylkeskommune, Telemark fylkeskommune og Rogaland fylkeskommune påpeker vesentlige negative konsekvenser, men ender allikevel opp med en anbefaling, eller at de ikke vil gå imot en godkjenning. De øvrige fylkeskommunene fokuserer vesentlige negative konsekvenser i større grad i sine saksutredninger som grunnlag for å gå imot godkjenningen av friskolene.

Det ligger en viss spenning i forholdet mellom sentrale strøk og distriktene. Oslo og Akershus fylkeskommune, som begge går inn for etablering av friskoler, argumenterer med at friskolene er et interessant supplement og et positivt bidrag til å dekke opp for elevtallsveksten. Tett bosetting og gode kommunikasjoner gjør fleksibilitet og brukervalg enklere. En rekke av de andre fylkeskommunene fokuserer distriktshensyn og spredt bosetting som grunnlag for sine negative standpunkt.

En viss politisk spenning kan også spores. I tillegg til Oslo og Akershus fylkeskommune, er Rogaland fylkeskommune, som også anbefaler etablering av friskolene i sitt fylke, tradisjonelt sterkt preget av partier på høyresiden i norsk politikk. Fylkeskommunene for øvrig er sterkere preget av partier fra sentrum og venstresiden, hvor særlig venstresiden har vært motstander av friskolene. Den videre analysen vil kunne vise om det er noen sammenhenger her.

Problemstillingen som skal belyses i oppgaven er om saksutredningene holder den standard som kan forventes i denne type saker. Første underproblemstilling fokuserer hvilke vesentlige negative konsekvenser som er beskrevet, og om disse er velbegrunnet og dokumentert. I det følgende vil derfor resultatene bli presentert og analysert med hovedfokus på fylkeskommunenes begrunnelser for å gå imot etablering av videregående friskoler, fordi det er her kravet til grundig saksfremstilling og saklighet er størst. Dette fordi en negativ konklusjon vil begrense muligheten til å etablere en ordning som Stortinget ved lov har ansett som en samfunnsmessig gevinst (Lisland 2005:36).

8.2 Vesentlige negative konsekvenser

Hvilke negative konsekvenser er det så fylkeskommunene fokuserer? Saksutredningene er svært forskjellig bygd opp, og noen er til dels usystematiske og uryddige i sin fremstilling. Mange konsekvenser som presenteres, for eksempel de økonomiske, er svært omfattende og inneholder mange elementer. Det har derfor vært en stor utfordring å systematisere konsekvensene for å kunne synliggjøre dem i en oversiktlig form. Detaljrikdommen i saksutredningene vil uvegerlig forsvinne noe i en tabellarisk fremstilling.

Vesentlige negative konsekvenser	Konsekvenser	I antall saksutredninger
Økonomiske forhold	Reduserte tilskudd til fylkeskommunen	10
	Større utgifter pr. elev	3
	Økte skyssutgifter	4
	En skolestruktur som er mer kostnadskrevende	2
	Eneansvarlig for yrkesfagene	3
	Ubenyttet areal	1
	Overtallighet blant lærerne	2
	Tilretteleggingsoppgaver overlates til det offentlige	3
	Samf.messige investeringer kan ikke benyttes fullt ut	1
Overetablering	Legge ned klasser/tilbud	11
	Legge ned skoler	5
	Dyrere med halvfulle klasser	1
	Det offentlige må redusere sitt tilbud	1
	Ikke gjennomføre planlagte utbygginger	2
Planmessige forhold	Vanskeligere å ivareta planleggingsansvaret	7
	Nedbygging av det offentlige og forutsigbare tilbudet	1
	Svekker muligheten for bredt og helhetlig tilb. til alle	1
	Vridning bort fra satsingen på yrkesfag	2
Regional-/distriktsmessige forhold	Vanskelig å opprettholde desentraliserte tilbud	5
	Rollen som regional utviklingsaktør svekkes	3
	Sentralisering	3
	Mindre mulighet til å tilby opplæring på hjemstedet	1
Faglig forhold	Forringer læringsmiljøet i den offentlige skolen	3
	Utarming av skolemiljøet	2
	Flinkeste barna forsvinner fra den offentlige skolen	1
	Mister store allmennfagskoler	1
	Fagmiljøene blir svakere	1
Lærlinger	Kompliserer arbeidet med å skaffe læreplasser	1
	Manglende læreplasser	2
Andre forhold	Elevdemokrati og -deltakelse svekkes i den off. skole	1
	Kan ikke opprettholde inntaksområde	1
	Konkurs/nedleggelse av friskoler	2

Tabell 2. Vesentlige negative konsekvenser

Økonomiske forhold er det området som har størst oppmerksomhet i saksutredningene når det gjelder fylkeskommunenes vurderinger av vesentlige negative konsekvenser av å opprette videregående friskoler. Av de 15 fylkeskommunene, er det kun Oslo og Akershus som ikke påpeker økonomiske forhold som vesentlige negative konsekvenser. Rogaland fylkeskommune fokuserer at det vil være en utfordring ”å drive undervisningssektoren økonomisk rasjonelt og effektivt”. Øvrige fylkeskommuner konstaterer at de vil bli trukket i rammeoverføringene, og beskriver konsekvensene av dette: ”... vanskelegare å sikre eit heilskapeleg opplæringstilbod.” (Møre og Romsdal fylkeskommune), ”... kostnadene per elev vil gå betydelig opp.” (Sør-Trøndelag fylkeskommune), ”... så stort økonomisk tap at den gjenværende fylkeskommunale skole- og lærlingvirksomheten vil bli skadelidende.” (Vest-Agder fylkeskommune) osv.

Hensikten med denne oppgaven er ikke å analysere om påstandene rundt økonomiske forhold er korrekte, eller ikke. Til det er spørsmålet for komplisert og omfattende. I prosjektbeskrivelsen til forskningsprosjektet om konsekvenser av ny lov om frittstående skoler, står det: ”Hvorvidt sluttresultatet blir lavere kommunal ressurstilførsel til kommunale skoler er imidlertid langt fra sikkert.” (Bonesrønningen 2004:11). Hvordan den offentlige skolen kommer ut av konkurransesituasjonen vil blant annet være avgjørende, jfr. pkt. 8.4.2.2. Gjennomgangen av saksutredningene viser for øvrig at kun en fylkeskommune (Sør-Trøndelag) som har gjort et forsøk på å beregne innsparingene som følge av etablering av friskoler. I denne oppgaven nøyer jeg meg med å analysere om påstandene er vurdert i forhold til nødvendige tilpasninger, om de er vesentlige og om de er dokumentert. Dette belyses nærmere i punktene 8.2.1 til 8.2.3.

Det andre området som får stor oppmerksomhet i saksutredningene, er overetablering. Demografiske tall for fylkene viser for de fleste en økning i elevantallet fram til 2008. Oslo og Akershus fylkeskommune hilser på den bakgrunn friskolene velkommen, da disse vil være med på å absorbere elevtallsveksten. Andre fylkeskommuner beskriver egne utbyggingsplaner og andre tiltak for å løse utfordringen (Buskerud og Hordaland). ”Nye friskoler er ikke nødvendig av plasshensyn”, skriver Rogaland fylkeskommune, og beskriver videre at de må ”... redusere tilsvarende økningen i antall plasser innen privat sektor”. Særlig fokuseres en overetablering innen allmenne, økonomiske og administrative fag. Oppland fylkeskommune beskriver at dette medfører at de må ”... bygge ned det fylkeskommunale tilbudet innen studieretningen”. Flere fylkeskommuner beskriver også at en konsekvens kan være at hele skoler må legges ned (Hedmark, Telemark og Troms). Møre og Romsdal fylkeskommune anfører at de må revurdere sine utbyggingsplaner hvis friskolene godkjennes. Akershus

fylkeskommune påpeker at det ikke er mulig å stoppe igangsatte utbyggingsprosjekter i Frogn og Sandvika, men ser muligheter for tilpassing og alternativ bruk.

Når fylkeskommunene omtaler problemet med overetablering, tar de i sine vurderinger utgangspunkt i det omsøkte antall elevplasser som ønskes opprettet ved friskolene. Kun Østfold fylkeskommune opererer med vurderinger basert på delvis godkjenning.

Konsekvenser av at konkurransesituasjonen kan medføre at friskolene ikke når maksimalt elevtall, er heller ikke belyst, jf. pkt. 8.4.2.2.

Planleggingsmessige forhold får også stor oppmerksomhet hos fylkeskommunene. Hordaland fylkeskommune er blant dem som uttrykker dette klartest: "Når det vert fremja søknader om å oppretta friskolar som kjem på sida av den vedtekne skolestrukturen, gir dette vesentlige negative konsekvenser for skolestrukturen". Buskerud fylkeskommune påpeker at friskolene i utgangspunktet ikke er en del av fylkeskommunens dimensjoneringspolitikk og at det derfor i dimensjonerings-saken til fylkestinget blir vanskeligere å finne en god balanse mellom elevenes ønsker og behovet for arbeidskraft. Fylkeskommunenes overordnede ansvar etter Opplæringslova for å sørge for at alle får et tilbud om videregående opplæring, er utgangspunktet for denne bekymringen. Akershus fylkeskommune som i saksutredningen anbefaler friskolesøknaden, ser problemer ved konkurs eller nedleggelse av en friskole. Fylkeskommunen kan da komme i et stort dilemma vedrørende deres ansvar i henhold til Opplæringslova. I hvilken grad fylkeskommunene har vurdert tilpasninger som kompensasjon for de negative konsekvensene, belyses i pkt. 8.2.1.

Regional- og distriktsmessige forhold peker seg også ut som et sentralt område hvor fylkeskommunene anfører vesentlige negative konsekvenser av etablering av videregående friskoler. Særlig dreier det seg om problemer med å opprettholde desentraliserte undervisningstilbud. "Tilbudet ved distriktsskolene vil som følge av dette, enten bli redusert eller i verste fall forsvinne helt." (Hedmark fylkeskommune). "... svært vanskelig å videreføre nærskoleordningen..." (Sør-Trøndelag fylkeskommune). "... grunnlaget for å opprettholde et bredt tilbud i distriktene vil bli kraftig redusert." (Troms fylkeskommune). Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør vil også bli svekket dersom det etableres et betydelig antall videregående friskoler. "... vanskeligere å bruke skolene som redskap til å oppnå regionalpolitiske mål." (Sør-Trøndelag fylkeskommune). "Verst er det imidlertid at fylkeskommunes rolle som regional utviklingsaktør innenfor kompetansefeltet også vil bli betydelig svekket." (Vest-Agder fylkeskommune).

Også faglige forhold fokuseres som vesentlige negative konsekvenser. Det er i hovedsak tre forhold som påpekes: En utarming av det offentlige skolemiljøet fordi de

ressurssterke og velfungerende elevene går til friskoler (Buskerud fylkeskommune), en svekking av fagmiljøene fordi offentlige skoler ikke kan opprettholde det brede undervisningstilbudet (Telemark fylkeskommune) og at man kan miste store allmennfagskoler (Aust-Agder fylkeskommune) og kombinertskolene (Vest-Agder fylkeskommune).

At problemet med lærlingeplasser har såpass liten fokus i saksutredningene, skyldes at bare et mindretall av friskolene søker om å få opprette yrkesfaglige tilbud. Langt de fleste vil opprette studieforbereende kurs, og da i hovedsak allmenne, økonomiske og administrative fag.

Utdanningsdirektoratet påpekte i sitt høringsbrev tre områder som ligger i begrepet ”vesentlige negative konsekvenser” (Utd.dir. 1). Det første var ”en urimelig kostnadskrevende skolestruktur”. Dette handler om økonomiske forhold, og samsvarer med fylkeskommunenes vektlegging av dette når de redegjør for negative konsekvenser. Det andre var ”at enkelte opplæringstilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning”. Dette handler blant annet om konsekvenser av overetablering slik fylkeskommunene beskriver det med nedlegging av klasser/tilbud i distriktene og av enkelte skoler. Det siste er ”at det ikke er mulig å få skaffet læreplasser”. Som sagt fokuseres dette lite av fylkeskommunene fordi svært få videregående friskoler søkes startet opp med yrkesfaglige studietilbud. Hovedtyngden av fylkeskommunenes beskrevne negative konsekvenser av å opprette videregående friskoler samsvarer altså med de områdene Utdanningsdirektoratet anser som vesentlige.

8.2.1 I hvilken grad er økonomiske konsekvenser vurdert etter at nødvendige tilpasninger er gjort?

Utdanningsdirektoratet bruker i sitt høringsbrev begrepet ”en urimelig kostnadskrevende skolestruktur” som eksempel på en vesentlig negativ konsekvens av etablering av videregående friskoler (Utd.dir. 1). I den følgende presentasjon, tolker jeg ”kostnadskrevende skolestruktur” til å omfatte alle de konsekvensene fylkeskommunene påpeker under økonomiske forhold. Utdanningsdirektoratet påpeker at en slik urimelig kostnadskrevende skolestruktur skal være vurdert etter at nødvendige tilpasninger er gjort fra fylkeskommunens side. Jeg har derfor gjennomgått fylkeskommunenes saksutredninger for å se i hvilken grad dette er fulgt opp.

Verken Utdanningsdirektoratet eller Utdannings- og forskningsdepartementet har presisert nærmere hva en slik tilpasning fra fylkeskommunens side skal innebære. Jeg velger

derfor å tolke dette dit hen at det ikke er tilstrekkelig å påpeke de umiddelbare konsekvensene av å etablere videregående friskoler. Fylkeskommunene må synliggjøre nødvendige tilpasningstiltak og vurdere konsekvensene etter at disse er gjennomført. Det er de langsiktige og varige konsekvensene som skal fokuseres. Dette vil være i tråd med vesentlighetskravet, jf. pkt. 8.2.2.

Gjennomgangen av saksutredningene viser at svært få - om noen - fylkeskommuner har beskrevet nødvendige tilpasninger. Det er bare sporadiske antydninger til slike beskrivelser. Ingen steder kan jeg finne en sammenhengende argumentasjon eller redegjørelse for slike forhold.

