

Høringsnotat – forslag til endringer i privatskoleloven (”ny friskolelov”)

1. Bakgrunn

1.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger i høringsnotatet frem forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

Høringsnotatet inneholder følgende:

- Lovens tittel (kap. 2)
- Godkjenningsordningen (kap. 3)
- Krav til innhold og vurdering (kap. 4)
- Kompetansekraft for undervisningspersonalet (kap. 5)
- Inntak av elever (kap. 6)
- Inntak av voksne (kap. 7)
- Reguleringen av private skoler som tilbyr videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett (toppidrettsgymnas) (kap. 8)
- Kompletterende undervisning (kap. 9)
- Skolevirksomhet, bruken av skolepenger og statstilskudd, tilsyn, reaksjonsformer mv. (kap. 10)
- Innføring av karantenebestemmelse (kap. 11)
- Rammebetingelser for godkjente skoler (kap. 12)

1.2 Behovet for endringer

De aller fleste elevene i Norge går i offentlige skoler. Bare 3 prosent av grunnskoleelevene og vel 7 prosent av elevene i videregående skole går i private skoler. Også i fremtiden vil det store flertall av norske elever gå i offentlige skole. Regjeringens viktigste jobb på kunnskapsfeltet er derfor å styrke den offentlige skolen. Samtidig er Regjeringen opptatt av å sikre den enkeltes rett til å velge mellom forskjellige skoler.

Det er en menneskerett å kunne velge alternative skoler for sine barn. I denne sammenheng vises det til FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven av 1999 § 2 annet og tredje ledd. I artikkel 13-3 i FN-konvensjonen slås forelderretten fast:

”Konvensjonspartene forplikter seg til å respektere foreldres og, når det er aktuelt, vergers frihet til å velge andre skoler for sine barn enn dem som er opprettet av offentlige myndigheter, forutsatt at skolene oppfyller eventuelle minstekrav til undervisningen fastsatt eller godkjent av staten, og til å sikre sine barn en religiøs og moralsk undervisning i samsvar med deres egen overbevisning.”

Dagens privatskolelov kom i 2007. Utviklingen i de årene som er gått siden loven ble vedtatt, har vist at flere av godkjenningsgrunnlagene er under press. Ny lovforståelse har medført at grunnlaget religiøse skoler også åpner for godkjenning av skoler på grunnlag av andre livssyn

enn religiøse, f.eks. et sekulært humanistisk livssyn. Samtidig har flere aktører vist interesse for å kunne etablere skoler som ikke faller inn under dagens grunnlag, slik som realfagsgymnas, private yrkesfagskoler o.a. På bakgrunn av disse erfaringene er det etter regjeringens syn på tide med en gjennomgang av gjeldende lov.

Regjeringens utgangspunkt for arbeidet med ny friskolelov er at flere offentlig finansierte friskoler kan bidra til økt mangfold og læring mellom skoler. Offentlig finansierte friskoler bidrar også til å sikre den enkeltes reelle mulighet til å velge en privat skole. En godkjent friskole (privatskole etter gjeldende lov) må oppfylle en rekke krav til innhold og kvalitet. Skolens læreplan skal være ”jevngod” med den som gjelder for offentlige skoler, og gi elevene en opplæring som i art og nivå svarer til de kunnskapene og ferdighetene som formidles i offentlig skole. Slik sikres også elevenes muligheter til overgang fra godkjent friskole til offentlig skole eller motsatt. Friskoler skal være åpne for alle som fyller vilkårene for inntak i offentlige skoler. Inntaket av elever i godkjente friskoler skal være ikke-diskriminerende og saklig begrunnet i skolens inntaksreglement.

Godkjente friskoler mottar offentlig støtte som utgjør rundt 85 prosent av driftskostnadene i offentlige skoler, og de kan kun ta skolepenger begrenset oppad til om lag 15 prosent av driftskostnadene i den offentlige skolen. I friskoler er det forbudt å ta ut noen former for åpent eller skjult utbytte.

Godkjente friskoler er underlagt en streng offentlig regulering. Dersom en friskole bryter reglene, risikerer den ulike sanksjoner – i de mest alvorlige tilfellene inndragning av godkjenningen. Godkjente friskoler må skilles fra andre private skoler. Det vises her til at opplæringsloven § 2-12 gir rett til godkjenning av private grunnskoler som oppfyller fastsatte minstekrav. Grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12 mottar ikke offentlig tilskudd til driften og er underlagt mindre regulering enn friskolene. Private videregående skoler kan etableres uten godkjenning.

Verken grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12 eller private videregående skoler opprettet i medhold av den frie etableringsretten har begrensninger på hvor mye de kan kreve i skolepenger. Skolene kan drive på kommersielt grunnlag, og eierne har adgang til å ta utbytte.

Etter Regjeringens syn bør flest mulig av de private skolene være godkjente friskoler med offentlig støtte, lave skolepenger og lovfestede krav til innhold og kvalitet.

Regjeringen har som målsetting å lage en ny friskolelov som kan samle bred støtte og stå seg over tid. Slik kan det sikres forutsigbare rammebetingelser for eksisterende og nye skoler. Regjeringen vil av denne grunn ikke følge opp punktet i regjeringserklæringen om å oppheve kravet til formål (godkjenningsgrunnlag). I stedet foreslås å tilføye to ny godkjenningsgrunnlag, *videregående yrkesfagskoler* og *profilskoler*, i lovens § 2-1 andre ledd, jf. kap. 3 nedenfor. Forslaget vil legge til rette for at det kan opprettes nye friskoler innenfor de angitte grunnlagene. Slik vil flere som mener å ha noe å tilføre skolesystemet få anledning til dette.

I forslaget til ny friskolelov tydeliggjøres friskolenes handlingsrom og muligheter til å være reelle alternativer til den offentlige skolen, jf. kap. 4 i høringsnotatet. Departementet ber blant annet om høringsinstansens syn på om det bør åpnes for at friskoler skal kunne tilby yrkesfagopplæring etter alternative gjennomføringsmodeller (vekslingsmodeller).

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om private skoler som tilbyr yrkesfaglig opplæring skal gis anledning til å tilby Vg3 i skole for elever som ikke får tilbud om læreplass, eventuelt om et slikt tilbud bare bør gjelde for skoler som gir videregående opplæring i små og verneverdige håndverksfag.

Punktet i Sundvolden-erklæringen om at regjeringen vil legge til rette for internasjonale skoler og IB i Norge følges opp med to konkrete forslag. For det første foreslås det at IB-skoler i Norge kan godkjennes og få tilskudd til å gi opplæring i tråd med den foretrukne modellen til International Baccalaureate Organization (IBO), herunder godkjenning for et ellefte år på grunnskolenivå, jf. kap. 4. For det annet foreslås det å klargjøre at alle godkjente friskoler kan holde av et begrenset antall elevplasser til søkere fra skolens hovedmålgruppe som søker inntak etter hovedinntaket, jf. kap. 6. Klargjøringen vil ha særlig aktualitet for skoler godkjent på internasjonalt grunnlag.

Vilkårene for godkjenning av private skoler med rett til statstilskudd er endret flere ganger de siste årene. Felles for de ulike privatskolelovene har likevel vært forbudet mot å utbetale utbytte til eierne. Departementet vil videreføre og tydeliggjøre utbytteforbudet, og legger i kap. 10 i høringsnotatet frem flere forslag som blant annet bygger på erfaringer fra tilsynet med private skoler. Det understrekes at drift av skole etter loven ikke skal være forretningsvirksomhet. Formålet med loven er å legge til rette for mangfold og skoleutvikling.

Regjeringen foreslår å gjeninnføre begrepet frittstående skoler (friskoler), jf. kap. 2. Begrepet friskoler viser til skoler som er i privat eie og som er godkjent med rett til statstilskudd etter loven. I høringsnotatet benyttes gjennomgående begrepene frittstående skole og friskole i stedet for begrepene private skoler med rett til statstilskudd.

1.3 Ordninger i andre land

De nordiske frittstående skolene i tall

I 1990 var frittstående skoler omtrent like utbredt i Norge og Sverige, med om lag 1 prosent av elevene i grunnskolen. I Danmark var det på samme tid om lag 10 prosent av elevene som gikk i friskoler. Veksten av friskoler i Sverige fikk et oppsving i 1992 ved gjennomføringen av en friskolereform som bl.a. innebar fullfinansiering av plasser i frittstående skoler. I dag er andelen norske elever i private skoler om lag 5 prosent (3 prosent på grunnskole og 7 prosent av elevene på videregående trinn), mens andelen elever i Sverige har økt til drøye 16 prosent. I Danmark har andelen økt til 15 prosent i samme periode.

I Finland gikk færre enn 3 prosent av elevene i private grunnskoler i 2009, og om lag 8 prosent av elevene i videregående opplæring. På Island spiller privatskoler en liten rolle i skolesystemet, og i underkant av 1 prosent av elevene går i private skoler. I alle de nordiske landene har de frittstående skolene gjennomgående færre elever enn de offentlige. På grunn av ulike utdanningssystemer er det mindre relevant å sammenligne utviklingen av friskoler på videregående trinn.

Sverige og Danmark

Sverige har siden begynnelsen av 1990-tallet hatt et svært liberalt friskolesystem. I Sverige er det også fritt skolevalg mellom offentlige skoler. Friskolene er hovedsakelig et byfenomen, tre av fem frittstående skoler ligger i storbylänen Stockholm, Skåne og Västra Götaland.

Verken svenske eller danske myndigheter krever at frittstående skoler skal ha et bestemt formål. I Sverige har de likevel kategorisert grunnskolene:

- Allmenn dvs. at skolene følger offentlig godkjente læreplaner
- Spesiell pedagogikk, f.eks. steiner og montessori
- Konfesjonelle skoler, f.eks. kristne og muslimske
- Språklig/etnisk, f.eks. skoler som har undervisning i finsk
- Spesiell emneprofil
- Internasjonale
- Riksinternat
- Andre

Seks av syv frittstående skoler har allment grunnlag, én av syv har et annet grunnlag, f.eks. Steinerpedagogikk. Svenske friskoler på grunnskolenivå kan ikke velge sine elever selv, f.eks. ved karakteropptak. Ved oversøkning gjelder kriterier som geografisk plassering, søskenmoderasjon og køtid.

De fleste frittstående grunnskoler i Danmark startes på initiativ av en foreldregruppe som vil utforme et alternativ til den kommunale skolen. De frittstående skolene i Danmark har dermed ganske ulike pedagogiske, religiøse eller ideologiske retninger. Skolene avgjør selv hvilke elever de vil ta inn. På videregående nivå drives skolene av staten, og det er relativt få frittstående skoler. De frie grunnskolene i Danmark består hovedsakelig av:

- Små ”grundtvigianske” skoler i rurale områder
- Akademisk orienterte skoler på ungdomstrinnet
- Religiøse skoler
- Progressive frie skoler
- Skoler baserte på alternativ pedagogikk, f. eks steiner
- Tyske minoritetsskoler

Finansiering

I Sverige er de frie grunnskolene fullfinansiert med offentlige midler, et system med stykkprisfinansiering basert på gjennomsnittskostnaden for en skoleplass i den offentlige skolen i kommunen. I motsetning til i Danmark og Norge, er det ikke lov å ta skolepenger. Et annet viktig punkt hvor det svenske systemet skiller seg fra det norske og danske, er at det i Sverige er lov å ta utbytte på skoledrift. De frittstående skolene i Sverige har en samlet omsetning på om lag 20 mrd. SEK årlig.

Danmark har lang tradisjon for offentlig støtte til private skoler, og finansieringen av de frie grunnskolene skjer i stor grad med offentlige midler, som utgjør i overkant av 70 prosent, resten dekkes ved skolepenger. Nivået fastsettes av Folketinget. I tillegg gis det offentlige midler til SFO, spesialundervisning med mer. Kommunene hvor skolene ligger kan også bidra med støtte, f.eks. til skolebygg.

Godkjenning og tilsyn

I Sverige må en friskole, etter anbefaling fra kommunen, godkjennes av Skolinspektionen for å få starte opp. Skolinspektionen fører også tilsyn med de frittstående skolene i Sverige.

I Danmark kan frie grunnskoler etableres uten særskilt godkjenning dersom de fyller kravene i loven, men det kreves godkjenning for å motta statstilskudd. Det er Institusjonsstyrelsen i Undervisningsministeriet som vurderer om en privat skole oppfyller kravene i loven.

Begrensinger, som at skolene skal være selveiende, gjør at det i Danmark ikke forekommer kjeder eller konsernlignende skoler. Nettverkssamarbeid forekommer imidlertid mellom visse skoler. Kommunene er ansvarlige for at alle undervisningspliktige elever i kommunen blir skrevet inn i folkeskolen, eller får undervisning på annen måte.

2. Lovens tittel

2.1 Bakgrunn

Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) innførte begrepet frittstående skole (forkortet friskole). Dette fulgte av lovens § 1-2 andre ledd:

”Frittstående skolar er skolar som er i privat eige, og som blir godkjende etter denne lova [..]”

Ved lov 29 juni 2007 nr. 92 ble tittelen på loven endret til lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova). Skoler godkjent etter gjeldende lov omtales som private skoler.

2.2 Gjeldende rett

Tittelen på gjeldende lov er lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova).

2.3 Departementets vurderinger

Departementet ønsker å gjeninnføre begrepene friskoleloven og friskoler. Begrepet friskoler vil vise til skoler som er i privat eie og som er godkjent med rett til statstilskudd etter friskoleloven.

Etter departementets vurdering vil gjeninnføringen av begrepet friskole kunne bidra til en ryddigere terminologi i omtalen av private skoler:

Private grunnskoler som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12 skal fremdeles benevnes *private grunnskoler* da disse ikke er offentlig finansierte og kan drive sin virksomhet på kommersielt grunnlag.

På videregående skoles nivå er det fri etableringsrett, og skoler som driver sin virksomhet i kraft av denne betegnes *private videregående skoler*. Private skoler kan selv velge hvilke elever de vil ta inn og hvor høye skolepengene skal være. Ved disse skolene har eierene full anledning til å ta utbytte av virksomheten.

En *friskole* vil på den annen side være en skole som oppfyller en rekke krav til innhold og kvalitet, og som er godkjent etter friskoleloven. Skolen mottar offentlig støtte som utgjør rundt 85 prosent av driftskostnadene i offentlige skoler, og den kan kun ta skolepenger begrenset oppad til om lag 15 prosent av driftskostnadene i den offentlige skolen. I friskoler er det forbudt å ta ut noen former for åpent eller skjult utbytte.

2.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at tittelen på loven blir endret til lov om frittstående skolar (friskolelova). Som følge av dette foreslår departementet også endringer i §§ 1-1, 1-2, og 2-1 og 3-5.

2.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å endre tittelen på loven og betegnelsen på skoler godkjent etter loven forventes ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser for private. For forvaltningen vil navneskiftet medføre at også forskriftene til privatskoleloven må endre ordlyd. Også informasjons- og veiledingsmateriale må omarbeides. De administrative eller økonomiske kostnadene knyttet til dette vil ikke være vesentlige, og vil bli dekket innenfor gjeldende rammer.

2.6 Lovforslag

Ny tittel på loven skal lyde:

Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova).

Uttrykket "private skolar" i § 1-1 første ledd endres til "*frittstående skolar*".

Uttrykkene "private grunnskolar" og "private vidaregåande skolar" i § 1-2 første ledd endres til "*frittstående grunnskolar*" og "*frittstående vidaregåande skolar*".

Uttrykket "private skolar" i § 2-1 første ledd første punktum og § 2-1 syvende ledd endres til "*frittstående skolar*."

Uttrykket "private skolar" i § 3-5 femte ledd første og annet punktum endres til "*frittstående skolar*."

2.7 Merknader til lovforslaget

Forslaget innebærer at tittelen på loven endres til lov om frittstående skolar (friskolelova), og at skoler som er godkjent etter loven betegnes frittstående skoler (friskoler). Forslaget innebærer videre at uttrykket "private skolar" endres til "frittstående skolar" flere steder i loven.

3. Godkjenningsordningen

3.1 Bakgrunn

I regjeringserklæringen heter det at:

”Regjeringen vil åpne for at flere kan drive offentlig finansierte friskoler, og gjeninnføre en lov om frittstående skoler der kravet til formål erstattes med krav til innhold og kvalitet. Skoler som oppfyller vilkårene skal ha rett til godkjenning, med mindre en helhetsvurdering tilsier at godkjenning vil gi negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet. Regjeringen vil vurdere kapitaltilskudd til etablerte friskoler for oppgradering av eldre bygningsmasse. Friskoler skal ikke kunne betale utbytte til eierne.”

3.2 Gjeldende rett

Privatskoleloven § 2-1 Godkjenning av skolar lyder:

”Departementet kan godkjenne private skolar og driftsendringar ved godkjende private skolar. Departementet kan godkjenne at ein grunnskole flyttar verksemda si til ein annan kommune eller at ein vidaregåande skole flyttar verksemda si til ein annan fylkeskommune. Vertskommunen eller vertsfylket skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka, og kan klage på departementet sitt vedtak. Godkjende skolar har rett til statstilskot etter § 6-1 og til å drive verksemd etter lova.

Skolane skal drive verksemda si på følgjande grunnlag:

- a) religiøst*
- b) anerkjend pedagogisk retning*
- c) internasjonalt*
- d) særskilt tilrettelagd vidaregåande opplæring i kombinasjon med toppidrett*
- e) norsk grunnskoleopplæring i utlandet*
- f) særskilt tilrettelagd opplæring for funksjonshemma*
- g) vidaregåande opplæring i små og verneverdige handverksfag.*

Departementet kan i særskilde tilfelle gi godkjenning til private skolar som ikkje fyller kravet om grunnlag i andre ledd.

Opplæringa skal vere på norsk eller samisk. Dette kravet gjeld likevel ikkje internasjonale skolar. Viktige dokument om verksemda etter lova skal i alle høve vere tilgjengelege på norsk eller samisk.

Godkjenninga fell bort dersom ein skole ikkje startar opp verksemda si etter lova i løpet av tre skoleår etter at godkjenning vart gitt. Det same gjeld om drifta etter lova blir nedlagd.

Krava i andre ledd om eit særskilt grunnlag gjeld likevel ikkje allereie godkjende skolar som var i drift innan utgangen av 2007. Departementet kan berre godkjenne nødvendige driftsendringar ved skolar som ikkje oppfyller krava i andre ledd.

Departementet kan i forskrift fastsetje fristar i samband med søknader om godkjenning av private skolar.”

I forarbeidene til lovens § 2-1 første ledd, Ot.prp.nr.37 (2006-2007), heter det blant annet:

”Første ledd første punktum inneber at det ikkje ligg føre rett til godkjenning etter lova, men at departementet etter ei skjønnsmessig vurdering kan godkjenne nye skolar og driftsendringar ved allereie eksisterande skolar. Den skjønnsmessige vurderinga bør mellom anna byggje på kva konsekvensar godkjenninga vil få for den offentlege skolestrukturen, på skolefaglege omsyn, behovet for skolen og budsjettmessige omsyn. Ei skjønnsmessig opning for å godkjenne nye skolar og driftsendringar gir departementet høve til å stille vilkår for godkjenninga i den enkelte saka.”

Etter gjeldende rett skal vertskommunen eller vertsfylket uttale seg før departementet gjør vedtak om godkjenning av nye skoler, om driftsendringer ved allerede etablerte skoler, om flytting av en grunnskole til en annen kommune eller om flytting av en videregående skole til en annen fylkeskommune. Vertskommunen eller vertsfylket kan også klage på departementets vedtak. Fra Ot.prp. nr. 37 (2006-2007) gjengis:

”Departementet foreslår at det etter privatskoleloven § 2-1 ikke skal foreligge en rett til godkjenning og tilskudd etter loven, men at departementet gis en skjønnsmessig adgang til å godkjenne nye skoler og driftsendringer. Dette var også ordningen etter den tidligere privatskoleloven, dvs. før 1. oktober 2003. Departementet foreslår at den skjønnsmessige vurderingen bl.a. bør byggje på hvilke konsekvenser en godkjenning vil få for den offentlige skolestrukturen, skolefaglige hensyn, behovet for skolen og budsjettmessige hensyn. (...)

Ved vurderingen av hvilke konsekvenser en godkjenning vil få for den offentlige skolestrukturen, vil det kunne være relevant å legge vekt på uttalelsen fra vertskommunen eller vertsfylket. Skjønnstemaet ”vesentlige negative konsekvenser” foreslås ikke videreført, jf. at det ikke foreslås en rett til godkjenning. Dette innebærer at departementet kan avslå en søknad om godkjenning også der det ikke foreligger vesentlige negative konsekvenser for vertskommunen eller vertsfylket. Videre vises det til at en søknad etter forslaget også kan avslås av andre grunner, jf. ovenfor.”

I Innst. O. nr. 88 (2006-2007) uttalte flertallet i komiteen blant annet:

”Flertallet forutsetter at skoler gis godkjenning når det søkes innenfor det fastlagte godkjenningsgrunnlaget, og øvrige krav i loven. Departementet skal likevel kunne ta hensyn til den offentlige skolestrukturen, behovet for skolen og vurdere seriøsiteten til søkeren. Flertallet har merket seg at uttalelsen fra vertskommunen eller vertsfylket ikke skal være avgjørende for om en søknad skal innvilges eller ikke. Det er lovens mening å legge til rette for alternative skoler. Flertallet mener at et nei til en søknad ikke kan begrunnes med budsjettsituasjonen.”

Bestemmelsens tredje ledd er ny og trådte i kraft 20. juni 2014. Det er en smal unntaksbestemmelse som bare vil være aktuell i et fåtall tilfeller. Dispensasjon vil bare bli gitt der den omsøkte skolen har et pedagogisk tilbud eller en organisering av undervisningen som er nyskapende i forhold til eksisterende offentlige og private skoler. Søknader om dispensasjon vil bli gitt en helhetlig vurdering. Godkjenning etter dispensasjonsbestemmelsen vil ikke bli gitt dersom den aktuelle vertskommune eller vertsfylket går imot en slik godkjenning. Departementet viser for øvrig til Prop. 75 L (2013-2014) og Innst. 232 L(2013-2014).

3.3 Departementets vurderinger

Kravene til grunnlag

I regjeringserklæringen er det et uttalt mål at kravene til grunnlag for å kunne bli godkjent som friskole med rett til statstilskudd skal oppheves. Dette har sitt grunnlag i at Regjeringens syn om at flere offentlig finansierte friskoler kan bidra til økt mangfold og læring mellom skoler. Samtidig ønsker Regjeringen å lage en ny friskolelov som kan samle bred støtte og stå seg over tid, slik at det sikres forutsigbare rammebetingelser for eksisterende og nye friskoler. For å ivareta disse hensynene på best mulig måte, foreslår departementet at det fortsatt skal være krav til grunnlag for å få godkjenning som friskole. Departementet foreslår at de kravene til grunnlag som følger av loven i dag videreføres, og suppleres med to nye grunnlag.

Midlertidig dispensasjonsbestemmelse

I Prop 75 L (2013-2014) åpnet departementet for at det gjennom en midlertidig dispensasjonshjemmel kan godkjennes skoler som ikke fyller kravene til grunnlag i dagens lov. Dispensasjonshjemmelen åpner for å godkjenne skoler som har et pedagogisk tilbud eller en organisering av undervisningen som er nyskapende i forhold til eksisterende offentlige og private skoler. I proposisjonen ble yrkesfagskoler og realfagsgymnas nevnt som eksempler på skoler som kunne få godkjenning med hjemmel i dispensasjonsbestemmelsen. I dette høringsforslaget videreføres ikke den midlertidige dispensasjonshjemmelen. Det ble lagt som en forutsetning at denne hjemmelen bare skulle virke inntil ny lov er på plass.

Intensjonen med dagens dispensasjonshjemmel er å åpne for økt mangfold ved å kunne godkjenne skoler som ønsker å tilby et annet pedagogisk tilbud eller en annen organisering av opplæringstilbudet enn det som finnes i den offentlige skolen. For å sikre at denne intensjonen blir videreført i friskoleloven, foreslår vi at det innføres nye grunnlag i tillegg til de eksisterende. Av de åtte søknadene som er kommet til Utdanningsdirektoratet med hjemmel i lovens § 2-1 tredje ledd, er det tre søknader om godkjenning av realfagsgymnas, tre søknader om godkjenning av toppidrettsungdomsskoler, én søknad om godkjenning av yrkesfagskole og én søknad om godkjenning av et kombinert realfags- og yrkesfaggymnas. Disse søknadene ligger nå til behandling i direktoratet, og vedtak vil bli gjort senest innen 1. april 2015. Skoler som blir godkjent vil kunne starte opp høsten 2015.

Forslag om nytt grunnlag – videregående opplæring i yrkesfag

Departementet ønsker å åpne for at det kan godkjennes videregående yrkesfagskoler også når den midlertidige dispensasjonshjemmelen oppheves, da dette etter departementets syn er viktige og gode supplementter til det offentlige opplæringstilbudet.

Den norske fag- og yrkesopplæringen bygger på et tett samarbeid mellom arbeidslivets parter og utdanningsmyndighetene, både på sentralt og lokalt nivå. Trepertssamarbeidet som er hjemlet i opplæringsloven §§ 12-1 til 12-4, er avgjørende for en god fag- og yrkesopplæring. Etter departementets vurdering er imidlertid ikke trepartssamarbeidet til hinder for at også frittstående skoler kan tilby yrkesfaglig opplæring og på denne måten bidra til et løft for yrkesfagene.

Departementet vil peke på at fag- og yrkesopplæringen har særlige utfordringer, og at vi står i fare for ikke å rekruttere nok kompetent arbeidskraft til arbeidslivet. En av utfordringene er dimensjonering av opplæringstilbudene; at tilbudet samsvarer med arbeidslivets behov. Departementet viser i denne sammenheng til at fylkeskommunen etter opplæringsloven § 13-3 har ansvaret for å planlegge og bygge ut videregående opplæring med hensyn til blant annet

nasjonale mål, søkeres ønsker og behovet samfunnet har for videregående opplæring. Departementet viser til prinsippet i forvaltningsloven § 17 om at saken skal være så godt opplyst som mulig før det blir gjort vedtak. For saker som gjelder godkjenning av skoler som ønsker å tilby videregående opplæring i yrkesfag, vil departementet understreke viktigheten av at partene blir hørt før det treffes vedtak om godkjenning av frittstående yrkesfagskoler. Frittstående yrkesfagskoler må følge tilbudsstrukturen for offentlige videregående skoler og lovens krav til læreplanverk, herunder krav til læreplaner og dokumentasjon. Eventuelle søknader om godkjenning av tilbud som avviker fra tilbudsstruktur og/eller læreplan kan forelegges de faglige rådene og SRY for uttalelse.

Når det gjelder partene i trepartssamarbeidet, viser departementet til at yrkesopplæringsnemndene etter opplæringsloven §§ 12-4 blant annet skal ha en rådgivende rolle overfor fylkeskommunen. Vertsfylket har rett til å uttale seg før søknad om godkjenning av nye friskoler, og departementet anser derfor at trepartssamarbeidet ivaretas gjennom vertsfylkets rett til å uttale seg om bl.a. konsekvensene for det offentlige skoletilbudet, dimensjonering av opplæringstilbudet og mulighetene for å skaffe læreplasser innenfor det aktuelle programområdet.

Forslag om nytt grunnlag - profilskole

Regjeringens utgangspunkt er at flere offentlig finansierte friskoler kan bidra til økt mangfold og læring mellom skolene. Dette var også bakgrunnen for lovendringen om en midlertidig dispensasjonshjemmel, jf. privatskoleloven § 2-1 tredje ledd. Dispensasjonshjemmelen åpner for at privatskoler som ikke fyller kravene til grunnlag, unntaksvis skal kunne få godkjenning. For at friskoleloven på mer permanent basis enn gjennom en dispensasjonsbestemmelse kan innrettes slik at den åpner for større mangfold enn etter dagens regler, ønsker departementet å legge til rette for at skoler som ønsker en særskilt profil på opplæringstilbudet, skal kunne få godkjenning etter et nytt grunnlag – profilskole.

Kunnskapsløftet gir i større grad enn tidligere skolene frihet til å organisere opplæringen. Siden læreplanen i liten grad beskriver innhold, er skolens handlingsrom økt betraktelig med tanke på utvalg og konkretisering av innhold og valg av arbeidsmåter for at elevene skal nå kompetansemålene i faget. Dette handlingsrommet er omtalt i høringsnotatet kapittel 4. Ved å foreslå profilskoler som nytt grunnlag, ønsker departementet å åpne for godkjenning av skoler som ønsker et tilbud utover handlingsrommet i Kunnskapsløftet.

For at en skole skal kunne få godkjenning som profilskole, må skolens innhold og organisering og eventuelt pedagogikk, representere noe som er vesentlig annerledes enn hva som er normal praksis i offentlige skoler og godkjente skoler på andre grunnlag i loven.

Med profilskole tenker departementet først og fremst på skoler som ønsker å rette spesiell faglig oppmerksomhet innenfor emnene realfag, idrett, språk eller kunst og kultur, både i grunnskolen og på videregående nivå.

Departementet mener at en profilskole kan vise sin særegne profil ved å få godkjent egne læreplaner. Skolene kan videre få godkjent alternativ fag- og timefordeling. Det vises til kapittel 4 i høringsnotatet om godkjenning av egne læreplaner og handlingsrommet for dette. Departementet foreslår i kapittel 4 blant annet å åpne for at timene til valgfag på ungdomstrinnet kan benyttes til egne fag.

Skoler som i dag blir godkjent for å drive virksomhet på et av grunnlagene som fremgår av privatskoleloven § 2-1 annet ledd, må i tillegg til å gi elevene jevn god opplæring, dokumentere at de har et særskilt grunnlag. Slik dokumentasjon av grunnlag gjøres i dag gjennom for eksempel synliggjøring i stiftelsesdokumenter og læreplaner, særlig tilrettelegging eller særlig lærerkompetanse. Departementet legger til grunn at dette er krav som også må stilles til profilskoler.

Dersom gjennomføringen av skolens profil krever en særlig kompetanse, må skolen dokumentere hvilke krav, utover godkjent lærerutdanning, skole vil stille til undervisningspersonalet. Departementet viser til kapittel 5 i høringsnotatet om at departementet kan fastsette krav til kompetanse.

Departementet viser til at privatskoleloven § 2-1 annet ledd bokstav b) åpner for at skoler som bygger på en anerkjent pedagogisk retning kan få godkjenning. Dette alternativet foreslås videreført. I praksis har det alltid bare vært steinerskoler og montessoriskoler som har fått godkjenning etter denne bestemmelsen. Innholdet i dette begrepet er omtalt i Ot.prp. nr. 37 (2006-2007) der det blant annet heter:

”I dette begrepet ligger det bl.a. at pedagogikken ikke nødvendigvis er annerledes enn den som tilbys i den offentlige skolen, men at den må representere en sammenhengende idé og et verdigrunnlag som normalt ikke realiseres i den offentlige skolen fordi det kreves en særskilt tilrettelegging av kompetansemålene i Kunnskapsløftet og/eller fordi de har en sammenhengende idé som ”binder” opplæringen metodisk.

Om kravet til at pedagogikken skal være ”anerkjent” uttaler departementet i samme proposisjon:

”I begrepet ”anerkjent” ligger det at pedagogikken er utprøvd, utførlig beskrevet i litteraturen, velrenommert og relativt utbredt. Departementet mener at skoler som skal drive sin virksomhet etter privatskoleloven på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning må ha et undervisningspersonale, som i tillegg til godkjent lærerutdanning eller godkjente alternative kompetansekrav, jf. § 4-2, har en tilstrekkelig spesialkompetanse til å gjennomføre den anerkjente pedagogiske retningen, for eksempel steinerhøyskole eller videreutdanning innen montessoripedagogikk. ”

Kravet § 2-1 annet ledd bokstav b) om at pedagogikken må være anerkjent, gjør at dette lovgrunnlaget også i fremtiden i liten grad vil åpne for godkjenning av andre tilbud enn steinerskoler og montessoriskoler.

Departementet foreslår derfor i tillegg at det helt unntaksvis kan åpnes for godkjenning av profilskoler som bygger på en annen pedagogikk enn det som normalt brukes i den offentlige skolen og i godkjente private skoler. Om en skole skal få godkjenning til å gi opplæring med en alternativ pedagogikk vil bli underlagt en streng skjønnsmessig vurdering. Elever i grunnskolen har rett og plikt til opplæring, og elever på videregående nivå bruker av retten sin til opplæring om de velger å gå på en friskole. Elevenes grunnleggende rettigheter til opplæring som er kvalitativt jevn god med den opplæringen elever i offentlig skole får, vil derfor være et helt sentralt element i en skjønnsmessig vurdering. Skoler som ønsker å tilby en alternativ pedagogikk vil bare kunne få godkjenning dersom det er tilstrekkelig sannsynliggjort at elevene ved skolen vil få oppfylt sin rett og plikt til opplæring. Det vil påligge skolene å sannsynliggjøre og dokumentere at den alternative pedagogikken som

ønskes brukt, vil være egnet til å nå kompetansemålene i læreplanen. Videre må skolen sannsynliggjøre at undervisningspersonalet, i tillegg til godkjent lærerutdanning, vil ha tilstrekkelig kompetanse i den alternative pedagogikken. For øvrig vises det til kravene over om synliggjøring av det særlige grunnlaget.

Bør opplæringstilbud spesielt organisert for voksne være et godkjenningsgrunnlag?

Departementet ber om høringsinstansene vurdere om friskoleloven skal åpne for at opplæringstilbud spesielt organisert for voksne kan få godkjenning. Vi viser til departementets vurderinger i kap. 7.

Bør frittstående skoler gis adgang til å tilby Vg3 i skole for elever som ikke får læreplass?

Etter dagens privatskolelov kan skoler bare tilby opplæring som er en del av tilbudsstrukturen for videregående opplæring. Vg3 i skole er ikke en del av tilbudsstrukturen, og dagens privatskolelov åpner derfor ikke for at private skoler kan få godkjent Vg3 i skole.

Fylkeskommunen har etter opplæringsloven § 13-3 ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring. Vg3 i skole er et tilbud fylkeskommunen er pliktig å tilby for å sikre at ungdommens opplæringsrett blir oppfylt i tilfellet der eleven ikke får læreplass etter Vg2, jf. forskrift til opplæringsloven § 6A-9. Fylkeskommunens ansvar etter § 13-3 vil også gjelde for ungdom som har vært elev ved en privat skole, men ikke fått tilbud om læreplass etter Vg2. Departementet ser at det kan være krevende for fylkeskommunen å overta ansvaret for elever fra private skoler som eventuelt ikke får tilbud om læreplass. Departementet ønsker derfor å be om høringsinstansenes syn på om også private skoler som tilbyr yrkesfaglig opplæring skal ha et ansvar overfor sine elever som ikke får tilbud om læreplass.

Skoler som tilbyr videregående opplæring i små og verneverdige håndverksfag står i en egen stilling. Under henvisning til UNESCOs konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven, som Stortinget ratifiserte i 2006, vil departementet peke på viktigheten av å ta vare på opplæringstilbud i slike fag. Samtidig vil departementet peke på at det kan være særlig vanskelig å skaffe læreplass innen små og verneverdige håndverksfag.

Departementet ber derfor om høringsinstansenes syn på om private skoler som tilbyr yrkesfaglig opplæring skal gis anledning til å tilby Vg3 i skole for elever som ikke får tilbud om læreplass, eventuelt om et slikt tilbud bare bør gjelde for skoler som gir videregående opplæring i små og verneverdige håndverksfag.

Særlig om kravet i lovens § 2-1 andre ledd bokstav a) religiøst

Det følger av denne bestemmelsen at skoler som bygger på et religiøst grunnlag kan få godkjenning. Etter gjeldende lovforståelse åpner bestemmelsen også for at skoler kan godkjennes på grunnlag av andre livssyn enn religiøse, f.eks. et sekulært humanistisk livssyn. Departementet vil likevel presisere at ikke ethvert livssyn vil danne grunnlag for godkjenning etter bokstav a). Hvorvidt en skole kan godkjennes på grunnlag av livssyn må vurderes innenfor rammene av EMK artikkel 9. Der stilles det krav om at livssynet må ha en viss styrke, seriøsitet, sammenheng og viktighet ("*a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance*"), for at det skal omfattes av forbudet mot diskriminering.

Departementet peker på at de samme kravene som gjelder for godkjenning av religiøse skoler, også vil gjelde for sekulære livssynsskoler. Når privatskoleloven stiller krav om særlig grunnlag for godkjenning, innebærer dette at den enkelte skole må synliggjøre

verdigrunlaget sitt i stiftelsesdokumenter, læreplanen som helhet, og i relevante fag. Samlet sett må søkerens grunnlag fremkomme på en tydelig måte.

Generelt om godkjenning av skoler

Vedtak om godkjenning av en skole er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b). Dette innebærer at det stilles særlige krav til saksbehandlingen, deriblant krav om at saken skal være så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Det er Utdanningsdirektoratet som er delegert mulighet til å avgjøre søknader om godkjenning av skoler. Dersom hensynet til sakens opplysning tilsier det, vil godkjenningsmyndigheten ved søknadsbehandlingen måtte innhente uttalelse fra andre berørte parter, som sentrale forbund eller bransjeorganisasjoner. Ved søknader om godkjenning av skoler på grunnlag av de anerkjente pedagogiske retningene montessoripedagogikk og steinerpedagogikk, vil eksempelvis uttalelser fra henholdsvis Norsk Montessoriforbund eller Steinerskoleforbundet kunne være relevante.

Departementet vil presisere at godkjenning av skoler skal skje innenfor de rammene som ivaretar hensynet til elevenes rettsikkerhet. Elever i grunnskolen har rett og plikt til opplæring og elever i videregående opplæring har rett til opplæring. Godkjenning av skoler kan bare skje dersom det tilbudet skolen ønsker å gi, på en tilfredsstillende måte ivaretar elevenes rettigheter. Departementet vil spesielt vise til lovens krav til læreplaner, jf. privatskoleloven § 2-3 første ledd. Etter denne bestemmelsen skal skolene enten følge den læreplanen som gjelder for offentlige skoler eller læreplaner som på annen måte sikrer elevene jevn god opplæring. Den dokumentasjonen av opplæringen eleven får ved avsluttet skolegang skal danne grunnlag for søknad til videre skolegang og høyere utdanning.

Rett til godkjenning

I regjeringserklæringen ble det lagt til grunn at det skal gjeninnføres en rett til godkjenning når vilkårene i loven er oppfylt. Som en konsekvens av at departementet foreslår å videreføre lovens ordning med krav til grunnlag for å kunne få godkjenning som friskole, foreslår vi at godkjenning som i dag skal gis etter en skjønnsmessig vurdering. Departementet legger til grunn at praktiseringen av dagens lov videreføres.

I praksis vil det ha liten betydning om retten til godkjenning er lovfestet eller ikke. Flere av vilkårene for å få godkjenning må vurderes skjønnsmessig; dette gjelder blant annet om kravet til grunnlag er oppfylt, om det er behov for skolen og om en godkjenning vil innebærer negative konsekvenser for vertskommunen/fylket og om det foreligger andre særlige grunner som har betydning for avgjørelsen. Departementet forutsetter at hovedregelen skal være at dersom vilkårene anses oppfylt, skal godkjenning gis. Forvaltningsrettslige prinsipper om krav til saklighet og likebehandling sikrer at vedtakene ikke blir vilkårlige.

”Særlige grunner” til at godkjenning ikke bør gis

Departementet foreslår at det i loven presiseres at godkjenning ikke skal gis dersom andre særlige grunner tilsier at skolen ikke bør godkjennes. Bestemmelsen vil særlig kunne brukes i tilfeller hvor det kan reises tvil om den skolen det søkes om godkjenning for vil kunne oppfylle lovens krav. For eksempel kan dette bero søkerens seriøsitet fordi søkeren tidligere har hatt en sentral posisjon ved, eller nær tilknytning til, en skole som har mistet godkjenningen eller har hatt gjentatte eller alvorlige brudd på loven.

I den offentlige debatt er det reist spørsmål ved om forhold som har betydning for integreringen kan eller bør vektlegges ved vurderingen av om en skole skal godkjennes, og

eventuell begrunne at godkjenning ikke gis. Begrepet integrering er i debatten normalt brukt om integrering av minoritetsspråklige elever i den offentlige skolen. Forutsetninger for språkopplæring og felleskap med etnisk norske barn er trukket frem som grunnlag for at forhold som har betydning for integreringen bør vektlegges.

Departementet vil først understreke at lovens godkjenningsbestemmelse i § 2-1 åpner for godkjenning av religiøse skoler, og ikke skiller mellom ulike trosretninger. Det finnes i dag i underkant av 100 godkjente kristne privatskoler i Norge. Ingen private religiøse skoler med annet trosgrunnlag er for tiden i drift. Det har vært få søknader om oppstart av slike skoler.

Hovedregelen er, også for skoler med andre trosgrunnlag enn kristendom, at søknader skal godkjennes dersom lovens vilkår er oppfylt. Muligheten til å starte privatskole med offentlig finansiering skal være lik for alle, uavhengig av etnisk og religiøs bakgrunn. Departementet viser her til Norges internasjonale forpliktelser, og vil understreke at et generelt skille mellom religioner ved behandlingen av søknader vil være klart diskriminerende og i strid med menneskerettighetene.

Etter departementets vurdering skal imidlertid forhold som har betydning for integreringen inngå som ett av de momentene som kan vektlegges i søknadsbehandlingen, forutsatt at dette gjøres helt generelt slik at det ikke forskjellsbehandler ulike religioner og livssyn. Hvis skoler med visse trosgrunnlag godkjennes, mens skoler med andre trosgrunnlag ikke godkjennes, vil det være en presumsjon for at det foreligger ulovlig diskriminering. Ettersom enkelte religioner i Norge i dag har et større innslag av minoritetsspråklige enn andre, må vurderingen av forhold som har betydning for integreringen praktiseres med betydelig varsomhet. Departementet legger derfor til grunn at spørsmålet om det foreligger integreringsmessige hensyn som kan ha betydning for søknadsbehandlingen må vurderes uavhengig av skolens eventuelle godkjenningsgrunnlag.

Hvilken vekt forhold som har betydning for integreringen kan tillegges vil måtte vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Aktuelle momenter i denne vurderingen vil blant annet være om en etablering av en ny privatskole vil ha vesentlige konsekvenser for integreringen lokalt. Med konsekvenser for integrering i denne sammenheng menes forutsetninger for språkopplæring og felleskap med etnisk norske barn. Departementet vil peke på at det vil være krevende å ta stilling til dette i en søknadsfase, siden en på det tidspunktet ikke kan fastslå hvilke elever som vil gå på skolen. Som hovedregel vil ikke forhold som har betydning for integreringen i seg selv kunne tillegges avgjørende vekt ved søknadsbehandlingen.

I tilknytning til drøftelsen av integrering vil departementet også peke på § 1-1 i privatskoleloven, formålsbestemmelsen, som videreføres i ny friskolelov. Skoler som er godkjent og i drift etter loven må drive sin virksomhet i samsvar med de prinsipper som er slått fast i formålet. I § 1-1 heter det blant annet at opplæringen skal ta sikte på å utvikle respekt for menneskerettighetene og grunnleggende friheter. Videre skal skolen utvikle respekt for foreldrene og den kulturelle identiteten, språket og verdiene til eleven, for de nasjonale verdiene i det landet eleven bor og respekt for kulturer som er ulik elevens egen. Skolen skal forberede elevene på et ansvarlig liv i et fritt samfunn i en ånd av forståelse, fred, toleranse, likestilling mellom kjønnene og vennskap mellom alle folkeslag, etniske, nasjonale og religiøse grupper og personer som hører til urfolk.

Departementet vil understreke at formålsbestemmelsen er en levende regel som skal prege skolens hverdag og den opplæring som gis ved skolen. En viktig konkretisering av de

verdiene som følger av lovens formål skjer gjennom den enkelte skoles læreplaner, som etter § 2-3 første ledd i loven skal godkjennes av departementet. Det følger av samme bestemmelse at læreplanene skal danne grunnlaget for skolens virksomhet.

Staten fører kontroll med skoler som er godkjent og i drift etter friskoleloven. Det viktigste elementet i denne kontrollen er tilsynet med skolene. Gjennom tilsynet vurderes praksisen ved skolen opp mot de krav som følger av loven. Målet med tilsynet er å bidra til å sikre at elevene får det opplæringstilbudet som Stortinget har bestemt. Formålsbestemmelsen gir uttrykk for grunnleggende verdier og mål for opplæringen, og det er derfor viktig at formålsbestemmelsen tillegges betydelig vekt også i tilsynssammenheng.

Tilsynsbestemmelsen og bestemmelsen om mulige reaksjonsformer i loven, jf. §§ 7-2 og 7-2a, omfatter alle bestemmelsene i loven, også formålet. Departementet vil likevel peke på at formålsbestemmelsen skiller seg fra øvrige bestemmelser i loven ved at den ikke inneholder konkrete plikter eller forbud, men fastsetter grunnleggende verdier og normer som skal ligge til grunn for hele skolens virksomhet. I praksis vil lovens formål inngå som en del av det totale rettsgrunnlaget i et tilsyn. Lovens formål vil være særlig relevant i tilsyn med at opplæringens innhold er i samsvar med godkjente læreplaner, hvor verdier som er slått fast i lovens formål, er ytterligere konkretisert.

Departementet vil fremheve og tydeliggjøre betydningen av at de prinsippene som er slått fast i formålsbestemmelsen, blant annet respekten for menneskerettighetene og grunnleggende friheter, inngår som elementer i tilsynet med godkjente friskoler. På denne bakgrunn foreslår departementet å presisere i lovens § 7-2a at reaksjonene også kan benyttes når det avdekkes forhold i strid med lovens formål.

Departementet vil vise til at hovedformålet med reaksjoner etter § 7-2a er å fremtvinge etterlevelse av reglene og stanse ulovlig praksis. Innholdet i rettsreglene vil i det konkrete tilsynet utgjøre rammene for i hvilke tilfeller det kan benyttes reaksjoner. Rettssikkerheten til skolene ivaretas gjennom forvaltningsrettslige prinsipper om forholdsmessighet, forutberegnelighet og etterprøvbarehet.

Forslaget om å endre lovens § 7-2a slik at det presiseres at reaksjonene også kan benyttes når det avdekkes forhold i strid med lovens formål er inntatt i kap. 10.6.6, jf. kap. 10.6.7, nedenfor.

Nærmere om kommunenes/fylkeskommunens innsigelsesadgang og negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet

Departementet viser til at kommunene og fylkeskommunene har et lovfestet ansvar for henholdsvis grunnskoleopplæring og videregående opplæring, jf. opplæringsloven kap. 13. I vurderingen av om en søknad skal innvilges mener departementet derfor det må gjøres en avveining der hensynet til å åpne for at det kan etableres friskoler må avveies mot hensynet til de offentlige skolene og driften av disse i vertskommunen/vertsfylket. Departementet foreslår derfor at godkjenning ikke skal gis dersom godkjenningen får negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet.

I vurderingen av innsigelsene fra vertskommunen/vertsfylket vil det ha betydning hvor godt de negative konsekvensene er sannsynliggjort. Departementet presiserer at det f.eks. ikke vil være tilstrekkelig bare å vise til at kommunen/fylkeskommunen på prinsipielt grunnlag er negative til etablering av friskoler. Hensynet til en hensiktsmessig saksbehandlingsprosess

tilsier at kravet til omfanget av dokumentasjonen ikke bør være mer omfattende at det tilstrekkelig underbygger vertskommunens/vertsfylkets syn på etableringen av den omsøkte skolen. Departementet vil likevel bemerke at jo bedre og mer relevant en innsigelse fra vertskommunen/vertsfylket er begrunnet og sannsynliggjort, desto større betydning vil den ha for utfallet av søknadsbehandlingen.

Departementet vil for ordens skyld vise til at høringsforslaget ikke innebærer at vertskommunen/vertsfylket har en plikt til å uttale seg, men at den har en rett.

Departementet viser til at endringer i skoletilbudet i kommunene og fylkeskommunene skjer kontinuerlig, blant annet som følge av tilflytting og utflytting. Det kan derfor ikke være slik at enhver strukturmessig endring kommunen/fylkeskommunen må gjøre dersom en friskole godkjennes, bør føre til at en søknad avslås. En vurdering av hvor store strukturendringer en kommune/fylkeskommune må akseptere som en konsekvens av etableringen av en eller flere friskoler, har blant annet sammenheng med hvilke budsjettmessige konsekvenser etablering av en friskole vil ha for kommunen/fylkeskommunen.

På grunnskoleområdet har skolenedleggelse de siste årene i mange tilfeller vært en utløsende faktor for søknader om å etablere grunnskoler godkjent etter privatskoleloven. Ofte har dette skjedd i forbindelse med nedleggelse av små skoler av blant annet økonomiske, men også av pedagogiske grunner. Dersom en friskole blir godkjent i slike tilfeller, kan dette medføre at også andre offentlige skoler må legges ned fordi kommunen ikke får den ønskede effekten av å legge ned den første skolen. Til tross for at staten finansierer skoler godkjent etter loven, vil etablering av en friskole påvirke kommuneøkonomien. Etablering av en friskole kan også føre til at en annen offentlig skole også må legges ned fordi det ikke er elevgrunnlag for flere skoler. Etter departementets vurdering vil slike konsekvenser være relevante for om en søknad om å etablere en friskole bør innvilges. Departementet ser at det kan ha uheldige sider om etablering av små friskoler etter nedleggelse av små offentlig skoler har som konsekvens en videreføring av en skolestruktur som er unødig kostbar med små og sårbare skolefaglige miljøer. I høringsnotatets punkt 10.5 foreslår departementet at en friskole skal miste godkjenning dersom skolen tre år på rad har et lavere elevtall enn 30 elever. Etter departementets syn vil det ikke være urimelig at skolen sannsynliggjør at den på søknadstidspunktet vil tilfredsstillende minstekravet til elevtall.

Departementet ønsker ikke at økte muligheter til å etablere friskoler skal føre til at det blir vanskeligere for de elevene som ønsker det, å velge en offentlig skole. I vurderingen av konsekvensene for skolestrukturen mener departementet derfor det vil være relevant å se på tilknytning til nærskolen og rimelig reisevei for den gruppen elever som ønsker å gå på en offentlig skole.

Etablering av en friskole kan ha budsjettmessige konsekvenser for kommunen/fylkeskommunen, og disse vil ofte være knyttet til de endringer i skolestrukturen som vil følge av at det opprettes en friskole. I praksis har kommunens økonomi først og fremst hatt betydning som en selvstendig innsigelse for ROBEK-kommuner og for kommuner som nylig har vært på ROBEK-lista. Etter departementets syn vil imidlertid kommunens økonomi også være et relevant moment der etablering av en friskole vil legge vesentlige bindinger på skolestrukturen og dermed begrense kommunens evne til å foreta (om)prioriteringer mellom de ulike tjenesteområdene.

I tilfeller hvor det allerede er foretatt investeringer i nye skoleprosjekter, vil også dette være av betydning.

Departementet viser til at fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for videregående opplæring slik det er lovfestet i opplæringsloven § 13-3 femte ledd. Fylkeskommunen må ha et bredt spekter av opplæringstilbud som ivaretar den lovpålagte plikten til å ta hensyn til blant annet søkerens ønsker og samfunnets behov. En begrunnet innsigelse om at etablering av en friskole vil gjøre det vanskelig å opprettholde desentraliserte tilbud som følge av sviktende elevgrunnlag, være relevant i søknadsbehandlingen.

Etter gjeldende rett har fylkeskommunen ansvaret for formidling av læreplasser. Dette gjelder også elever som har gått Vg1 og Vg2 i private skoler. Begrunnede innsigelser fra fylkeskommunene om mulighetene til å skaffe læreplasser innenfor de aktuelle studieretningene, vil etter departementets oppfatning være relevant og måtte tillegges vekt i søknadsbehandlingen.

Argumenter om at kommunen/fylkeskommunen må være i beredskap dersom godkjente friskoler legges ned, bør etter departementets vurdering normalt ikke ha vesentlig betydning for utfallet av en søknadsprosess. Argumentet kan imidlertid ha betydning dersom godkjenning av en friskole innebærer at en vesentlig andel av elevene i vertskommunen/vertsfylket vil gå på friskolen. I slike tilfeller vil en eventuell nedleggelse av friskolen innebære en stor utfordring i å kunne skaffe til veie et tilbud i offentlig skole. Dersom kommunen/fylkeskommunen ikke raskt lykkes med en omstilling, vil dette gå ut over elevene ved den nedlagte friskolen. Departementet legger imidlertid til grunn at dette i praksis vil være en lite aktuell problemstilling fordi antallet elever i friskoler neppe vil utgjøre en vesentlig andel av elevmassen i kommunen/fylkeskommunen.

Departementet har vurdert i hvilken grad skolefaglige hensyn skal være en innsigelse som kan tillegges vekt. I praksis har skolefaglige hensyn i liten grad blitt vektlagt som argument alene. Skolefaglige hensyn kan f.eks. være at nedleggelse av små offentlige skoler til fordel for større enheter vil være bedre med tanke på skolefaglig utvikling, fordi et større pedagogisk miljø kan gi større muligheter for faglig og pedagogisk utvikling. Enkelte kommuner har i sine uttalelser vist til at mange kvalifiserte lærere foretrekker større skoler og at rekruttering av kvalifisert personale til alle fag også vil bli enklere.

Utfordringer med å opprettholde fagmiljøer innen yrkesfag er ofte trukket frem som et skolefaglig hensyn av fylkeskommunen. Etter departementets syn bør det under søknadsbehandlingen kunne legges vekt på skolefaglige hensyn, dvs. hensynet til det offentlige skoletilbudets kvalitet, som innsigelse, men dette bør normalt ikke tillegges avgjørende vekt dersom det er det eneste argumentet i innsigelsen.

Etter dette mener departementet at innsigelser som gjelder skolestrukturen eller skolefaglige hensyn er relevante momenter i vurderingen av om en skole skal godkjennes.

Departementet foreslår å videreføre den klageadgangen vertskommunen/vertsfylket har i dag. Klageadgangen gjelder også der vertskommunen/vertsfylket ikke benyttet seg av retten til å uttale seg før vedtak ble gjort.

3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at godkjenning etter friskoleloven kan gis etter en skjønnsmessig vurdering. Gjeldende krav til grunnlag beholdes, men begrepet ”religiøst” i loven foreslås endret til ”livssyn”. I tillegg foreslår departementet at det innføres to nye grunnlag; videregående opplæring i yrkesfag og profilskoler.

Godkjenning av en friskole er betinget av at godkjenningen ikke vil medføre negative konsekvenser for vertskommunen/fylket eller at andre særlige grunner tilsier at godkjenning ikke bør gis.

3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Fordi staten gir tilskudd til drift av frittstående skoler, får kommunene/fylkeskommunen lavere kostnader knyttet til elevene som går i slike skoler. I forbindelse med statsbudsjettet foretas det derfor årlig en justering i kommunenes/fylkeskommunenes samlede inntektsramme ut fra endret elevtall i frittstående og statlige skoler (trekkordningen). Hensikten med justeringen er at det ikke skal være dobbeltfinansiering av elever som går ved statlige og private skoler. I korreksjonsordningen vil de kommuner/fylkeskommuner som har elever i statlige og private skoler få et uttrekk i sine rammeoverføringer. Etter at trekkene er foretatt, tilbakeføres midlene ut igjen til alle kommunene/fylkeskommunene etter deres andel av utgiftsbehovet (kostnadsnøkkelen). Det er kun de kommuner/fylkeskommuner som har elever som ved statlige og private skolene som får trekket, mens tilbakeføringen går ut til alle kommuner/fylkeskommuner. Den enkelte kommunes/fylkeskommunes indeksberegnete utgiftsbehov vil være avgjørende for hvor mye kommunene/fylkeskommunene vil få tilbakeført av det samlede trekket.

Trekksatsen er 80 prosent av gjennomsnittskostnaden for en elev i offentlig skole. Grunnen til at trekksatsen er lavere enn gjennomsnittskostnaden, er at det er sannsynlig at innsparingen for kommunesektoren knyttet til elever som går i frittstående skoler og statlige skoler er lavere enn gjennomsnittskostnaden per elev. Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for alle elevene som er bosatt i kommunen og fylkeskommunen, og må derfor til enhver tid ha en viss fleksibilitet i kapasiteten for å kunne tilpasse seg endringer i elevtallet i frittstående og statlige skoler.

Både trekket i rammen for veksten i elevtallet i frittstående skoler og justeringen mellom kommuner og fylkeskommuner i korreksjonsordningen for elever i frittstående skoler, er basert på elevtallet to år tidligere.

Med det gjeldende finansieringssystemet der kommunenes/fylkeskommunenes rammer blir redusert tilsvarende veksten i tallet på elever i frittstående skoler, er det lagt opp til at veksten i antall elever i slike skoler over tid ikke skal ha vesentlige makroøkonomiske følger.

Etablering av en eller flere frittstående skoler i en kommune/fylkeskommune kan i noen tilfeller føre til endringer i den offentlige skolestrukturen. Dette kan gi kommune økte kostnader per elev på grunn av færre elever per klasse, bygningsmessig overkapasitet og lignende. Det må likevel forutsettes at kommunene til en hver tid vurderer hva slags skolestruktur som er mest hensiktsmessig, men hensyn til flytting, bygging av nye boområder osv., i tillegg til eventuelle etableringer av frittstående skoler. Forslaget om endringer i

godkjenningsordningene innebærer en presisering om at godkjenning er betinget av at godkjenningen ikke får negative konsekvenser for vertskommunen/vertsfylket.

Søknader om etablering av flere frittstående skoler vil føre til økt saksmengde for den instansen som behandler slike søknader.

3.6 Lovforslag

Friskoleloven § 2-1 skal etter forslaget lyde:

Departementet kan godkjenne private skolar og driftsendringar ved godkjende private skolar. Departementet kan godkjenne at ein grunnskole flyttar verksemda si til ein annan kommune eller at ein vidaregåande skole flyttar verksemda si til ein annan fylkeskommune. *Ein skole skal ikkje få godkjenning dersom etableringa vil medføre negative konsekvensar for det offentlege skoletilbodet eller andre særlege grunnar tilseier at skolen ikkje bør godkjennast.* Vertskommunen eller vertsfylket skal *få høve til å gi* fråsegn før departementet gjer vedtak i saka, og kan klage på departementet sitt vedtak. Godkjende skolar har rett til statstilskot etter § 6-1 og til å drive verksemd etter lova.

Skolane skal drive verksemda si på følgjande grunnlag:

- a) *livssyn*
- b) *anerkjend pedagogisk retning*
- c) *internasjonalt*
- d) *særskilt tilrettelagd vidaregåande opplæring i kombinasjon med toppidrett*
- e) *norsk grunnskoleopplæring i utlandet*
- f) *særskilt tilrettelagd opplæring for funksjonshemma*
- g) *vidaregåande opplæring i små og verneverdige handverksfag*
- h) *vidaregåande opplæring i yrkesfag*
- i) *profilskole*

Opplæringa skal vere på norsk eller samisk. Dette kravet gjeld likevel ikkje internasjonale skolar. Viktige dokument om verksemda etter lova skal i alle høve vere tilgjengelege på norsk eller samisk.