Østfold fylkeskommune skriver i sin saksutredning at konsekvensene av å godkjenne videregående friskoler er vanskelige å ta stilling til. Hvilke tilpasninger man har behov for å gjøre, vil sannsynligvis være ennå vanskeligere å fastslå. Telemark fylkeskommune uttrykker også forsiktighet på dette området, og sier at "ei slik tilpassing vil krevje noka tid.". Deretter presenteres en rekke alternativer som ikke er utredet nærmere. Jeg tolker dette dit hen at fylkeskommunen ikke er klar til å være presis om dette ennå.

Ti saksutredninger påpeker redusert tilskudd til fylkeskommunen som en vesentlig negativ konsekvens. I noen få tilfeller er reduksjonen beregnet, jf. pkt. 8.2.3. Alle disse saksutredningene er gjort av fylkeskommuner som går imot godkjenning av videregående friskoler. Hedmark fylkeskommune redegjør for hvordan det fylkeskommunale trekket beregnes med trekk i rammetilskuddet og en korreksjonsordning, og konkluderer med "... skaper derved uforutsigbarhet i størrelsen på rammetilskuddet og vanskeliggjør fylkeskommunens planlegging.". Oppland fylkeskommune skriver at "... det på ingen måte er samsvar mellom størrelsen på uttrekket og de faktiske utgiftsbesparelser fylkeskommunen har...". Hvilke utgiftsbesparelser man har, er ikke oppgitt i saken. Buskerud fylkeskommune beskriver et kutt i rammene på til sammen 42 mill kroner og skriver: "... kan ikke klare et slikt kutt uten å legge ned klasser eller skoler.". Tilpasningskravet innebærer nettopp å synliggjøre hvilke nedleggelse og andre tilpasninger man kan gjøre slik at kuttet i rammene ikke fremstår så dramatisk som ved første øyekast. Hvis agendaen er å synliggjøre negative konsekvenser for å argumentere mot godkjenningen av videregående friskoler, kan det kanskje være vanskelig å trekke inn modererende elementer.

Vestfold fylkeskommune følger samme mønster som ovenfor. I stedet for en beskrivelse av tilpasninger, kommer de med et tillegg: "I tillegg til dette kommer økte kostnader ved ...". Aust-Agder fylkeskommune skriver: "En fylkeskommune kan ikke spare inn 96.000 kroner (normalsatsen i 2005) for hver elev som flytter over i friskolen.". Hvor mye

man faktisk kan spare, er ikke beregnet eller antydnet. Fylkeskommunen antyder sågar at Staten spekulerer i reduserte rammeoverføringer for å sitte igjen med en netto gevinst.

Hordaland fylkeskommune er kanskje nærmest å følge opp kravene om å vurdere de negative konsekvensene etter at nødvendige tilpasninger er gjort når de skriver ”For kvar fylkeskommunal klasse som vert lagt ned vil fylkeskommunen spare om lag 1 mill kr. Til fråtrekk kjem reduksjon i det statlege tilskotet.”.

Fire saksutredninger påpeker økte skysstgifter som en vesentlig negativ konsekvens ved opprettelse av videregående friskoler. Her er det heller ikke synliggjort eller kommentert noe rundt nødvendige tilpasninger.

Hedmark fylkeskommune beskriver overtallighet blant pedagogisk personale som et problem. Heller ikke her presenteres aktuelle tilpasninger. Problemet kan søkes løst, eller minimalisert, både ved oppsigelse, overføring til andre stillinger, naturlig avgang m.v. Man kunne faktisk også tenke seg muligheten av å leie ut overtallige lærere til friskolene.

Oppsummerende kan sies at fylkeskommunene i sine saksutredninger i svært liten grad har vurdert vesentlige negative økonomiske konsekvenser etter nødvendig tilpasning i fylkeskommunen.

8.2.2 I hvilken grad er konsekvensene vesentlige?

Utdanningsdirektoratet påpeker i sitt høringsbrev til fylkeskommunene at negative konsekvenser for vertsfylket av å opprette videregående friskoler, må kunne betegnes som vesentlige dersom de skal vektlegges i godkjenningprosessen (Utd.dir. 1).

Vesentlighetskravet er utdypet i Utdannings- og forskningsdepartementets tolkning av Friskoleloven § 2-2. Det påpekes at det må være ”... omfattende og langvarige endringer i den offentlige skolestrukturen for at det skal regnes som vesentlige negative konsekvenser.”. Konsekvensene av en innvilget søknad må altså ”... vesentlige overstige de problemer fylkeskommunen vanligvis har i dimensjonering og finansiering av sine plikter etter opplæringsloven.”. Det konkluderes med at lovens vesentlighetsbegrep må innebære at fylkeskommunene må foreta ”... tilpasninger i sitt tilbud av et vesentlig større omfang enn det fylkeskommunen ellers måtte ha gjort.”. Som eksempler nevnes (UFD 2005:3f):

- Endringene er vesentlig større enn det naturlige demografiske endringer skulle tilsi.

- Fylkeskommunen ikke lenger kan opprettholde et spesifikt opplæringstilbud i egen regi.
- En situasjon i en mer begrenset del av fylkeskommunen som skaper utilfredsstillende bredde og omfang av offentlig skoletilbud i et naturlig geografisk inntaksområde.
- Vesentlig endring i antall elever som søker offentlig tilbud på grunn av nye friskoletilbud.

Hvordan skal man avgjøre om en konsekvens er vesentlig, eller ikke? Man kan ikke frata en fylkeskommune deres opplevelse av vesentlighet. Spørsmålet er imidlertid om ”opplevelsen” skal tillegges vekt. Hva som faktisk er tillagt vekt, fremgår av vedtaksbrevene fra Utdanningsdirektoratet vedrørende søknader om å opprette videregående friskoler (Utd.dir. 2). En gjennomgang av disse viser at det som er tillagt vekt er overetablering av elevplasser og konsekvensene av dette. I vedtaksbrevene der fylkeskommunene har gått imot etableringene, med unntak av søknadene i Troms fylke⁵, sies det: ”Utdanningsdirektoratet vil gi X fylkeskommune medhold i at dersom de frittstående videregående skolens planer om etablering skal bli godkjent fullt ut med x elevplasser, vil dette føre til for sterk nedbygging av fylkets studieretninger.”. På denne bakgrunn godkjennes de fleste friskolene med et redusert antall plasser.

Fylkeskommunenes fokusering på overetablering av utdanningstilbud og elevplasser, og negative konsekvenser som nedlegging av klasser og skoler, oppfattes altså av Utdanningsdirektoratet som vesentlige. Dette ville medføre tilpasninger i fylkeskommunenes tilbud av et vesentlig større omfang enn det fylkeskommunene ellers måtte ha gjort. Det dreier seg om konsekvenser som går ut over naturlige demografiske endringer, og en vesentlig endring i antall elever som søker offentlige tilbud. En skal heller ikke se bort fra at konsekvensene kan bli at fylkeskommunen ikke lenger kan opprettholde et undervisningstilbud i egen regi, eller at det skapes en utilfredsstillende bredde og omfang på undervisningstilbudet i deler av fylkeskommunen. Da er alle de ovenfor nevnte eksemplene på tilpasninger som går ut over det som kan forventes, berørt.

Er de økonomiske forhold som fokuseres uttrykk for vesentlige negative konsekvenser av å opprette videregående friskoler? Det er de økonomiske forhold som har fått mest oppmerksomhet i saksutredningene, jf. pkt. 8.2. Altså skulle det tyde på at dette er et vesentlig

⁵ Troms fylkeskommune har ikke dokumentert vesentlige negative konsekvenser, og Utdanningsdirektoratet har derfor ikke vektlagt deres høringsuttalelse.

element. Utdanningsdirektoratet har i sine svarbrev imidlertid ikke henvist til økonomiske forhold.

Mye tyder på at de økonomiske beregninger som er gjort, er beheftet med en vesentlig grad av usikkerhet og manglende dokumentasjon, jf. pkt. 8.2.3. Normalt skal fylkeskommunalt uttrekk gå til finansiering av undervisningen i friskolene. Pengene følger eleven. Med færre elever i offentlig skole, vil også behovet for finansiering bli mindre. Uttrekket vil motsvares av reduserte driftskostnader. Dessuten sparer fylkeskommunen i mange tilfeller omfattende investeringskostnader. Derfor antydes det også fra forskerhold at lavere kommunal ressurstilførsel som følge av friskoleetablering langt fra er sikkert (Bonesrønning 2004:11). På sikt, når nødvendige tilpasninger er foretatt, vil et eventuelt økonomisk tap for fylkeskommunen være mulig å håndtere innenfor gitt budsjett. Problemet synes heller å være evnen til omstilling og tilpassing enn en vesentlig svekket økonomi.

Negative konsekvenser av regional- og distriktsmessige forhold, synes å falle inn under de kriteriene for vesentlighet som Utdannings- og forskningsdepartementet lister opp i sin tolkning av Friskolelovens § 2-2. Særlig gjelder det strekpunkt tre ovenfor, om en situasjon i en mer begrenset del av fylkeskommunen som skaper utilfredsstillende bredde og omfang av offentlig skoletilbud i et naturlig geografisk inntaksområde. Dersom opprettelse av videregående friskoler er en trussel mot distriktsskolenes bredde og eksistens, er det rimelig å betegne dette som en vesentlig negativ konsekvens.

Hva så med fylkeskommunens planleggingsansvar? Planleggingen vil kunne fortsette som før, men med hensyntagen til friskolens tilbud. Handlingsrommet for justering ligger innenfor fylkeskommunens eget tilbud, og kan neppe anses som vesentlig svekket. Også når det gjelder faglige forhold, som forringing av det faglige miljøet fordi fagsammensetningen kan bli noe mindre, og utarming av skolemiljøet fordi de dyktigste elevene kan forsvinner til friskolene, finnes det neppe grunnlag for å hevde at slike konsekvenser er vesentlige. Den faglige sammensetningen og elevsammensetningen vil fremdeles være så bred at målsettinger om faglig utvikling og integrasjon og mangfold vil være ivaretatt.

Oppsummerende kan sies at fylkeskommunene i sine saksutredninger har ivaretatt vesentlighetskravet når de påpeker vesentlige negative konsekvenser av overetablering av tilbud og elevplasser. Dette vil kunne medføre en nedleggelse av klasser og skoler som er større enn en rimelig kan forvente. Dette kan også berøre distriktsskoler i betydelig grad. For øvrig anføres en rekke negative konsekvenser som neppe kan betegnes som vesentlige. Størst fokus har økonomiske forhold. Disse er beheftet med stor usikkerhet, og mye tyder på at det ikke er grunnlag for å tillegge dem så stor vekt som fylkeskommunene gjør.

8.2.3 I hvilken grad er konsekvensene dokumentert?

Et av de klareste kravene i Utdanningsdirektoratets høringsbrev, er at vesentlige negative konsekvenser av å opprette videregående friskoler må dokumenteres. Fylkeskommunen har et selvstendig ansvar for å fremskaffe slik dokumentasjon.

I Utdannings- og forskningsdepartementets tolkning av Friskoleloven § 2-2, gir departementet eksempler på dokumentasjon som kan benyttes (UFD 2005:2):

- Befolkningsdata
- Statistikk
- Kostnadsberegninger
- Ulike kommunale planer
- Annen relevant informasjon

Det presiseres også at det må kunne påvises at de negative konsekvensene må være langvarige og betydelige.

Fylkeskommunene har i sine saksutredninger lagt avgjørende vekt på negative økonomiske konsekvenser av etablering av friskoler. I hovedsak fokuseres uttrekket, eller manglende samsvar mellom uttrekk og kostnadsbesparelser. Det bør forventes at disse konsekvensene er dokumentert med kostnadsberegninger. Av de ti saksutredningene som fokuserer uttrekket som en negativ konsekvens, er det sju som ikke har foretatt kostnadsberegninger. Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune har i sine saksutredninger gitt en detaljert beskrivelse av hvordan trekket beregnes. Hedmark fylkeskommune konkluderer med at "... det er umulig å si noe konkret om hvilke konsekvenser dette vil få for fylkeskommunes rammetilskudd fra Staten..." og "... skaper uforutsigbarhet i størrelsen på rammetilskuddet og vanskeliggjør fylkeskommunens planlegging". Aust-Agder fylkeskommune påpeker at det ikke er slik at fylkeskommunen kan redusere eget tilbud tilsvarende økningen av antall plasser i friskolene. De påpeker at "Normsatsen som staten bruker for å beregne trekket i rammeoverføringene representerer et gjennomsnitt av alle de utgifter fylkeskommunen har pr elev i videregående opplæring.". En del av disse forsvinner ikke, selv om eleven går over til en friskole. Verken kostnader eller besparelser beregnes imidlertid. Møre og Romsdal fylkeskommune konstaterer bare at de

”...blir trekt i rammeoverføringane for kvar person i fylket som søker seg ut av fylkeskommunen sine tilbod.”. Troms fylkeskommune konstaterer kort at de er ”... sikker på at dette totalt vil føre til et enda større press på fylkeskommunens økonomi.”.

Av de tre saksutredningene hvor uttrekket er beregnet, har Buskerud fylkeskommune beregnet trekket til 42 mill kroner. Beløpet fremkommer av en normsats for trekket multiplisert med antall elevplasser det er søkt opprettet i friskolene. Fylkeskommunenes innsparinger er ikke beregnet. Det hefter derfor vesentlige svakheter ved kostnadsberegningene som er gjort. Det samme forholdet er tilfelle i saksutredningen til Vestfold fylkeskommune. Her er trekket i overføring fra staten beregnet til 20,8 mill kroner. Innsparinger er ikke omtalt. Derimot er det påpekt ytterligere økte kostnader fylkeskommunen vil få: ”I tillegg kommer økte kostnader ved at elever som krever store ressurser til tilrettelegging vil utgjøre en vesentlig større andel av elevmassen.”. Det kan se ut til at det ikke er trekket i rammetilskuddet som er den vesentlige negative konsekvensen. Både Buskerud fylkeskommune og Vestfold fylkeskommune påpeker at det er ”nedleggelse av klasser” som blir konsekvensen.

Sør-Trøndelag fylkeskommune er den fylkeskommune som grundigst dokumenter økonomiske konsekvenser av friskoleetableringen. De har angitt ”En skolestruktur som er mer kostnadskreven” som en vesentlig negativ konsekvens. Trekk i rammetilskudd fra staten er beregnet til 69 mill. kroner. Økte skysskostnader er beregnet til 4,4 mill kroner, og økte utgifter til fagopplæring 1,8 mill kroner. Utgiftsreduksjonen er beregnet til 100 mill. kroner. Overtallighet av lærere på grunn av uoppsigelighet, reduserer utgiftsreduksjonen med 50 mill kroner. Total økning i utgiftsnivået er beregnet til 25,2 mill kroner. Det er da ikke tatt stilling til hvilke skoler som kan bli nedlagt, noe som vil redusere kostnadene ytterligere.

Oppland fylkeskommune er den andre fylkeskommunen som argumenterer med ”En skolestruktur som er mer kostnadskreven”. De belegger dette med ”... overkapasitet i egne bygg, økte skysskostnader og uttrekk i rammetilskuddet.”. Kostnadsberegninger er ikke foretatt.

Av de fire saksutredningene som fokuserer ”økte skysskostnader”, er det kun Sør-Trøndelag som har beregnet disse. Jeg kan i saksutredningene heller ikke finne dokumentasjon og kostnadsberegninger for forhold som ”ubenyttede arealer”, ”økte kostnader med tilrettelegging” eller fylkeskommunens ansvar for en større andel av yrkesfagene. Stort sett presenteres disse konsekvensene i form av antakelser og synspunkter som ikke er dokumentert. Når det gjelder kostnadene vedrørende yrkesfagene, er det påpekt i flere saksutredninger at disse er vesentlig dyrere enn allmennfaglinjene. Dette er korrekt, men har

ingen økonomisk konsekvens i denne sammenheng fordi uttrekket til friskolene vil bli beregnet i forhold til den type utdanning som gis i friskolen (.....). Det kan bety at gjennomsnittskostnaden pr. elev i den offentlige skolen går opp, men kuttet i rammene fra staten forringer neppe muligheten til å dekke disse kostnadene.

Når det gjelder overetablering av utdanningstilbud/elevplasser og konsekvensene av dette, dokumenterer fylkeskommunene i hovedsak med bruk av demografiske data i form av forventet elevtallsvekst, samt oversikter over antall elevplasser i både offentlige og private skoler. Flere fylkeskommuner presenterer fyldige oversikter også over kapasiteten på de enkelte studieretninger. Dokumentasjonsgraden varierer imidlertid sterkt fra fylkeskommune til fylkeskommune.

Fylkeskommuner som Troms og Vestfold presenterer ikke noen form for dokumentasjon i sine saksutredninger når det gjelder overetablering. På den annen side gir Østfold fylkeskommune fyldige oversikter i form av elevtallsvekst både totalt og lokalt i fylkeskommunen, fordeling av plasser på de enkelte studieretninger og innsøkningen til disse. Hedmark fylkeskommune gir en oversikt over antall elevplasser innen studieretning allmenne økonomiske og administrative fag, samt innsøkningen til disse, og dokumenterer at det ikke er behov for ytterligere kapasitet. Buskerud fylkeskommune påpeker et behov for 900 nye elevplasser i nedre del av fylket, og presenterer i den sammenheng sitt prosjekt ”Prosjekt elevtallsvekst” for å løse utfordringene selv. Telemark fylkeskommune dokumenterer særlig antall elevplasser innenfor de studieretningene friskolene har søkt om å få starte opp.

Det er verdt å merke seg at Utdanningsdirektoratet i alle sine svarbrev på søknader om å opprette videregående friskoler, argumenterer ut fra dokumentert elevtallsvekst i fylkene (Utd.dir. 2). Dette gjøres uansett om elevtallsvekst er dokumentert i saksutredningene, eller ikke. Det er tydelig at direktoratet har hatt lett tilgang til de demografiske tallene, og at de ikke har vært avhengig av fylkeskommunenes dokumentasjon. Til og med Troms fylkeskommune, som av Utdanningsdirektoratet er anklaget for ikke å dokumentere noen av sine anførte vesentlige negative konsekvenser, er en av friskolesøknadene delvis innvilget med begrunnelse i overetablering på bakgrunn av dokumentasjon av demografiske forhold.

Dokumentasjonen av andre forhold er svært begrenset. Østfold fylkeskommune, Akershus fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune dokumenterer pågående byggeprosjekter for å løse elevtallsveksten, men er for øvrig kommet fram til ulike anbefalinger på søknadene. Møre og Romsdal fylkeskommune dokumenterer politiske beslutninger om å styrke yrkesfaglige studieretninger som begrunnelse for å gå imot opprettelse av flere allmennfagplasser.

De øvrige konsekvensene som er fokusert, er ikke dokumentert. Det gjelder både distriktpolitiske forhold, planmessige forhold og faglige forhold. De anførte vesentlige negative konsekvensene er mer et uttrykk for synspunkter og antakelser som kanskje vanskelig lar seg dokumentere. Fylkeskommunene har i sine saksutredninger ikke gjort vesentlige forsøk på dette.

Oppsummerende kan sies at dokumentasjonskravet i liten grad er fulgt opp i saksutredningene. Økonomiske konsekvenser er bare i liten grad beregnet, og beregningene synes å være usikre og inneholde vesentlige mangler. Når det gjelder overretablering, er dette i større grad dokumentert med demografiske tall og statistikker på utdanningskapasitet. Øvrige forhold er i svært liten grad dokumentert.

8.3 I hvilken grad følger saksutredningene anbefalt oppbygging av saker til politisk behandling?

For å sikre en forsvarlig saksbehandling, er det i mange sammenhenger vanlig å følge et strukturert saksbehandlingsopplegg. Kommunenes Sentralforbund anbefaler et opplegg der elementene ”alternative løsninger” og ”vurdering av alternative løsninger” inngår. Dette for å få fram alternativer før man konkluderer og anbefaler. Politikerne kan så gjøre sine vedtak ut fra en saksutredning der alternative løsninger er presentert.

Saksutredningene i forbindelse med høringsuttalelser til søknad om å opprette videregående friskoler inneholder i svært liten grad slike vurderinger av alternative løsninger.

	Antall fylkeskommuner
Alternative løsninger klart presentert	0
Spor av alternative løsninger	3
Ikke presentert alternative løsning	12
Totalt	15

Tabell 3. Antall fylkeskommuner som presenterer alternative løsninger i saksutredningene

Ingen fylkeskommuner har i sine saksutredninger presentert klare alternative løsninger når de vurderer konsekvensene av å opprette videregående friskoler. Med ”klare” mener jeg her at saksutredningen inneholder tydelige sekvenser som redegjør for alternative løsninger. Buskerud fylkeskommune har en egen overskrift i sine saksutredninger som heter ”Mulige

alternative løsninger og konsekvenser”. Innholdet i dette avsnittet har imidlertid ingen sammenheng med overskriften. Det er en videre utdyping og presisering av de negative konsekvensene av å opprette videregående friskoler som er presentert i avsnittet foran.

Tre fylkeskommuner, som alle anbefaler friskolesøknadene innvilget, har i sine saksutredninger spor av alternative løsninger. Med ”spor” mener jeg at man i teksten kan finne elementer av vurderinger av alternative løsninger, men at disse ikke er systematisk presentert. Østfold fylkeskommune presenterer blant annet en oversikt over elementer som taler for å etablere videregående friskoler (flere valgmuligheter for elevene og konkurranse som stimuli for skoleutvikling) og elementer som taler imot (valgfriheten ikke reell for alle og svekkelse av det særnorske ved at elever fra alle samfunnslag kan være sammen i skoletiden). Videre beskriver fylkeskommunen negative konsekvenser, men har en gjennomført tendens til å markere at dette er konsekvenser man kan forholde seg konstruktivt til. Det foreligger imidlertid ikke noen presentasjon av alternative positive konsekvenser av en friskoleetablering som vurderes opp mot de negative. Akershus fylkeskommune ser etableringen av videregående friskoler som et ”interessant supplement”, og er positivt innstilt til søknaden. Samtidig beskriver de at fylkeskommunen kan ”... komme i et stort dilemma dersom friskolene skulle gå konkurs eller velge å legge ned skolevirksomheten”. Videre beskrives at de kan komme til å måtte stoppe igangsatte utbyggingsprosjekter, men at ”... det kan være aktuelt at friskolene leier bygningskapasitet av fylkeskommunen”. Rogaland fylkeskommune skriver at ”... for fylkeskommunen som skoleeier og arbeidsgiver er konsekvensene negative”. På den annen side, skriver de at ”For samfunnet må det være en samlet vurdering av så vel økonomiske som skolefaglige argument som avgjør”. Slike argumenter utdypes ikke nærmere. Fylkeskommunen påpeker også at man ikke trenger videregående friskoler av plasshensyn, men at de ”... etableres for å kunne gi elevene flere valgmuligheter ...”. Videre påpeker fylkeskommunen behovet for ”... rasjonell og økonomisk effektivitet på opplæringssektoren”, og mener at fylkeskommunen ivaretar dette i dag. For å ivareta dette i en fremtidig konkurransesituasjon, stiller de en rekke krav til Utdanningsdirektoratet som må innfris for å anbefale godkjenning. De påpeker altså negative konsekvenser av å etablere videregående friskoler, men vurderer ikke alternative løsninger for å minimalisere konsekvensene.

De øvrige tolv fylkeskommunene har i sine saksutredninger ingen presentasjon av alternative løsninger. Aust-Agder fylkeskommune påpeker riktignok at friskoleveksten kan være med på å absorbere elevtallsveksten, og Hordaland fylkeskommune påpeker at friskoleetableringen kan medføre en viss innsparing for fylkeskommunen, men disse

utsagnene er så marginale at jeg ikke finner grunn til å registrere dem i noen kategori. Med unntak av Oslo, er saksutredningene en ren presentasjon av negative konsekvenser av å opprette videregående friskoler uten noen form for vurdering av alternative synspunkter og løsninger. Telemark fylkeskommune ender likevel opp med å anbefale søknadene innvilget, med bakgrunn i at de negative konsekvensene ikke synes så alvorlige at man kan gå imot.

Utdanningsdirektoratet har riktignok i sitt høringsbrev til fylkeskommunene bedt om en redegjørelse for de vesentlige negative konsekvensene av å opprette videregående friskoler. Det er derfor ikke urimelig at selve høringsuttalelsene kan inneholde kun negative utsagn, men saksutredningene som ligger til grunn for denne skal være en faglig og objektiv vurdering av de faktiske forhold, og da hører det med også å presentere alternative synspunkter og løsninger.

Oppsummerende kan sies at fylkeskommunene i liten grad følger opp retningslinjer i kommunesektoren for god saksbehandling i saksutredningene vedrørende høring i forbindelse med opprettelse av videregående friskoler. I hovedsak er negative konsekvenser ensidig presentert, uten at det er redegjort for alternative synspunkter og løsninger.

8.4 Hvordan er sentrale verdier i fylkeskommunal praksis, og grunnleggende verdier i Friskoleloven, ivaretatt i saksutredningene?

For å besvare hovedproblemstillingen som er reist i denne undersøkelsen, er det av interesse å se på hvordan sentrale verdier i fylkeskommunen preger saksutredningene. Jeg har begrenset meg til kun å se på hvordan brukerperspektivet er ivaretatt. I tillegg har jeg sett på om, og hvordan, sentrale verdier som ligger til grunn for Friskoleloven er omtalt i saksutredningene.

8.4.1 I hvilken grad er brukerperspektivet ivaretatt i saksutredningene?

Opplæringslova pålegger fylkeskommunen et fokus på brukerne når det gjelder tilrettelegging av opplæringstilbudet. Brukerperspektivet er videre en sentral verdi i fylkeskommunenes verdidokumenter og lignende. Brukerfokuset er også en sterk trend i kommunal sammenheng, ikke minst på bakgrunn av påvirkningen fra New Public Management-teorien de seneste 10-årene.

	Antall fylkeskommuner
Refererer til dialogprosesser med brukergrupper	2
Omtaler brukerperspektivet med utgangspunkt i Opplæringslova	8
Omtaler ikke brukerperspektivet	5

Tabell 4. Omtale av brukerperspektivet

Av de 15 fylkeskommunene som har laget høringsuttalelser til søknad om å opprette videregående friskoler, er det kun to som refererer til brukerundersøkelser eller lignende som grunnlag for hvordan de dimensjonerer og tilrettelegger undervisningstilbudet. Vest-Agder fylkeskommune viser til et partnerskap mellom skole og arbeidsliv, og Rogaland fylkeskommune viser til egne møter med bransjene. Sør-Trøndelag fylkeskommune refererer også en dialogprosess, men den er rettet mot interne aktører som skoler, opplæringskontor og arbeidstakerorganisasjoner. Ingen av disse fylkeskommunene har imidlertid brukt de refererte dialogprosessene til å fremskaffe synspunkter på etableringen av videregående friskoler.

Ti fylkeskommuner omtaler brukerperspektivet med ord og formuleringer som er hentet fra opplæringslovens § 13-3 om at fylkeskommunen skal planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet med hensyn til nasjonale planer, elevenes ønsker og det behov samfunnet har for videregående opplæring (OPPLL 1998). Hedmark fylkeskommune siterer loven direkte, mens andre bruker formuleringer som ”tilpasse opplæringstilbudet i skjæringspunktet mellom elevenes ønsker og samfunnets behov” (Sør-Trøndelag fylkeskommune), eller ”tilbudet tilpasset elevenes ønsker” og ”møte næringslivets behov” (Hordaland fylkeskommune). Enkelte fylkeskommuner har kun referert til søkerens ønsker (Vestfold fylkeskommune og Møre og Romsdal fylkeskommune). Ingen fylkeskommuner vier dette temaet stor oppmerksomhet. Som oftest er temaet nevnt i en liten setning eller to, og i høyden i et lite avsnitt (Rogaland fylkeskommune). Det fokuset på brukerne som forekommer i saksutredningen, oppfatter jeg først og fremst som uttrykk for en forpliktelse til å følge opp lovens bestemmelser.