Godkjenninga fell bort dersom ein skole ikkje startar opp verksemda si etter lova i løpet av tre skoleår etter at godkjenning vart gitt. Det same gjeld om drifta etter lova blir nedlagd.

Krava i andre ledd om eit særskilt grunnlag gjeld likevel ikkje allereie godkjende skolar som var i drift innan utgangen av 2007. Departementet kan berre godkjenne nødvendige driftsendringar ved skolar som ikkje oppfyller krava i andre ledd.

Departementet kan i forskrift fastsetje fristar i samband med søknader om godkjenning av private skolar.

3.7 Merknader til lovforslaget

Forslaget til § 2-1 første ledd er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Presiseringen om at godkjenning ikke skal gis om det vil føre til negative konsekvenser for kommunen/vertsfylket er ny i loven, men samsvarer med dagens praksis. At godkjenning er betinget av at det ikke foreligger særlige grunner til at søknaden bør avslås, følger av forarbeidene til dagens lov, men dette blir nå synliggjort ved at betingelsen tas inn i lovteksten. Presiseringen i første ledd fjerde punktum om at vertskommunen eller vertsfylket "skal få høve til å gi fråsegn" (i motsetning til "skal gi fråsegn" i dagens lov) er i samsvar med fast forvaltningspraksis.

Forslaget til annet ledd i § 2-1 viderefører dagens krav til grunnlag. I bokstav a) foreslås begrepet "religiøst" endret til "livssyn". I tillegg foreslås to nye grunnlag; videregående opplæring i yrkesfag og profilskole. Tredje ledd i gjeldende lov om unntak fra kravene til grunnlag oppheves.

Forslagets tredje til sjette ledd i § 2-1 er en videreføring av gjeldende bestemmelser.

4. Krav til innhold og vurdering

4.1 Bakgrunn

For å få rett til godkjenning og offentlige tilskudd må skolen oppfylle en rekke krav. Uavhengig av politiske standpunkt, har kravet til kvalitet vært sentralt når det gjelder rett til godkjenning og offentlige tilskudd.

Kvaliteten i opplæringen er avhengig av en rekke ulike faktorer. Departementets fremste virkemiddel for å sikre kvalitet i opplæringen er knyttet til godkjenning av læreplanen og fag- og timefordelingen, skolens læreplanverk. Læreplanverket er et forpliktende styringsdokument for opplæringen. Dette gjelder både når det er det offentlige læreplanverket som brukes, og når det er utarbeidet et eget læreplanverk for en frittstående skole.

Departementet ønsker at flere skal kunne starte frittstående skoler, og på denne måten legge til rette for et økt mangfold. Det er derfor viktig å sikre at skoler som ønsker å være et reelt alternativ til den offentlige skolen får vide nok rammer til å kunne utvikle sitt særpreg. Videre er det viktig at skolene får rom til å ivareta sin egenart. Skoler som ønsker å være reelt annerledes fra den offentlige skolen, skal likevel gi elevene en opplæring som er jevn god den som gis i den offentlige skolen.

4.2 Gjeldende rett

Kravene til innhold og vurdering er regulert i privatskoleloven § 2-3. Bestemmelsens første ledd lyder:

"Skolen skal drive verksemda si etter læreplanar godkjende av departementet. Det må gå fram av planen kva slag vurderingsformer og dokumentasjon skolen skal nytte. Skolane skal anten følgje den læreplanen som gjeld for offentlege skolar, eller læreplanar som på annan måte sikrar elevane jamgod opplæring, jf. opplæringslova § 2-1 første ledd og § 3-4 første

ledd. Elles har skolen sin undervisningsfridom. I samband med godkjenninga fastset departementet kva for tilbod skolen kan gi, og maksimalt elevtal på det enkelte tilbodet.”

Kravet om at læreplanene skal være godkjent av departementet og at læreplanene skal sikre elevene ”jamgod” opplæring sammenlignet med de offentlige læreplanene, innebærer blant annet at departementet skal godkjenne alle deler av skolens læreplanverk.

I henhold til privatskoleloven § 2-3 andre ledd har departementet hjemmel til å gi forskrift om blant annet krav til læreplaner, elevvurdering, klage på vurdering, eksamen og dokumentasjon. Departementet har tilsvarende forskriftshjemler etter opplæringsloven. I tillegg har departementet etter opplæringsloven §§ 2-3 tredje ledd og 3-4 første ledd hjemmel til å fastsette læreplaner som skal gjelde for henholdsvis offentlige grunnskoler og offentlige videregående skoler.

Departementet har gitt forskrifter om krav til læreplaner, jf. forskrift til privatskoleloven § 2A-1 flg. Av § 2A-1 følger blant annet at læreplaner som skal godkjennes etter privatskoleloven § 2-3 første ledd må være ”jamgod” med Læreplanverket for Kunnskapsløftet eller Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Samisk, og at læreplanene for de videregående skolene til vanlig må være i samsvar med den tilbudsstrukturen som er fastsatt for den offentlige videregående skolen. Internasjonale skoler skal etter forskrift til privatskoleloven § 2A-4 gi opplæring i samsvar med en relevant internasjonal læreplan. For skoler som er godkjent på religiøst grunnlag og på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning, er det forskriftsfestet krav om synliggjøring av godkjenningsgrunnlaget i læreplanen, jf. forskriften §§ 2A-2 og 2A-3.

Kravet om at opplæringen som gis i skoler godkjent etter privatskoleloven skal være jevn god (tilsvarer lovens ordlyd ”jamgod”) med opplæringen som gis i den offentlige skolen innebærer at opplæringen i innhold og nivå skal gi de samme kunnskapene og ferdighetene som den offentlige skolen skal formidle. At opplæringen skal være jevn god innebærer derimot ikke at tilbudet i private skoler skal være identisk med opplæringen i den offentlige skolen, verken hva gjelder læreplanverk eller organisering av opplæringen. Etter dagens regelverk kan private skoler synliggjøre og styrke sin egenart gjennom læreplanverket, blant annet ved å utforme egne læreplaner for ett eller flere fag, omdisponere timer i tråd med forskrift til privatskoleloven § 2A-1 andre ledd og å øke totaltimetallet. At skolene har undervisningsfrihet følger direkte av § 2-3 første ledd fjerde punktum.

4.3 Departementets vurderinger

Kravet om jevn god opplæring ble innført i friskoleloven av 2003, og ble videreført i privatskoleloven av 2007. Hensikten med et slikt krav er først og fremst at private skoler skal være et reelt alternativ for barn og foreldre. For at et privat tilbud skal være et reelt alternativ, er det avgjørende at det stilles krav til innholdet og kvaliteten i opplæringen som gis. Det avgjørende er om opplæringen i art og nivå vesentlig svarer til de kunnskapene og ferdighetene som den offentlige skolen skal formidle, med andre ord om opplæringen kvalitativt kan sammenlignes med den offentlige læreplanen.

Etter departementets vurdering vil begrep som ”tilsvarende”, ”likeverdig” og ”jevn god” være dekkende for et slikt ønsket kvalitetskrav. Departementet har vurdert om ordet ”jevn god” i dagens lov burde erstattes med ordet ”tilsvarende”. Etter departementets vurdering er det

imidlertid en risiko for at uttrykket ”tilsvarende” kan bli tolket som identisk, noe som ikke er departementets intensjon. Videre er departementets vurdering at begrepet ”likeverdig” kan gi assosiasjoner til andre verdier enn kvalitet. Departementet vil på denne bakgrunn foreslå å videreføre begrepet ”jevngod”, fordi dette begrepet er best egnet til å beskrive kvalitetskravet.

Departementet vil presisere at et krav om jevngod opplæring ikke innebærer at skolene må ha læreplaner som er identiske med de som blir brukt i den offentlige skolen. Departementet vil tvert om understreke at friskoler har et handlingsrom som gir dem en mulighet til å være et reelt alternativ til den offentlige skolen. Etter departementets vurdering er det rom for å gi friskolene ytterligere spillerom sammenlignet med dagens praksis uten at dette går på bekostning av det overordnede målet om at opplæringen skal sikre elevene et minst like godt grunnlag for forståelse og valgfrihet med tanke på senere utdanning og yrkesvalg.

For å sikre at frittstående skoler gir en opplæring som er jevngod med den opplæringen som gis i offentlig skole, vil departementet videreføre dagens regler om at frittstående skoler på grunnskolenivå må tilby en opplæring som er innrettet på en slik måte at elevene tilfredsstiller sin opplæringsplikt. Departementet vil også videreføre dagens krav om at videregående opplæring i private skoler til vanlig må følge den tilbudsstrukturen som er fastsatt for den offentlige videregående skolen, hvilket blant annet innebærer at opplæringen må føre til full studie- og/eller yrkeskompetanse. Dagens krav om at opplæringen i frittstående skoler som minimum må følge det fastsatte minstetimetallet i den offentlige skolen foreslås også videreført.

Departementet har hjemmel for å forskriftsfeste krav til de læreplanene som blir godkjent etter § 2-3. Departementet foreslår at de nærmere krav til læreplaner mv. fremdeles reguleres i forskrift.

I tillegg til å gi elever og foreldre anledning til å velge et annet skoletilbud enn det offentlige, er det en målsetting at frittstående skoler skal bidra til økt mangfold i skolesektoren. Det er da avgjørende at skolene får anledning til å utvikle sin egenart gjennom blant annet læreplaner som kan avvike fra offentlige læreplaner og gjennom frihet til å organisere opplæringen på en annen måte enn den offentlige skolen.

Etter departementets syn er det ønskelig at frittstående skoler også etter ny lov kan få godkjent egne læreplaner for ett eller flere fag, samt egen fag- og timefordeling.

Når det gjelder fag- og timesammensetning viser departementet til at det i dag er anledning til å omdisponere inntil fem prosent av årstimetallet for å styrke et fag for hele klasser, grupper eller årstrinn i grunnskolen. En slik omdisponering har som konsekvens at den samlede tiden til opplæring i øvrige fag reduseres. Godkjente skoler kan benytte fleksibiliteten i forskriften § 2A-1 andre ledd uten å måtte søke godkjenning for omdisponeringen, men fleksibiliteten kan ikke benyttes til å styrke skolens godkjenningsgrunnlag. Etter departementets vurdering ligger det en forutsetning i dagens fleksibilitet om at det kan være inntil fem prosent avvik fra den offentlige fag- og timefordelingen uten at dette går på bekostning av kravet om jevngod opplæring totalt sett. På denne bakgrunn mener departementet at frittstående skoler kan søke godkjenning for en fag- og timesammensetning som avviker fra den offentlige fag- og timefordelingen med inntil fem prosent for å på denne måten styrke og synliggjøre sin særegenhet. Departementet gjør for ordensskyld oppmerksom på at skoler som benytter fleksibiliteten ved godkjenningen ikke vil ha anledning til å benytte seg av fleksibiliteten i

forskriftens § 2A-1 på et senere tidspunkt, med mindre slik endring er godkjent og således vurdert som jevngod.

Friskoler kan benytte denne fleksibiliteten til å bygge opp om og synliggjøre skolens profil, eksempelvis ved at den frigitte tiden benyttes til egne fag. I tillegg ser departementet det som hensiktsmessig å åpne for at skoler godkjent etter loven får frigitte timer til å styrke sitt grunnlag, og foreslår derfor å åpne for at timene til valgfag på ungdomstrinnet kan benyttes til egne fag. Departementet vil presisere at det må søkes om godkjenning av en slik bruk av valgfagressursen og at tiden som fristilles bare kan benyttes til fag, ikke til andre aktiviteter. Opplæringen må videre være i tråd med en læreplan som er godkjent av departementet. Departementet legger til grunn at opplæringen vil kunne være jevngod med opplæringen i offentlige skoler selv om den følger en læreplan med en annen oppbygging enn læreplanene for valgfagene.

Frittstående skoler har, på lik linje med offentlige skoler, undervisningsfrihet. I dette ligger frihet til blant annet valg av undervisningsmetode, organisering av opplæringen og samarbeid med andre aktører innenfor rammene av privatskoleloven §§ 2-1 og 2-2.

Fylkeskommunen kan med hjemmel i forskrift til opplæringsloven § 6A-7 godkjenne lærekontrakter og opplæringskontrakter som inneholder en annen organisering enn den opplæringsordningen som er fastsatt for faget i Læreplanverket for Kunnskapsløftet (vekslingsmodeller). Etter departementets vurdering er kravet om jevngod opplæring og regelverket for øvrig ikke til hinder for at frittstående skoler, innenfor rammen av skolens godkjente tilbud, tilbyr opplæring som er basert på at opplæringa i skole og bedrift skjer i en annen rekkefølge enn det som følger av læreplanverket for Kunnskapsløftet. Departementet ser imidlertid også noen utfordringer knyttet til dette, blant annet med tanke på finansiering og dimensjonering av yrkesfagopplæringen lokalt. Departementet ber derfor særlig om høringsinstansenes innspill på dette punktet.

Fag- og timefordelingen og tilbudsstrukturen i den offentlige skolen setter rammer for tilbudet som kan godkjennes for frittstående skoler. Departementet viser i denne sammenheng til at Utdanningsdirektoratet i 2014 gjennomførte høring av forslag om fleksibilitet i fag- og timefordelingen i videregående opplæring. I høringen ble det foreslått at fag- og timefordelingen i videregående opplæring skal bli veiledende på trinn innenfor rammen av det totale timetallet, hvilket innebærer at fagene kan tas i en annen rekkefølge og på andre trinn enn det som er beskrevet i dagens fag- og timefordeling. Hensikten med forslaget er å øke fleksibiliteten både for opplæring i skole og i bedrift gjennom å legge til rette for mer tilpassede tilbud for ulike elevgrupper. Dersom det åpnes opp for større fleksibilitet i offentlige skoler, vil en vurdering av jevngod opplæring gi økte muligheter for godkjenning av alternative tilbud i frittstående skoler.

Internasjonale skoler

Internasjonale skoler skal etter dagens regelverk gi opplæring i samsvar med en relevant internasjonal læreplan, som er vurdert til å gi jevngod opplæring. Det vises her til en læreplan utarbeidet av en relevant internasjonal organisasjon, som for eksempel International Baccalaureate Organization (IBO). I henhold til dagens regelverk vil internasjonale skoler, på lik linje med andre skoler, bare få godkjenning med rett til statstilskudd for tiårig grunnskole, noe som innebærer en annen inndeling av opplæringsårene enn det aktuelle læreplanverket er innrettet for. Denne begrensningen er basert på en forståelse av dagens §§ 2-3, 3-1 og 3-2, som henviser til at retten og plikten til grunnskoleopplæring er tiårig.

Regjeringen ønsker å legge til rette for internasjonale skoler og IB i Norge. Departementet foreslår derfor å åpne for at IB-skoler i Norge kan godkjennes og få tilskudd til å gi opplæring i tråd med IBOs foretrukne modell, herunder godkjenning for et ellevte år på grunnskolenivå. Elever som tilbys et ellevte grunnskoleår vil være over grunnskolepliktig alder. Etter departementets syn vil det ikke være rimelig om en slik tilrettelegging for internasjonale skoler vil få negative økonomiske konsekvenser for kommunen, og legger derfor til grunn at tilskudd til et ellevte grunnskoleår ikke skal medføre trekk i overføringen til kommunen.

Departementet foreslår at det skal være frivillig for de internasjonale skolene å søke om godkjenning for et ellevte grunnskoleår. IB-skoler som i dag tilbyr et tiårig løp vil kunne fortsette som før, og det vil fremdeles være mulig å godkjenne tiårige løp.

4.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at dagens krav om jevn god opplæring videreføres. Herunder videreføres handlingsrommet hva gjelder læreplanverk, fag- og timefordeling og undervisningsfriheten. I tillegg foreslår departementet at frittstående skoler kan benytte timene til valgfag på ungdomstrinnet til egne fag og opplæringen vil kunne være jevn god selv om den følger en læreplan med en annen oppbygging enn læreplanene for valgfagene. Departementet understreker at kravet om jevn god opplæring ikke innebærer at tilbudet i frittstående skoler skal være identisk med opplæringen i den offentlige skolen.

Departementet foreslår også at frittstående skoler kan tilby yrkesfagopplæring etter alternative gjennomføringsmodeller (vekslingsmodeller), og at IB-skoler kan godkjennes og få tilskudd til å gi opplæring i tråd med IBOs foretrukne modell, herunder godkjenning for et ellevte år på grunnskolenivå.

4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene i krav til innhold og vurdering vil ikke medføre økte kostnader da det fremdeles stilles krav om å følge det totale minstetimetallet. En økning i timetallet utover minstetimetallet vil ikke medføre økt tilskudd til noen skoler. Forslaget om rett til godkjenning av et ellevte år på grunnskolenivå for internasjonale skoler vil medføre en kostnadsøkning på om lag 7,5 mill. kroner. Offentlige tilskudd til et ellevte år på grunnskolenivå i internasjonale skoler vil ikke medføre trekk for hjemkommunen.

4.6 Lovforslag

Gjeldende § 2-3 i privatskoleloven videreføres.

4.7 Merknader til lovforslaget

Forslaget innebærer at § 2-3 i loven videreføres.

5. Kompetansekrav for undervisningspersonalet

5.1 Bakgrunn

Frittstående skoler skal gi opplæring som er jevn god med opplæringen i offentlige skoler. Når det for offentlige skoler stilles kompetansekrav til undervisningspersonalet, er det naturlig at friskoler underlegges tilsvarende regulering. I tillegg til å stille krav om kvalifisert undervisningspersonale, vil det være aktuelt å stille særskilte kompetansekrav for enkelte skoleslag som kommer i tillegg til de alminnelige kompetansekravene. Dette for å sikre at skolen er egnet til å gjennomføre opplæring i tråd med målet om å være et faglig eller pedagogisk alternativ.

Etter dagens regelverk kan det for enkelte skoleslag stilles kompetansekrav i tillegg til de alminnelige kravene. De enkelte kravene om spesialkompetanse og spisskompetanse følger av § 2-1 andre ledd om krav til grunnlag. Privatskoleloven har ikke hjemmel for å gi forskrifter om slike kompetansekrav som kommer i tillegg til alminnelig kompetansekrav for tilsetting og undervisning.

5.2 Gjeldende rett

Privatskoleloven § 4-2 omhandler kompetansekrav for undervisningspersonalet. Av bestemmelsen følger det at undervisningspersonalet i private skoler må fylle de samme kompetansekravene som undervisningspersonalet i offentlige skoler, jf. opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2 med tilhørende forskrift. Også opplæringslovens regler om midlertidig ansettelse og tilsetting på vilkår gjelder tilsvarende for private skoler. Av privatskoleloven § 4-2 fjerde ledd følger at det også kan godkjennes alternative kompetansekrav for tilsetting ved skoler som er godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning. Departementet har godkjent alternative kompetansekrav for tilsetting ved Steinerskoler. Av forskrift til privatskoleloven § 8a-1 fremgår det at det kan godkjennes alternative kompetansekrav for undervisning ved skoler som er godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning. Departementet har godkjent slike for Steinerskoler.

Ved tilsetting av undervisningspersonale ved skoler som er godkjent på religiøst grunnlag har departementet etter § 4-2 tredje ledd også hjemmel til å godkjenne tilleggskompetansekrav.

I § 4-2 fjerde ledd siste punktum henvises det til arbeidsmiljøloven §§ 13-3 og 13-4 og diskrimineringsloven §§ 4 og 7 om tilsetting.

Krav om spesialkompetanse for skoler godkjent på grunnlag av anerkjent pedagogisk retning

I tillegg til kravene i § 4-2, gjelder det et krav om tilstrekkelig spesialkompetanse for undervisningspersonale i skoler godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning.

Kravet gjelder ikke for tilsetting av eller for undervisning utført av den enkelte lærer, men er et krav til virksomheten. Kravet følger i dag av § 2-1 andre ledd om krav til grunnlag.

Kravet om spesialkompetanse har eksistert siden privatskoleloven av 1985 trådte i kraft og har blitt presisert gjennom forvaltningspraksis. Departementet viser i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 37 (2006-2007) hvor det bl.a. fremgår:

”Departementet mener at skoler som skal drive sin virksomhet etter privatskoleloven på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning må ha et undervisningspersonale, som i tillegg til godkjent lærerutdanning eller godkjente alternative kompetansekrav, jf. § 4-2, har en tilstrekkelig spesialkompetanse til å gjennomføre den anerkjente pedagogiske retningen, for eksempel steinerhøyskole eller videreutdanning innen montessoripedagogikk.”

Det er gitt retningslinjer om det nærmere innholdet i kravet til spesialkompetanse.

Krav om spisskompetanse for toppidrettsskoler

For skoler som er godkjent for å tilby videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett gjelder det i tillegg et krav om spisskompetanse innenfor de/den idretten skolen tilbyr. Kravet om spisskompetanse er et krav til virksomheten som helhet, ikke til den enkelte lærer som skal ansettes, og følger i dag av § 2-1 andre ledd om krav til grunnlag.

5.3 Departementets vurderinger

De alminnelige kompetansekravene for tilsetting og undervisning

Når det gjelder kompetansekravene for tilsetting og undervisning foreslår departementet at dagens § 4-2 første, andre og tredje ledd i privatskoleloven videreføres. Det bør fremdeles være slik at undervisningspersonalet i friskoler må fylle de samme kompetansekravene som undervisningspersonalet i offentlige skoler. Likeså bør unntakene i opplæringslovens regler om midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår fremdeles gjelde tilsvarende.

Alternative kompetansekrav for tilsetting og undervisning

Etter dagens privatskolelov § 4-2 kan departementet godkjenne alternative kompetansekrav for tilsetting ved skoler som er godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning. Når det nå åpnes for at flere skoler kan utarbeide egne læreplaner for hele opplæringen eller for ett eller flere fag, er det etter departementets vurdering mer hensiktsmessig å knytte bestemmelsen til skolens læreplanverk.

Det er i dag godkjent alternative kompetansekrav for tilsetting og undervisning for Steinerskolene. Departementet foreslår at dette fortsatt skal være mulig etter ny friskolelov. Selv om det i dag ikke er andre opplæringstilbud eller høyere utdanninger enn Steinerlærerutdanningen som er nærliggende å likestille med lærerutdanningene som gir grunnlag for tilsetting i offentlig skole, er det etter departementets vurdering ikke avgjørende at ordningen eksplisitt begrenses til skoler godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning. For å holde regelverket åpent for fremtidig utvikling, foreslår departementet at alternative kompetansekrav knyttes til skolens læreplanverk. En slik løsning vil ikke innebære noen realitetsendring for skoler som gir opplæring på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning.

Unntak fra de alminnelige kravene til undervisningskompetanse

Hovedregelen er at tilsatte som skal undervise i skolen må ha relevant kompetanse i fagene de skal undervise i, jf. opplæringsloven § 10-2. Det er likevel klart at det vil kunne oppstå tilfeller der det ikke er grunnlag for å stille et krav om relevant undervisningskompetanse i enkeltfag, for eksempel på grunn av faginnholdet i læreplanen eller fordi kompetansegivende utdanningstilbud innen faget ikke finnes. Dette vil kunne være tilfellet der skolen har utarbeidet egne læreplaner, slik som det kan være for enkelte av valgfagene på ungdomsskolen. Undervisning i valgfag er allerede unntatt fra kravet om 30 studiepoeng som

er relevant for faget (forskrift til opplæringsloven § 14-3). Departementet foreslår at det inntas en forskriftshjemmel for å kunne gjøre tilsvarende unntak fra kravene til undervisningskompetanse for enkelte fag i frittstående skoler for alle skoleslag.

Hjemmel for å stille krav om tilleggskompetanse

Når det gjelder krav om kompetanse som kommer i tillegg til ordinære kompetansekrav, vil departementet bemerke at når man søker godkjent et opplæringstilbud, er det ikke tilstrekkelig å vurdere opplæringens innhold. Det er også avgjørende å vurdere om skolen har den kompetansen som er nødvendig for å kunne gi opplæring i tråd med sine læreplaner og/eller pedagogikk.

Dagens privatskolelov med tilhørende forskrifter har ikke særskilte bestemmelser om kompetanse som kommer i tillegg til de alminnelige kompetansekravene. Dagens krav til spesialkompetanse og spisskompetanse følger av § 2-1 andre ledd om krav til grunnlag.

Spesialkompetanse

Skoler som er godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning, er i dag de eneste opplæringstilbudene hvor det fra sentralt hold stilles krav til spesialkompetanse som knyttes til godkjenningsgrunnlaget. Når det nå åpnes for at skoler kan utarbeide egne læreplaner for hele opplæringen eller for ett eller flere fag, er det etter departementets vurdering hensiktsmessig å knytte eventuelle krav til spesialkompetanse til skolens læreplanverk. Det er skolens læreplanverk som er kjernen i opplæringens innhold, og departementet foreslår derfor at det skal påligge søkerskolen å synliggjøre at skolens personale har den nødvendige kompetansen til å ivareta skolens pedagogikk. Hvilken spesialkompetanse som vil være påkrevet, vil være avhengig av det aktuelle læreplanverket, hvor utgangspunktet er om skolens læreplanverk tilsier at det er behov for en særlig kompetanse i tillegg til den som følger av de alminnelige kompetansekravene.

Departementet har tidligere lagt til grunn at det i kravet om ”tilstrekkelig spesialkompetanse” ikke ligger et krav om en formell, offentlig godkjenning av verken utdanningen eller utdanningsinstitusjonen. Etter dagens regelverk vil den spesialkompetansen hos undervisningspersonalet som skolen viser til, underlegges en konkret vurdering. Departementet viser i denne sammenheng til gjeldende retningslinjer for vurdering og godkjenning av spesialkompetanse i rundskriv Udir-5-2012.

Ved behandlingen av søknader vil godkjenningsmyndigheten, hvis hensynet til sakens opplysning tilsier det, innhente uttalelse fra andre berørte parter, for eksempel fra sentrale forbund som Norsk Montessoriforbund eller Steinerskoleforbundet.

Departementet foreslår derfor at dagens krav om spesialkompetanse videreføres, med den endring at også andre skoleslag enn skoler godkjent på grunnlag av anerkjent pedagogisk retning kan pålegges krav om tilstrekkelig spesialkompetanse dersom dette anses nødvendig sett i lys av skolens læreplanverk. Det åpnes for at slike krav kan fastsettes i forskriftsform.

Spisskompetanse

For skoler som er godkjent etter dagens § 2-1 andre ledd bokstav d gjelder det et krav om spisskompetanse innenfor de idrettene skolen tilbyr. Kravet om spisskompetanse er et krav til virksomheten.

Tilsvarende hensyn og behov for spisskompetanse i virksomheten kan gjøre seg gjeldende for andre skoleslag, og en forskriftshjemmel åpner for at krav til spisskompetanse kan reguleres i forskriftsform.

Forslag om å forskriftsfeste krav til kompetanse som kreves i tillegg til alminnelige kompetansekrav

De enkelte kravene om spesialkompetanse og spisskompetanse som følger av § 2-1 andre ledd om krav til grunnlag, har eksistert og blitt praktisert som absolutte krav over lang tid. For å bedre legge til rette for et lett tilgjengelig og forutsigbart regelverk foreslår departementet at det i en ny friskolelov inntas en forskriftshjemmel som gir departementet anledning til å forskriftsfeste krav om tilleggskompetanse for den enkelte lærer og/eller for virksomheten som helhet.

Tilleggskompetanse som her beskrives må ikke forveksles med det som i dag omtales som tilleggskompetanse knyttet til tilsetting av undervisningspersonale ved religiøse skoler. Disse kravene foreslås fjernet.

Godkjenning av krav om tilleggskompetanse for religiøse skoler

Privatskoleloven § 4-2 fjerde ledd gir departementet anledning til å godkjenne at skoler som er godkjent på religiøst grunnlag, kan sette krav om tilleggskompetanse ved tilsetting av undervisningspersonalet. Departementet er ikke kjent med at det noen gang er godkjent eller søkt godkjenning for slike tilleggskompetansekrav. Bestemmelsen er dermed i realiteten en sovende regel.

Departementet viser til at arbeidsmiljøloven også gjelder for tilsetting ved private skoler. Innenfor arbeidsmiljølovens rammer har arbeidsgiver anledning til å sette vilkår om bl.a. et særskilt livssyn dersom dette har et saklig formål. Etter arbeidsmiljøloven § 13-3 er det ved tilsetting i stillinger som har relevans for å fremme virksomhetens formål, anledning til å bl.a. legge vekt på om søkeren deler det livssynet eller formålet som virksomheten skal fremme, og hvordan søkeren stiller seg til skolens syn på religiøse spørsmål. Etter departementets vurdering gir arbeidsmiljøloven tilstrekkelig hjemmel for å sikre at friskolene kan tilsette personale i samsvar med egenarten og formålet til den enkelte skolen, og det er følgelig ikke behov for en særskilt hjemmel i friskoleloven. På denne bakgrunn finner departementet at dagens § 4-2 fjerde ledd andre punktum er unødvendig. Bestemmelsen foreslås derfor opphevet.

Når det gjelder lovens henvisning til arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven vil departementet bemerke at disse gjelder for tilsetting i private skoler selv om det ikke er henvist til disse direkte i loven, jf. arbeidsmiljøloven § 1-2 og diskrimineringsloven § 1. Departementet foreslår derfor at henvisningene tas ut fra lovteksten, men presiserer at endringen ikke er ment å innebære noen realitetsendring.

Begrepet tilleggskompetanse vil heretter bli brukt om de krav som departementet fastsetter for det enkelte skoleslag i nytt fjerde ledd, og kommer i tillegg til alminnelig kompetanse for tilsetting og undervisning.

5.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at undervisningspersonalet i friskoler fremdeles må fylle de samme kompetansekravene som undervisningspersonalet i offentlige skoler, og at unntakene i opplæringslovens regler om midlertidig ansettelse og ansettelse på vilkår fremdeles skal gjelde tilsvarende.