Fem av fylkeskommunene har ikke omtalt brukerperspektivet i saksutredningen. Av disse, anbefaler Østfold fylkeskommune, Akershus fylkeskommune og Oslo opprettelsen av videregående friskoler, mens Troms fylkeskommune og Oppland fylkeskommune går imot. Dette kan vanskelig tolkes dit hen at brukerperspektivet ikke er av interesse for dem. Det er mer nærliggende å tro at brukerperspektivet tas som en selvfølge – for den første gruppen at

Friskoleloven i seg selv ivaretar brukerinteressene, og for den andre at brukerinteressene er ivaretatt gjennom offentlig styring og planlegging.

Fire fylkeskommuner (Oppland, Telemark, Rogaland og Hordaland) fokuserer på elevenes behov for å bo hjemme. Etablering av videregående friskoler gjøres som oftest i tettbygde strøk, noe som kan redusere muligheten til å bo hjemme for de som kommer fra distriktene dersom de ønsker å gå på en friskole, eller opprettelse av friskolen medfører nedleggelse av offentlige tilbud i distriktene. Rogaland fylkeskommune har tatt med en slik vurdering, selv om de anbefaler opprettelse av friskoler.

Telemark fylkeskommune har i en enkelt sak anbefalt å ikke innvilge en søknad fordi skoletilbudet ikke dekker hele læreplanen og elevene derfor ikke får en fullgod videregående utdanning. Dette kan anses som et uttrykk for å ta brukernes behov på alvor.

En lang rekke andre temaer og utsagn i saksutredningene kan relateres til elevenes og samfunnets interesser. Det dreier seg om alt fra muligheter for å skaffe læreplaner, til ønsket om å opprettholde store flerstudieretningsskoler. Disse temaene og utsagnene er i sin omtale ikke spesifikt knyttet opp til brukerperspektivet, selv om en kan ane at det er elevenes og samfunnets behov som søkes ivaretatt.

Ingen av saksutredningene kobler sin fokus på brukerperspektivet til spørsmålet om videregående friskoler kan dekke elevenes og samfunnets behov for videregående opplæringstjenester. Det er heller ikke gjort forsøk på å omtale grupper av elever som ønsker eller kunne profittere på et friskoletilbud. Omtalen brukes utelukkende for å presisere fylkeskommunens ansvar for å dekke disse behovene, og en påpeking av at dette gjøres. Særlig kobles temaet til dimensjoneringsarbeidet og fastsetting av kapasitet på de enkelte studieretninger.

Jeg har i saksutredningene prøvd å spore opp hvilke metoder og teknikker som er brukt for å innhente opplysninger om brukernes ønsker og behov når det gjelder videregående opplæringstjenester. Møre og Romsdal fylkeskommune påpeker at søknadsmassen er vesentlig når dimensjoneringa av opplæringstilbudet skal gjøres. Også flere andre fylkeskommuner påpeker at dette er et sentralt styringsparameter. Vest-Agder fylkeskommune omtaler et undervisningstilbud som utdannings- og arbeidslivsrepresentanter i fellesskap har kommet fram til, og beskriver et velfungerende partnerskap mellom skole og arbeidsliv om lærlingeplaner. Rogaland fylkeskommune beskriver et nært samarbeid med bransjene i næringslivet om dimensjonering av fagutdanningstilbudet. Henvvisning til brukerundersøkelser og mer aktive strategier for å innhente brukernes synspunkter som grunnlag for planarbeidet, forekommer ikke i saksutredningen.

Oppsummerende kan sies at brukerperspektivet i betydning av en aktiv strategi for å avdekke aktuelle brukeres ønsker og behov, ikke har noen fremtredende plass i saksutredningene. På bakgrunn av fylkeskommunens verdidokumenter hvor brukerperspektivet er svært sentralt, kunne det forventes en mye sterkere fokusering på dette felt. Elevenes og samfunnets behov for videregående opplæringstjenester ligger som en sterk premiss bak saksutredningene, men konklusjonene tenderer til å bygge mer på administrative og politiske synspunkter enn på aktiv tilpasning til registrerte brukerbehov.

8.4.2 I hvilken grad reflekteres Friskolelovens intensjoner og andre verdier og holdninger i saksutredningene?

En sentral intensjon med den nye Friskoleloven har vært å legge til rette for større grad av brukervalg, og på den måten etterkomme et sentralt element i våre menneskerettighetsforpliktelser (Odelst. 2003). Videre har konkurranse som et kvalitetsfremmende element i skolen også vært en sentral intensjon (Odelst. 2003). Gjennomgangen viser i hvilken grad disse temaene reflekteres i fylkeskommunenes saksutredninger. Siden fokus på verdier er sentralt i denne oppgaven, er det gjort et forsøk på å registrere hvilke andre verdier som preger saksutredningene.

8.4.2.1 Valgfrihet/menneskerettighetsaspektet. En gjennomgang med et mål for øye å registrere alle utsagn som berører temaet valgfrihet, viser at dette ikke har noen sentral fokus i saksutredningene. I de tilfeller valgfrihet er tema, gjøres det ingen koblinger til menneskerettighetsaspektet. Menneskerettighetsaspektet er for øvrig ikke omtalt i saksutredningene, og det er vanskelig å finne uttrykk eller passasjer i tekstene som kan forbindes med temaet.

Temaet valgfrihet berøres av seks av de 15 fylkeskommunene. Fire av disse fylkeskommunene går imot godkjenning (Sør-Trøndelag fylkeskommune, Troms fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune⁶ og Buskerud fylkeskommune), mens tre fylkeskommuner ikke går imot eller anbefaler med forbehold (Østfold fylkeskommune,

⁶ Rogaland fylkeskommune har skrevet fem saksutredninger vedrørende søknad om godkjenning av videregående friskoler. En av disse saksutredningene konkluderer med avslag. De andre anbefales med forbehold.

Rogaland fylkeskommune og Telemark fylkeskommune). Ingen av høringsuttalelsene har lagt særlig vekt på dette temaet i saksutredningen. Det finnes ingen sammenhengende argumentasjon, men heller korte konstateringer og antydninger.

	Antall fylkeskommuner	Antall saksutredninger
Omtaler temaet valgfrihet	6	11
Omtaler ikke temaet valgfrihet	9	17
Totalt	15	28

Tabell 5. Fylkeskommuner og saksutredninger som omtaler temaet valgfrihet

Ingen av fylkeskommunene som berører temaet valgfrihet, omtaler altså menneskerettighetsaspektet i denne sammenheng. I argumentasjonen for den nye Friskoleloven er imidlertid menneskerettighetsaspektet avgjørende for den vekt som er lagt på elevenes rett til å kunne velge noe annet enn den offentlige skole (Lisland 2005:7f). Det ville derfor ikke være urimelig å regne med at noe av denne debatten ville avtegne seg i høringsuttalelsene. Det gjør den imidlertid ikke.

Menneskerettighetene har en svært sentral plass i vår vestlige verden og er styrende for mange vurderinger og avgjørelser i vårt samfunn. På mange områder har menneskerettighetene en status som best kan sammenlignes med gud og religiøse skrifter. Det kan tenkes at de politiske krefter som står bak Friskoleloven har brukt en argumentasjon som ikke er så interessant eller aktuell i den praktiske skolepolitiske hverdag. Det kan sågar tenkes at temaet er brukt som et vikarierende motiv for å få igjennom andre aspekter som oppfattes som viktige med loven.

Et annet sentralt tema fra friskoledebatten har vært foreldrenes rett til å velge skole for sine barn. Dette temaet er kanskje mest aktuelt for grunnskolen, men likevel ikke helt uaktuelt på videregående trinn. Temaet er overhodet ikke berørt i saksutredningene.

Hva er så skrevet om valgfrihet i saksutredningene? De saksutredningene som går i mot opprettelsen av videregående friskoler, omtaler alle negative aspekter ved valgfriheten. Sør-Trøndelag fylkeskommune skriver at elevene "... søker seg bort fra sitt nærområde.". Fritt brukervalg medfører at elevene søker seg til skoler i Trondheim, og det blir vanskelig å opprettholde gode skoletilbud i distriktene. Hedmark fylkeskommune påpeker også at friskoler medfører reduserte valgmuligheter i distriktene. Troms fylkeskommune skriver at fritt skolevalg "... vil med sikkerhet føre til større press på fylkeskommunens økonomi.". Det

ser ut til at en trygg økonomi for fylkeskommunens egne skoler er viktigere enn valgfriheten. Buskerud fylkeskommune refererer til fritt valg av skole som en politisk avgjørelse. Det påpekes videre at ”Valgfriheten er reell for elever med gode karakterer som bor i de områdene i fylket som har flere skoler å velge imellom” og ”Elever som søker yrkesfaglig opplæring er helt avhengig av det offentlige skolesystemet.”. Uttalelsene kan forstås som et varmt forsvar for den sosialdemokratiske tradisjon med å sikre alle samme muligheter. Eller sagt på en annen måte: så lenge det ikke er reell valgfrihet for alle, er det ikke ønskelig å utvide valgfriheten. En drøfting av fordeler og ulemper ved valgfriheten savnes i disse saksutredningene. I saksutredningene er det ikke gjort forsøk på å vurdere forskjellige aspekter opp mot hverandre. Det er ingen ”på den ene side ... og på den annen side”. Man har funnet en argumentasjon som bygger opp under et etablert synspunkt. Nyansene kommer ikke frem.

Når vi ser nærmere på de høringsuttalelsene som ikke ensidig er negative til etablering av videregående friskoler, påpeker Østfold fylkeskommune momenter som kan tale for en friskoleetablering: ”Elevene får flere skoler å søke seg til.”. De påpeker også momenter som taler imot: ”... ikke oppleves som reell for alle elevgrupper.”. Her er det gjort et forsøk på å nyansere og få frem alternative synspunkter. Rogaland fylkeskommune konstaterer at ”... friskoler etableres for å gi elevene større valgfrihet.”. Det påpekes at friskoler ikke er nødvendig av kapasitetshensyn, men at det gir elevene flere valgmuligheter. For øvrig henvises det til at man er vel kjent med det nye lovverket, og derfor ikke finner det hensiktsmessig å fraråde etablering. Behovet for en ”kontrollert situasjon” påpekes som en mulig grense for hvor langt valgfriheten skal strekke seg.

Telemark fylkeskommune henviser i en av sine saksutredninger til Friskolelovens intensjon om ”... elevens fridom til sjølv å kunne velje sin utdanning.”, og kobler dette sammen med fylkeskommunens ansvar for rett til utdanningstilbud for alle i henhold til Opplæringslova. Det er denne ballansegangen mellom Opplæringslovas ”rett til” og friskolelovas ”valgmulighet” som Utdannings- og forskningsdepartementet har understreket i denne prosessen, jf. departementets tolkning av Friskolelovens § 2-2 (UFD 2005). De forannevnte saksutredninger forholder seg i større grad til denne premiss i sin saksutredning.

Telemark fylkeskommune tar opp et annet interessant tema som også berøres så vidt av Rogaland fylkeskommune. Det dreier seg om fritt skolevalg innenfor fylkeskommunen, uavhengig av bosted. Ordningen er kanskje best kjent fra Oslo. Telemark fylkeskommune har imidlertid fastsatt inntaksområde for inntak til den enkelte videregående skole. Det påpekes i saksutredningen at det vil være umulig å opprettholde denne ordningen hvis det blir etablert

videregående friskoler i større omfang. Fritt skolevalg er et tema som diskuteres i deler av skole-Norge (Selenius 2001:1). Det ville ikke være urimelig å forvente at denne pågående diskusjonen om fritt skolevalg i større grad hadde vært trukket videre til også å omfatte debatten om etablering av videregående friskoler, men så er altså ikke tilfelle.

Oppsummerende kan sies at temaet valgfrihet ikke har noen sentral plass i saksutredningene vedrørende søknad om å opprette videregående friskoler. Valgfrihet som en menneskerettighet er ikke nevnt. Viktigheten av dette temaet som bakgrunn for Friskoleloven, avspeiles ikke i saksutredningene. I den grad temaet er berørt, er det hovedsaklig som selvstendig argument mot slik etablering. Dette gjelder de fylkeskommuner som går imot etablering av videregående friskoler. Fylkeskommuner som er mer positivt innstilt til videregående friskoler, har en mer nyansert omtale av temaet.

8.4.2.2 Konkurransen/kvalitetsutviklingsaspektet. Saksutredningene er gjennomgått for å registrere alle ord og utsagn som knytter seg til temaet konkurranse. Jeg har i denne sammenheng lett etter sekvenser som omhandler kvalitetsutvikling, fordi argumentasjonen i forbindelse med Friskoleloven har vært fokusert på dette. Generelt er også fylkeskommunene opptatt av kvalitetsutvikling, og det er interessant å se om dette vurderes i denne sammenheng.

Fem fylkeskommuner – Hedmark, Aust-Agder, Vest-Agder, Hordaland og Møre og Romsdal – berører ikke temaet konkurranse i sine saksutredninger. De anbefaler heller ikke søknadene om å opprette videregående friskoler. Møre og Romsdal fylkeskommune påpeker riktignok i saksutredningen at de har god kapasitet på allmennfaglig studieretning over hele fylket. Hordaland fylkeskommune skriver at de ”ikkje har trong til fleire plassar.”. Hvorvidt dette er et uttrykk for at konkurranse ikke anses som ønskelig, nødvendig eller på annen måte fordelaktig, går ikke klart frem.

Oslo og Akershus fylkeskommune, som begge anbefaler søknadene innvilget, skriver henholdsvis at de er ”... positivt innstilt til etablering av private skoler.” og at friskolene er ”... et godt supplement til de videregående skolene i Oslo.”, og at friskolene er ”... et interessant supplement.”. Dette kan forstås som positive signaler om konkurranse, men noen nærmere argumentasjon finnes ikke. Kvalitetsutvikling som et vesentlig aspekt ved konkurransen er ikke fokusert.

Når det gjelder de øvrige fem fylkeskommunene som ikke anbefaler søknader om å opprette videregående friskoler, brukes forskjellig argumentasjon i forhold til

konkurransespektet. Ingen kobler imidlertid konkurranse til kvalitetsutvikling. Sør-Trøndelag fylkeskommune refererer bare til at det er ulike syn på om konkurranse mellom skoler vil øke mangfoldet. Det refereres her til hvilke politiske valg som ligger bak endringene i Friskoleloven, altså ikke et uttrykk for fylkeskommunens ståsted i spørsmålet. Buskerud fylkeskommune referer til at det offentlige undervisningstilbudet er godt utbygd, og at man kan løse problemet med elevtallsveksten selv. Skal det være konkurranse, må denne baseres på "like vilkår". Med "like vilkår" refereres her til at også friskolene må kunne ta ansvar for de svake elevene og tilrettelegge undervisningen for dem – underforstått at det i hovedsak er de sterke elevene som vil søke seg til friskolene.

Også Troms fylkeskommune fokuserer konkurranse på like vilkår. For å møte konkurransen, påpekes det at de offentlige skolene må rustes opp slik at konkurransen blir reell. Særlig gjelder dette investering i informasjonsteknologi. Det påpekes i saksutredningen at fylkestinget må stille de nødvendige ressurser til disposisjon. Troms er kanskje den fylkeskommunen som i sin saksutredning går klarest imot opprettelse av videregående friskoler, jf. pkt. 8.5. Samtidig eksemplifiserer det forannevnte utsagn på en meget klar måte det forkjemperne for Friskoleloven har antydnet: at konkurranse fra private aktører i opplæringsmarkedet vil sette press på den offentlige skolens fokus på kvalitet og utvikling. Sånn sett vil uttalelsen fra Troms fylkeskommune av mange kunne oppfattes som argument for konkurranse.

Vestfold fylkeskommune har et interessant utsagn i sin saksutredning som er aktuelt å se nærmere på: "Dersom søker oppnår elevtallet .., er det grunn til å tro at det vil få store konsekvenser for...". Alle de gjennomgatte saksutredningene vedrørende søknad om opprettelse av videregående friskoler, tar utgangspunkt i at friskolene etableres med det antall plasser som er omsøkt. Dette er neppe realistisk. Ikke minst vil konkurransesituasjonen innebære at noen ikke vil klare å oppnå maksimalt antall elever. Noen vil kanskje ikke få søkere nok til å starte opp. Det er imidlertid ingen fylkeskommuner som uttrykker tro på at deres tilbud er best, og at fylkets elever derfor vil velge den offentlige skolen fremfor friskolene. Ingen saksutredninger uttrykker tro på at det vil være den offentlige skolen som vil seire i konkurransen. Vestfold fylkeskommune presiserer at de har mange og gode tilbud på de områdene friskolene ønsker å undervise. Likevel forutsetter de at de må legge ned sitt tilbud dersom friskolen opprettes. Det finnes ingen "vi-skal-vinne-konkurransen"-holdning i saksutredningene.

Av de fylkeskommunene som anbefaler godkjenning med visse forbehold, påpeker Østfold fylkeskommune at de er fullt ut innstilt på å konkurrere, og sier at

konkurransesituasjonen kan virke positivt for den generelle skoleutviklingen. Dette brukes som et argument som taler for en etablering. Argumentet utdypes ikke nærmere. De omtaler også konkurransesituasjonen i forhold til fremtidig dimensjonering av skoletilbudet, men sier at de ikke kan redegjøre for det på nåværende tidspunkt. Rogaland fylkeskommune presiserer at elevenes rett til videregående opplæring like godt kan ivaretas av private aktører som av det offentlige. De fokuserer derfor tilpassing i en ny virkelighet. Friskolene er ikke nødvendig av plasshensyn da det offentlige kan dekke behovet selv. Konkurransespektet er ikke utdypet ut over dette.

Buskerud fylkeskommune trekker i en av sine saksutredninger inn erfaringer fra Sverige, og påpeker at konkurranse der har vært et positivt element og at det har vært med på å høyne kvaliteten i den offentlige svenske skolen. De refererer også til positive erfaringer med private aktører i helse- og sosialsektoren i egen fylkeskommune, men påpeker at disse var en del av en fylkeskommunal plan, og således inngikk i fylkeskommunens tilbud.

Med utgangspunkt i den betydning konkurranse og kvalitetsutvikling har hatt i argumentasjonen for Friskoleloven, er det påfallende hvor lite oppmerksomhet dette temaet har i saksutredningene som her er gjennomgått. Temaet berøres kun i enkeltsetninger, og ingen fylkeskommuner har en gjennomført analyse eller argumentasjon på området. Det er påfallende også med tanke på det fokus dette temaet har hatt i det offentlige de seneste ti-årene, ikke minst under innflytelse av New Public Management-tradisjonen. Selv om saksutredningene i hovedsak skal legge opp til å synliggjøre vesentlige negative konsekvenser for vertsfylket av å etablere videregående friskoler, ville det være rimelig å anta at et så fokusert tema som konkurranse og kvalitetsutvikling ville vært berørt i større grad.

Oppsummerende kan sies at temaet konkurranse og kvalitetsutvikling er noe mer fokusert i saksutredningene enn valgfrihet og menneskerettighetsaspektet. Likevel har ikke temaet en fremtredende plass, og fem fylkeskommuner berører ikke konkurransespektet i sine saksutredninger. Flere fylkeskommuner beskriver at de er innstilt på å konkurrere, men at dette må skje under ellers like forutsetninger. Troen på at den offentlig skolen kan vinne konkurransen med friskolene, er ikke fremtredende i saksutredningene.

8.4.2.3 Andre verdier og holdninger. Fylkeskommunenes saksutredninger avspeiler andre verdier og holdninger enn valgfrihet og konkurranse. Disse verdiene kan ha større innvirkning på de valg og konklusjoner som trekkes enn det valgfrihet og konkurranse har. Jeg vil derfor presentere noen av de funnene jeg har gjort. Det kan være vanskelig å klassifisere disse

funnene. I hovedsak presenterer jeg verdier som er uttrykt eksplisitt i saksutredningene, og ikke de bakenforliggende verdiene som jeg må resonere meg fram til ut fra teksten.

”Gode oppvekstmiljø” kan stå som betegnelse på en verdi som flere fylkeskommuner fokuserer i sine saksutredninger. ”Skole der de unge bor” og lignende utsagn, går igjen i fem saksutredninger fra Telemark fylkeskommune og Rogaland fylkeskommune. De unge skal kunne få videregående opplæring på hjemstedet, uten å måtte ha lang reisevei til skolen, eller måtte flytte på hybel. Telemark fylkeskommune uttrykker eksplisitt at de har ansvar for å ”legge til rette for gode oppvekstmiljø”. Verdien synes å ligge som en premiss når flere fylkeskommuner peker på at etablering av friskoler i sentrale strøk vil føre til nedleggelse av klasser og skoler i distriktene. Det fremgår ikke av saksutredningen om verdien ”skole der de unge bor” bygger på brukernes ønsker, eller om det er en politisk valgt verdi. Det forekommer heller ikke noen vurdering av om man foretrekker eksempelvis en skole der de unge bor med smalt tilbud og lav kvalitet, framfor en sentral skole med et bredt tilbud og høy kvalitet. Verdien ”gode oppvekstmiljø” står selvstendig uten en vurdering i forhold til andre verdier som eventuelt måtte være motstridende.

En verdi i samme kategori som den foregående er ”levedyktige distrikter”. Den videregående skolen i en regionalpolitisk og distriktpolitisk sammenheng er fokusert i flere saksutredninger. Begreper som ”bærekraftige distriktsskoler” og ”nærskoleprinsippet” (Sør-Trøndelag fylkeskommune), ”distrikts- og helhetsperspektiv” og ”distriktstenking” (Møre og Romsdal fylkeskommune), ”distriktsprofil” (Aust-Agder fylkeskommune) og ”desentralisert tilbud” (Toms fylkeskommune) benyttes. Fem saksutredninger berører dette temaet spesifikt. Særlig i tynt befolkede områder og fylker med store avstander, synes denne distriktsfokuseringen å være av stor betydning. Verdien har neppe samme aktualitet i Oslo. Det er imidlertid påfallende at saksutredningene ikke drøfter nærmere det dilemmaet som kan ligge i forholdet mellom distriktpolitikk og utdanningspolitikk. Kanskje ville man konkludert med at distriktpolitikk er det viktigste, men i disse saksutredningene er denne debatten faktisk ikke tatt.

En tredje verdi som fokuseres, er ”kontroll” eller ”styring”. ”En kontrollert situasjon med mulighet for langsiktig planlegging” synes å være et uttrykk som går igjen i forsjellig utforming i syv av saksutredningene, blant annet Telemark fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune. Videregående opplæring er et komplisert område der fylkeskommunene har en krevende utfordring med å tilrettelegge og dimensjonere tilbudet i forhold til brukernes og samfunnets behov. Telemark fylkeskommune fokuserer langsiktig planlegging for å legge til rette for gode oppvekstmiljø. Rogaland fylkeskommune

fokuserer nødvendigheten av planlegging for å få rasjonell drift i skolesektoren. Hordaland fylkeskommune fokuserer behovet for å følge vedtatte planer, og påpeker at dette blir vanskeligere når det kommer søknader om å opprette friskoler.

Styring og kontroll er viktig for fylkeskommunene. Det følger som en naturlig konsekvens av opplæringslovens § 13-2 (OPPLL 1998). Etablering av friskoler utfordrer fylkeskommunenes ansvar her. Det kan synes som om flere fylkeskommuner er engstelige for å miste den kontroll de i dag har. Derfor ser vi også at flere fylkeskommuner som går inn for opprettelse av friskoler, stiller betingelser for godkjenningen (Rogaland og Telemark). Også fylkeskommuner som i utgangspunktet går imot godkjenning av videregående friskoler, presiserer at dersom Utdanningsdirektoratet likevel godkjenner friskolen, bør visse betingelser oppfylles (Aust-Agder og Sør-Trøndelag). Betingelsene har en slik karakter at de skal gjøre styringen av det videregående opplæringstilbudet enklere, jf. pkt. 8.1.

Rogaland fylkeskommune legger avgjørende vekt på ”rasjonell og økonomisk drift”. ”Effektivitet” synes å være en underliggende verdi også for flere andre fylkeskommuner, men uttrykkes ikke like eksplisitt. Hensikten er å sikre at de midlene fellesskapet bevilger til skoleformål, også i fremtiden skal gå til å finansiere tilpasset opplæring og ikke til å finansiere ”tomme stoler og ledige pulter” (Rogaland fylkeskommune).

Vest-Agder fylkeskommune uttrykker eksplisitt fordelene ved ”flerstudieretningsskoler” og ”kombinertskolen”, det vil si skoler hvor flere studieretninger er representert og hvor man finner en blanding av allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger. Verdien ”mangfold” kan kanskje best betegne dette. Friskolene er i større grad nisjeskoler som man mener vil tappe de offentlige skolene for enkelte studieretninger. Både friskoler og offentlige skoler vil da bli mer homogene. Det påpekes at kombinertskoler stimulerer mangfoldet, er god utdanningsøkonomi og gir samfunnslivet rundt best uttelling. Også Vestfold fylkeskommune vektlegger de store kombinertskolenes fortrinn ved effektiv skoledrift, stimulering til faglig utvikling, samt mangfold og integrering blant elevene.

Buskerud fylkeskommune påpeker ”integrasjon og mangfold” som en vesentlig verdi ved den offentlige skolen, og er redd for at dette svekkes med friskolene. Særlig legges det vekt på integrasjon av svake elever. Vestfold fylkeskommune uttrykker eksplisitt behovet for å legge til rette for elever med store behov for tilrettelegging. Flere fylkeskommuner stiller spørsmål ved om friskolene er i stand til å ta imot disse elevene, eller om de bare satser på de flinke og ressurssterke.

Det kan se ut til at andre verdier som gode oppvekstmiljø, levedyktige distrikter, styring og kontroll, effektivitet, mangfold og integrering i flere av saksutredningene har et vel

så sterkt gjennomslag som valgfrihet og konkurranse. Det kan synes som om det er mer engasjement knyttet opp til disse verdiene. De blir også i større grad brukt i resonnementene for aktuelle standpunkt. Valgfrihet og konkurranse fremstår i større grad som verdier det blir henvist til. Man kan stille seg spørsmål om valgfrihet og konkurranse er mer teoretiske begreper, og at gode oppvekstmiljø, levedyktige distrikter m.v. ligger nærmere den praktiske hverdag for fylkeskommunene. Disse verdiene faller en mer i øynene når en leser saksutredningene. Valgfrihet og konkurranse må det i større grad letes etter inne mellom andre temaer og setninger.

Jeg hadde forventet at saksutredningene i større grad hadde foretatt en vurdering av verdiene opp mot hverandre. Fylkeskommunene står i mange sammenhenger overfor motstridende interesser og verdier som ikke lar seg forene uten videre. Et eksempel er distriktshensyn mot effektivitetshensyn. Slike avveininger forekommer i svært liten grad. Det er ingen ”på den ene side, og på den andre side...”. Verdiene er hovedsakelig brukt til å argumentere for spesifikke interesser.

Oppsummerende kan sies at andre verdier enn valgfrihet og konkurranse er viktigere for fylkeskommunene. Det dreier seg om gode oppvekstmiljø, levedyktige distrikter, styring og kontroll, effektivitet, mangfold og integrering. I saksutredningene fremkommer det sjelden en avveining av verdier opp mot hverandre.

8.5 I hvilken grad er saksutredningene preget av ideologiske eller rent politiske utsagn?

Udannings- og forskningsdepartementet har påpekt at ideologiske eller rent politiske utsagn ikke skal kunne gi grunnlag for å avslå søknad om godkjenning av en frittstående skole (UFD 2005:2). Påpekningen baserer seg sannsynligvis på en oppfatning av at friskoledebatten fortsatt er meget aktuell på politisk nivå. Et spørsmål er hvorvidt denne politisk debatt videreføres i høringsprosessen. Påpekningen må forstås dit hen at det er dokumenterte fakta som skal fokuseres.

Det har vært vanskelig å finne rene politiske eller ideologiske utsagn i høringsuttalelsene. Det har også vært vanskelig å definere hva et politisk eller ideologisk utsagn i denne sammenhengen er. Et annet spørsmål er hvorvidt saksutredningene samlet sett kan karakteriseres som politiske, fordi vesentlige elementer i saksutredningen mangler. Dette

blir imidlertid presentert og analysert annet sted i oppgaven, jf. kap. 10. Her skal vi nøye oss med å se på enkeltutsagn.