Departementet foreslår å videreføre dagens bestemmelse om godkjenning av alternative kompetansekrav for tilsetting, men med den endring at også andre skoleslag enn skoler godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning kan få godkjent alternative kompetansekrav dersom dette anses nødvendig sett i lys av skolens læreplanverk.

Videre foreslår departementet å innta en forskriftshjemmel som gir adgang til å forskriftsfeste dagens krav om spesialkompetanse og spisskompetanse, samt hjemmel til å fastsette i forskrift unntak fra krav om undervisningskompetanse i enkelte fag.

Siden arbeidsmiljøloven gir arbeidsgiver anledning til å sette vilkår om bl.a. et særskilt livssyn dersom dette har et saklig formål, foreslår departementet å oppheve dagens særregulering for skoler som er godkjent på religiøst grunnlag. Tilsvarende foreslår departementet at dagens henvisning til arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven tas ut, men presiserer at endringen ikke er ment å innebære noen realitetsendring.

5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

5.6 Lovforslag

§ 4-2 skal lyde:

§ 4-2 Kompetansekrav til undervisningspersonalet

For undervisningspersonalet ved skolar som er godkjende etter lova her, gjeld dei kompetansekrava som følgjer av §§ 10-1 og 10-2 i opplæringslova med tilhøyrande forskrift.

Opplæringslova § 10-6 om mellombels tilsetjing og § 10-6a om tilsetjing på vilkår gjeld tilsvarende.

For undervisningspersonalet ved skolar som er godkjend med alternative læreplanar, kan departementet også godkjenne alternative kompetansekrav til dei som følgjer av §§ 10-1 og 10-2 i opplæringslova med tilhøyrande forskrift.

Departementet kan gi forskrift om krav til kompetanse som kommer i tillegg til krava i første og andre ledd.

Departementet kan i forskrift også fastsetje at det ikkje skal stillast krav om relevant kompetanse i enkelte fag.

5.7 Merknader til lovforslaget

Det foreslås ingen endringer i første og andre ledd.

Tredje ledd åpner for at departementet kan godkjenne alternative kompetansekrav for undervisningspersonalet ved skoler som er godkjent med et alternativt læreplanverk. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, men er ikke lengre begrenset til skoler som er godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning.

Fjerde ledd er nytt og gir departementet hjemmel til å forskriftsfeste krav om spesialkompetanse og spisskompetanse for enkelte skoleslag.

Femte ledd er nytt og gir departementet hjemmel til å forskriftsfeste unntak fra de alminnelige kravene for undervisning i enkelte fag. Dette gjelder særlig for fag hvor det er unaturlig å stille et krav om relevant undervisningskompetanse, for eksempel på grunn av innholdet i læreplanen eller mangel på relevante universitets-/ høyskoletilbud, slik det er gjort for valgfagene på ungdomstrinnet.

6. Inntak av elever

6.1 Bakgrunn

Opplæringsloven har i § 3-1 syvende ledd hjemmel for å gi forskrifter om inntak til videregående opplæring. Privatskoleloven har ingen tilsvarende hjemmel.

Det kan være ulike grunner til at elever som ønsker å bli tatt inn ved en friskole, ikke har anledning til å søke plass ved skolen innen søknadsfristen skolen har satt. Dette gjør seg spesielt gjeldende for skoler godkjent på internasjonalt grunnlag. Et mer globalt næringsliv medfører at mange jobber og bor, helt eller delvis, i andre land. Nytt internasjonalt næringsliv vokser frem over hele landet, og det er mange globale arbeidstakere som trenger et internasjonalt skoletilbud for sine barn. For å sikre at norsk næringsliv og universiteter og høyskoler kan tiltrekke seg nødvendig utenlandsk arbeidskraft, er det viktig å ha et internasjonalt skoletilbud i Norge. Et internasjonalt skoletilbud er også viktig for nordmenn som arbeider i utlandet i lengre eller kortere perioder. I regjeringserklæringen heter det at regjeringen vil *"Legge til rette for internasjonale skoler og IB (International Baccalaureate) i Norge for å gjøre det lettere for familier å bo periodevis i utlandet"*.

6.2 Gjeldende rett

Etter § 3-1 første ledd i dagens privatskolelov skal godkjente friskoler ha hele landet som inntaksområde, og skal stå åpne for alle som fyller vilkårene for inntak i offentlige skoler, jf. opplæringsloven §§ 2-1 tredje ledd og 3-1 første ledd. Det fremgår av privatskoleloven § 3-1 andre ledd at ungdom med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1 skal prioriteres før voksne søkere med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3. Utover dette gir privatskoleloven ikke føringer for prioritering av søkere.

Den enkelte skole skal ha et inntaksreglement som viser prioritering av søkere, som kommer til anvendelse når det er flere kvalifiserte søkere enn kapasiteten til skolen, jf. § 3-1 tredje ledd. Dersom skolen har flere plasser enn søkere, må alle søkere som oppfyller vilkårene for inntak i offentlig skole tilbys plass, med mindre skolen har regulert annet i sitt inntaksreglement. Sistnevnte er fast forvaltningspraksis og fremkommer av rundskriv Udir-05-2010.

Dersom skolen etter en ordinær søknadsfrist likevel ønsker mulighet for inntak av visse grupper elever, må dette og kriteriene for slikt inntak fremgå klart av inntaksreglementet. Kriteriene må være saklige, objektive og etterprøvbare. For å ha forutsigbarhet og ryddighet i prosessen bør styret i god tid fastsette eventuelle frister som nevnt ovenfor. Skolen må også fastsette det maksimale antall elever skolen vil ta inn, og dette må gjøres i forkant av søknadsfristen. Det siste er spesielt viktig dersom skolen vil ta inn færre elever enn det skolen er godkjent for og har lokaler til. Det skal fremgå klart av reglementet når inntaket skal anses som avsluttet.

Dersom skolen ønsker en bestemt fordeling (gruppestørrelse) på ulike årstrinn må dette fremgå av reglementet.

Adgangen til å godkjenne internasjonale skoler med rett til offentlige tilskudd ble innført i forbindelse med friskoleloven i 2003. Grunnlaget ble innført særlig med formål om å gjøre rekrutteringen av nødvendig utenlandsk arbeidskraft enklere for blant annet norsk næringsliv og universiteter og høyskoler.

Internasjonale skoler har på lik linje med andre skoler godkjent etter dagens privatskolelov, adgang til å ta inn visse elevgrupper etter fristen. En skole kan for eksempel sette en siste frist for søknad eller inntak, men unnta de gruppene som er prioritert i reglementet eller noen av disse gruppene fra fristen. For eksempel vil en skole kunne velge å ta inn barn som har flyttet til Norge etter søknadsfristen, på bakgrunn av foreldrenes arbeidsforhold, dersom de er prioritert i inntaksreglementet og det klart fremgår av reglementet at de kan tas inn også etter siste frist for inntak.

6.3 Departementets vurderinger og forslag

Hjemmel for å gi forskrifter om inntak av elever

Dagens privatskolelov med tilhørende forskrifter har ikke detaljerte regler om inntak av elever. Inntak av elever til frittstående skoler foregår etter den enkelte skolens inntaksreglement. I praksis er det mange skoler som langt på vei baserer inntaket etter samme prinsipper som er fastsatt for inntak ved offentlige skoler.

Forskrift til opplæringsloven gir inngående regler for inntak til videregående opplæring. Inntaksforskriften gir anvisning på elevenes rettigheter og klargjør hvordan skolen skal forholde seg til og behandle ulike saker i tilknytning til inntak av elever. Etter departementets vurdering vil det av hensyn til likebehandling og ivaretagelse av elevenes rettigheter kunne være hensiktsmessig å også ha regler for inntak av elever med rett til videregående opplæring ved frittstående skoler. Departementet foreslår derfor å innta i friskoleloven en forskriftshjemmel som gir mulighet til å regulere inntak av elever nærmere. En eventuell forskriftsfesting av regler om inntak ved frittstående skoler vil på vanlig måte måtte sendes på offentlig høring. Departementet ber likevel særlig om høringsinstansenes synspunkter på dette punktet.

Reservasjon av elevplasser

Som nevnt under gjeldende rett er privatskolelovens regler om inntak ikke til hinder for at skoler kan holde av et begrenset antall elevplasser for prioriterte elevgrupper. Departementet opplever imidlertid at det har vært knyttet usikkerhet til hva som er gjeldende rett. Det har

blant annet vært usikkert om internasjonale skoler skal kunne holde av elevplasser på bakgrunn av at målgruppens behov ikke alltid er tilpasset hovedinntaket.

Spesielt er det viktig for internasjonale skoler å sikre at norsk næringsliv og universiteter og høyskoler kan tiltrekke seg nødvendig utenlandsk arbeidskraft. Internasjonale skoler er også et viktig tilbud for norske familier som arbeider for internasjonale norske selskaper som har kortere eller lengre utenlandsopphold.

Den primære målgruppen for internasjonale skoler i Norge er barn fra familier, norske eller utenlandske, som ikke jobber og bor permanent i Norge. En garanti om skoleplass for barna, vil for mange være en avgjørende faktor for hvorvidt en familie kan/ønsker å velge Norge som arbeidssted.

Et annet eksempel er skoler godkjent på religiøst grunnlag som ønsker å holde av plass til barn fra misjonærfamilier som flytter tilbake til Norge. Det kan også tenkes at en skole kunne velge å ta inn barn av ansatte etter fristen på bakgrunn av at det er vanskelig å rekruttere lærere dersom barna ikke får plass ved skolen.

Erfaringer fra tilsyn med temaet inntak viser at skolene i liten grad har benyttet det handlingsrommet som ligger der i dag. Det er få skoler som i sitt inntaksreglement har regulert gruppestørrelser eller reservasjon av kapasitet til etter hovedinntaket.

For å synliggjøre at det er mulig for skoler, på saklig grunnlag, å holde av plasser til en bestemt elevgruppe ønsker departementet å endre lovteksten. Departementet vil fremheve i lovteksten at det er mulig å holde av en andel av skolens kapasitet til søkere som melder seg etter den ordinære søknadsfristen.

Departementet vil likevel presisere at det er et grunnleggende hensyn at private skoler med rett til statstilskudd skal være åpne for alle, og at dette legger nødvendige føringer for inntak av elever. Alle godkjente skoler skal ha et inntaksreglement som fremmer dette hensynet, sikrer likebehandling og hindrer diskriminering.

Skoler som ønsker å holde av skoleplasser har ikke anledning til å fylle opp disse plassene under hovedinntaket. Dette innebærer at skolen risikerer å ikke fylle opp alle skoleplassene i løpet av skoleåret. Det er viktig at skolene reelt er åpne for alle, og det er departementets vurdering at muligheten til å holde av skoleplasser bør være begrenset, og at skolene må vurdere dette med utgangspunkt i skolens fastsatte elevtall.

Departementet presiserer at også inntak *etter* hovedinntaket må skje etter samme saklighetsnorm som gjelder for skolens inntaksreglement.

Departementet understreker at det ikke er adgang til å ta inn elever utover det antallet skolen er godkjent for, og at elever som er tatt inn har rett til å fullføre opplæringa si ved skolen så langt skolen er godkjent, jf. privatskoleloven § 3-3. For øvrig vises det til at inntak av elever kan være gjenstand for tilsyn etter privatskoleloven § 7-2, jf. § 7-2 a.

Når det gjelder offentlige tilskudd, viser departementet til at reglene for tilskudd og tidspunkt for innrapportering av elevtall er regulert i økonomiforskriften til privatskoleloven. Videregående skoler innrapporterer elevtall to ganger i året, mens grunnskoler innrapporterer elevtall en gang i året. Elever i grunnskolen som starter etter 1. oktober vil ikke utløse

tilskudd inneværende skoleår. Tilsvarende vil elever i videregående opplæring utløse tilskudd fra og med første ordinære elevtelling. Det foreslås ikke endringer i reglene om tilskudd og innrapportering av elevtall.

6.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ha marginale økonomiske eller administrative konsekvenser.

6.5 Lovforslag

§ 3-1 første ledd skal lyde:

Skolane skal ha heile landet som inntaksområde. Dei skal stå opne for alle som fyller vilkåra for inntak i offentlege skolar, jf. opplæringslova §§ 2-1 tredje ledd og 3-1 første ledd. Dette gjeld òg skolar i utlandet og internasjonale skolar i Noreg. *Skolane kan reservere eit begrensa antall av elevplassane til søkjarar som kjem etter hovudinntaket.*

§ 3-1 femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om *inntak av ungdom og vaksne søkjarar med rett til vidaregåande opplæring*, inntak av vaksne søkjarar utan rett til vidaregåande opplæring og om inntak av utanlandske søkjarar.

6.6 Merknader til lovforslaget

Første ledd fjerde punktum er nytt og kodifiserer at godkjente skoler kan holde av et begrenset antall av elevplassene til søkere fra skolens hovedmålgruppe som søker inntak etter hovedinntaket. Skolen må selv vurdere hvor mange av plassene som skal holdes av, og det må ses i forhold til skolens totale fastsatte inntak.

Ved kapasitetsproblemer for inntak til reserverte elevplasser skal prinsippet om først i tid best i rett anvendes. For øvrig skal prioritering av søkere skje i tråd med skolens inntaksreglement.

Skoler som har reservert skoleplasser til etter hovedinntaket, kan ikke fylle opp samtlige elevplasser ved hovedinntaket. Skolen risikerer dermed å ikke fylle opp alle skoleplassene, samt at elevene ikke vil utløse tilskudd før første ordinære elevtelling etter inntak. På grunnskolen kan dette bety neste skoleår.

Femte ledd er endret og det er inntatt hjemmel til å gi forskrift om inntak av søkere med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven §§ 3-1 og 4A-3.

7. Inntak av voksne

7.1 Bakgrunn

I dette kapitlet har departementet vurdert behovet for å endre gjeldende regler i privatskoleloven om inntak og opplæring av voksne.

7.2 Gjeldende rett

Reglene om inntak av voksne står i privatskoleloven § 3-1 og forskriften til privatskoleloven § 11-1.

Voksne med rett til videregående opplæring skal ved inntak til en privat videregående skole prioriteres etter ungdom med slik rett. Hjemfylket skal vurdere realkompetansen til den voksne søkeren før han eller hun kan tas inn på en privat videregående skole.

Hovedregelen i privatskoleloven er at voksne som ikke har rett til videregående opplæring, ikke kan tas inn på en privat videregående skole.

Det er gitt følgende unntak fra denne hovedregelen:

- Skoler for funksjonshemmede kan ta inn voksne søkere uten rett til videregående opplæring
- Navngitte skoler som er nevnt i forskriften til privatskoleloven, § 11-1, har egne fastsatte kvoter på hvor mange søkere uten rett som kan tas inn. Se redegjørelse om bakgrunnen for denne bestemmelsen nedenfor.

Skoler for funksjonshemmede får høyere tilskudd for sine elever enn andre private skoler. Tilskudd ytes etter to satser, en for nokså ressurskrevende og en for særlig ressurskrevende elever. For inntak på skoler for funksjonshemmede gjelder derfor et særskilt krav om funksjonshemming. En skole som er godkjent for funksjonshemmede kan bare ta inn elever som har de lærevanskene skolen er godkjent for.

Også for skoler som kan ta inn voksne søker uten rett til videregående opplæring gjelder lovens krav om at søkere med rett til videregående opplæring skal prioriteres foran de uten rett. Hjemfylket skal vurdere realkompetansen til den voksne søkeren før han eller hun kan tas inn på en privat videregående skole.

Bakgrunnen for reglene om inntak av voksne søkere uten rett til videregående opplæring – forskriften til privatskoleloven § 11-1

Under Bondevik II-regjeringen foreslo departementet i Ot.prp. nr 64 (2003-2004) om endringer i friskoleloven at friskolene ikke skulle ha anledning til å ta inn voksne uten rett. Departementet begrunnet forslaget med henvisningen til retten til videregående opplæring for voksne slik retten ble gjort gjeldende fra 1. august 2000 (født før 1. januar 1987 og ikke fullført vgo), og uttalte:

”En av konsekvensene av lovendringen i opplæringsloven er at loven prioriterer en gruppe voksne foran en annen gruppe voksne. Etter departementets syn vil det være prinsipielt uheldig å undergrave denne prioriteringen ved å skulle gi statlig tilskudd for voksne uten rett til videregående opplæring når de er elever ved frittstående videregående skoler, også fordi fylkeskommunen ville få trekk i rammetilskuddet for en gruppe som ikke er prioritert gjennom

individuelle rettigheter i opplæringsloven. Departementet vil på denne bakgrunn ikke tilrå at voksne uten rett til videregående opplæring kan tas inn som elever ved frittstående videregående skoler og dermed utløse statstilskudd.”

Flertallet i komiteen sluttet seg ikke til departementets forslag:
”Flertallet viser til forslaget fra Regjeringen om at voksne søkere uten rett til videregående opplæring ikke skal kunne tas inn som elever på frittstående videregående skoler. Flertallet legger imidlertid til grunn at denne endringen ikke skal gjelde eksisterende frittstående videregående skoler som etter sin godkjenning i dag kan ta inn voksne søkere uten rett til videregående opplæring. Det faktiske antallet voksne elever uten rett skoleåret 2004/2005 legges til grunn. Etter flertallets syn bør disse skolene fortsatt kunne ha voksne elever uten rett til videregående opplæring, og motta tilskudd for disse elevene.”

På denne bakgrunnen fremmet flertallet i komiteen følgende forslag:
”Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at eksisterende frittstående videregående skoler som etter sin godkjenning pr. 2004 kan ta inn voksne søkere uten rett til videregående opplæring, fortsatt kan gjøre dette. Det faktiske antallet voksne elever uten rett skoleåret 2004/2005 legges til grunn for inntak og tilskudd.”

Som en konsekvens av dette føyde Stortinget til et nytt femte ledd § 3-1 som gir departementet hjemmel til å gi forskrift om inntak av voksne søkere uten rett til videregående opplæring.

Utdanningsdirektoratet innhentet på denne bakgrunn opplysninger om antallet voksne uten rett til videregående som var elever i private videregående skoler skoleåret 2004/2005. Dette antallet ble lagt til grunn ved fastsettelsen av forskriftens § 11-1.

Opplæring spesielt organisert for voksne

I forarbeidene til den tidligere friskoleloven (Ot.prp. nr. 64 (2002-2003) uttrykker departementet seg på en slik måte at det ikke kan utelukkes at det kan gis godkjenning til en privatskole som vil tilby opplæring spesielt organisert for voksne. Departementet presiserte imidlertid at private skoler skal stå åpne for alle som fyller vilkårene for inntak – slik dette fortsatt kommer til uttrykk i lovens § 3-1.

Med det lovfestede prinsippet om at de private skolene skal stå åpne for alle som fyller vilkårene for inntak, mener departementet at det ikke var tilstrekkelig hjemmel i den tidligere friskoleloven for å godkjenne opplæringstilbud spesielt organisert for voksne, og at godkjenning av slike skoler heller ikke er mulig etter gjeldende lov. Etter at den tidligere privatskoleloven av 1985 ble opphevet og erstattet med friskoleloven og senere gjeldende privatskolelov, har det derfor heller ikke blitt godkjent tilbud spesielt organisert for voksne. I saker der skoler har søkt om å være organisert for voksne, har Utdanningsdirektoratet avslått dette begrunnet i bestemmelsene i privatskoleloven (skolen skal være åpen for alle o.a.) Direktoratet har også vist til at det ikke er egne komprimerte læreplaner i LK06, og at eventuelt inntak av voksne skal skje på bakgrunn av en realkompetansevurdering. Skoler godkjent etter privatskoleloven kan etter dagens regler ikke tilby deler av fag til elever, i motsetning til hva som kan tilbys etter opplæringsloven kap. 4A om opplæring for voksne.

I dag eksisterer det noen få skoler som fikk sin godkjenning etter den tidligere privatskoleloven av 1985 med vilkår om å gi tilbud spesielt organisert for voksne. Vilråene knyttet seg til de reglene som gjaldt opplæringstilbud for voksne frem til retten for voksne ble

innført fra 1. august 2000. Da 1985-loven ble opphevet og friskoleloven innført, ble det gjort klart både i forarbeidene og i brev til skolene at alle private skoler må følge det til enhver tid gjeldende regelverk, jf. gjeldende lovs § 5-2. Det betyr blant annet at hjemfylket skal realkompetansevurdere den voksne søkeren før han eller hun kan tas inn på en privat videregående skole. Tilbudet som gis ved en privat videregående skole er ikke et tilbud etter opplæringsloven kap. 4 A om opplæring spesielt organisert for voksne. De voksne som tas inn, kan ikke ta deler av fag, men må ta hele fag.

7.3 Departementets vurderinger

Inntak av voksne med rett til videregående opplæring

Departementet foreslår ingen endringer i reglene om inntak av voksne med rett til videregående opplæring. Forutsatt realkompetansevurdering kan voksne med rett fortsatt tas inn til frittstående videregående skoler prioritert etter ungdom med rett. Det betyr at de voksne, som i dag, tas inn som elever, og at de ikke har rett til den individuelle tilpasningen som ligger for voksne i opplæringsloven § 4A-3.

Inntak av voksne uten rett til videregående opplæring

Videre mener departementet at det fortsatt bør være hovedregelen at voksne uten rett til videregående opplæring ikke kan tas inn på frittstående videregående skoler. Departementet viser til begrunnelsen i Ot.prp. nr. 64 (2002-2003) sitert ovenfor. Vi viser for øvrig til at det stadig blir færre voksne som ikke har rett til videregående opplæring som følge av at retten for voksne er utvidet. Det er dermed ikke aktuelt å endre verken lovens § 3-1 eller forskriftens § 11-1 for å åpne for inntak av flere voksne uten rett til videregående opplæring.

Opplæring spesielt organisert for voksne med rett til videregående opplæring

Departementet har vurdert om loven bør åpne for at det kan godkjennes frittstående videregående skoler spesielt organisert for voksne med rett til videregående opplæring. Privatskolelovens formål, jf. lovens § 1-1, er å medvirke til at det kan opprettes og drives private skoler, slik at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 2. Voksne med rett til videregående opplæring har ikke det samme vernet som foreldre og deres barn har. Muligheten for å godkjenne tilbud spesielt organisert for voksne faller dermed utenfor rammen av privatskolelovens formål. Det er dermed ikke bare et praktisk og økonomisk spørsmål, men også et prinsipielt spørsmål om friskoleloven bør åpne for at voksne med rett til videregående opplæring skal ha den samme muligheten til å velge mellom et offentlig og privat tilbud som barn og ungdom har.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om loven bør åpne for at det kan godkjennes frittstående videregående skoler spesielt organisert for voksne med rett til videregående opplæring. Departementet presiserer at det bare vil være voksne *med rett* som eventuelt kan tas inn på slike tilbud. Det vil ikke være aktuelt å åpne friskoleloven med sikte på å gi et utvidet tilbud til voksne uten slik rett. Departementet legger også til grunn at det fortsatt skal være fylkeskommunen som er ansvarlig for realkompetansevurderingen, og at frittstående videregående skoler på grunnlag av realkompetansevurderingen kan tilby en individuelt tilpasset opplæringstilbud slik den voksne har rett til etter opplæringsloven § 4A-3.

Dersom loven skal åpnes for godkjenning av skoler spesielt organisert for voksne, krever det endringer i loven, bl.a. i reglene om inntak og om kravet til læreplaner. En eventuell lovendring innebærer at også andre forhold må avklares, blant annet om telletidspunkt og

beregning av statstilskudd. Opplæring spesielt organisert for voksne med rett til videregående opplæring kan tas inn i lovens § 2-1 andre ledd som et eget godkjenningsgrunnlag.

8. Reguleringen av private skoler som tilbyr videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett (toppidrettsgymnas)

8.1 Bakgrunn

Dagens privatskolelov trådte i kraft 01.07.2007. I følge privatskoleloven kan det godkjennes private skoler som skal drive særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett.

Det har vært praktisert ulike krav til årstimetall for private skoler som tilbyr videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett (toppidrettsgymnas) og som er godkjent etter privatskoleloven. Dette har medført en uheldig forskjellsbehandling av toppidrettsgymnasene fordi årstimetallet har betydning for tilskuddsberettiget elevtall og dermed hvor mye skolene får i statstilskudd ved omregning av deltidselever. Departementet mener derfor at det er behov for en klargjøring i loven slik at alle toppidrettsgymnasene behandles likt.

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Dagens lov

Privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav d slår fast at det kan godkjennes private skoler som skal drive særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett.

Kravet til hva tilbudet for skoler godkjent etter privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav d skal omfatte er presisert i lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 37 (2006-2007) kap. 8.2.9, hvor det fremgår at:

”Med toppidrettstilbud menes i denne sammenheng Utdanningsprogram idrettsfag hvor det valgfrie programfaget toppidrett 1, 2 og 3 er obligatorisk for elevene, alternativt Utdanningsprogram allmenne, økonomiske og administrative fag m/tillegg av minimum 5 uketimer (å 45 min.) toppidrett etter egen plan.”

På denne bakgrunn kan en skole få godkjenning etter privatskoleloven § 2-1 andre ledd bokstav d til å drive toppidrettstilbud ved å tilby en av følgende løsninger:

1. Utdanningsprogram for idrettsfag med obligatorisk programfag toppidrett 1, 2 og 3. Det vil si totalt 2943 timer fordelt på tre år: 982/980/981 timer på hhv. Vg1/Vg2/Vg3, jf. fag- og timefordelingen i utdanningsprogram for idrettsfag i Kunnskapsløftet.

eller

2. Utdanningsprogram for studiespesialisering med tillegg av minimum 5 uketimer (å 45 min.) ”toppidrett etter egen plan”. Det vil si totalt 2943 timer fordelt på tre år: 842/840/841 timer på hhv Vg1/Vg2/Vg3 + 140 timer pr år med toppidrett. Til sammen tilsvarer dette årstimetallet for idrettsfag

Dette innebærer at skolene må tilby elevene 982/980/981 timer på henholdsvis Vg1/Vg2/Vg3, totalt 2943 timer (timetallet for utdanningsprogrammet for idrettsfag), for å kunne få godkjenning. Disse kravene fremgår av forskrift til privatskoleloven § 2A-4.

Det følger av forarbeidene til privatskoleloven § 2-1 i Ot.prp. nr. 37 (2006-2007) kap. 8.2.9 at skolene må dokumentere at den legger særskilt til rette for toppidrettssatsning, blant annet når det gjelder organisering av skolehverdagen, skole- og treningsanlegg og spisskompetanse innenfor de idrettene skolen tilbyr.

8.2.2 Nærmere om forholdet til tidligere lov

Etter tidligere lov var det ikke krav om at skolene skulle drive sin virksomhet på et særskilt grunnlag for å bli godkjent, slik som etter gjeldende privatskolelov § 2-1 andre ledd. Skoler som tilbyr toppidrett og som ble godkjent før ny privatskolelov trådte i kraft, det vil si før 01.07.2007, er dermed ikke godkjent etter dagens privatskolelov § 2-1 andre ledd bokstav d. Skolene med toppidrettstilbud som er godkjent etter tidligere lov, har godkjenning for å drive opplæring etter studieretning for ”Allmenne, økonomiske og administrative fag” etter Reform 94, konvertert til utdanningsprogrammet ”Studiespesialisering” etter Kunnskapsløftet. Timetallet for utdanningsprogrammet for studiespesialisering er 842/840/841 på henholdsvis Vg1/Vg2/Vg3, totalt 2523 timer.

Det var forutsatt at skolene skulle ha et toppidrettstilbud etter egen plan i tillegg, slik at elevene kunne kombinere videregående opplæring med toppidrett. Det ble ikke gitt nærmere retningslinjer om innholdet i toppidrettstilbudet.

8.2.3 Tilskudd

Lovfestet tilskudd

Godkjente private skoler har rett til statstilskudd etter egne satser for de ulike utdanningsprogrammene i Kunnskapsløftet. Grunnlaget for å regne ut statstilskudd for private skoler er tallet på helårselever som faktisk har fulgt opplæringen, jf. økonomiforskrift til privatskoleloven § 13.

Samtlige toppidrettsgymnas, også skolene godkjent etter tidligere lov som tilbyr toppidrett, mottar tilskudd etter satsen for utdanningsprogram for idrettsfag – som er noe høyere enn satsen for utdanningsprogram for studiespesialisering. Satsen er høyere fordi årstimetallet er noe høyere. Dette følger av en omlegging av tilskuddsordningen for toppidrettsgymnasene i 1999.

Ulovfestet tilskudd

I 1999 ble det etter et budsjettvedtak i Stortinget etablert en budsjettstyrt (ikke lovfestet) tilskuddsordning for ”den spesielle toppidrettsdelen av tilbudet ved toppidrettsgymnasene”. Dette toppidrettstilskuddet kommer i tillegg til tilskuddet som skolene har krav på etter privatskoleloven. Ordningen gjelder skoler som i tillegg til godkjenningen etter privatskoleloven er godkjent som toppidrettsgymnas av Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF). Ordningen omfatter følgende skoler: NTG i Bærum, Geilo, Kongsvinger, Lillehammer og Tromsø, Wang i Oslo, Fredrikstad, Stavanger og Tønsberg, Telemark toppidrettsgymnas og Haugesund toppidrettsgymnas. Formålet med dette særskilte tilskuddet er å bidra til at toppidrettsutøvere kan kombinere trening med videregående opplæring. Denne tilskuddsordningen berøres ikke av opprydningen som her foreslås.

8.3 Departementets vurderinger

At dagens lov åpner for godkjenning av skoler som legger særskilt til rette for videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett er blant annet begrunnet i at dette bidrar til at flere ungdommer får mulighet til å kombinere videregående opplæring med toppidrett på høyt nivå flere steder i landet. Departementet foreslår at loven fortsatt skal åpne for godkjenning av skoler som legger særskilt til rette for videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett.