Troms fylkeskommune er den fylkeskommunen hvis saksutredning tydeligst er preget av ideologiske og politiske utsagn. Saksutredningen er også preget av at ingen av de anførte vesentlige negative konsekvensene er dokumentert. Utdanningsdirektoratet har i brev av 4.4.2005 til fylkeskommunen særskilt etterspurt denne dokumentasjonen, uten at dette har medført noen ytterligere presisering (Utd.dir. 2). Dette førte til at Utdanningsdirektoratet ikke tok hensyn til fylkeskommunenes innvendinger mot søknaden. Den spesielle situasjonen har også vært omtalt i pressen, hvor saksutredningen ble karakterisert å være en politisk protest mot Friskoleloven (Kommunal Rapport 2005).

I saksframlegget uttrykker fylkesråden at han er ”meget skeptisk til etablering av privatskoler i Tromsø”. Videre brukes begreper som ”sikker på” og ”nødt til” når det gjelder konsekvenser for fylkeskommunens økonomi. Det er uttrykk for en skråsikkerhet som er lite forenlig med en saklig og objektiv framstilling. Med manglende dokumentasjon av konsekvensene, fremstår denne skråsikkerheten mer som en politisk markering. Tydeligst kommer politiske utsagn til uttrykk gjennom avsnittet: ”Den kraftige økningen av elevkapasiteten i Tromsø vil medføre en større grad av sentralisering. Dette er noe som det er bred politisk enighet om, ikke er ønskelig i Tromsø”. Saksutredningen forutsetter for det første at friskolens kapasitet vil bli utnyttet maksimalt, altså at friskolen vinner over den offentlige skolen i kampen om elevene. For det andre tar man ikke høyde for at det er fullt mulig å redusere antall elevplasser i den offentlige skolen i Tromsø tilsvarende de som etableres i friskolene. Da ville man ikke få noen sentraliseringsproblematikk med mindre friskolen hadde et så godt omdømme og så høy kvalitet at distriktsungdommen valgte denne fremfor lokal skole.

Buskerud fylkeskommune påpeker innledningsvis i to av sine tre saksutredninger at ”Synet på private skoler og friskoler er grunnleggende politisk”. Det presiseres derfor at ”utdanningsjefen ikke kan gå inn i en politisk argumentasjon, men trekke fram en del fakta som er relevante i en slik sammenheng”. De fakta som så presenteres er utelukkende av negativ karakter i forhold til opprettelse av videregående friskoler. Det forekommer ingen punkter i saksutredningen som viser til eventuelle positive effekter ved opprettelse av videregående friskoler. Her mangler en ballansert og nyansert framstilling av de saklige forhold. Med en vektlegging av kun ett synspunkt, må saksutredningen kunne betegnes å være et uttrykk for en bestemt ideologi eller politisk holdning.

Den tredje saksutredningen i Buskerud fylkeskommune følger etter de to ovennevnte i tid. Den er vesentlig annerledes utformet med en mye mer nyansert fremstilling av de faktiske forhold. Fordeler og ulemper ved friskoleetableringen er belyst. Friskolen omtales flere steder positivt i saksutredningen. Det foreligger ingen anbefaling om godkjenning eller ikke. Dette overlates til politikerne å avgjøre. Alle tre saksutredningene er skrevet av samme saksbehandler, men i motsetning til de to første der fylkesutdanningssjefen var ansvarlig for saksframlegget, er den siste fremmet av fylkesrådmannen. Det kan tyde på at rådmannen har grepet inn i saksutredningsprosessen for å sette en standard for akseptabel saksframstilling. Den påfallende endringen i saksframstillingen skyldes neppe de materielle forholdene i søknaden, da det synes å være en standard søknad på linje med de to andre.

Også andre fylkeskommuner enn Troms og Buskerud har saksutredninger som jeg mener tenderer mot å ha en undertone preget av ideologiske eller rent politiske standpunkt. Det har imidlertid vært vanskelig å finne konkrete utsagn som belegg for dette. Det handler mer om manglende vurdering av nødvendige tilpasninger, hvordan vesentlighetskravet er vurdert, manglende dokumentasjon og svakheter ved selve saksbehandlingen. Dette belyses nærmere i punktene 8.2.1 til 8.3, og konklusjon trekkes i kapittel 10.

Oppsummerende kan sies at to fylkeskommuner presenterer saksutredninger som er preget av politiske og ideologiske utsagn, men at saksutredningene i flere av de øvrige fylkeskommunene også tenderer mot å ha en politisk grunntone på grunn av sin saksframstilling.

9. KONKLUSJON

Med bakgrunn i den foregående analyse og presentasjon av resultater, vil jeg i dette kapitlet presentere konklusjonene av undersøkelsen. Jeg presenterer først konklusjonene på underproblemstillingene, for deretter å svare på hovedproblemstillingen: om fylkeskommunenes saksutredninger holder en forsvarlig standard.

9.1 Hvilke vesentlige negative konsekvenser av etablering av videregående friskoler påpekes, og er de velbegrunnet og dokumentert?

Gjennomgangen av fylkeskommunenes saksutredninger viser at det først og fremst er de mulige negative konsekvensene for fylkeskommunens økonomi man er opptatt av. Reduserte tilskudd til fylkeskommunene vil kunne gå ut over utdanningstilbudet. Dernest er man opptatt av at overetablering av skoleplasser vil kunne medføre nedleggelse av klasser og tilbud i offentlig regi, og i noen tilfeller hele skoler. Skolene i distriktene vil være mest utsatt for slik nedleggelse. Planlegging av det totale utdanningstilbudet i fylkene vil også kunne bli vanskeliggjort. En viss frykt for utarming av det offentlige tilbudet fordi de dyktigste elvene kan forsvinne til friskolene, kan også spores i saksutredningene.

Utdanningsdirektoratets krav om at vesentlige negative konsekvenser skal bygge på 1) vurderinger etter at nødvendige tilpasninger fra fylkeskommunens side er gjort (gjelder økonomiske konsekvenser) og 2) at de er vesentlige og 3) at de er dokumenterte (Utd.dir. 1), er i liten grad fulgt opp i saksutredningene.

Ingen fylkeskommuner synliggjør i sine saksutredninger tilpasningstiltak, eller beregner økonomiske konsekvenser etter at slik tilpasning er gjort. Kun sporadiske antydninger er å finne. I stedet for de langsiktige konsekvensene, later det til at det er de umiddelbare økonomiske virkningene man har fokusert.

Fylkeskommunene presenterer en rekke vesentlige negative konsekvenser av å opprette videregående friskoler. Det er neppe grunnlag for å stille spørsmålstegn ved deres opplevelse av at disse antatte konsekvensene er vesentlige. Presentasjonen av flere mindre vesentlige konsekvenser, gir et inntrykk av fylkeskommunene ikke stengt holder seg til vesentlighetskravet. At fylkeskommunene legger vekt på disse mindre vesentlige negative konsekvenser, som dessuten ikke er dokumentert, er tolket av aktører i debatten som at fylkeskommunene har hatt en politisk agenda for saksutredningen, se pkt. 9.4. Hvorvidt dette er tilfelle, har jeg imidlertid ikke undersøkt nærmere.

Dokumentasjonskravet er i liten grad fulgt opp i saksutredningene. Kun et fåtall fylkeskommuner har gjort forsøk på å dokumentere det som fremstår i undersøkelsen som hovedproblemet for fylkeskommunene, nemlig at den fylkeskommunale økonomi vil bli svekket. Den dokumentasjon som er fremskaffet, har dessuten vesentlige mangler. Mulig overetablering av skoleplasser er i noen saksutredninger dokumentert med demografiske tall, og i et fåtall saksutredninger også med statistikker på utdanningskapasitet. Dette er imidlertid tall som er lett tilgjengelig gjennom offentlig statistikk, og som Utdanningsdirektoratet har

benyttet også i de tilfeller fylkeskommunene ikke har oppgitt denne dokumentasjonen i sine høringsuttalelser (Utd.dir.2).

Kravene Utdanningsdirektoratet stiller om at vesentlige negative konsekvenser skal være velbegrunnede og dokumenterte, følges altså i liten grad opp i fylkeskommunenes høringsuttalelser. Vurdert ut fra dette kriteriet, holder ikke saksutredningene en forsvarlig standard.

9.2 I hvilken grad følger saksutredningene en oppbygging som ivaretar kravene til en forsvarlig saksbehandling?

Ingen av fylkeskommunene har bygd opp sine saksutredninger etter den modell som ofte anbefales i kommunesektoren (Aas 1996). Kun et fåtall har foretatt en vurdering av alternative løsninger, og i disse tilfeller er denne vurderingen svært begrenset.

Saksutredningene bærer preg av å presentere et bestemt synspunkt uten å problematisere dette nærmere. Slik sett tenderer saksutredningene til å være dokumenter preget av en politisk eller ideologisk grunntone, mer enn å være en balansert og nøytral saksutredning, jf. pkt. 9.4. Den svake strukturen på saksutredningene og mangel på presentasjon og vurdering av alternative løsninger, gjør at konklusjonen på bakgrunn av dette kriteriet også blir at saksutredningene ikke holder den standard en slik saksutredning bør ha.

9.3 Hvordan er sentrale verdier i fylkeskommunal praksis, og grunnleggende verdier i Friskoleloven, ivare tatt i saksutredningen?

Fylkeskommunenes saksutredninger bærer preg av et sterkt engasjement for den offentlige skolen, og avspeiler verdier som gode oppvekstmiljø, levedyktige distrikter, styring og kontroll, effektivitet, mangfold og integrering.

Når det gjelder de verdiene Friskoleloven fokuserer – blant annet valgfrihet, og konkurranse som grunnlag for kvalitetsutvikling - har dette ikke noen sentral plass i saksutredningene. Valgfrihet som en menneskerettighet er overhodet ikke berørt. Kvalitetsutvikling på bakgrunn av konkurranse er bare i liten grad omtalt. Ingen fylkeskommuner presenterer en offensiv holdning til at de kan vinne konkurransen om elevene med friskolene.

Brukerfokusering er en verdi som står sentralt i kommunesektoren og i fylkeskommunenes formelle planer og verdidokumenter, men denne verdien preger i liten grad saksutredningene. Spørsmålet om hva brukerne mener om videregående friskoler er ikke berørt, og heller ikke problematisert i noen av saksutredningene. Saksutredningene bærer ikke preg av noen form for systematisk innhenting eller analyse av brukernes synspunkter, ønsker eller behov.

Saksutredningene fremstår mer som et uttrykk for at det er fylkeskommunen selv som vet hva som er best for brukerne. Dette er lite i pakt med dagens oppfatning og sentral teori på området. Her fokuseres aktive strategier for å avdekke brukernes egne behov og ønsker som grunnlag for tjenestetilbudet (Bak 1996, Hjelmar 1997).

Saksutredningene kan neppe sies å holde en forsvarlig standard når et så viktig element i fylkeskommunenes verdigrunnlag som det brukerorientering faktisk er, ikke har fått større konsekvenser for saksfremlegget.

9.4 I hvilken grad preges saksutredningene av ideologiske eller rent politiske utsagn?

En saksutredning skal i utgangspunktet frembringe fakta og gi et objektivt og nøytralt beslutningsgrunnlag for politikerne. Saksutredningene i forbindelse med høringsuttalelser til søknader om å opprette videregående friskoler har vesentlige mangler i så henseende, jf. foregående punkter.

Saksutredninger fra to fylkeskommuner (Troms og Buskerud) tenderer til å være preget av en politisk eller rent ideologisk grunnholdning. Politiske eller ideologiske sitater er ikke fremtredende, men utelukkende argumentasjon for ett syn kan tolkes som et uttrykk for en politisk eller ideologisk motivert saksutredning. Dette kan ikke sies i samme grad om de øvrige saksutredningene, men fordi disse også bærer preg av en ensidig fokusering uten alternativer, og av manglende dokumentasjon, fremstår flere av dem som et forsvar for et bestemt syn, jf. pkt. 9.1 og 9.2. Saksutredningene kan derfor oppfattes som innspill i den politiske debatt i motsetning til klargjøring av de faktiske forhold som grunnlag for konklusjon og vedtak i politiske organer. Det var nettopp dette Utdanningsdirektoratet og Undervisnings- og forskningsdepartementet ville unngå.

Konklusjonen blir derfor at saksutredningene fremstår mer som politiske dokumenter enn som forsvarlige saksutredninger.

9.5 Holder fylkeskommunenes saksutredninger i forbindelse med høringsuttalelser til søknader om å etablere videregående friskoler en forsvarlig standard?

Hovedproblemstillingen stiller spørsmålet om de fylkeskommunale saksutredningene i forbindelse med høringsuttalelser til søknader om å opprette videregående friskoler, holder en forsvarlig standard. Ut fra de ovenfor nevnte kriterier som det er naturlig å legge til grunn for slike saksutredninger, må svaret bli nei. Vesentlige krav fra Utdanningsdirektoratet til høringsuttalelsene, som blant annet dokumentasjon av negative konsekvenser, er i liten grad fulgt opp i saksutredningene. Saksutredningene er lite systematisk oppbygd, og følger i liten grad anbefalt praksis i kommunesektoren som blant annet tilsier at en saksutredning skal inneholde alternative løsninger og vurdering av disse. Videre er en sentral verdi i fylkeskommunene som brukerorientering i liten grad fulgt opp. Saksutredningene fremstår også i stor grad som argumentasjon for et bestemt syn, og kan derfor oppfattes som politisk motiverte dokumenter framfor en nøytral og saklig utredning.

Min konklusjon er altså at saksutredningene sett under ett ikke holder en forsvarlig standard i henhold til kravene i Kommunelovens § 23 om en forsvarlig saksutredning (KOML 1992) og Forvaltningslovens § 17 om at en sak skal være tilstrekkelig opplyst (FVL 1967).

Sett i et ledelsesperspektiv, innebærer dette at de ansvarlige ledere har forsømt sitt ansvar for å sikre en forsvarlig saksutredning. Det dreier seg på den ene siden om manglende kvalitetskrav til medarbeidere, og på den andre siden om at man har frembrakt et for spinkelt beslutningsgrunnlag for politikerne. I det minste burde administrasjonssjefen eller annen ansvarlig leder gjort oppmerksom på svakheter og ufullstendigheter i saksframstillingen (Overå 2001:168).