Det har vært praktisert ulike krav til årstimetall for private skoler som tilbyr videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett og som er godkjent etter privatskoleloven. Dette har medført en uheldig forskjellsbehandling av toppidrettsgymnasene fordi årstimetallet har betydning for tilskuddsberettiget elevtall og dermed hvor mye skolene får i statstilskudd ved omregning av deltidselever.

På denne bakgrunn foreslår departementet at de private toppidrettsgymnasene kan godkjennes etter en av to ulike modeller. Toppidrettsgymnasene bestemmer selv hvilken modell de ønsker å være godkjent for, noe som innebærer at ulike toppidrettsgymnas kan være godkjent for ulikt timetall og for ulikt tilskudd per elev.

Det blir adgang til å velge én av de to modellene som er beskrevet under:

Modell 1

Årstimetallet for utdanningsprogram for idrettsfag: Dette innebærer at skolene må tilby elevene 982/980/981 timer på hhv. Vg1/Vg2/Vg3, totalt 2943 timer.

En skole kan godkjennes for å tilby én av følgende alternativer innenfor denne modellen:

- Utdanningsprogram for idrettsfag med obligatorisk programfag toppidrett 1, 2 og 3.

Eller

- Utdanningsprogram for studiespesialisering med tillegg av 140 timer pr år med toppidrett. Toppidrett kan være programfaget toppidrett eller toppidrett etter egen plan som er godkjent av departementet.

Tilskudd:

- Skolene mottar tilskudd etter satsen for utdanningsprogram for idrettsfag på Vg1/Vg2/Vg3.

Alternativ 1

	Aktivitet utenfor friskolelovens område som det ikke gis tilskudd for. ¹		
981 timer	+ 140 timer toppidrett	+ 140 timer toppidrett	+ 140 timer toppidrett
841 timer			

Modell 2

Årstimetallet for studiespesialisering med tillegg av 140 årstimer toppidrett på Vg1. Toppidrett kan være programfaget toppidrett eller toppidrett etter egen plan som er godkjent av Utdanningsdirektoratet. Det stilles som vilkår at faget toppidrett må være ett av programfagene på Vg2 og Vg3: Dette innebærer at skolene må tilby elevene minimum 982/840/841 timer på hhv. Vg1/Vg2/Vg3, totalt 2663 timer, for å kunne få godkjenning.

Tilskudd:

- Skolene mottar tilskudd etter satsen for utdanningsprogram for idrettsfag på Vg1.
- Skolene mottar tilskudd etter satsen for utdanningsprogram for studiespesialisering på Vg2/Vg3.

¹ Virksomhet som tilbys utenfor det rettssubjektet som er godkjent etter privatskoleloven kan ikke være med i vurderingen når man ser på tilbudene etter privatskoleloven.

Alternativ 2

	Aktivitet utenfor friskolelovens område som det ikke gis tilskudd for.		
981 timer	+ 140 timer toppidrett		
841 timer		toppidrett	toppidrett

En viktig forutsetning for å kunne bidra til at flere ungdommer får mulighet til å kombinere videregående opplæring med toppidrett på høyt nivå flere steder i landet er at eleven kan kombinere toppidrett med skole og studier, og derved sikre et helhetlig trenings- og utdanningstilbud. På denne bakgrunn foreslår departementet at skolene, uavhengig av valg av modell, må dokumentere at det legges særskilt til rette for toppidrettssatsning, blant annet når det gjelder organisering av skolehverdagen, skole- og treningsanlegg og spisskompetanse innenfor de idrettene skolen tilbyr. Departementet forutsetter at søker i søknaden om godkjenning av toppidrettsgymnas konkretiserer hvilke idretter skolen skal gi opplæring i.

Etter departementets vurdering vil et velfungerende samarbeid mellom de respektive idrettslagene og toppidrettsgymnasene være et viktig tiltak for å sikre et helhetlig trenings- og utdanningstilbud. Departementet foreslår derfor at søker på søknadstidspunktet må dokumentere at det er opprettet nødvendig kontakt med lokale idrettslag.

Departementet ber høringsinstansene vurdere forslagene til endring og komme med innspill til de konsekvensene de vil ha. Departementet ber også høringsinstansene komme med begrunnede forslag til alternative vilkår, der dette anses relevant.

Departementet vil videre fremheve at søker er ansvarlig for å legge frem de relevante opplysningene som de mener taler for deres sak på søknadstidspunktet. Departementet har et selvstendig ansvar for å vurdere hvorvidt skolen tilfredsstiller de særskilte kravene loven stiller. Ved behov kan det i enkelte tilfeller være hensiktsmessig for departementet å innhente en uttalelse fra f.eks. Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) før departementet fatter vedtak i saken.

Som det fremgår av merknaden til § 2-1 i Ot.prp. nr. 37 (2006-2007), foreligger det ingen rett til godkjenning selv om minstekravene i loven er oppfylt. Dette innebærer at det skal foretas en skjønnsmessig vurdering av søknader om godkjenning. Behovet for skolen er et av momentene i en slik vurdering. Departementet legger til grunn at en vurdering av behovet også etter ny friskolelov vil være et relevant moment i vurderingen av om en søknad om å etablere toppidrettsgymnas skal innvilges.

Departementet legger til grunn at det også vil kunne godkjennes toppidrettsungdomsskoler etter ny friskolelov. Departementet vil vise til at det aktuelle godkjenningsgrunnlaget i denne sammenheng vil være det foreslåtte godkjenningsgrunnlaget profilskoler, jf. kap. 3 ovenfor.

Departementet vil presisere at lovforslaget trer i kraft 1. august 2015, og vil også gjelde eksisterende private skoler som tilbyr videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett og som er godkjent etter privatskoleloven. Departementet ber høringsinstansene vurdere om det er behov for en overgangsperiode.

8.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at de private toppidrettsgymnasene kan godkjennes etter én av to ulike modeller, jf. kap. 8.3 foran. Toppidrettsgymnasene bestemmer selv hvilken modell de ønsker å være godkjent for, noe som innebærer at ulike toppidrettsgymnas kan være godkjent for ulikt timetall og for ulikt tilskudd per elev.

Skolene må, uavhengig av valg av modell, dokumentere at det legges særskilt til rette for toppidrettsattsning, blant annet når det gjelder organisering av skolehverdagen, skole- og treningsanlegg og spisskompetanse innenfor de idrettene skolen tilbyr. Departementet forutsetter at søker i søknaden om godkjenning av toppidrettsgymnas konkretiserer hvilke idretter skolen skal gi opplæring i. På søknadstidspunktet må søker dokumentere at det er opprettet nødvendig kontakt med lokale idrettslag.

Søker er ansvarlig for å legge frem de relevante opplysningene som de mener taler for deres sak på søknadstidspunktet. Departementet har et selvstendig ansvar for å vurdere hvorvidt skolen tilfredsstiller de særskilte kravene loven stiller. Ved behov kan det i enkelte tilfeller være hensiktsmessig for departementet å innhente en uttalelse fra f.eks. Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) før departementet fatter vedtak i saken.

Det vil kunne godkjennes toppidrettsungdomsskoler etter ny friskolelov. Det aktuelle godkjenningsgrunnlaget i denne sammenheng vil være profilskoler, jf. kap. 3 ovenfor.

8.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom noen av de eksisterende toppidrettsgymnasene velger modell 2, med årstimetall på 840/841 timer på hhv. Vg2/ Vg3, vil dette utløse tilskuddsatsen for utdanningsprogrammer med studiespesialisering. Denne satsen er noe lavere enn satsen for utdanningsprogrammer med idrettsfag. I dag er det flere skoler som tilbyr opplæring etter modell 2, men som mottar statstilskudd på linje med modell 1. Den foreslåtte løsning kan medføre noe mer administrativt arbeid.

8.6 Lovforslag

Nytt andre ledd bokstav d i privatskoleloven § 2-1 skal lyde:

d. Særskild tilrettelagt vidaregåande opplæring i kombinasjon med toppidrett.

Nytt tredje ledd i privatskoleloven § 2-1 skal lyde:

Med særskild tilrettelagt vidaregående opplæring i kombinasjon med toppidrett, jf. § 2-1 bokstav d, meinest i denne sammenhengen årstimetalet for utdanningsprogram idrettsfag eller årstimetalet for utdanningsprogram studiespesialisering med tillegg av 140 årstimer toppidrett på Vg1. Toppidrett kan vere programfaget toppidrett eller toppidrett etter eigen plan. Det blir stilt som vilkår at faget toppidrett må vere eitt av programfaga på Vg2 og Vg3.

8.7 Merknader til lovforslaget

Til privatskoleloven § 2-1 bokstav d og § 2-1 tredje ledd

Med særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett menes i denne sammenheng at skolen kan velge én av de to modellene som er beskrevet under:

Modell 1

Årstimetallet for utdanningsprogram idrettsfag: Dette innebærer at skolene må tilby elevene 982/980/981 timer på hhv. Vg1/Vg2/Vg3, totalt 2943 timer.

En skole kan godkjennes for å tilby én av følgende alternativer innenfor denne modellen:

- Utdanningsprogram for idrettsfag med obligatorisk programfag toppidrett 1, 2 og 3.

Eller

- Utdanningsprogram for studiespesialisering med tillegg av 140 timer pr år med toppidrett. Toppidrett kan være programfaget toppidrett eller toppidrett etter egen plan som er godkjent av departementet.

Modell 2

Årstimetallet for studiespesialisering med tillegg av 140 årstimer toppidrett på Vg1. Toppidrett kan være programfaget toppidrett eller toppidrett etter egen plan. Det stilles som vilkår at faget toppidrett må være ett av programfagene på Vg2 og Vg3: Dette innebærer at skolene må tilby elevene minimum 982/840/841 timer på hhv. Vg1/Vg2/Vg3, totalt 2663 timer, for å kunne få godkjenning.

Skolene må, uavhengig av valg av modell, dokumentere at det legges særskilt til rette for toppidrettssatsning, blant annet når det gjelder organisering av skolehverdagen, skole- og treningsanlegg og spisskompetanse innenfor de idrettene skolen tilbyr. Departementet forutsetter at søker i søknaden om godkjenning av toppidrettsgymnas konkretiserer hvilke idretter skolen skal gi opplæring i. På søknadstidspunktet må søker dokumentere at det er opprettet nødvendig kontakt med lokale idrettslag.

Søker er ansvarlig for å legge frem de relevante opplysningene som de mener taler for deres sak på søknadstidspunktet. Departementet har et selvstendig ansvar for å vurdere hvorvidt skolen tilfredsstiller de særskilte kravene loven stiller. Ved behov kan det i enkelte tilfeller være hensiktsmessig for departementet å innhente en uttalelse fra f.eks. Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) før departementet fatter vedtak i saken.

Det vil kunne godkjennes toppidrettsungdomsskoler etter ny friskolelov. Det aktuelle godkjenningsgrunnlaget i denne sammenheng vil være profilskoler, jf. kap. 3 ovenfor. Lovforslaget forutsetter at § 2-1 i privatskoleloven og forskrift til privatskolelova §2A-4 må endres.

9. Kompletterende undervisning

9.1 Bakgrunn

Privatskoleloven § 6-4 fastsetter at det kan gis tilskudd til kompletterende undervisning til norske statsborgere og EØS-borgere som er elever ved utenlandske eller internasjonale grunnskoler i Norge eller grunnskoler i utlandet.

Etter gjeldende retningslinjer gis tilskudd med hjemmel i privatskoleloven § 6-4 til kompletterende undervisning i norsk, samfunnsfag og religion, livssyn og etikk (RLE). Formålet med ordningen er å medvirke til at elever kan gis undervisning i norsk, samfunnsfag og RLE når de går på skoler som ikke tilbyr opplæring i disse fagene. Tilskudd til kompletterende undervisning kan gis til internasjonale og utenlandske grunnskoler i Norge, private grunnskoler i utlandet, svenske skoler i utlandet og nettskoler.

Tilskuddsordningen er budsjettstyrt. Bevilgningen i statsbudsjettet setter ramme for størrelsen på tilskuddet som kan innvilges. Utdanningsdirektoratet fastsetter hvert år etter at statsbudsjettet er fremlagt, en tilskuddssats for det kommende året. I 2013 ble det betalt ut ca. 39 mill. kroner i tilskudd til kompletterende undervisning. Tilskuddsmidlene var fordelt på 14 skoler og ca. 3360 elever. I statsbudsjettet for inneværende år er det totalt bevilget vel 43 mill. kroner til kompletterende undervisning. Våren 2014 er det 13 skoler som har fått tilskudd til kompletterende undervisning.

I budsjettet for 2015 er det foreslått endringer som innebærer at det ikke vil bli gitt tilskudd til internasjonale skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12. Det er også foreslått at det blir satt en begrensning for hvor mange elever øvrige tilskuddsmottakere kan få tilskudd for.

Selv om tilskuddet til kompletterende undervisning er budsjettstyrt, er det etter departementets vurdering nødvendig med en gjennomgang av lovgrunnlaget for tilskuddsordningen med hensyn til formål og hvilke tilskuddsmottakere det skal være hjemmel for å gi tilskudd til.

9.2 Gjeldende rett

9.2.1 Kompletterende undervisning

Privatskoleloven § 6-4 gir hjemmel for tilskudd til kompletterende undervisning. Bestemmelsen lyder slik:

” Til statsborgarar i Noreg eller ein annan EØS-stat som er elevar ved utanlandske eller internasjonale grunnskolar i Noreg eller grunnskole i utlandet, og som ikkje er elevar ved skole som er godkjend etter lova her, kan det givast tilskot til kompletterande undervisning. Departementet kan gi nærare forskrift. ”

Bestemmelsen er kun en hjemmel til å gi tilskudd til kompletterende undervisning og til å forskriftsregulere tilskuddsordningen. Bestemmelsen gir derimot ingen rett til tilskudd verken for den enkelte elev eller skoler som tilbyr kompletterende undervisning.

I forarbeidene til opplæringsloven § 6-4, Ot.prp. nr. 33 (2002-2003), fremgår det at bestemmelsen skal bidra til at elever får opplæring i fag som norsk, RLE og samfunnsfag når de går på skoler der dette ikke blir tilbudt. Det er utarbeidet retningslinjer for tilskudd til kompletterende undervisning som inneholder kriterier for tilskudd, beregningsregler mv. For å få tilskudd til kompletterende undervisning skal undervisningsopplegget ta utgangspunkt i de til enhver tid gjeldende norske læreplaner i fagene norsk, samfunnsfag og RLE. Det er et vilkår for tilskudd at mottageren gir undervisning i alle disse fagene, og det er fastsatt krav til undervisningens omfang.

Reglene om tilskudd til kompletterende undervisning er først og fremst rettet mot norske statsborgere. For å unngå at tilskuddsregelen kommer i konflikt med Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen, omfatter tilskuddsordningen til kompletterende undervisning også statsborgere fra andre EØS-stater. Dette gjelder likevel bare for elever med en viss tilknytning til Norge, enten ved at de er elever ved utenlandske eller internasjonale skoler i Norge, eller at de har norsk fødselsnummer og elevens foresatte ha bopel og ansettelse i Norge. Regelen innebærer ikke noen plikt for staten til å gi tilskudd, men dersom det blir gitt tilskudd, har statsborgere i andre EØS-stater i visse tilfeller rett til de samme ytelsene som norske statsborgere får.²

9.2.2 Tilskuddsmottagere

Ut i fra hvilke elever som etter opplæringsloven § 6-4 skal tilgodeses av tilskuddet, er det i retningslinjene for tilskudd til kompletterende undervisning fastsatt at følgende skoletyper kan motta tilskudd til kompletterende undervisning:

- Internasjonale eller utenlandske grunnskoler i Norge med godkjenning etter opplæringsloven § 2-12
- Private grunnskoler i utlandet med rett til statstilskudd etter privatskoleloven § 2-1 som etter søknad etter privatskoleloven § 2-2 har fått godkjent at de kan gi kompletterende undervisning til norske elever fra andre utenlandske skoler
- Svenske skoler i utlandet, jf. overenskomst mellom Norges og Sveriges regjering av 27.06.1996, på samme vilkår som for norske private grunnskoler i utlandet
- Nettskoler som har sertifisering fra Utdanningsdirektoratet for å kunne tilby nettbasert kompletterende undervisning

Internasjonale og utenlandske grunnskoler i Norge

Alle private grunnskoler i Norge som ikke er godkjent etter privatskoleloven, skal være godkjent etter opplæringsloven § 2-12. Etter opplæringsloven § 2-12 annet og tredje leddet gjelder utvalgte regler i opplæringsloven for private grunnskoler som er godkjent etter denne bestemmelsen. Skolene skal i sin ordinære undervisning blant annet følge de samme læreplanene og det samme vurderingssystemet som offentlige grunnskoler, så langt Norges folkerettslige forpliktelser ikke begrunner unntak.

² Jf. Ot.prp.nr. 9 (1998-1999)

Departementet kan gjøre unntak fra kravene i § 2-12 annet og tredje ledd for utenlandske og internasjonale skoler, jf. § 2-12 fjerde ledd. Unntakene kan fastsettes i form av generelle bestemmelser i forskrifter eller som enkeltvedtak knyttet til den enkelte søknad. Det er ikke gitt forskrifter om unntak for utenlandske og internasjonale skoler, men det er i flere enkeltvedtak gitt fritak fra innholdet i opplæringen.

Internasjonale og utenlandske skoler kan søke om å bruke alternative læreplaner og alternativ fag og timefordeling. Det stilles imidlertid krav om at opplæringen i innhold og nivå skal gi de kunnskapene og ferdighetene som den offentlige skolen skal formidle. Hensikten er at elevene skal få en opplæring som gir et minst like godt grunnlag for forståelse og valgfrihet for senere utdanning og yrkesvalg.

Norge har gjennom en avtale med Frankrike forpliktet seg til å gi et årlig tilskudd til den franske skolen for å styrke samarbeidet mellom Norge og Frankrike og stillingen til det franske språket i Norge. Skolen gir opplæring etter franske læreplaner, men det er et vilkår for godkjenningen av skolen at elever som er omfattet av grunnskoleplikten etter opplæringsloven § 2-1 får obligatorisk norskopplæring etter LK06 og at kunnskap om det norske samfunn og styringssystem integreres i den obligatoriske opplæringen ved skolen.

Etter avtale mellom Norge og Tyskland er Norge forpliktet til å gi tilskudd til den tyske skolen i Oslo, som er en tysk-norsk bikulturell skole. Elevene ved skolen har mulighet til å oppnå både norsk og tysk studiekompetanse. Den tyske skolen i Oslo har fritak fra opplæring i RLE. Tilskuddet til den tyske skolen i Oslo er regelstyrt. Tilskuddet blir beregnet på samme måte som tilskuddet til private skoler som er godkjent etter privatskoleloven, men med en fastsatt prosentandel av tilskuddssatsen.

Private grunnskoler i utlandet med rett til statstilskudd

Private grunnskoler i utlandet som godkjennes etter privatskoleloven, får tilskudd til å drive privatskole. Slike skoler kan i utgangspunktet bare drive skolevirksomhet i samsvar med privatskoleloven, jf. privatskoleloven § 2-2. Det kan likevel gis godkjenning til å også drive annen type virksomhet dersom virksomheten er nært knyttet til skolevirksomheten og utgjør en mindre del av den totale virksomheten.

Dersom en skole har fått godkjent at de kan gi kompletterende undervisning til norske elever fra andre utenlandske skoler, kan skolen motta tilskudd til kompletterende undervisning. Tilskuddet til kompletterende undervisning gis da til undervisning av andre elever enn de som er fulltidselever ved skolen og som er omfattet av tilskuddet til privatskoleledrift.

Svenske skoler i utlandet

Tilskudd til kompletterende undervisning kan også gis til svenske skoler i utlandet, jf. overenskomst mellom Norges og Sveriges regjering av 27. juni 1996. Tilskuddet gis til kompletterende undervisning av norske statsborgere som er elever på svenske skoler i utlandet.

Sertifiserte nettskoler

Utdanningsdirektoratet kan etter søknad sertifisere nettskoler slik at de kan gi nettbasert kompletterende undervisning og motta tilskudd. I vurdering av om en nettskole skal sertifiseres, legges det blant annet vekt på i hvilken grad nettskolen tilfredsstillers intensjonene for tilskuddsordningen.

9.2.3 Tilskuddssatser og beregningsregler

Utdanningsdirektoratet fastsetter hvert år etter at statsbudsjettet er fremlagt, en tilskuddssats for det kommende året. For 2014 er foreløpig veiledende timesats kr 507 per klokke.

Beregningsregler for tilskudd fremkommer av retningslinjer for tilskudd til kompletterende undervisning. Tilskuddet til den enkelte skolen beregnes ved å multiplisere tilskuddssatsen med fastsatt timetall. Timetallet fastsettes ut fra antall elever på følgende måte: Første elev gir 22,5 timer, mens elev to til og med fem gir 11 timer per elev, og deretter gir hver nye elev 5,5 timer per halvår. For nettskoler beregnes tilskuddet ut fra 15 timer per elev per halvår.

9.3 Departementets vurderinger

Departementet mener det er viktig at norske statsborgere får opplæring i norsk, samfunnsfag og RLE. Det norske språk og kunnskaper om religion og det norske samfunn, er en viktig del av det å være norsk og noe som gjør oss i stand til å fungere godt i det norske samfunnet.

Etter departementets vurdering er det likevel nødvendig med en grundig og kritisk gjennomgang av ordningen med tilskudd til kompletterende undervisning for å sikre at tilskuddsordningen fungerer etter sin hensikt og at tilskuddet totalt sett og til den enkelte skoletype står i forhold til nytten for det norske samfunnet ved at elever som omfattes av ordningen gis kompletterende undervisning i norsk, samfunnsfag og RLE.

Norske statsborgere og EØS-borgere som går på skoler i utlandet

Norske statsborgere som går på ordinære grunnskoler i utlandet, får ikke opplæring i norsk, samfunnsfag og RLE i samsvar med norske læreplaner. For at også disse elevene skal få opplæring i norsk, samfunnsfag og RLE, må de ha kompletterende undervisning i disse fagene. Nettskoler og private grunnskoler i utlandet som følger norske læreplaner, kan være aktuelle arenaer for slik opplæring. Også svenske skoler i utlandet kan tilby opplæring i norsk, samfunnsfag og RLE for norske statsborgere som går på ordinære grunnskoler i utlandet.

Det kan være ulike grunner til at elever går på skole i utlandet. Det kan for eksempel være i forbindelse med foreldrenes arbeidssituasjon. Ofte vil oppholdet i utlandet være midlertidig, og det er viktig at elevene gis tilbud om opplæring som gjør dem i stand til å forstå og fungere godt i det norske samfunnet. Det bør etter departementets vurdering fortsatt legges til rette for at norske statsborgere som av ulike grunner går på skole i utlandet, tilbys opplæring i norsk, samfunnsfag og RLE.

Departementet finner at tilskuddsordningen for kompletterende undervisning bør videreføres når det gjelder norske statsborgere i utlandet som er elever i det ordinære opplæringsløpet ved grunnskoler i oppholdslandet. For å ikke komme i konflikt med Norges forpliktelse gjennom EØS-avtalen bør tilskuddsordningen, etter departementets vurdering, også videreføres for elever fra andre EØS-stater på samme vilkår som i dag. En videreføring av tilskuddsordningen for å medvirke til finansiering av kompletterende undervisningen til elever som går på ordinære grunnskoler i utlandet, innebærer at det fortsatt vil være hjemmel til å gi tilskudd til nettskoler, private grunnskoler i utlandet som følger norske læreplaner og svenske skoler i utlandet.

Internasjonale grunnskoler i Norge

Når det gjelder elever ved internasjonale grunnskoler i Norge med godkjenning etter opplæringsloven § 2-12, finner ikke departementet at de samme hensyn gjør seg gjeldende. For å drive private grunnskoler i Norge, må skolen enten være godkjent etter privatskoleloven § 2-1 eller opplæringsloven § 2-12. Skoler godkjent etter privatskoleloven, må følge denne lovens regler og mottar da tilskudd fra staten til å drive privatskole. Skoler som godkjennes etter opplæringsloven § 2-12, trenger ikke å følge de samme reglene og må drive uten tilskudd fra staten.

Internasjonale grunnskoler som godkjennes etter opplæringsloven § 2-12, skal drive skolevirksomheten etter egne internasjonale læreplaner. Innholdet i opplæringen skal tilsvare den opplæringen som gis i offentlige norske grunnskoler, jf. opplæringsloven § 2-1 første ledd. Skolene bør etter departementets vurdering ikke gis tilskudd til å gi en opplæring de har plikt til å tilby for å kunne drive grunnskole i Norge, når skolene driver utenfor den statlig finansierte ordningen i privatskoleloven.

Det er i praksis lagt til grunn at internasjonale grunnskolors læreplaner kan avvike noe fra de nasjonale læreplanene, og det er etter søknad gitt fritak fra blant annet opplæring i RLE. Dersom en internasjonal skole ber om fritak fra opplæring i norsk, samfunnsfag eller RLE, gir det ingen god sammenheng at de samtidig kan få tilskudd til å gi slik opplæring.

Norske statsborgere som velger å gå på private grunnskoler i Norge som ikke er godkjent etter privatskoleloven, velger seg bort fra den offentlige finansierte skolen. Elever ved de private grunnskolene som godkjennes etter opplæringsloven § 2-12, har ikke de samme rettighetene som elever i offentlige skoler og privatskoler godkjent etter privatskoleloven. Elevene har for eksempel ikke rett til spesialundervisning, skyss mv.

Etter departementets vurdering bør ikke ordningen med tilskudd til kompletterende undervisning videreføres for internasjonale skoler i Norge som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12.

Utenlandske grunnskoler i Norge

Mange av de samme hensyn som omtalt for internasjonale grunnskoler i Norge gjør seg også gjeldende for utenlandske grunnskoler i Norge. Dersom tilskuddsordningen for kompletterende undervisning skal avvikles for internasjonale grunnskoler godkjent etter § 2-12, er det derfor naturlig at heller ikke utenlandske grunnskoler i Norge får tilskudd til kompletterende undervisning.

En vesentlig forskjell mellom de internasjonale og utenlandske skolene er at de to utenlandske skolene i Norge driver virksomheten på grunnlag av bilaterale avtaler som Norge har med henholdsvis Tyskland og Frankrike. De utenlandske skolene kan ikke godkjennes etter privatskoleloven, og begge disse skolene får tilskudd fra staten på grunnlag av de bilaterale avtalene. Tilskuddet til kompletterende undervisning kommer i tillegg til det avtalte tilskuddet, men inngår som en del av skolenes totale finansieringsgrunnlag.

Dersom det ikke lenger skal gis tilskudd til kompletterende undervisning til skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12, er det naturlig at det ordinære tilskuddet til den tyske og den franske skolen i Oslo økes tilsvarende tilskuddet som i dag gis til kompletterende undervisning, slik at disse opplæringstilbudene kan videreføres med totalt sett tilsvarende finansieringsgrunnlag.

Tilskuddssatser og beregningsregler

Tilskuddets størrelse er avhengig av hvor mange elever som gis kompletterende undervisning ved den enkelte skole. For skoler med klasseromsundervisning gis det etter dagens beregningsregler mer tilskudd for den første elevene enn for de neste elevene, mens nettskolene får likt tilskudd per elev uansett antall elever.

I praksis får nettskoler mer tilskudd per elev enn skoler med klasseromsundervisning når skolene har mer enn 7 elever. Et eksempel med utgangspunkt i foreløpige satser for 2014 kan illustrere dette: En skole med klasseromsundervisning med 10 elever gir et tilskudd på kr 58 812 per halvår, mens en nettskole med 10 elever gir kr 76 050 per halvår. Differansen blir større når elevtallet øker ettersom nettskolene har fast sats per elev, mens satsen reduseres med antall elever ved klasseromsundervisning.

Begrunnelsen for dagens beregningsregler er at nettundervisning i større grad vil være én til én undervisning som vil koste like mye per elev, i motsetning til klasseromsundervisningen som i stor grad rettes mot klassen i sin helhet. Med utviklingen som har vært i de siste årene med hensyn til teknologi og nettløsninger, er det grunn til å vurdere om nettskoler i dag kan drive mer effektivt enn dagens tilskuddsberegning skulle tilsi.

Departementet mener at det grunnlag for å vurdere om dagens beregningsregler i tilskuddsordningen for kompletterende undervisning gir en riktig fordeling av tilskudd mellom tilskuddsmottagerne.

9.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at privatskoleloven § 6-4 endres slik at den ikke lenger gir grunnlag for å gi tilskudd til kompletterende undervisning til elever som går på skole i Norge. Forslaget innebærer at skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12, ikke lenger kan få tilskudd etter privatskoleloven § 6-4 om kompletterende undervisning. Departementet foreslår at det ordinære tilskuddet til den tyske og franske skolen økes tilsvarende den reduksjonen i tilskudd som endringsforslaget vil innebære, slik at disse opplæringstilbudene kan videreføres med tilsvarende totale finansieringsgrunnlag som i dag.

Departementet foreslår å beholde forskriftshjemmelen i privatskoleloven § 6-4 og vil i forlengelse av lovarbeidet vurdere om deler av ordningen med tilskudd til kompletterende undervisning skal forskriftsfestes. Dagens beregningsregler vil også bli gjennomgått. Vi ber derfor om høringsinstansenes innspill til dagens beregningsregler, og særlig til fordelingen av tilskudd mellom nettskoler og andre skoler.

9.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Privatskoleloven § 6-4 i gir i dag kun en hjemmel for å gi tilskudd til kompletterende undervisning for angitte elevgrupper, men innebærer ingen rett verken for elevene eller for skolene til å få slikt tilskudd. Lovendringen som er foreslått har derfor ikke i seg selv noen direkte økonomiske konsekvenser.

Basert på tilskuddstall fra 2013 vil en endring av tilskuddsordningen der internasjonale og utenlandske skoler ikke lenger kan få tilskudd til kompletterende undervisning, innebære at

det årlig vil bli gitt omlag 10 millioner kroner mindre i tilskudd til kompletterende undervisning. Tilskuddet til den tyske og den franske skolen i Oslo vil i så fall måtte økes med om lag 3 millioner for å sikre tilsvarende finansieringsgrunnlag som i dag.

For de internasjonale grunnskolene i Norge er konsekvensen av lovforslaget at de ikke lenger kan få tilskudd til kompletterende undervisning. De internasjonale grunnskolene i Norge har varierende økonomisk soliditet og resultat i sin skoledrift, og det vil være ulikt om endringen vil påvirke skoledriften.

De internasjonale grunnskolene som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12, har heller ikke i dag krav på tilskudd til kompletterende undervisning. Tilskuddsordningen er budsjettstyrt, og det vil være bevilgningene i statsbudsjettet som avgjør hvilke tilskudd som gis. I budsjettet for 2015 er det foreslått endringer som innebærer at det i 2015 ikke vil bli gitt tilskudd til internasjonale skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12.

9.6 Lovforslag

Privatskoleloven § 6-4 skal lyde slik:

§ 6-4 Statstilskot til kompletterende undervisning

Til statsborgarar i Noreg eller ein annan EØS-stat som er elevar ved grunnskole i utlandet, og som ikkje er elevar ved skole som er godkjend etter lova her, kan det givast tilskot til kompletterende undervisning. Departementet kan gi nærare forskrift.

9.7 Merknader til lovforslaget

Forslaget innebærer at det ikke lenger er adgang til å gi tilskudd til kompletterende undervisning for elever som går på grunnskole i Norge. I praksis innebærer forslaget at internasjonale og utenlandske skoler som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12 og som frem til 2015 har mottatt tilskudd til kompletterende undervisning, ikke lenger kan få slikt tilskudd.

Øvrige deler av privatskoleloven § 6-4 videreføres.

10. Skolevirksomhet, bruken av skolepenger og statstilskudd, tilsyn, reaksjonsformer mv.

10.1 Noen innledende kommentarer

Private skoler som er godkjent etter privatskoleloven, har rett til statstilskudd, jf. lovens § 2-1. Fastsettelsen av statstilskudd er regulert i lovens § 6-1. Videre kan skolen kreve skolepenger i tråd med rammene som er fastsatt i § 6-2. Statlige tilskudd og skolepenger utgjør det vesentligste av skolens inntektsgrunnlag. Midlene er en sikker inntektskilde for godkjente skoler.

I privatskoleloven § 6-3 fastsettes det grunnleggende vilkåret for hvordan skolene kan disponere offentlige tilskudd og skolepenger. Disse ”skal kome elevane til gode”. Det overordnede vilkåret er skjønnsmessig utformet, men innebærer at det skal være en nær tilknytning mellom midlene og skoledriften. Bestemmelsen presiserer selv enkelte begrensninger i dette kravet. I bokstav a er det lovfestet et uttrykkelig forbud mot å ta utbytte. Bokstav b setter visse begrensninger for disposisjoner med nærstående. Disse to formene for disponering av midlene anses generelt som risikokilder for at midlene ikke kommer elevene til gode. Dette er bakgrunnen for at de er uttrykkelig regulert.

Andre bestemmelser i privatskoleloven underbygger kravet om at offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Samlet har reglene til formål å hindre misbruk av midlene, gi klare rammebetingelser, legge til rette for et effektivt og godt tilsyn og sikre gode driftsvilkår for skolene.

Det er en generell oppfatning at dagens regler knyttet til regulering av offentlige tilskudd og skolepenger og tilsynet med dette, fungerer tilfredsstillende. Likevel kan det vurderes om tilpasninger i regelverket bedre kan ivareta lovens formål på området, nemlig at offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode.

Departementet vil i det følgende gjennomgå sider ved regelverket med dette for øyet.

10.2 Skolevirksomhet (§ 2-2 første ledd)

10.2.1 Bakgrunn

Det er av stor betydning å vite hvilken virksomhet en skole lovlig kan drive etter loven. Dagens lovtekst, supplert av forarbeider og forvaltningspraksis, har skapt en rettstilstand som kan fremstå som noe uoversiktlig. Det vises i denne sammenheng til at det ikke fremgår helt klart av lovens bestemmelse hva som faller innenfor og hva som faller utenfor slik virksomhet som en skole lovlig kan drive. En klargjøring er viktig for dem som skal innrette seg etter regelverket. Det vil bidra til å forenkle tolkningen og bruken av regelverket både i skolene og for forvaltningsmyndighetene.

Det har forut for denne høringen vært vurdert å innta en legaldefinisjon av begrepet ”skole” i loven. Departementet har imidlertid kommet til at en slik definisjon vil ha begrenset eller ingen verdi, i hvert fall ved siden av privatskolelovens § 2-2 om skolevirksomhet. På denne bakgrunn vil det ikke bli fremmet noe forslag om en legaldefinisjon av begrepet ”skole.”

10.2.2 Gjeldende rett

Dagens bestemmelse, § 2-2 første ledd, lyder slik:

§ 2-2. Krav til verksemda til skolen

Skolen kan ikkje drive anna verksemd enn skole i samsvar med denne lova. Skolen kan likevel drive slik anna verksemd knytt til den enkelte skolen: skolefritidsordning, internat, utleige av tenestebustader ved internatet og tilrettelegging i samband med godkjende samarbeidsprosjekt med utanlandske skolar. Departementet kan gjere unntak frå første punktum for verksemd som er nært knytt til skoleverksemda og som utgjer ein mindre del av den totale verksemda.

Bestemmelsen sier i korthet at skolen skal drive skole og at annen virksomhet er forbudt. Det åpnes i bestemmelsen for noen spesifikke unntak. Den har også en hjemmel for å kunne gi konkrete dispensasjoner.

Bestemmelsen må sees i sammenheng med privatskoleloven § 6-3. Her heter det at offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Dette hensynet antas best ivaretatt dersom skolen bare driver skole og ikke annen virksomhet. Hvis skolen derimot driver flere typer virksomheter, har man ikke sikkerhet for at tilskudd og skolepenger fullt ut kommer elevene til gode. Bestemmelsen er ment å forhindre kryssubsidiering, dvs. forhindre at statstilskudd og skolepenger subsidierer annen virksomhet enn skolevirksomhet.

Unntakene fra forbudet mot å drive annen virksomhet enn skole er begrunnet i at noen former for virksomhet sees som en naturlig forlengelse av skolevirksomheten, at slik virksomhet står i nær tilknytning til denne og at den utgjør en liten del av den totale virksomheten.

10.2.3 Departementets vurderinger

Etter lovens hovedregel skal det kun drives skole, ikke annen virksomhet. Bestemmelsen tar sikte på å hindre kryssubsidiering og skal sikre etterlevelse av EØS-forpliktelser. Vurderingen i det følgende vil bli knyttet til tre grupper virksomhet. De to første knytter seg til henholdsvis første, annet og tredje punktum i dagens lovbestemmelse. Den tredje gruppen gjelder tilfeller som faller utenfor lovbestemmelsen.

Første gruppe: Skolevirksomhet

Det heter i loven at skolen ikke kan "drive annen virksomhet enn skole i samsvar med denne lova." Denne første undergruppen har altså sitt grunnlag i en fortolkning av privatskoleloven § 2-2 første ledd første punktum.

Ifølge lovens forarbeider kan det drives virksomhet som er formålstjenlig eller nødvendig for å nå målene i de læreplanene som skolen har fått godkjenning for. Slike former for virksomhet er etter loven å betrakte som skole. Det er derimot i forarbeidene ikke ansett som tilstrekkelig for å bli vurdert som skole at annen virksomhet bare anses som praktisk eller hensiktsmessig for den totale virksomheten. Dette er utgangspunktet som forarbeidene til loven opererer med.

Andre gruppe: Tillatt tilleggsvirksomhet

I bestemmelsens første ledd andre punktum er det spesifisert visse typer aktiviteter som ikke åpenbart faller innenfor forarbeidenes avgrensning av begrepet skolevirksomhet, men som likevel er uttrykkelig tillatt. Skolen kan drive følgende virksomheter som er knyttet til den enkelte skolen:

- skolefritidsordning
- internat
- utleie av tjenesteboliger ved internatet
- tilrettelegging i forbindelse med godkjente samarbeidsprosjekter med utenlandske skoler

Det er i forvaltningspraksis lagt til grunn at de to første kulepunktene gjelder skolefritidsordning og internat for egne elever. Når det gjelder tredje kulepunkt, er det lagt til

grunn i forvaltningspraksis at utleie av tjenesteboliger ved internatet gjelder utleie til egne ansatte.

I forvaltningspraksis er det dessuten lagt til grunn at en del andre tilleggsvirksomheter må kunne tillates innenfor en fortolkning av § 2-2 første ledd første og andre punktum. Blant typer av virksomheter som er innfortolket som tillatt virksomhet er:

- kantinevirksomhet som drives av elevene eller skolen og som gjelder for skolens egne elever
- utleie til kantine for elever og lærere
- utleie av lokaler som skolen bruker til daglig, forutsatt at disse lokalene ikke er i bruk, f.eks. på kveldstid og i skolens ferier, og at en slik utleievirksomhet ikke er til hinder for skolevirksomheten
- utleie av internat når lokalene ikke er i bruk av skolens elever, f.eks. i skoleferier
- praksisopplæring gjennom deltagelse i lærerutdanning og ved at det tas imot lærlinger i nærmere angitte fag
- deltagelse i offentlig initierte tiltak, typisk i kampanjer

Disse typene av virksomhet er ikke slike som tradisjonelt forbindes med skole, dvs. opplæringsvirksomhet. Det dreier seg om virksomhetstyper som ikke anses nødvendige eller formålstjenlige for å nå læreplanmål.

Bakgrunnen for at disse virksomhetstypene likevel er blitt tillatt innenfor § 2-2 er at de ligger nært opp til de spesifikke unntakene som fremkommer av bestemmelsens andre punktum. Dessuten er disse typer av virksomhet som anses som en naturlig forlengelse av skolevirksomheten. En slik forvaltningspraksis har også sin bakgrunn i at det er virksomhetstyper som er vanlige også i den offentlige skolen og at en del av dem kan være relevante og nyttige, også i et læringsperspektiv for elevene.

Gjennom lovteksten selv og håndhevelsen av denne er det dermed - ved siden av skolevirksomheten - blitt tillatt visse typer av tilleggsvirksomheter.

I bestemmelsens første ledd tredje punktum heter det at departementet kan gjøre konkrete unntak fra forbudet i første punktum for virksomhet som er *nært nytt til skolevirksomheten* og som *utgjør en mindre del av den totale virksomheten*. Dette er altså tilleggsvirksomhet som utvalgte skoler har fått godkjent etter søknad.

Det er i forvaltningspraksis innvilget dispensasjon for følgende virksomheter etter denne unntakshjemmel:

- gartnerivirksomhet for skoler godkjent for gartneri og havebruk
- sagbruk, høvling og diverse materialkurs for skoler godkjent for studieretning skogbruk og tømmerlinje
- husdyrbruk, jordbruk og skogbruk
- utleie av eiendom til barnehage
- skoleskyss for egne elever
- tilretteleggelse for privatisteksamen i utlandet
- kompletterende undervisning til statsborgere i Norge eller annen EØS-stat som ikke er elever ved skoler godkjent etter den norske privatskoleloven

For de tre øverste kulepunktene del handler disse særskilte dispensasjonene om den delen av virksomheten som går ut over det som er nødvendig eller formålstjenlig for å nå læreplanmålene. Det som er nødvendig eller formålstjenlig vil derimot være ”verksemd ... i samsvar med lova,” jf. ovenfor.

Felles for den tillatte tilleggsvirksomheten, enten den er generelt innfortolket i lovteksten eller tillatt gjennom særskilte dispensasjoner, er at den er nært tilknyttet skolevirksomheten og dessuten vil utgjøre en mindre del av skolens totale virksomhet.

Tredje gruppe: Annen virksomhet

Den tredje og siste gruppen er virksomhet som ikke faller innenfor hverken skolevirksomhet eller tillatt tilleggsvirksomhet som nevnt ovenfor. Slik annen virksomhet må drives i separate rettssubjekter uten direkte tilknytning til skolen.

Av virksomheter som det er søkt godkjenning for under dispensasjonshjemmelen, men som ikke er blitt innvilget i forvaltningspraksis, nevnes følgende eksempler:

- drift av barnehage
- kurstilbud for andre enn skolens elever
- utleie av personell

Det er dessuten fast forvaltningspraksis for at ikke bare drift av, men også *eierskap i aksjeselskaper* som driver annen virksomhet, er omfattet av lovens forbud mot annen virksomhet enn skole. Skolen kan derfor heller ikke helt eller delvis eie et annet rettssubjekt som driver annen virksomhet. Det gjelder selv om det dreier seg om et helt passivt eierskap og uansett hvordan aksjene er ervervet eller finansiert. Det spiller heller ingen rolle om aksjene er kjøpt før privatskolelovens tilblivelse. Et slikt syn har også støtte i lovens forarbeider.

På bakgrunn av ovennevnte drøftelse oppstår i hvert fall tre spørsmål.

Det første spørsmålet er om det skal gjøres endringer i lovens hovedprinsipp, dvs. forbud mot annen virksomhet.

Det andre spørsmålet er - dersom hovedprinsippet blir liggende fast som i dag - om det fortsatt skal åpnes for unntak fra dette hovedprinsippet. Dersom det skal være åpent for unntak, må det dessuten tas stilling til omfanget av dette unntaket.

Det tredje spørsmålet - dersom hovedprinsippet blir liggende fast og dagens unntak videreføres - er knyttet til hvordan unntakene skal formuleres og kommuniseres. Dersom dagens regulering skal videreføres, bør det gjøres en opprydding i dagens bestemmelse. En opprydding vil kunne gjøre det klarere enn i dag hva som er tillatt tilleggsvirksomhet og hva som faller utenom.

Til det første spørsmålet nevnes at et totalforbud i størst mulig grad vil sikre at skolene først og fremst driver en pedagogisk virksomhet der elevenes læringsutbytte og læringsmiljø er det viktigste. Et slikt forbud vil også vanskeliggjøre sammenblanding av virksomheter og forhindre at f.eks. statstilskuddet går til den delen av virksomheten som ikke er skole.

Departementet har imidlertid ikke mottatt innsigelser mot dagens ordning der det åpnes for annen virksomhet i en viss utstrekning. Både skolene og forvaltningsmyndighetene ser det

som hensiktsmessig at skolene har anledning til – innenfor samme rettssubjekt – i en viss utstrekning å drive visse typer av tilleggsvirksomhet.

Etter departementets syn bør derfor hovedprinsippet ligge fast, nemlig at skolen som utgangspunkt ikke skal drive annen virksomhet enn skole etter loven. Men loven bør som i dag åpne opp for enkelte unntak fra dette hovedprinsippet.

Det andre spørsmålet – forutsatt at hovedprinsippet ligger fast – er i hvilken grad det bør åpnes for unntak, altså en adgang for skolene til å drive annen virksomhet enn bare skolevirksomhet.

I den utstrekning det åpnes opp for tilleggsvirksomhet i skolen øker risikoen for krysssubsidiering. Ulik virksomhet i samme rettssubjekt kan gjøre det vanskelig for tilsynsmyndigheten å kontrollere og etterprøve hva skolepengene og statstilskuddet går til. Det kan på denne bakgrunn reises spørsmål ved om virksomhet som ikke er skolevirksomhet bør kreves registrert som et eget rettssubjekt i Enhetsregisteret og driftes i dette. Dette vil i utgangspunktet gjøre det enklere for skolen å skille midler til henholdsvis skole og ikke-skole. Det blir også enklere og mer oversiktlig for tilsynsmyndigheten.

Et krav om registrering og drift i eget rettssubjekt vil imidlertid innebære ekstra arbeid og kostnader for skoleeier. Ekstrakostnader vil påløpe til bl.a. selve registreringen, til egen regnskapsførsel og til separat revisjon. At tilleggsvirksomheten drives i et eget rettssubjekt vil dessuten ofte lede til handel med nærstående som i seg selv er en annen type risiko og utfordring for skolene og tilsynsmyndigheten. Se nærmere kapittel 10.6 nedenfor om dette.

Behovet for å avverge krysssubsidiering og tilsynsmyndighetens behov for oversikt kan dessuten i stor grad avhjelpes gjennom krav om adskilte regnskap, egen revisjon og andre regnskapstekniske krav. Det kan derfor vurderes som unødvendig byråkratisk å kreve at en slik virksomhet skal registreres for seg, da det likevel er mulig å holde denne regnskapsmessig adskilt fra skolevirksomheten.

Det kan altså argumenteres for at friskoler bør kunne tilby visse tilleggstjenester som ligger nært opp til skolevirksomheten. For strenge krav her vil kunne hindre normal drift av aktiviteter som ligger nær opp til skole. Det kan også tenkes at et nei til tilleggsvirksomhet som ikke direkte er skole vil hindre inntjening for skolen. Et eventuelt overskudd fra tilleggsvirksomheten som går til skolen kan gi reduserte skolepenger i stedet for økte.

På bakgrunn av dette er det departementets oppfatning at dagens ordning med visse typer av tillatt tilleggsvirksomhet og i et visst omfang, kan videreføres. Departementet ønsker også å videreføre krav om at tilleggsvirksomheten skal føres i egne avdelingsregnskaper. At tilleggsvirksomheten holdes adskilt fra skolevirksomheten er en fordel for å hindre krysssubsidiering og bidrar til å forenkle kontrollen med dette.

Departementet ber likevel spesielt om høringsinstansenes syn på om det i ny friskolelov bør foretas en viss utvidelse av adgangen til å drive annen virksomhet på vilkår av at utbytteforbudet også skal gjelde slik virksomhet, slik at inntektene også fra denne virksomheten kommer elevene til gode. Departementet ber om at høringsinstansene samtidig konkretiserer hvilke typer annen virksomhet som eventuelt ønskes tillatt innenfor loven.

Til det tredje spørsmålet som er reist viser beskrivelsen ovenfor av situasjonen i praksis at lovens ordlyd, forarbeider og forvaltningspraksis ikke gir et oversiktlig og forutsigbart bilde av hva som er tillatt. Erfaring fra håndhevelse av dagens regelverk, både gjennom behandling

av dispensasjonssøknader og gjennom tilsyn og kontroll, viser at dagens regulering kan være vanskelig både å finne frem til og forstå for skolene. I de tilfeller der tilsynsmyndigheten har måttet pålegge en endring av praksis, har regelbruddet i all hovedsak vært forårsaket av rettsvillfarelse fra skolenes side. Dette illustrerer at dagens regelverk ikke er tilgjengelig nok for dem som skal innrette seg etter det.

Departementet vil derfor foreslå en opprydning, dels gjennom presisert lovtekst, dels gjennom en klargjøring i lovens forarbeider og dels gjennom nye forskriftsbestemmelser.

Bakgrunnen for at departementet anser det som hensiktsmessig å forskriftsregulere feltet er først og fremst hensynet til å skape et enkelt, tilgjengelig og forutsigbart regelverk. Ved å presisere og kodifisere den materielle reguleringen i forskrift vil den være tydeligere, enklere og lettere tilgjengelig for skolene enn i dagens situasjon. Dagens rettskildebilde krever en oversikt over både lovtekst, ulike forarbeider og forvaltningspraksis. Dette er unødvendig komplisert for skolene.

Gjennom forskrift tas det sikte på å klargjøre gjennom konkrete angivelser og eksempler hva som er å regne som tillatt tilleggsvirksomhet. Videre kan det gjennom forskrift reguleres nærmere hvilke kriterier som skal legges til grunn når det skal tas stilling til hvilke typer av virksomhet som skal aksepteres og i hvilken grad slik virksomhet skal aksepteres som tillatt tilleggsvirksomhet for en skole. Viktige kriterier vil blant annet være at den aktuelle virksomheten skal ha en nærhet til skolevirksomheten og dessuten utgjøre en mindre andel av skolens totale virksomhet. Slik sikres det at skolen først og fremst skal drive skole.

Departementet peker dessuten på at forskriftsregulering har den fordelen at så lenge det ikke er tale om å endre, henholdsvis utvide eller innsnevre, lovens rammer, er det raskere og mer fleksibelt å endre en forskrift enn en lovtekst. På den måten kan nye typer av virksomheter som aktualiseres relativt raskt tas stilling til og på en tydelig og autoritativ måte bli kommunisert til sektoren. Dispensasjonsvedtak, tilsynsvedtak, rundskriv eller veiledere antas ikke å ha samme effekt.

10.2.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å beholde lovens hovedprinsipp, jf. § 2-2 første ledd første punktum, om at skolen som utgangspunkt skal drive skole og ikke annen virksomhet.

Videre foreslås endringer i andre punktum i lovteksten der det presiseres at ikke bare drift av annen virksomhet, men også eierskap i slik, er omfattet av lovens forbud mot annen virksomhet enn skole. Dette innebærer ingen realitetsendring, men er en kodifisering av fast forvaltningspraksis. Det gjøres for å presisere gjeldende rett og for i fremtiden å begrense antall klagesaker knyttet til dette spørsmålet.

Til slutt foreslår departementet at det inntas en forskriftshjemmel i tillegg til dispensasjonshjemmelen i tredje punktum. Både gjennom forskrift eller enkeltvedtak kan departementet da gjøre unntak fra første og andre punktum for ulike typer tilleggsvirksomhet som anses nært knyttet til skolevirksomheten. Den konkrete dispensasjonshjemmelen er en videreføring av dagens lov. Forskriftshjemmelen vil kunne brukes til å vedta forskrift som kan tydeliggjøre de ulike typene av tilleggsvirksomhet som allerede i dag er tillatt enten direkte etter dagens andre punktum eller gjennom forvaltningspraksis. Dagens andre punktum kan

dermed videreføres i forskriften sammen med andre typer tilleggsvirksomhet av tilsvarende karakter.

I forskriften kan det også gis anvisning på kriterier som skal legges til grunn i vurderingen av hvilke nye tilfeller som kan godkjennes som tillatt tilleggsvirksomhet. Som nevnt ovenfor anser departementet forskriftsregulering som den tydeligste og mest fleksible måten å kommunisere rettstilstanden på.

Inntil forskriftsreguleringen foreligger vil dagens rettstilstand med tanke på tillatt tilleggsvirksomhet videreføres.

10.2.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ikke ha økonomiske konsekvenser for hverken skolene eller forvaltningsmyndighetene. Forslaget innebærer ingen realitetsendring i dagens regulering.

Forslaget om å regulere rettsområdet gjennom forskrift er imidlertid ment å virke forenklende og klargjørende for dem som skal innrette sin virksomhet etter et regelverk som i dag er både uoversiktlig og uforutsigbart. Et tydeligere regelverk vil dessuten forenkle forvaltningen av og tilsynet med dette.

10.2.6 Lovforslag

I privatskoleloven § 2-2 første ledd foreslås endringer i andre og tredje punktum. Bestemmelsen skal lyde slik:

”Skolen kan ikkje drive anna verksemd enn skole i samsvar med denne lova. *Som drift av anna verksemd reknast óg eigarskap i selskap som driv næringsverksemd. Departementet kan i forskrift eller enkeltvedtak gjere unntak frå første punktum for tilleggsvirksomhet som er nært knytt til skoleverksemda og som utgjer ein mindre del av den totale verksemda.*”

10.2.7 Merknader til lovforslaget

Dagens hovedprinsipp og ordlyd videreføres i lovens § 2-2 første ledd første punktum. I dette ligger at skolen først og fremst skal drive skolevirksomhet. Etter gjeldende rett er det virksomhet som er nødvendig eller formålstjenlig for å nå målene i de læreplanene skolen har fått godkjenning for.

Andre punktum er nytt og presiserer at heller ikke eierskap i selskaper som driver annen virksomhet er tillatt. I dette sies uttrykkelig at eierskap i selskap som driver næringsvirksomhet rammes av forbudet mot å drive annen virksomhet enn skole. Dette kan i og for seg hjemles i bestemmelsens første punktum etter en fortolkning av denne. Men for å avskjære tvil på dette punktet foreslås det tatt inn som nytt og eget punktum i lovteksten. Et slikt forslag innebærer ikke endring av gjeldende rett, men er kun en kodifisering av denne. Det understrekes at dette forbudet gjelder uansett hvordan og når eierandelene i selskapet som driver annen virksomhet ble ervervet. Forbudet er også uavhengig av om eierskapet er av aktiv eller passiv karakter.

Tredje punktum er dels en videreføring av gjeldende dispensasjonshjemmel, dels en forskriftshjemmel. Forskriftshjemmelen kan benyttes til å videreføre andre punktum i dagens lov og å kodifisere forvaltningspraksis knyttet til tillatt tilleggsvirksomhet. I forskriften vil det dessuten kunne tas inn kriterier som skal legges til grunn i vurderingen av hvilke nye tilfeller som kan godkjennes som tillatt tilleggsvirksomhet. Gjennom forskrift kan man dels sikre at hva som er tillatt virksomhet blir tydelig kommunisert til skolene, dels enklere enn gjennom prosedyrene for lovendring avklare rettstilstanden for nye type virksomheter som kan falle innenfor tillatt tilleggsvirksomhet.

Lovforslaget innebærer ingen realitetsendringer i gjeldende rett. Inntil en eventuell forskriftsregulering er på plass, vil dagens rettstilstand - med tanke på tillatt tilleggsvirksomhet - videreføres.

10.3 Registrering i Enhetsregisteret (§ 2-2 andre ledd første punktum)

10.3.1 Bakgrunn

Det har lenge vært et krav at en skole må være registrert i Enhetsregisteret eller lignende register. Søknader om godkjenning viser imidlertid at det kan være noe usikkerhet knyttet til fra hvilket tidspunkt skolen må være registrert. Departementet har derfor vurdert om loven på dette punktet bør klargjøres.

10.3.2 Gjeldende rett

Dagens bestemmelse, privatskoleloven § 2-2 andre ledd første punktum, lyder slik:

Skolen må være registrert i Einingsregisteret, jf. enhetsregisterloven, eller i tilsvarende register.

Bestemmelsen sier bare at en skole etter loven må være registrert i Enhetsregisteret eller annet tilsvarende register. En slik registrering er et ufravikelig krav til enhver skole som skal etablere seg som privatskole med rett til statstilskudd. Skolen må være registrert som et eget rettssubjekt, f.eks. som et aksjeselskap eller som en stiftelse. Som eget rettssubjekt kan skolen inneha rettigheter, pådra seg plikter og opptre utad i eget navn. Det forhindrer ikke at den kan være eiet av andre. Som aksjeselskap kan den være eiet av enkeltstående aksjeeiere – fysiske personer, juridiske personer eller en kombinasjon. Den kan også være heleiet av et annet selskap, altså eiet av et morselskap og selv være datterselskap. Da er skolen i så fall et datterselskap i et konsernforhold. Skolen kan også være registrert som en stiftelse. Den er da ikke eiet av noen, men er selveiende og skal bare oppfylle det formålet som er satt for stiftelsen. Et slikt formål vil normalt være å drive skole.

Registrering skal bidra til å holde skolen adskilt fra annen virksomhet. Det skal også medvirke til å identifisere skolens styre og andre nøkkeldata. Registrering skal gi notoritet om ulike forhold som godkjenningsmyndighet, tilskuddsforvalter og tilsynsmyndighet har behov for innsikt i. Det vil også være en hjelp for elever som skal søke på en skole at de kan sjekke slike forhold i et register. Dette må sees i sammenheng med det grunnleggende kravet om at skolepenger og statstilskudd fullt ut skal komme elevene til gode.

10.3.3 Departementets vurderinger

Det har vært reist spørsmål om *når registrering må være skjedd*. Praksis i dag er at registrering må foreligge på søknadstidspunktet.

Noen hevder at dagens praksis er for streng ettersom midlene til registrering og innskuddskapital må være tilgjengelige før man vet om godkjenning blir gitt. Et rettssubjekt kan ikke bli registrert i Enhetsregisteret før den nødvendige minimumskapitalen etter loven er stilt til rådighet for skolen i form av kontanter eller andre aktiva og dette i tillegg er bekreftet av godkjent revisor.

For godkjenningsmyndigheten er det fordelaktig allerede på søknadstidspunktet å se at skolen er registrert og gjennom det få tilgang til en rekke opplysninger om skolen. I søknadsprosessen er det viktig å ha sikkerhet for hvem man har kontakt med, hvilken rolle i skolens virksomhet de ulike personene har, at det er registrert en revisor, etablert vedtekter, avsatt innskuddskapital osv. Registrering i Enhetsregisteret eller tilsvarende register bidrar til slik sikkerhet. Opplysninger fra Enhetsregisteret kan dessuten være sentralt for å identifisere forhold som påvirker søkeres seriøsitet (se kapittel 3.3 ovenfor om "særlige grunner") og dessuten om personer tilknyttet søknaden er ilagt karantene (se kapittel 11 nedenfor).

Å starte og drive en skole er et stort ansvar. Styret står ansvarlig for elevenes opplæring og har rett til å kreve skolepenger. I tillegg vil en godkjenning utløse store statstilskudd.

På en slik bakgrunn mener departementet at det er rimelig å kreve at en skole skal være registrert før den kan søke om godkjenning. Departementet fastholder derfor dagens praksis på dette punktet. For at dagens praksis skal komme tydelig frem av selve lovteksten mener departementet at det i § 2-2 andre ledd første punktum bør gjøres en mindre presisering.

10.3.4 Departementets forslag

Det foreslås presisert i lovteksten at en skole må være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register før søknad sendes godkjenningsmyndigheten. Søknader fra enheter som ikke er registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register kan godkjenningsmyndigheten unnlate å realitetsbehandle.