Når dette ikke er gjort, kan det skyldes flere forhold. Det kan være at fylkeskommunene ikke har hatt tilstrekkelig kompetanse eller ressurser til å gjennomføre en grundig saksutredning. Det kan også være at saken ikke har vært ansett som viktig nok til å stille de strengeste krav til saksutredningene. En mer nærliggende tolkning synes å være at administrasjonen i fylkeskommunene har latt seg påvirke av det spenningsfylte politiske tema friskoledebatten er, og skrevet en sak tilpasset holdningene til det politiske flertall i fylkeskommunen i stedet for å gjennomføre en forsvarlig saksutredning.

10. VIDERE PERSPEKTIVER

Friskoledebatten har vært spenningsfull og krevende i mer enn hundre år. En viss konsensus kom man fram til gjennom Privatskoleloven av 1970, som på visse vilkår ga rett til å starte friskoler ut fra et religiøst grunnlag, eller som et alternativt pedagogisk tilbud. Denne retten ser det nå ut til at selv de mest aktive kritikere av friskoler godtar (Ot. prp. nr. 37 (2006-2007)). Friskoleloven av 2003, som på visse vilkår ga alle rett til å starte friskoler, vakte friskoledebatten til live igjen. Foreløpig har debatten endt opp med forslag til ny friskolelov som strammer inn til tidligere praksis slik den var før 2003. Loven skal behandles i Stortinget i løpet av 2007.

Debatten i kjølvannet av Friskoleloven av 2003 har vært heftig både i faglige og politiske miljøer. Min undersøkelse av fylkeskommunenes saksutredninger i forbindelse med høringsuttalelser til søknader om å opprette videregående friskoler, viser at den spenningsfylte debatten har vært trukket helt inn i saksutredningene. Dette viser seg blant annet i hvordan saksutredningene er lagt opp. I stedet for å være saklige utredninger basert på fakta, preges saksutredningene i stor grad av påstander som ikke er dokumentert. Det er også mulig å lese en politisk eller ideologisk undertone i dokumentene. Et bestemt syn eller utgangspunkt får hovedoppmerksomhet, uten at alternativer presenteres og drøftes. Jeg tolker altså dette som et uttrykk for at administrasjonen til en viss grad bedriver politikk i stedet for grundig saksutredning.

Konklusjonene jeg har trukket på bakgrunn av denne undersøkelsen, er sterke. Jeg har lest igjennom materialet på nytt for å se om det er grunnlag for å trekke de konklusjonene jeg har gjort. Vurdert opp mot de kriteriene jeg har valgt ut, mener jeg det er vanskelig å trekke andre konklusjoner. Det kan selvsagt stilles spørsmål ved om det utvalg av kriterier jeg har gjort er relevant for denne typen saksutredninger. Det kan også stilles spørsmålstegn om jeg har tolket kriteriene for strengt. Spørsmålet om hva som er godt nok, er relevant å stille i denne sammenheng. Det er jo mulig å stille urimelige krav til kvaliteten på en saksutredning. Om dette er gjort i denne undersøkelsen, får andre bedømme.

Som presentert i pkt. 6.2, er det gjort svært lite eller ingen forskning når det gjelder kvaliteten på kommunale saksutredninger til politiske organer. Jeg har derfor ikke noe relevant sammenligningsgrunnlag for min undersøkelse. En sammenligning med annen forskning, kunne gitt et grunnlag for å vurdere om jeg har tolket kvalitetskravene til saksutredninger for strengt.

En sammenligning med annen forskning, ville også vist om de funn som er gjort i denne undersøkelsen er et uttrykk for den generelle kvaliteten på fylkeskommunal saksbehandling, eller om resultatet er særegent for dette temaet. Friskoledebatten har vært og er preget av svært store politiske motsetninger, og kan derfor være atypisk i forhold til andre mindre spenningsfylte temaer. Videre forskning vil kunne avdekke om de resultatene jeg har funnet er et enkelttilfelle, eller om de er et uttrykk for en generell standard på kommunale saksutredninger.

Funnene i undersøkelsen viser at fylkeskommunenes uttrykte verdier og holdninger til brukerfokusering i liten grad preger saksutredningene. Det finnes ingen eksempler i saksutredningene på tiltak for å registrere brukernes synspunkter på friskoler. Det er også i liten grad reflektert over hva som tjener brukerne best. Det kan synes som om den rådende holdning er at administrasjonen og politikerne vet best hva brukerne har behov for. Som far er jeg opptatt av å bli hørt når politikerne skal fatte viktige beslutninger i saker som gjelder mine barns skolegang. Jeg forventer at min stemme teller med når det fattes beslutninger som angår meg og mine. Om friskolesaken gir grunnlag for å gå så grundig til verks, kan nok diskuteres, men en studie av hvordan fylkeskommunene generelt følger opp sine uttrykte verdier om brukerorientering, kunne vært interessant. En slik studie kunne med fordel kombineres med et arbeid for å finne ut hvordan brukermedvirkningen best kan gjøres i praksis.

En rekke andre problemstillinger som denne undersøkelsen berører, kunne vært gjenstand for oppfølging. Det kunne for eksempel vært sett nærmere på om saksutredningene og konklusjonene influeres av det politiske flertallet i fylkeskommunene, eller ikke. Et annet tema er om en grundigere saksutredning ville hatt betydning for politikernes beslutninger, eller ikke.

Skulle jeg peke på et tema fra undersøkelsen som kunne være spesielt interessant å følge opp, måtte det være friskoledebatten og forholdet til menneskerettighetene. Det kan reises spørsmål om hvorfor det kun er religiøse grupperinger og de som ønsker en alternativ pedagogikk som skal ha retten til å velge et alternativ til den skole som er opprettet av offentlige myndigheter. Normalt rettes det stor oppmerksomhet mot manglende oppfølging av menneskerettighetene. Temaet er imidlertid ikke berørt i noen av saksutredningene. En studie av hvorfor denne debatten ikke er tatt, kunne vært interessant. Den burde også inneholde en studie av om friskoleforkjemperne har trukket menneskerettighetsfokusering for langt.

LITTERATURLISTE

- Aas, Jan (1996). *Fullført saksbehandling*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Arnman, Göran, Järnek, Martin och Lindskog, Erik (2004). *Valfrihet – fiction och verklighet*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Bak, Christian (1996). *Det etiske regnskap – introduksjon, erfaringer og praksis* København: Handelshøjskolens forlag.
- Bonesrønningen, Hans og Strøm, Bjarne (2004). *Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler – Prosjektbeskrivelse og forskningsmessig tilnærming*. SØF.
- Bovim, Hans (1985). Foreldrerett og foreldreforpliktelse. I Kvalbein, Jon (red.). *Foreldrerett og friskolekamp – Festskrift til rektor Hans Bovim på 70-årsdagen 31. mai 1985*. Oslo: Lunde forlag.
- Ekchoff, Torstein og Smith, Eivind (2003). *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Eikås, Magne (1995). Privatskulesektoren i Noreg og Danmark: Omfang og funksjon i dei nasjonale offentlege utdanningssystema. I Klausen, K. K. og Selle, P. (red) *Frivillig organisering i Norden*. Bergen: Tano Forlag.
- Evenshaug, Oddbjørn (1994). Foreldrerett og foreldreforpliktelse. I Berget, T., Kvalbein, J. og Flateby, T. (red.) *"Et privilegium å være lærer!" – Minneskrift for Finn Andersen*. Oslo: Luther Forlag.
- Flateby, Torgeir (1994). Om rettigheter på friskoleområdet i internasjonale konvensjoner og erklæringer som Norge har sluttet seg til. I Berget, T., Kvalbein, J. og Flateby, T. (red.). *"Et privilegium å være lærer!" – Minneskrift for Finn Andersen*. Oslo: Luther Forlag, s. 37 – 43.
- Grendstad, Nils Magnar (1984): *Hva styrer min adferd?* Oslo: Didakta Norsk Forlag A.S.
- Grønmo, Sigmund (1996): Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i Samfunnsforskningen. I *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*, red. Holter, H., Kalleberg, R. s. 73 – 108. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hjelmar, Ulf (red.) (1997). *Etisk regnskab. Verdistyring og resultatmåling* København: Frydenlund/erhverv
- Kalleberg, Ragnvald (1996): Forskningsopplegget og samfunnsforskningenes dobbeltdialog. I *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*, red. Holter, H., Kalleberg, R., s. 26 – 72. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lisland, Birgitte Jordahl (2005). *Friskole – en friskole?* Oslo: Civita AS.
- Myhre, Reidar (1985). De frie skoler – et effektivt bolverk mot monopolisering og ensretting. I Kvalbein, Jon (red.). *Foreldrerett og friskolekamp – Festskrift til rektor Hans Bovim på 70-årsdagen 31. mai 1985*. Oslo: Lunde forlag.
- Myhre, Reidar (1992). *Den norske skoles utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Overå, Oddvar og Bernt, Jan Fridthjof (2001). *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Seiersted, Ivar (1985). Friskolekampen i Stortinget 1955 – 1970. I Kvalbein, Jon (red.). *Foreldrerett og friskolekamp – Festskrift til rektor Hans Bovim på 70-årsdagen 31. mai 1985*. Oslo: Lunde forlag.
- Seiersted, Ivar (1994). Bakgrunnen for og utviklingen av norsk privatskolelovgivning. I Berget, T., Kvalbein, J. og Flateby, T. (red.). *"Et privilegium å være lærer!" – Minneskrift for Finn Andersen*. Oslo: Luther Forlag, s. 57 – 64.
- Selenius, Gunnar (2001). *Fritt brukervalg som strategi for økt effektivitet innen videregående opplæring i Buskerud fylkeskommune*. Prosjektoppgave, BI – Senter for lederutdanning.

Tveiten, Asbjørn (1994). Kyrkjelydskule – offentlig skule – kristen friskule. I Berget, T., Kvalbein, J. og Flateby, T. (red.). "Et privilegium å være lærer!" – Minneskrift for Finn Andersen. Oslo: Luther Forlag, s. 44 – 56.

Tveiten, Asbjørn (2000). *Friskolen – enhets skolens gjøkunge?* Oslo: Lunde Forlag.

Øgård, Morten (2000). New Public Management – markedet som redningsplanke? I Baldersheim, Harald & Rose, Lawrence (red). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* Bergen: Fagbokforlaget.

Offentlige publikasjoner, lover m.v.

St.prp. nr. 1 (2004-2005). *Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterminen 1. januar – 31. desember 2005.* Oslo: Finansdepartementet.

FRSKOL 2003. *Lov om frittstående skolar av 4. juli 2003 nr. 84.* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

FVL 1967. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.* Oslo: Justis- og politidepartementet.

KOML 1992. *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 1995: 18. *Ny lovgivning om opplæring – "... og for øvrig kan man gjøre som man vil".* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

OPPLL 1998. *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæring av 17. juli 1998 nr. 64.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Ot.prp. nr. 33 (2002-2003). *Om lov om frittstående skolar (friskolelova).* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Ot.prp. nr. 64 (2003-2004). *Om lov om endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova).* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Ot.prp. nr. 43 (2005-2006). *Om lov om endringer i Friskoleloven og fagskoleloven.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Ot.prp. nr. 37 (2006-2007). *Om lov om endringer i friskolelova.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Annet

Asplan (2004). *Markedseksponering av kommunale tjenester - omfang og utfordringer.* Tilgjengelig fra: <http://www.asplananalyse.no/Analyse/Markedseksponering%20av%20kommunale%20tjenester%20-%20omfang%20og%20utfordringer.pdf> Sandvika: Asplan Analyse. (Hentet 09.03.2007)

Dagsavisen (2006). *Stoppet friskoleforskning.* Tilgjengelig fra: <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article2433345.ece> Oslo: Dagsavisen (Hentet 13.12.2007)

DIA (2005). Mastergrad i Verdibasert ledelse. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole

FAD (2007). *Fornyning av offentlig sektor.* Tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/Tema/Fornyning_av_offentlig_sektor.html?id=1366 (Hentet 03.04.2007)

FAFO (2001). *Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner.* Tilgjengelig på: <http://www.fafo.no/pub/351.htm> Oslo: FAFO (Hentet 09.03.2007)

FN (1966). *Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.* Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/19981999/Otprp-nr-3-1998-99-/18.html?id=159302> (Hentet 24.04.2007).