Videre foreslås at det i lovens forarbeider gjentas og understrekes at en skole må være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register som selvstendig rettssubjekt, dvs. at registrering av en såkalt underenhet ikke er tilstrekkelig.

10.3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser.

10.3.6 Lovforslag

Privatskoleloven § 2-2 andre ledd første punktum foreslås å lyde slik:

"Skolen må være registrert i Einingsregisteret, jf. enhetsregisterloven, eller i tilsvarende register, *før det vert søkt om godkjenning.*"

10.3.7 Merknader til lovforslaget

Det foreslås kun en mindre presisering i lovbestemmelsen. Dette gjøres for å avskjære enhver tvil om fra hvilket tidspunkt skolen senest må være registrert. Lovteksten vil med et slikt forslag komme på linje med dagens praksis.

10.4 Innskuddskapital (§ 2-2 andre ledd annet punktum)

10.4.1 Bakgrunn

Privatskoleloven § 2-2 andre ledd annet punktum henviser til minimumskapitalen i aksjeloven. Da denne bestemmelsen ble innført i privatskoleloven i 2007, var minimumskapitalen i aksjeloven kr. 100 000,-. Det ble i privatskolelovens forarbeider, Ot. Prp. nr. 37 (2006-2007), understreket at nettopp kr. 100 000,- var et ”riktig” minimumsbeløp for innskuddskapital. Fra 1. januar 2012 ble minimumskapitalen i aksjeloven satt ned til kr. 30 000,- uten at privatskoleloven ble endret tilsvarende. Henvisningen i privatskoleloven § 2-2 andre ledd annet punktum er derfor ikke lenger i tråd med det standpunktet som ble markert i privatskolelovens forarbeider.

10.4.2 Gjeldende rett

Dagens bestemmelse, privatskoleloven § 2-2 andre ledd annet punktum, lyder slik:

Før det blir gitt godkjenning etter § 2-1, må skolen dokumentere at han har ein innskotskapital som tilsvarer minimumsbeløpet i aksjeloven § 3-1 første ledd.

Som en konsekvens av henvisningen til aksjeloven må en skole ha en innskuddskapital på minimum kr 30 000,-. Av forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot. prp. nr. 37 (2006-2007), skal den være kr 100 000,-. Det samme følger av stiftelsesloven dersom en skole velger dette som organisasjonsform, jf. stiftelsesloven § 14.

Bestemmelsen er begrunnet med at en frittstående skole bør ha en viss innskuddskapital for å kunne starte opp, dvs. ha etablert et visst økonomisk fundament for å kunne drive privatskole. Det er et stort ansvar å drive skole – vis a vis elevene først og fremst, men også fordi det fører til utbetaling av store offentlige tilskudd. Det er ikke urimelig å stille krav om en viss innskuddskapital til et rettssubjekt som påtar seg dette ansvaret og skal stå ansvarlig for å tilby barn og ungdom opplæring.

Da privatskoleloven § 2-2 andre ledd annet punktum ble fastsatt, ble kr. 100 000,- vurdert som en overkommelig startkapital for enhver privatskole. Det gjelder også for nye skoler som må ha denne kapitalen tilgjengelig på søknadstidspunktet og altså før den mottar statstilskudd.

10.4.3 Departementets vurderinger

Det vises til det som er sagt ovenfor om innskuddskapitalens størrelse og bestemmelsens henvisning til aksjeloven.

Det vises også til at man gjennom tilsyn og annen kontroll ser at innskuddskapitalen i praksis kan være svært viktig for skoler i en oppstartsperiode. Innskuddskapital og andre midler kan komme til nytte for å dekke ulike oppstartskostnader. Tilsyn har vist at mangel på slik oppstartskapital kan lede til at en skole finansierer oppstartskostnadene med kreditt og deretter bruker statstilskudd og skolepenger for å tilbakebetale dette. Dette vil igjen ha konsekvenser for skolens økonomi når den starter sin drift. En høy innskuddskapital vil dessuten utgjøre en større buffer for uforutsette kostnader og likviditetsutfordringer i skolens drift. Erfaring fra tilsyn og kontroll med skolenes regnskaper viser at flere skoler har tapt egenkapital. Dette utgjør en reell konkursrisiko med de negative konsekvenser dette har for elevene.

Bestemmelsen foreslås på denne bakgrunn endret slik at den kommer i tråd med det som reelt er sett på som minimum innskuddskapital for en frittstående skole. Kapitalens størrelse bør være den samme uansett hvilken organisasjonsform som velges for skolen.

Departementet foreslår derfor en endring i privatskoleloven slik at kr 100 000,- uttrykkelig kreves som minimum innskuddskapital for en friskole. Det påpekes at denne innskuddskapitalen skal være i likviditet, ikke i andre verdier, bankgarantier el.lign.

Departementet foreslår også at det tydeliggjøres at innskuddskapitalen skal foreligge senest når det søkes om godkjenning. I dag dokumenterer skolen innskuddskapitalen gjennom en bekreftelse fra skolens bank. Skolens organisasjonsnummer, kontonummer og beløp må fremgå av bekreftelsen. Departementet ser ikke grunn til å endre denne praksisen. Innskuddskapitalen kan for øvrig ikke brukes før godkjenning foreligger.

10.4.4 Departementets forslag

Lovteksten endres slik at kr 100 000,- kreves som innskuddskapital for en friskole, uansett organisasjonsform.

10.4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser for forvaltningsmyndighetene.

For aksjeselskaper som søker godkjenning etter § 2-1 vil det ha som konsekvens at de må fremskaffe ytterligere kr 70 000,- i forbindelse med søknad om å drive friskole.

10.4.6 Lovforslag

Privatskoleloven § 2-2 andre ledd annet punktum foreslås å lyde slik:

”Skolen må seinast til same tid dokumentere at han har ein minimum innskotskapital på kr 100 000,-.”

10.4.7 Merknader til lovforslaget

Kravet til innskuddskapital foreslås fastslått med et konkret angitt beløp i lovteksten. Beløpet foreslås fastsatt til kr 100 000,-. Dette er i overensstemmelse med kravet til stiftelser og er det beløpet som ble ansett passende i forbindelse med vedtagelse av privatskoleloven i 2007.

Kravet gjelder uavhengig av organisasjonsform. Videre kreves dokumentasjon for at denne kapitalen foreligger senest når det søkes om godkjenning – jf. ”til same tid.”

10.5 Minste elevtall (§ 2-2 tredje ledd)

10.5.1 Bakgrunn

Etter dagens lov mister en skole sin godkjenning dersom den over flere år har et lavt elevgrunnlag. Spørsmålet er hvor denne grensen - med tanke på antall elever - mest hensiktsmessig bør settes.

10.5.2 Gjeldende rett

Dagens bestemmelse, § 2-2 tredje ledd, lyder slik:

Dersom ein skole har færre enn 15 elevar tre skoleår i samanheng, fell godkjenninga bort.

For norske skolar i utlandet gjeld ei tilsvarende minimumsgrense på 10 elevar.

Departementet kan i særskilde tilfelle gjere unntak frå minimumskrava til elevtal. Skolar som berre driv verksemd etter § 2-1 bokstav g, er ikkje omfatta av minimumskrava til elevtal.

Bestemmelsen innebærer i korthet at godkjenningen bortfaller dersom en skole i tre skoleår på rad har færre elever enn 15. Tallet er satt lavere for utenlandske skoler. Bestemmelsen skiller ikke mellom grunnskoler og videregående skoler.

Det er gjort unntak for skoler som driver videregående opplæring i små og verneverdige håndverksfag. I tillegg kan departementet gjøre unntak i ”særskilde tilfelle.” Sistnevnte unntak er ment å være en snever unntakshjæmnel.

Regelen er begrunnet med at en skole med lave elevtall over tre sammenhengende år har så lav rekruttering at den ikke lenger bør få drive som frittstående skole og motta statstilskudd. Noen vil hevde at god skolevirksomhet forutsetter et visst minimum av læringsfellesskap, at et visst antall elever er en nødvendig forutsetning for å skape et godt faglig miljø for både elever og lærere og at dette til sammen er nødvendig for å anse en opplæring som pedagogisk forsvarlig. Det hevdes også av noen at statens administrative ressurser blir bedre utnyttet med et visst elevtall. Bortsett fra at hver elev koster penger vurderes det ikke som vesentlig dyrere å administrere et stort enn et lite elevtall.

Bestemmelsen sier ikke noe om hvor mange elever en skole må ha for å få godkjenning. Den omhandler bare tilfeller hvor godkjenning allerede foreligger, altså eksisterende skoler. I forvaltningspraksis har imidlertid bestemmelsen ledet til at det heller ikke godkjennes nye skoler med et øvre elevtall på færre enn 15 elever.

10.5.3 Departementets vurderinger

Opplæring i tråd med regelverket innebærer at skolen blant annet skal hjelpe elevene til å utvikle sosial kompetanse, følelse av tilhørighet og felleskap. Realisering av disse målene forutsetter at elevene får opplæring i sosial- og læringsfelleskap. Dette krever at skolen har en viss størrelse. Høyere elevtall vil nødvendigvis gjøre flere lærere, noe som vil kunne bidra til å gi bedre felleskap – faglig og ellers – også på lærersiden. Dette vil i sin tur kunne styrke læringsmiljøet og gi økt læringsutbytte for elevene. Det vil videre stimulere til drift av skoler med godt rekrutteringsgrunnlag og større økonomisk bærekraft.

Erfaring fra tilsyn viser dessuten at små skoler kan ha store utfordringer knyttet til å gi elever slik tilpasset opplæring eller spesialundervisning som den enkelte eleven har krav på. I slike tilfeller vil skolens størrelse kunne ha negative konsekvenser for en elevs læringsutbytte.

På bakgrunn av ovennevnte vil departementet foreslå at elevtallsgrensen fordobles til 30. Det foreslåtte kravet til minste elevtall vil gjelde også ved godkjenning av nye skoler, både grunnskoler og videregående skoler.

For *utenlandsskoler* er elevtallet i dagens lov satt til 10. Det kan her tenkes etablert skoler for familier som er engasjert i bistandsarbeid eller annet internasjonalt arbeid. Tilstedeværelsen kan variere relativt mye fra år til år, avhengig av situasjonen i det aktuelle landet. For slike skoler vil man i større grad måtte godta desentralisert skolevirksomhet. Det må også tas hensyn til at valgmulighetene for skole slike steder vil kunne være svært begrensede.

På grunnlag av ovennevnte mener departementet at et elevtall på 10 for utenlandsskoler er hensiktsmessig og bør beholdes som i dag.

Dagens bestemmelse gjør dessuten unntak for skoler som driver videregående opplæring i små og verneverdige håndverksfag. Disse har ingen nedre elevtallsgrense. Departementet ser dessuten at å heve elevtallsgrensen til 30 vil kunne ha særlig store konsekvenser for skoler godkjent på grunnlaget ”særskilt tilrettelagd opplæring for funksjonshemmede”, jf. § 2-1 andre ledd bokstav f. Enkelte av disse skolene er tilpasset en bestemt type funksjonshemminger samtidig som tilbudet deres har svært stor verdi for de elevene det gjelder. Som ved utenlandsskolene kan det dessuten være begrensede valgmuligheter for de elevene det gjelder. Det er på denne bakgrunn departementets vurdering at det er riktig å unnta også disse skolene, godkjent etter bokstav f, fra elevtallsgrensen.

Etter dagens bestemmelse vil en godkjenning bortfalle dersom skolen *tre år på rad* har lavere elevtall enn den fastsatte grensen. Et så lavt elevtall kan tyde på at en eller flere forutsetninger for skoledrift mangler, f.eks. mangelfullt rekrutteringsgrunnlag. Lave elevtall over en periode på tre år kan tyde på at tilstanden er varig.

Departementet mener på bakgrunn av dette at det ikke er grunnlag for å foreslå endringer på dette punktet.

Den snevre unntakshjemmel i bestemmelsens tredje punktum er ment å komme til anvendelse i tilfeller hvor det vil virke urimelig å håndheve elevtallsgrensen angitt i loven. Dette kan blant annet tenkes hvor en skole er i en utbyggingsfase og det er trolig at skolen relativt snart vil få økt elevtall. Det antas altså at det lave elevtallet bare er midlertidig. Det kan også være tilfellet hvor rekrutteringsgrunnlaget er svakt i et begrenset tidsrom. Dette kan skyldes både et områdes bosettingsmønster og dets struktur.

Treårsregel og unntakshjemmel vil begge deler bidra til at skoler kan få etablert seg selv om de har lave elevtall.

Departementet mener på grunnlag av ovennevnte at unntakshjemmelen i tredje ledd kan bestå uendret.

Høsten 2013 hadde 41 private skoler med rett til statstilskudd i Norge lavere elevtall enn 30 elever. Av disse var 35 grunnskoler og 6 videregående skoler. Syv av skolene var godkjent som skoler særskilt tilrettelagt for funksjonshemmede. Totalt vil altså 34 av dagens skoler potensielt berøres av endringen i minste elevtall.

Departementet foreslår en overgangsordning for eksisterende skoler i Norge for tilpasning til det nye kravet. Den enkleste og mest hensiktsmessige overgangsordningen vil være å la de tre årene i bestemmelsen starte å løpe fra lovendringens ikrafttredelsestidspunkt. Dette vil innebære at en skole med færre enn 30 elever det året lovendringen trer i kraft, har tre år på seg til å øke elevtallet. I motsatt fall vil skolen miste sin godkjenning etter tre år.

10.5.4 Departementets forslag

Det foreslås at elevtallsgrensen for nye skoler innenlands – både grunnskoler og videregående skoler – heves til 30. Det betyr at det ikke vil bli godkjent nye skoler med et øvre elevtall under 30 elever. Eksisterende skoler vil miste sin godkjenning dersom elevtallet er lavere enn 30 i tre år på rad. Departementet viser til kapittel 3 der vi ber om høringsinstansenes syn på om det bør være et krav at skolen sannsynliggjør at den vil oppfylle kravet om minste elevtall fra oppstartsåret for å få driftstillatelse.

Videre foreslås at eksisterende skoler må tilpasse sitt elevtall til dette innen en overgangsperiode på tre år. Lovendringens ikrafttredelsestidspunkt vil bli skjæringstidspunktet for når de tre årene starter å løpe.

Det foreslås videre at det gjøres et unntak fra grensen for minste elevtall for skoler godkjent etter § 2-1 bokstav f – ”særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemma”

Forøvrig foreslås ikke endringer under dette punktet.

10.5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil kunne ha konsekvenser for et mindre antall eksisterende privatskoler innenlands. Høsten 2013 hadde 41 skoler innenlands et samlet elevtall på færre enn 30 elever. Som nevnt ovenfor vil 34 av dagens skoler potensielt bli berørt av endringen i minste elevtall. Høsten 2013 hadde de 34 skolene til sammen 683 elevplasser.

Dersom ikke disse skolene klarer å øke sitt elevtall i løpet av tre år etter at lovendringen trer i kraft, vil de miste sin godkjenning. Dette kan få praktiske og økonomiske konsekvenser for elever og ansatte.

Dersom en frittstående skole må avvikle driften som følge av at elevtallet blir lavere enn elevtallsgrensen, vil elevene måtte finne andre skoletilbud. Kommunen(e) der elevene er hjemmehørende plikter å ta over ansvaret for elevenes opplæring. At kommunen overtar ansvaret vil ha administrative konsekvenser for kommunene, men disse må antas å være

relativt små. Statlige tilskudd vil ”følge” de aktuelle elevene, enten til en annen frittstående skole eller til hjemkommunen.

For staten kan lovforslaget ha som konsekvens at det blir færre søknader om å åpne nye skoler, men samtidig gi flere søknader om dispensasjon fra kravet.

10.5.6 Lovforslag

Lovens § 2-2 tredje ledd første punktum skal lyde:

”Dersom ein skole har færre enn 30 elevar tre skoleår i samanheng, fell godkjenninga bort.”

Lovens § 2-2 tredje ledd siste punktum skal lyde:

”Skolar som berre driv verksemd etter § 2-1 bokstav *f* eller *g*, er ikkje omfatta av minimumskrava til elevtal.”

10.5.7 Merknader til lovforslaget

Elevtallsgrensen heves fra 15 til 30 elever for skoler i Norge. Dersom en skole har færre elever enn 30 i tre år etter hverandre, vil skolens godkjenning falle bort. Kravet gjelder både grunnskoler og for videregående opplæring.

Kravet innvirker også på behandling av søknader etter § 2-1. Det vil ikke bli gitt godkjenning til frittstående skoler innenlands som ikke har et elevtall på minst 30.

Skoler som er godkjent etter § 2-1 bokstav *f* (særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede) eller *g* (videregående opplæring i små og verneverdige håndverksfag) er unntatt fra reguleringen om minste elevtall.

Eksisterende skoler i Norge må innen tre år fra lovens ikrafttredelse tilpasse seg kravet om 30 elever som et minste elevtall. Friskoler i Norge som i tre sammenhengende år etter at lovendringen trådte i kraft har færre enn 30 elever, vil miste sin godkjenning.

10.6 Krav om bruken av statstilskudd og skolepenger (§ 6-3)

10.6.1 Bakgrunn

Både statstilskudd og skolepenger skal i sin helhet komme elevene til gode, og kommersiell drift av skoler er ikke tillatt. Drift av skole etter loven skal ikke være forretningsvirksomhet. Nedenfor vurderes om det er behov for endringer i dagens regelverk om bruken av statstilskudd og skolepenger.

10.6.2 Gjeldende rett

Dagens bestemmelse, § 6-3 om bruken av statstilskudd og skolepenger, lyder slik:

§ 6-3. Krav til bruken av offentlege tilskot og skolepengar

Alle offentlige tilskot og skolepengar skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan

- a) gi utbytte eller på annan måte overføre overskot til eigarane eller deira nærstående, verken når skolen er i drift eller om drifta blir nedlagd*
- b) pådra seg kostnader i form av leieutgifter for eigedom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på anna måte pådra seg kostnader som kan innebere at alle offentlige tilskot eller eigendelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.*

Departementet kan gi nærare forskrift om forbod mot utbytte eller anna overføring som nemnt i første ledd bokstav a.

Etter bestemmelsen skal alle offentlige tilskudd og skolepenger komme elevene til gode. Dette er nærmere konkretisert ved at utbytte eller overskudd ikke kan overføres til eierne eller deres nærstående, hverken når skolen er i drift eller når den nedlegges, jf. lovens første ledd bokstav a. Videre fremgår det at fordekte kostnadsdisposisjoner er forbudt, f.eks. leieutgifter skolen har pådradd seg overfor skolens eier eller deres nærstående til overpris. En slik disposisjon vil innebære at deler av statstilskuddet reelt sett blir overført til eieren eller nærstående, dvs. at det ikke i sin helhet kommer elevene til gode, jf. lovens første ledd bokstav b.

Bestemmelsen er ikke uttømmende i sin beskrivelse av hvilke overskudds- og kostnadsdisposisjoner som er forbudt, jf. lovens ordlyd ”mellom anna”. Det innebærer at slike disposisjoner i hvert enkelt tilfelle må tolkes i lys av det lovfestede kravet om at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Finner man, f.eks. gjennom et tilsyn, at offentlige tilskudd eller skolepenger ikke kommer elevene til gode, men i stedet går til skolens eier eller andre nærstående som utbytte i form av en fordekt overskudds- eller kostnadsdisposisjon, skal tilsynsmyndigheten påpeke og stanse dette. Denne ”stansningen” kan skje på ulike måter. Det vises til privatskoleloven § 7-2a om reaksjonsmåter. For øvrig må § 6-3 sees i nær sammenheng med lovens § 2-2 som stiller krav til skolens virksomhet, dvs. at det primært skal drives skole. Gjennom et slikt krav og forbudet mot annen virksomhet ønskes det gjennom loven å sikre at statstilskuddet og skolepengene kommer elevene til gode.

Privatskoleloven § 6-3 er forsøkt utformet slik at det skal være enkelt for skolene å forholde seg til regelverket. Utformingen er også ment å gjøre det enkelt å føre tilsyn med i hvilken grad regelverket etterleves.

10.6.3 Departementets vurderinger

Det vil innledningsvis bli sagt litt om problematikken knyttet til handel med nærstående.

Videre vil det bli sagt noe om private skolars organisasjonsfrihet.

Deretter vil departementet vurdere et par forhold som kan sikre at lovens bestemmelser på dette punktet, ikke minst forbudet mot utbytte, bedre kan overholdes og kontrolleres. Det første forholdet gjelder bedre adgang til kontroll gjennom innsyn i skolens regnskaper og krav om dokumentasjon. Det andre forholdet gjelder eventuell innføring av regler om å pålegge skolen plikt til å godtgjøre at kjøp er gjort på markedsmessige vilkår.

Departementet viser for øvrig til kapittel 10.2.3 ovenfor, der høringsinstansene er invitert til å vurdere om lovens forbud mot utbytte mv. bør omfatte også andre inntekter enn offentlige tilskudd og skolepenger.

Handel med nærstående

Begrepet ”nærstående” er nevnt i § 6-3 første ledd både i bokstav a og b. Det er ikke nærmere forklart i lovteksten, men det fremgår av lovens forarbeider at betydningen er identisk med det begrepet som er brukt i § 1-5 både i aksjeloven og i allmennaksjeloven. Begrepet er også definert i stiftelseslovens § 5. I forarbeidene til privatskoleloven er det også henvist til Enhetsregisterlovens § 6 bokstav k. Denne siste bestemmelsen bruker riktignok ikke begrepet ”nærstående,” men har en lignende forklaring på nærheten mellom skoleenheten og andre enheter i et konsern eller annen gruppe av foretak. ”Nærstående” er altså et begrep som er omhandlet og definert i annet lovverk.

Det finnes ordinære transaksjoner mellom nærstående som etter annet lovverk er lovlige, men som rammes av privatskolelovens § 6-3. For aksjeselskaper nevnes f.eks. konsernbidrag fra tilskuddsmottager etter aksjelovens § 8-5 og gaver fra tilskuddsmottager etter samme lovs § 8-6. Dette er transaksjoner som kan skje i slike selskapsforhold, men ikke dersom skolen organisert som et aksjeselskap overfører et konsernbidrag til eierne eller nærstående, f.eks. et eierselskap. Etter privatskoleloven § 6-3 er dette ikke tillatt.

Etter privatskoleloven er det i utgangspunktet full adgang til å handle mellom nærstående, så lenge dette skjer på ordinære markedsmessige vilkår. Det gjelder for alle nærstående og for alle typer transaksjoner. Kommer statstilskudd og skolepenger fullt ut elevene til gode, er det uten betydning om transaksjonen har skjedd mellom nærstående.

Det har tidligere vært vurdert å lovfeste dette, selv om det følger indirekte av loven i dag, jf. § 6-3 første ledd. For eksempel kunne det inntas et nytt punktum i loven med følgende ordlyd: ”Transaksjoner mellom skolen og skolen sine eigarar eller deira nærstående skal byggje på vanlege forretningsmessige vilkår og prinsipp.”

Departementet mener imidlertid at en slik lovfesting er unødvendig. Den vil ikke innebære noen realitetsendring og sier heller ikke mer enn det som er selvsagt og som de fleste er innforstått med. Vi foreslår derfor ikke noen endring på dette punktet.

Departementet foreslår imidlertid en presisering i lovteksten i § 6-3 andre ledd som gjør at forskrifter som kan hjemles der kan omhandle alle deler av forbudet i bestemmelsens første ledd, ikke bare slike transaksjoner som omhandlet i samme bestemmelses bokstav a. I slik forskrift kan det f.eks. reguleres nærmere på hvilke vilkår handel med nærstående kan skje.

Begrepet ”nærstående” og handel med nærstående må imidlertid sees i sammenheng med den særlige risikoen som slik handel antas å utgjøre. Handel med nærstående er spesifikt omtalt i dagens lov fordi slik handel antas å øke risikoen for at statstilskudd og skolepenger i sin helhet ikke kommer elevene til gode. Enkeltpersoner eller skolen som sådan kan ha incentiver til å begunstige nærstående på bekostning av skoledriften. En slik risiko krever særlig oppmerksomhet, ikke minst for at forvaltningen skal kunne føre et effektivt tilsyn.

Skolens organisasjonsfrihet

Private skoler står i utgangspunktet fritt til å organisere skolevirksomheten slik de selv ønsker. Organiseringen av skolevirksomheten må likevel gjøres på en slik måte at den ikke kommer i strid med kravet i privatskoleloven § 6-3 om at offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Skolene kan dermed ikke organisere seg på en måte som innebærer at de betaler over markedsmessig pris for den enkelte vare eller tjeneste.

Skolenes organisasjonsfrihet innebærer blant annet at skolen kan sette ut deler av virksomheten ved å kjøpe varer og tjenester fra andre selskaper, herunder fra nærstående selskaper. Dersom skolen velger å kjøpe tjenester fra nærstående for å dekke forutsigbare og varige eller tilbakevendende oppgaver, har skolen et særlig ansvar for at slik organisering ikke innebærer at skolen betaler mer for å få en oppgave utført enn om den aktuelle oppgaven ble utført av skolens ansatte. Tilsvarende gjelder dersom skolen kjøper en vare gjennom et nærstående selskap i stedet for å kjøpe varen direkte fra leverandøren. Når det er skolens eier eller nærstående som tjener på skolens kjøp av en vare eller en tjeneste, er det en risiko for at nærståendes økonomiske interesser kan gå på bekostning av skolen og skolens elever. Skolen vil derfor ha en skjerpet plikt til å sørge for at alle sider av slik handel er markedsmessige slik at offentlige tilskudd og skolepenger fullt ut kommer skolens elever til gode.

Innsyn og dokumentasjon

Handel med nærstående er tillatt forutsatt at det skjer på markedsmessige vilkår og at varen eller tjenesten er markedsmessig priset. Et særskilt problem som gjelder transaksjoner mellom skolen på den ene siden og dens eiere eller andre nærstående på den annen side er derfor å avgjøre *hva* som er markedsmessig pris.

Det vil ofte være svært ressurskrevende i tilsynssammenheng å ta stilling til dette, f.eks. hvis det ikke finnes sammenligningsgrunnlag i form av andre leverandører eller andre varer eller tjenester med tilsvarende kvalitet eller andre egenskaper. Erfaring fra tilsyn viser at skolene i varierende grad kan fremskaffe uhildet dokumentasjon som kan brukes til å fastsette markedsmessig prisnivå.

Departementet mener at innføring av strengere dokumentasjonskrav for skolene vil forbedre tilsynsmyndighetens innsyn i skolens regnskaper og dokumentasjon for øvrig. Det vil kunne lette tilsynsmyndighetens arbeid med kontrollen av transaksjonene som skolen gjør med eiere og andre nærstående. For at tilsynsmyndigheten reelt sett skal gis bedre mulighet til å fastsette markedsmessig pris og etterprøve skolens transaksjoner mv., kan det reises spørsmål om dokumentasjonskravet ikke bare bør knyttes til dokumentasjon fra skolen, *men også fra skolens eier og andre nærstående*. Erfaring fra tilsyn viser at informasjonen som skolen selv sitter på ikke alltid er tilstrekkelig for tilsynsmyndighetens mulighet til å etterprøve om skolen har opptrådt i overensstemmelse med § 6-3.

Skjerpede krav til innsyn og dokumentasjon for skolene foreslås vurdert og eventuelt innført i forskrift til privatskoleloven. Forskriftshjemmelen i lovens § 6-3 siste ledd må i så fall endres tilsvarende.

Departementet ser gode grunner for også å innføre hjemmel for innsyn i dokumentasjon hos eier eller andre nærstående til skolen, dvs. når det gjelder den handelen som disse har hatt med skolen. Blant annet vil dette kunne ha en skjerpende effekt på skolene. Rettsikkerheten vil også være i behold, blant annet gjennom ordinær klageadgang etter forvaltningsloven. Etter forvaltningsloven § 14 er de som avkreves informasjon sikret en adgang til å påklage

innsynskravet dersom de anser at kravet gjelder dokumentasjon som ikke er nødvendig for tilsynsmyndigheten.

Departementet er likevel noe usikker på om det kan åpnes for slikt innsyn. Vi ber derfor spesielt om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

Departementet foreslår en mindre endring i lovens § 7-2 første ledd om at tilsynsmyndighetens tilgang til dokumentasjon skal gjelde uavhengig av taushetsplikt, enten den er lovpålagt eller avtalefestet. Dette innebærer ingen endring av dagens rettstilstand, men en presisering av gjeldende rett.

Skolens plikt til å godtgjøre at kjøp er gjort på markedsmessige vilkår

Det kan som nevnt være svært ressurskrevende for tilsynsmyndighetene å finne frem til hva som er markedsmessig pris for en vare eller en tjeneste. Dette vil blant annet være avhengig av hva slags kvalitet en vare eller tjeneste har.

For å forenkle tilsynsmyndighetens oppgave foreslår departementet at det innføres en ordning som pålegger skolene å godtgjøre at handelen er skjedd på ordinære markedsmessige vilkår. Allerede i dag er det gjennom forvaltningspraksis fastslått at det ligger til skolene å godtgjøre at de opptrer i overensstemmelse med loven. Skolene er også nærmest til å bevise at statstilskudd og skolepenger faktisk kommer elevene til gode. De er også nærmere til å påvise hvorfor en vare eller tjeneste i et konkret tilfelle er kjøpt til en nærmere angitt pris.

At skolene konkret pålegges å dokumentere at en transaksjon har skjedd på markedsmessige vilkår vil være en presisering av dagens forpliktelse. En slik ordning vil kunne ha en forebyggende effekt på skolene. Det vil også i betydelig grad kunne lette tilsynsmyndighetens arbeidsbyrde.