FORVPRAKS (2002). <http://www.ks.no/uoddb/details.asp?id=024003> (Hentet 13.03.2007)

KOMFORSK (1996). http://www.ks.n/templates/KS/KS_Page.aspx?id=21762 (Hentet 13.03.2007)

KOMLOV (2005). <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=GenerellArtikkel&cid=>

- 1119339871560&pagename=komlov%2FGenerellArtikkel%2FVis_i_opprinnelig_me
Nypunkt (Hentet 23.03.2007)
- KOMMUNAL RAPPORT (2005). *Opprettet nye klasser for å danke ut de private.*
Tilgjengelig fra: <http://www.kommunal-rapport.no/index.gan?id=127574&subid=0>
(Hentet 04.04.2007)
- KS (2007). *Vedtekter for KS.* Tilgjengelig fra: <http://ks.no/templates/Page.aspx?id=18738>
Oslo: Kommunenes Sentralforbund (Hentet 03.04.2007)
- KS (2006). *Faktaark om konkurranseutsetting av kommunale tjenester.* Tilgjengelig fra:
[http://www.ks.no/templates/KS/KS_Search.aspx?id=2519&search=faktaark&sortby=](http://www.ks.no/templates/KS/KS_Search.aspx?id=2519&search=faktaark&sortby=date&sortdir=)
[ate&sortdir=](http://www.ks.no/templates/KS/KS_Search.aspx?id=2519&search=faktaark&sortby=date&sortdir=) Oslo: Kommunens Sentralforbund. (Hentet 13.12.2007)
- NIFU (2007). *Publikasjoner.* Tilgjengelig fra: [http://www.nifustep.no/norsk/innhold/](http://www.nifustep.no/norsk/innhold/publikasjoner)
[publikasjoner](http://www.nifustep.no/norsk/innhold/publikasjoner) Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning. (Hentet
09.03.2007)
- NIFU-STEP (2005). *Rapport 2/2005. Har frittstående skoler økt segregeringen?
Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler – baselinerapport II:
Elevsammensetningen.* Hentet fra: [http://www.nifustep.no/norsk/publikasjoner/har_](http://www.nifustep.no/norsk/publikasjoner/har_frittstående_grunnskoler_kt_segregeringen)
[frittstående_grunnskoler_](http://www.nifustep.no/norsk/publikasjoner/har_frittstående_grunnskoler_kt_segregeringen)
[kt_segregeringen](http://www.nifustep.no/norsk/publikasjoner/har_frittstående_grunnskoler_kt_segregeringen) Oslo: Norsk institutt for studier av
forskning og utdanning og Senter for innovasjonsforskning. (Hentet 13.12.2006)
- NKS (2005). *Saksbehandlerkurs/Modul 3/Behandling i politiske utvalg.*
Tilgjengelig fra: [http://www2.nks.no/fju/fagansvarlig/atle/ib/modul_3_kommunal_](http://www2.nks.no/fju/fagansvarlig/atle/ib/modul_3_kommunal_sektor/behandlig_i...)
[sektor/behandlig_i...](http://www2.nks.no/fju/fagansvarlig/atle/ib/modul_3_kommunal_sektor/behandlig_i...) Oslo: NKS Fjernundervisning (Hentet 13.10.2006)
- Odelst. (2003). *Referat fra Odelstingets behandling av Lov om frittstående skoler.*
Tilgjengelig fra: [http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikII/ufd/taler/045071-](http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikII/ufd/taler/045071-090030/dok-bu.html)
[090030/dok- bu.html](http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikII/ufd/taler/045071-090030/dok-bu.html) Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet. (Hentet
21.11.2006)
- PISA (2004). *PISA 2003 med få ord.* Tilgjengelig fra: [http://www.pisa.no/pdf/](http://www.pisa.no/pdf/kortrapport_2003.pdf)
[kortrapport_2003.pdf](http://www.pisa.no/pdf/kortrapport_2003.pdf) Oslo: Universitetet i Oslo (Hentet 09.03.2007)
- Statskonsult (2006). *Rapport 2006:11. Strategier og planer for innovasjon og fornyelse i
offentlig sektor.* Tilgjengelig fra: [http://www.statskonsult.no/publik/rapporter/](http://www.statskonsult.no/publik/rapporter/2006/2006-11.htm)
[2006/2006-11.htm](http://www.statskonsult.no/publik/rapporter/2006/2006-11.htm) Oslo: Statskonsult (Hentet 09.01.2007)
- SØF (2006). *SØF-rapport nr. 05/06. Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny
lov og frittstående videregående skoler under gammel lov.* Tilgjengelig fra:
http://www.sof.ntnu.no/SOF_R_0506.pdf Senter for økonomisk forskning AS (Hentet
13.12.2006)
- TIMSS (2003). *TIMSS 2003 med få ord.* Tilgjengelig fra: [http://www.timss.no/rapport2003/](http://www.timss.no/rapport2003/Kortrapport_2003.pdf)
[Kortrapport_2003.pdf](http://www.timss.no/rapport2003/Kortrapport_2003.pdf) Oslo: Universitetet i Oslo (Hentet 09.03.2007)
- UFD (2003). *Skolen vet best! Situasjonsbeskrivelse av grunnopplæringen.* Tilgjengelig fra:
[http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ufd/rap/2003/0069/ddd/pdfv/182763-](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ufd/rap/2003/0069/ddd/pdfv/182763-svb_versjon_2_juni_2003.pdf)
[svb_versjon_2_juni_2003.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ufd/rap/2003/0069/ddd/pdfv/182763-svb_versjon_2_juni_2003.pdf) Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet (Hentet
november 2006)
- UFD (2005). *Tolkning av Friskoleloven § 2-2.* Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/en/](http://www.regjeringen.no/en/ministries/kd/Documents/andre/brev/utvalgte_brev/2005/TOLKNING-AV-FRISKOLELOVEN-22.html?id=91454)
[ministries/kd/Documents/andre/brev/utvalgte_brev/2005/TOLKNING-AV-](http://www.regjeringen.no/en/ministries/kd/Documents/andre/brev/utvalgte_brev/2005/TOLKNING-AV-FRISKOLELOVEN-22.html?id=91454)
[FRISKOLELOVEN-22.html?id=91454](http://www.regjeringen.no/en/ministries/kd/Documents/andre/brev/utvalgte_brev/2005/TOLKNING-AV-FRISKOLELOVEN-22.html?id=91454) Oslo: Utdannings- og
forskningsdepartementet (Hentet 21.11.2006)
- Utd.dir.1 – Utdanningsdirektoratet. 2004/2005. Høringsbrev til alle vertsfylker
- Utd.dir.2 – Utdanningsdirektoratet. 2005. Svarebrev til alle søkere på søknad om å opprette
videregående friskoler
- Vårt Land (2006). Referert i Stortingets spørretime 04.12.2006 [http://epos.stortinget.no](http://epos.stortinget.no/SpmDetalj.aspx?id=35870)
[/SpmDetalj.aspx?id=35870](http://epos.stortinget.no/SpmDetalj.aspx?id=35870) (Hentet 19.03.2007)

LINKER TIL FYLKESKOMMUNENES SAKSUTREDNINGER OM HØRINGSUTTALELSER TIL SØKNADER OM Å OPPRETTE VIDEREGÅENDE FRISKOLER

Østfold fylkeskommune:

<http://www.ostfold-f.kommune.no/upload/case/ftsak18-2005.doc>

Hedmark fylkeskommune (1 dokument, behandlet i fylkesrådet 14.03.2005, sak 43/05):

http://www.hedmark.org/dt_saker.aspx?m=37

Oppland fylkeskommune (1 dokument, behandlet i fylkesutvalget 08.03.2005, sak 20/05):

<http://www.oppland.no/dlkfi/default.asp>

Oslo kommune (4 dokumenter, se vedlegg til sak 25/05 i Kultur og utdanningskomiteen):

<http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/>

Akershus fylkeskommune:

<http://overtyre.akershus-f.kommune.no/k2000/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256DF10038D82BC1256FB20032A886?opendocument&frame=yes>

<http://overtyre.akershus-f.kommune.no/k2000/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256DF10038D82BC1256FB200329AA3?opendocument&frame=yes>

Buskerud fylkeskommune (3 dokumenter, i fylkestingets møte 10.03.2005, sak 13, 14 og 15/05):

<http://www.bfk.no/Modules/utvalg.aspx>

Vestfold fylkeskommune (1 dokument, behandlet i hovedutvalg for utdanning 07.02.2005, sak 03/05):

<http://sak.vfk.no/dlkomm/default.asp>

Telemark fylkeskommune:

[http://www.telemark-fk.no/itf-tfk/add/kngk2000.nsf/WebByUNID/674903EBD75F823EC1256F9E00421A99/\\$file/05000002.DOC?OpenElement](http://www.telemark-fk.no/itf-tfk/add/kngk2000.nsf/WebByUNID/674903EBD75F823EC1256F9E00421A99/$file/05000002.DOC?OpenElement)

[http://www.telemark-fk.no/itf-tfk/add/kngk2000.nsf/WebByUNID/27CDA9A31B0D614BC1256F9E00421ACE/\\$file/05000221.DOC?OpenElement](http://www.telemark-fk.no/itf-tfk/add/kngk2000.nsf/WebByUNID/27CDA9A31B0D614BC1256F9E00421ACE/$file/05000221.DOC?OpenElement)

[http://www.telemark-fk.no/itf-tfk/add/kngk2000.nsf/WebByUNID/F28F171961782BAFC1256F9E00421AF0/\\$file/05000190.DOC?OpenElement](http://www.telemark-fk.no/itf-tfk/add/kngk2000.nsf/WebByUNID/F28F171961782BAFC1256F9E00421AF0/$file/05000190.DOC?OpenElement)

Aust-Agder fylkeskommune:

<http://www.aa-f.kommune.no/?pageid=7534&pubid=5508>

Vest-Agder Fylkeskommune:

http://159.81.252.8/komint_filer/VAFK/2005/FU/2005001978-1.Doc

Rogaland fylkeskommune (5 dokumenter, behandlet i fylkesutvalgets møte 15.03.2005, sak 56 – 60/05): <http://152.93.253.10/innsyn2/index.php?cmd=mote%20Fylkesutvalget.15.3.05>

Hordaland fylkeskommune (1 dokument, behandlet i fylkesutvalget 27.01.2005, sak 7/05): <http://polsak.igest.no/>

Møre og Romsdal fylke (2 dokumenter, behandlet i utdanningsutvalet 10.02.2005, sak 2 og 3/05) :
<http://www.mrfylke.no/mbok.aspx?m=22664&type=7>

Sør-Trøndelag fylkeskommune (1 dokument, behandlet i fylkesutvalget 03.03.2005, sak 41/05):
http://www.stfk.no/Politikk_og_demokrati/Politiske_organer/Fylkesutvalget/Moter_2005/

Troms fylkeskommune (1 dokument, behandlet av fylkestinget 22.02.2005, sak 09/05):
<http://www.troms-f.kommune.no/default.aspx?subcat=267>

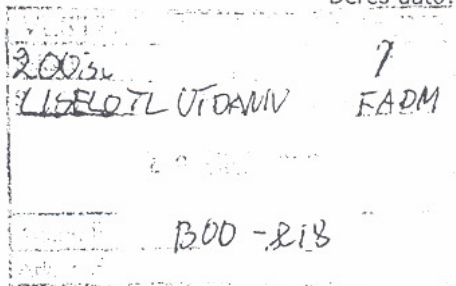


Vår saksbehandler: Mare Erdis
Direkte tlf: 23 30 13 54
E-post: me@utdanningsdirektoratet.no

Vår dato:
15.12.2004
Deres dato:

Vår referanse:
2004/2680
Deres referanse:

Vestfold fylkeskommune
Svend Foyns gt 9
3126 Tønsberg



Akademiet Drammen - søknad om godkjenning etter friskoleloven - anmodning om uttalelse

Utdanningsdirektoratet viser til søknad om godkjenning etter friskoleloven datert 30.11.04.

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 vesentlege negative konsekvensar for vertsfylket. Vertsfylket skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka. [...]"

I forarbeidene til friskoleloven (Ot.prp. nr. 64 2003-2004) framgår det blant annet at:

"Departementet mener at fylkeskommunen fortsatt skal ha det overordnede ansvaret for videregående opplæring slik det er lovfestet i opplæringsloven § 13-3. Fylkeskommunen må kunne ha et bredt spekter av opplæringstilbud som ivaretar hensynet til blant annet samfunnets behov.

Gjeldende bestemmelse om fylkeskommunens uttalerett ved søknader om godkjenning av en frittstående videregående skole foreslås derfor videreført.

[...]

Departementet mener at en bestemmelse om at retten til godkjenning ikke gjelder dersom etablering av en frittstående videregående skole vil medføre vesentlige negative konsekvenser for vertsfylket eller for samfunnet totalt, vil ivareta begge disse hensynene. Departementet vil også legge vekt på at bestemmelsene for godkjenning av videregående skoler og grunnskoler bygger på de samme vurderingene. Dette omfatter bl.a. spørsmålet om etablering av en friskole vil medføre en urimelig kostnadskrevende skolestruktur, selv etter at nødvendige tilpasninger er gjort fra kommunens eller fylkeskommunens side. Etter som det er forskjeller mellom grunnskole og videregående opplæring, vil spørsmålet om hva som er vesentlig negative konsekvenser kunne være ulikt for grunnskoler og videregående skoler. I det siste tilfellet må man også ta hensyn til kostnadsforskjellen mellom ulike videregående opplæringstilbud.

Dersom etableringen av en frittstående videregående skole for eksempel innebærer at enkelte opplæringstilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning, vil dette kunne regnes som en vesentlig negativ konsekvens. Dersom fylkeskommunens og friskolens tilbud samlet sett blir så stort at det ikke er mulig å få skaffet læreplasser, vil dette også kunne tale mot etablering av en frittstående videregående skole.

Dersom departementet skal kunne bygge på uttalelsen fra fylkeskommunen om de konsekvenser en godkjenning vil få, må fylkeskommunen dokumentere sine påstander om vesentlige negative konsekvenser."

Etter friskoleloven § 2-2 andre ledd ber vi om uttalelse fra Vestfold fylkeskommune. Vi ber om at uttalelsen er direktoratet i hende så snart som mulig og senest innen 15. mars.

Med vennlig hilsen


Mare Erdis
rådgiver


Johanne Fjellestad
første konsulent

Vedlegg: Søknad fra Akademiet Drammen

Kopi: Fylkesmannen i Vestfold
UtdanningsPartner v/ Jørgen Ofstad

Fylkeskommune:		Skole:		Anbefaling:	
Holder fylkeskommunens saksutredninger i forbindelse med høringsuttalelser til søknader om etablering av videregående friskoler en standard som kan forventes for denne type saksutredning?					
Hvilke vesentlige negative konsekvenser av etablering av friskoler er fokusert?	Spesifisering	Konsekvenser	Konsekvenser for hvem?	Vurdert etter nødvendige tilpasninger? Er konkrete vurderinger gjort?	Vesentlige? Tatt med i forslag til vedt? Eksplisitt uttrykt?
					Dokumentert?
I hvilken grad er brukerperspektivet ivare tatt i saksutredningen?	Er brukernes ønsker og behov vurdert?			Refereres det til brukerundersøkelser?	
I hvilken grad reflekteres friskolelovens intensjoner og andre verdier og holdninger i saksutredningen?	Menneskerettighetsaspektet/valgfrihet?		Konkurranseaspektet/kvalitetsutvikling?		Andre verdier og holdninger
I hvilken grad følger saksutredningene anbefalt oppbygging av saker til politisk behandling?	Alternative løsninger/vurderinger		Vurdering av alternativer		Annet
I hvilken grad er saksutredningen preget av ideologiske eller rent politiske utsagn?	I liten grad	I noen grad	I stor grad		
Annet:					