Departementet foreslår at regler om en slik ordning innføres i forskrift til privatskoleloven, alternativt tas inn som notekrav i økonomiforskriften til privatskoleloven. Det vil tydelig signalisere at det er skolene som har ansvaret for at skolepenger og statstilskudd kommer elevene til gode, og at de også har ansvaret for å kunne bevise dette. Forskriften eller notekrav i forskrift kan dessuten benyttes til å konkretisere nærmere hvordan slik dokumentasjon skal skje. Forskriftshjemmelen i privatskoleloven § 6-3 siste ledd foreslås på denne bakgrunn endret. Departementet ber spesielt om høringsinstansenes syn på dette – om det bør tas inn i forskrift til privatskoleloven, i økonomiforskriften eller som notekrav.

10.6.4 Departementets forslag

Departementet foreslår en presisering som gjør at forskriften hjemlet i § 6-3 andre ledd kan omhandle alle deler av forbudet i første ledd, ikke bare slike transaksjoner som omhandlet i samme bestemmelses bokstav a.

Det vil bli vurdert innført i forskrift til privatskoleloven økt dokumentasjonsplikt for friskoler og ytterligere rett til innsyn for tilsynsmyndigheten. Det foreslås i forskrift samme sted også å åpne for bestemmelser om at skolene skal godtgjøre at kjøp fra eier eller andre nærstående er gjort på ordinære markedsmessige vilkår.

Forskriftshjemmelen i lovens § 6-3 andre ledd vil på denne bakgrunn bli foreslått endret. Det vil også bli foreslått et nytt tredje ledd i samme bestemmelse.

Departementet foreslår videre endringer i § 7-2 første ledd. Det foreslås en presisering av at tilsynsmyndighetens tilgang til dokumentasjon gjelder uavhengig av taushetsplikt. Dette vil gjelde både lovpålagt taushetsplikt og avtalefestet taushetsplikt. Dette innebærer ingen endring av dagens rettsstilstand, men en presisering av gjeldende rett.

Departementet foreslår også at det presiseres i § 7-2a første og andre ledd at reaksjonene i bestemmelsen også kan benyttes når det avdekkes forhold i strid med lovens formål. Det vises i denne sammenheng til drøftelse under kap. 3.3 foran.

Det foreslås ingen lovendringer hva angår nærstående-begrepet som er definert andre steder i lovgivningen, blant annet i aksjelovens og allmennaksjelovens § 1-5 og i stiftelseslovens § 5.

10.6.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

10.6.6 Lovforslag

Friskoleloven § 6-3 andre ledd skal lyde:

”Departementet kan gi nærare forskrift om forbodet mot utbytte eller anna overføring som nemnt i første ledd.”

Friskoleloven § 6-3 nytt tredje ledd skal lyde:

”Departementet kan gi nærare forskrift om korleis innsyn skal skje i frittstående skolar sine rekneskap, om dei same skolane si plikt til dokumentasjon andsynes styresmakter som krev det i samband med tilsyn og kontroll, herunder å godtgjere at innkjøp er gjort på marknadsmessige vilkår ”

Friskoleloven § 7-2 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

”Departementet fører tilsyn med skolar godkjende etter denne lova og skal i den samanheng ha tilgjenge til skoleanlegg og dokumentasjon utan hinder av teieplikt.”

Friskoleloven § 7-2a første og andre ledd skal lyde:

”Dersom det blir oppdaga forhold i strid med denne lova, i strid med forskrifter gitt med heimel i lova, i strid med føresetnadene for godkjenninga eller i strid med formålet til lova, kan departementet gi pålegg om å rette på forholda.

Departementet kan halde attende tilskotet eller dra godkjenninga attende dersom vilkåra i denne lova, vilkår i forskrifter gitt med heimel i lova, føresetnadene for godkjenninga eller formålet til lova ikkje blir fylte. Departementet kan òg krevje attende for mykje utbetalt tilskot, og tilskotsmidlar som er brukte i strid med denne lova, i strid med forskrifter gitt med heimel i lova, i strid med føresetnadene for godkjenninga eller i strid med formålet til lova.”

10.6.7 Merknader til lovforslaget

Lovteksten i § 6-3 andre ledd foreslås endret for klart å uttrykke at alle type transaksjoner omtalt i lovens første ledd kan være forbudt og kan reguleres i forskrift. Dette bør gå klart frem av lovteksten og er i tråd med gjeldende rett på området.

Nytt tredje ledd første punktum i bestemmelsen åpner for at det i forskrift kan gis innsyn i en skoles regnskaper for å avdekke eventuelle transaksjoner i strid med forbudet i lovbestemmelsen. Slikt innsyn er allerede hjemlet gjennom § 7-2, men forskriften kan benyttes til å gi mer konkrete føringer for hvordan innsynet skal tilrettelegges. Blant annet kan tilsynsmyndigheten ønske oppgitt om en skole handler med nærstående, hvem de nærstående er, hvilken vare eller tjeneste det gjelder, totalbeløp pr. vare eller tjeneste og pr. nærstående samt antallet transaksjoner.

Det skal også gjennom forskrift kunne kreves at skolene vis a vis offentlige myndigheter må dokumentere forhold hvor myndighetene nettopp krever dette. Det skal også i forskrift åpnes for bestemmelser om at skolene må godtgjøre at de har handlet i tråd med gjeldende regelverk. Det er i handler med eier eller andre nærstående at dette kan være aktuelt.

Forslaget til endringer i § 7-2 første ledd første punktum er ment som en presisering av at tilsynsmyndighetens innsynsrett gjelder uavhengig av taushetsplikt. Det vil gjelde både taushetsplikt hjemlet i lov og i avtale. Tilsynsmyndighetens egen taushetsplikt er regulert i forvaltningsloven. Endringen innebærer ingen realitetsendring av tilsynsmyndighetens kompetanse, men er en presisering av gjeldende rett.

Forslaget til endringer i § 7-2a første og andre ledd innebærer en presisering av at reaksjonene i bestemmelsen også kan benyttes når det avdekkes forhold i strid med lovens formål.

11. Innføring av karantenebestemmelse

11.1 Bakgrunn

I høringsnotatets kapittel 10 omtales reglene knyttet til bruk av statlig tilskudd og elevenes egenbetaling, samt tilsyn og kontroll. Reglene skal blant annet tilse at skolene drives innenfor regleverket. I forbindelse med ny friskolelov ønsker departementet å vurdere om regelverket har tilstrekkelige sanksjonsmidler for brudd på bestemmelsene. Sanksjonene har til formål å slå ned på regelbrudd, men også å sikre at uegnede aktører ikke får muligheten til å drive friskole.

Departementet har erfart at det i enkelte tilfeller kan være et berettiget behov for midlertidig å utestenge aktører til å drive virksomhet etter privatskoleloven. Dette har blant annet vært tilfelle hvor skoler mister godkjenningen på grunn av brudd på regelverket eller forutsetningene for godkjenning, men hvor samme personkrets søker om ny godkjenning kort tid etter. Etter dagens lov er det ikke mulig å avvise søknader alene ut fra et ønske om å holde slike aktører borte fra godkjent drift etter privatskoleloven på grunn av tidligere regelbrudd.

På denne bakgrunn legger departementet frem forslag om en ny bestemmelse, som gir tilsynsmyndigheten adgang til å ilegge karantene til sentrale aktører ved en friskole hvor det er avdekket alvorlige regelbrudd.

11.2 Gjeldende rett

Det finnes i dag ingen bestemmelse som åpner for å ilegge karantene til personer eller selskaper, i tilfeller hvor tilsyn har avdekket at disse har brutt krav for skoleledriften som oppstilt i lov, forskrift eller for øvrig. Det er likevel enkelte regler som har særlig sammenheng med en bestemmelse om karantene. Det gjelder bestemmelsen om godkjenning av nye skoler, jf. kapittel 3 i høringsnotatet, samt øvrige bestemmelser om sanksjonering ved brudd på regelverket.

Skoler som ønsker statlig tilskudd, må i dag søke godkjenning etter privatskoleloven § 2-1. Selv om det kreves et særlig grunnlag, gir bestemmelsen departementet en skjønnsmessig adgang til å vurdere om skoler skal bli godkjent eller ikke, jf. ordlyden ”kan”. Som også nevnt i høringsnotatet kapittel 3.2 uttalte flertallet i komiteen under behandlingen av gjeldende lov at departementet i sin søknadsbehandling skal kunne ”ta hensyn til den offentlige skolestrukturen, behovet for skolen, og vurdere seriøsiteten til søkeren”.³

Formuleringen om ”søkerens seriøsitet” kan anvendes som et grunnlag til å avslå søknader, f.eks. hvor en søker gjentatte ganger har levert en søknad som åpenbart ikke oppfyller lovens kriterier. Formuleringen kan også benyttes til å begrunne avslag hvor søker tidligere har hatt en sentral posisjon ved, eller nær tilknytning til, en skole som har mistet godkjenningen på grunn av gjentatte eller alvorlige brudd på loven. Praksis viser samtidig at søknader som avslås sjelden begrunnes med dette grunnlaget. Dette kan skyldes at ”useriøse” søknader som regel ikke vil oppfylle minstekravene til søknaden og dermed avslås av den grunn. Videre vil godkjenningsmyndighetenes kunnskap om personer i tilknytning til søknadene ofte være sparsom. I forslaget til ny godkjenningsbestemmelse, jf. kapittel 3 i høringsnotatet, foreslår departementet at det i loven presiseres at godkjenning ikke skal gis dersom andre særlige grunner, som f.eks. søkerens seriøsitet, tilsier at skolen ikke bør godkjennes.

Departementet er tilsynsmyndighet for frittstående grunnskoler jf. privatskoleloven § 7-2. Lovlighetsilsynet skal tilse at økonomiske bestemmelser er overholdt, samt øvrige krav til skolens virksomhet, skoleanlegg, personale m.m. I § 7-2a er det fastsatt mulige reaksjonsformene som kan anvendes dersom det oppdages forhold i strid med lov, forskrifter gitt med hjemmel i lov, eller i strid med forutsetningene for godkjenningen. Dagens regelverk åpner for reaksjoner i form av krav om retting av lovstridige forhold, tilbakehold eller krav om tilbakebetaling av tilskudd og tilbaketrekking av godkjenningen. Det er tilsynsmyndighetene som vurderer hvilken sanksjon som skal benyttes i det enkelte tilfellet, og som dermed vurderer hvilken sanksjon som er hensiktsmessig overfor det konkrete regelbruddet.

11.3 Departementets vurderinger

Om behovet for en karantenebestemmelse

Departementet har erfart at det i enkelte tilfeller kan være behov for ytterligere virkemidler enn de som er tilgjengelige i dag for å på en effektiv og målrettet måte beskytte sektoren mot useriøse aktører. Det siktes her til aktører som tidligere har vist manglende evne eller vilje til å overholde regelverket. Sanksjonsmidlene i privatskoleloven § 7-2a gir tilsynsmyndigheten et forholdsvis vidt spenn av virkemidler overfor lovbrudd. Samtidig er det kun inndragelse av

³ Innst. O. nr. 88 (2006-2007)

godkjenningen som har rekkevidde ut over det konkrete tilfellet av lovbrudd, sammenlignet med f.eks. tilbakebetaling av misbrukte midler eller krav om retting. Praksis tilsier at det kan være behov for et sanksjonsmiddel som gir virkning ut over det konkrete tilfellet i tilfeller hvor det avdekkes alvorlige brudd på regelverket.

Godkjenningsbestemmelsen i § 2-1 vil til en viss grad hindre useriøse og uønskede aktører tilgang til å drive friskole, jf. formuleringen knyttet til "*særlige grunner*". Formuleringen om har likevel et noe annet virkeområde enn karantenebestemmelsen, da den primært retter seg mot nye søkere som grunnet sin historikk eller mangelfulle kompetanse må anses uegnede til å drive offentlig finansiert friskole. Karantenebestemmelsen vil på den annen side være en sanksjon for regelbrudd. Virkeområdene er dermed ikke sammenfallende, og det vil være av betydning å presisere hvilke tilfeller de ulike bestemmelsene sikter til.

Departementet vil videre peke på at karantene vil være et mer egnet virkemiddel dersom en eier har en rekke skoler og mister godkjenningen for kun én av disse. Aktøren har per i dag ingen restriksjoner på å søke ny godkjenning eller driftsendringer ved eksisterende skoler. På samme måte kan en person i dag tre inn i ledende stillinger i administrasjonen eller styret ved allerede godkjente skoler uten at godkjenningsbestemmelsen har noen påvirkning på slike forhold.

For å ivareta tilsynsansvaret overfor sektoren, er det viktig at tilsynsmyndigheten har tilstrekkelige og hensiktsmessige virkemidler, særlig overfor grove lovbrudd. Den foreslåtte karantenebestemmelsen har et pønalt, dvs. straffende/avskrekkende, element. Dette vil sende et tydelig signal til sektoren. Sanksjonen kan derfor virke forebyggende overfor lovbrudd.

Også hensynet til saksbehandlingen taler for den foreslåtte karantenebestemmelsen. Dersom en tilbyder er ilagt karantene, vil nye søknader kunne avvises uten vurderinger av om søker er en "useriøs tilbyder" eller andre skjønnsmessige vilkår etter godkjenningsbestemmelsen.

Hensynet til effektivitet og ønsket om å unngå uensartede skjønnsmessige vurderinger kan tilsi at karantene, ved siden av selve godkjenningsbestemmelse, vil være et egnet virkemiddel for å holde disse aktørene ute fra friskolesektoren.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det innføres en ny bestemmelse, som gir tilsynsmyndighet mulighet til å ilegge karantene ovenfor enkeltpersoner og/eller selskaper i tilfeller hvor det er begått alvorlige brudd på regelverket for godkjente skoler. I det videre vil de ulike sidene ved en slik bestemmelse vurderes.

Hva karantene innebærer

Karantene innebærer tradisjonelt innskrenket handlefrihet innenfor et gitt tidsrom. Bakgrunnen for karantene i denne sammenhengen vil være at en aktør har vist seg uegnet/uønsket for skolevirksomhet, samt å ilegge en reaksjon overfor et lovbrudd. Ut fra dette er det naturlig at karantene vil innebære at vedkommende fratras anledning til å søke om godkjenning for nye skoler eller driftsendringer for allerede godkjente skoler i en gitt periode. Dette vil også innebære at vedkommende ikke kan påta seg nye verv eller stillinger ved allerede eksisterende skoler, eller ved skoler som blir godkjent. Hvilke stillinger dette gjelder, diskuteres under "*Subjektet for karantenen*" nedenfor.

Departementet er usikker på om den foreslåtte karantenebestemmelsen bør avgrenses til å ramme fremtidig virksomhet. Dette vil i så fall innebære at personen som ilegges karantene

kan beholde eventuelle styreverv eller arbeidsforhold som vedkommende har når karantenen blir ilagt. Dette gjelder både verv ved skolen som er underlagt tilsyn, og hvor regelbruddene har funnet sted, samt øvrige skoler vedkommende er involvert i. Samtidig vil disse skolene ha innskrenket handlefrihet så lenge denne personen har visse roller i administrasjonen, ledelsen eller styret til skolen, ved at skolen ikke kan søke om driftsendringer.

Alternativt vil karantenen også omfatte stillinger som vedkommende allerede har, og innebære at personen må tre ut av disse. Dette vil være bedre i samsvar med formålet bak karantenen, som altså er å hindre at personer som har brutt lovverket får muligheten til å drive virksomhet etter friskoleloven. Samtidig vil det i enda sterkere grad gi karantenen virkning ut over det konkrete lovbruddet, og også få konsekvenser for andre skoler enn den som er under tilsyn. Samtidig vil det føre til at karantenen vil være mer inngripende for den det gjelder.

Departementet ber derfor om høringsinstansenes syn på om karantenes virkning skal avgrenses til å kun gjelde fremtidig virksomhet, eller om den også skal omfatte eksisterende stillinger som personen som ilegges karantenen innehar.

Karantenes lengde

Departementet har sett hen til konkurslovens regler ved vurderingene av karantenebestemmelse. Konkurskarantene ilegges vanligvis for 2 år, dersom ikke det foreligger omstendigheter som kan begrunne avvik fra hovedregelen. Loven gir altså utgangspunktet for hvor lang en karantene er, og det må begrunnes dersom dette skal fravikes. En slik systematikk gir forutberegnelighet for den som blir ilagt karantene, og minsker omfanget av skjønnsvurdering for tilsynsmyndigheten.

Departementet ønsker å følge samme systematikk i friskolelovens karantenebestemmelse, og mener også at 2 år er et passende utgangspunkt for karantenes lengde. Samtidig bør det gis mulighet til å fravike utgangspunktet i særskilte tilfeller. Slike særskilte tilfeller kan tenkes i både positiv og negativ retning, men det bør være høy terskel for å fastsette lengre karantene enn lovens utgangspunkt. Departementet mener at karantene ikke bør kunne ilegges for mer enn 4 år.

Departementet er av den oppfatning at karantenen skal regnes fra det tidspunkt vedtaket er rettskraftig. Dette innebærer at dersom et vedtak påklages, er det først når klagebehandlingen er ferdigstilt at karantenetiden starter.

Anvendelsesområde

Departementet mener at formålet bak karantene må være den viktigste føringen for anvendelsesområdet. Kjernen for bruk av karantene i konkursloven, er hvor en person har gjort seg skyldig i grove regelbrudd, og dermed vist seg uegnet til å operere innenfor det aktuelle rettsområdet. Også i friskoleloven er formålet å beskytte sektoren fra aktører som ikke er skikket, har utvist særlig dårlig dømmekraft, eller vist manglende vilje til å drive skolevirksomhet i tråd med gjeldende regler.

Karantene er en alvorlig sanksjon, og bør forbeholdes alvorlige regelbrudd. Alvorlighetsgraden taler også for at anvendelsesområdet så langt mulig bør fastsettes i lov, jf. legalitetsprinsippet. Samtidig har tilsynsmyndighet stor grad av skjønn ved vurderingen av øvrige sanksjoner etter § 7-2a, og det er store variasjoner i alvorlighetsgrad innenfor de ulike overtredelsene.

Departementet mener at hensynet bak karantenen vil bli best mulig ivaretatt gjennom en skjønnsmessig utformet hjemmel, som samtidig fastsetter at terskelen for å ilegge karantene er høy. Det vil være tilfeller hvor en aktør har vist seg uskikket til å drive skolevirksomhet gjennom gjentatte regelbrudd eller særlige grove regelbrudd. Dette vil gjelde både hvor regelbruddene har vært bevisste, og hvor de har berodd på uvitenhet og uaktsomhet.

Karantene bør som hovedregel vurderes ilagt i tilfeller hvor en godkjenning blir trukket tilbake, som er den mest vidtrekkende sanksjonen. Det må imidlertid presiseres at tilbaketrekking av godkjenning ikke er et absolutt vilkår for ileggelse av karantene. Dette kan for eksempel være tilfelle hvor det i hovedsak er en eller få personer ved skolen som anses som å ha skyld i regelbruddene, og det synes uforholdsmessig strengt å trekke godkjenningen til skolen som sådan.

For å hindre omgåelse av karantenebestemmelsen, foreslår departementet at det skal kunne ilegges midlertidig karantene i tilfeller hvor det er opprettet et tilsyn og utfallet vil kunne bli karantene. En forutsetning vil være at det er mistanke om tilstrekkelig alvorlige forhold slik at karantene vil kunne være et utfall. Uten mulighet til å ilegge midlertidig karantene vil karantenen kunne omgås ved at det søkes om driftsendringer eller nye skoler før tilsynet er ferdig. Det vil være tilsynsmyndighetens skjønn som avgjør om midlertidig karantene skal ilegges.

Subjektet for karantenen

Også når det kommer til hvem som skal kunne ilegges karantene, er formålet å sikre at karantenen ikke omgås, og at karantenen ilegges de/den som er ansvarlig for regelbruddene. Det må vurderes hvem som er de ansvarlige organene som skal kunne ilegges karantene, eksempelvis selskapet (skolen) og/eller styret, og om karantene skal ilegges enkeltpersoner og/eller selskapet/styret som en enhet.

Departementet mener for det første at personer som ilegges karantene må navngis, uavhengig av om det er enkeltpersoner eller et styre/selskap som et hele som ilegges karantene. Dersom f.eks. administrerende direktør, selskapet eller styret ilegges karantene, uten at personene i disse organene navngis, vil karantene kunne omgås ved at personene byttes ut. Dette vil særlig kunne gjelde styret og daglig leder i selskaper.

Et utgangspunkt for hvilke personer/organer som skal kunne ilegges karantenen, er innehaver av godkjenningen. Etter dagens § 2-1 første ledd heter det at "*Departementet kan godkjenne private skolar og driftsendringar ved private skolar*". Det stilles krav om at skolen skal være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register, og det er det registrerte rettssubjektet som er innehaver av godkjenningen, jf. kap. 10.1 i høringsnotatet. Videre er det krav om at hver skole skal ha et eget organisasjonsnummer, og være registrert som et eget selskap i Enhetsregisteret. Dette innebærer at dersom en person eller et større selskap vil opprette en ny skole, er det påkrevd at denne opprettes som et eget selskap med eget organisasjonsnummer. Dette illustrerer at dersom karantene ilegges et selskap, uten at enkeltpersoner er navngitt, hindrer dette kun at denne skolen søker ny godkjenning, uten at det hindrer at personene bak søker nye godkjenninger.

Hver skole er pålagt å ha et styre, som er det øverste ansvarlige organet ved skolen. Ansvar til styret kan tale for at styret bør kunne ilegges karantene dersom det oppdages alvorlige forhold i strid med regelverket. Samtidig er det ofte øvrige personer i selskapet som står for den daglige driften og som skal ivareta informasjonsplikten overfor styret. Departementet

mener likevel at en mulighet for å ilegge karantene til styremedlemmer vil kunne bidra til å ansvarliggjøre styret.

Et spørsmål er om karantene skal kunne ilegges utenfor den enkelte skole/selskapet sine grenser, i tilfeller hvor skolen inngår i et konsern. I mange tilfeller vil det kunne være uforholdsmessig strengt, da skolene ofte er enkeltstående og uten sentral styring. I andre tilfeller er det et morselskap som legger mye av premissene for driften også ved enkeltskoler, og det vil kunne avhenge av det enkelte tilfelle i hvilken grad dette selskapet er informert og medansvarlig for lovbruddene.

Departementet mener at det i ulike saker vil kunne variere hvem i et selskap som er ansvarlig for lovbruddet som fører til karantenen. Det er helt sentralt at karantenen ilegges rette vedkommende, i form av person/er som er ansvarlig og kan lastes for regelbruddene (hva enten disse har vært bevisste skyldes uaktsomhet). Dette taler for at det bør kunne vurderes i det enkelte tilfelle hvem karantene skal ilegges, slik at karantenen blir målrettet og effektiv. Samtidig kreves det en viss grad av forutberegnelighet. Det bør dermed fastsettes hvilke personer tilsynsmyndigheten kan vurdere å ilegge karantene, slik at vedkommende i disse stillingene vet hvilket ansvar skoledriften innebærer. Disse personene mener departementet er administrerende direktør, daglig leder, styret og ansvarlige personer i et ansvarlig selskap, samt andre ledende roller i virksomheten. Karantenen bør omfatte både formelle og reelle verv i disse stillingene. Dette innebærer at også innleide konsulenter som fungerer som daglig leder ved en skole kan rammes av karantene. Samtidig er det hensiktsmessig å ilegge karantene til det selskapet/organisasjonsnummeret som har blitt tatt i lovbrudd, både i tilfeller hvor godkjenningen er trukket tilbake og ikke.

Departementet mener etter dette at både skolen hvor regelbruddene er avdekket og enkeltpersoner ved skolen kan ilegges karantene. Det er heller ingenting i veien for at hele styret ilegges karantene, dersom hele styret kan anses som ansvarlige for regelbruddene. I slike tilfeller vil uansett styremedlemmene som ilegges karantene måtte navngis.

11.4 Departementets forslag

Departementet foreslår etter dette å innføre en bestemmelse som gir tilsynsmyndigheten anledning til å ilegge karantene ved alvorlige lovbrudd. Karantenen innebærer at den som er underlagt karantenen, ikke kan være involvert i driften ved skoler som søker om godkjenning, eller ved driftsendringer ved eksisterende skoler. Det innebærer også at vedkommende ikke kan få nye verv eller stillinger ved allerede godkjente friskoler. Departementet vil komme tilbake til om karantenen også skal omfatte plikt til å fratse slike eksisterende stillinger etter høringsinstansenes syn.

Karantene ilegges som hovedregel for to år, men dette kan fravikes i positiv og negativ retning dersom det foreligger særlige grunner. Absolutt lengde på karantene er fire år.

Personkretsen som kan ilegges karantene er administrerende direktør, daglig leder, styremedlemmer og ansvarlig deltager i et ansvarlig selskap. Karantene vil kunne ilegges både formelle og reelle verv som medlem eller varamedlem av styret eller daglig leder ved skolen. Tilsynsmyndigheten avgjør ut ifra en skjønnsmessig vurdering i enkelttilfeller hvem som skal ilegges karantene.

11.5 Økonomiske og administrative forslag

Den foreslåtte bestemmelsen vil ikke ha særlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

11.6 Forslag til lovtekst

Ny § 7-2b Karantene

Dersom det blir oppdaga alvorlege forhold i strid med denne lova, i strid med forskrifter gitt med heimel i lova, eller i strid med føresetnadene for godkjenninga, kan departementet gi skolen og ansvarlege personar bak forholde karantene.

At ein juridisk eller fysisk person er gitt karantene inneber at den juridiske personen eller vedkomande som har stilling som nemnt i fjerde ledd, ikkje kan søkje ny godkjenning eller driftsendringar ved skolar som har godkjenning, eller tiltre ei slik stilling ved ein godkjent skole.

Karantene gjeld som hovudregel i to år frå vedtaket er rettskraftig. Dersom det ligg føre særlege forhold kan det bli gitt karantene for kortare tidsrom eller inntil fire år.

Med fysisk person jf. fyrste og andre ledd blir det sikta til ein person som har vore fullt ut ansvarleg deltakar i eit ansvarleg selskap, formelt eller reelt har utøvvt verv som medlem eller varamedlem av styret eller som dagleg leiar (administrerande direktør), eller som har andre leiande posisjonar ved skolen som har godkjenninga.

Dersom det er opna tilsyn ved ein skole, og det er mistanke om at tilsynet kan leie til karantene, kan søknader om godkjenning eller driftsendringar stillast i ro inntil tilsynet er fullført.

11.7 Merknader til lovforslaget

Av første ledd følger det at departementet kan ilegge skolen/selskapet og ansvarlige personer bak forholdene karantene når det oppdages alvorlige forhold i strid med privatskoleloven med forskrifter eller forutsetninger for godkjenningen.

Av andre ledd følger det at det at en person er ilagt karantene innebærer at vedkommende selskap eller person som innehar stilling som nevnt i fjerde ledd ikke kan søke ny godkjenning eller driftsendringer ved skoler som innehar godkjenning, eller tiltre en slik stilling ved en godkjent skole.

Tredje ledd fastsetter at varigheten på karantenen som hovedregel er to år fra vedtaket er rettskraftig. Dersom det foreligger særlige forhold kan karantene ilegges for kortere tidsrom eller inntil fire år.

I fjerde ledd fastsettes det at det med ansvarlige personer jf. første og andre ledd, siktes til en person som har vært fullt ut ansvarlig deltaker i et ansvarlig selskap, formelt eller reelt har utøvvt verv som medlem eller varamedlem av styret eller som daglig leder (administrerende direktør) ved skolen som innehar godkjenningen.

Femte ledd bestemmer at dersom det er åpnet tilsyn ved en skole, og det er mistanke om at tilsynet kan lede til karantene, kan søknader om godkjenning eller driftsendringer stilles i bero inntil tilsynet er fullført.

12. Rammebetingelser for godkjente skoler

Bakgrunn

Grunnlaget for beregning av tilskudd til skoler godkjent etter gjeldende privatskolelov er basert på regnskapstall fra kommuner og fylkeskommuner innrapportert i Kostra (SSB). Grunnlaget for denne praksisen er følgende bestemmelse i § 6-1 første ledd i privatskoleloven:

” Godkjende skolar får statstilskot til godkjend opplæring med 85 prosent av eit tilskotsgrunnlag per elev. Til grunn for tilskotsgrunnlaget ligg gjennomsnittlege driftsutgifter per elev i den offentlege skolen.”⁴

Departementet vil vise til at KOSTRA er den eneste kilden som finnes over gjennomsnittlige driftsutgifter i offentlig skole.

Det foreslås ingen lovendring knyttet til dette. KOSTRA-tallene som legges til grunn for beregningen av satser til private skoler korrigeres for kostnader til spesialundervisning⁵, øremerkede tilskudd, og utgifter som ikke skal være en del av tilskuddsgrunnlaget fordi utgiftene gjelder kommunesektoren, og ikke private skoler. I tillegg justeres satsene for lønns- og prisvekst og SPK-avgift.

KOSTRA er først og fremst utviklet som et styringsverktøy for stat, kommuner og fylkeskommuner. Det vil kunne oppstå enkelte praksiser for føring av kostnader som er lite tilpasset beregningen av tilskudd til friskoler. Departementet legger ikke opp til å korrigere for eventuelle skjeve utslag enkelte kostnadsføringer får på tilskuddsgrunnlaget. Slike korrigeringer vil komplisere tilskuddsordningen unødigg, gjøre den mindre etterregnbart, øke risikoen for feilberegninger og medføre mer byråkrati. Departementet viser til at statlige utdanningsmyndigheter er representert i KOSTRA-grupper som arbeider med kvaliteten i KOSTRA-rapporteringen. Eventuelle uheldige praksiser for føring av utgifter vil kunne adresseres i disse foraene. Departementet legger for øvrig til grunn at eventuelle skjevheter varierer mellom å slå positivt og negativt ut for tilskuddet til friskolene og at KOSTRA-tallene samlet sett gir et godt bilde av utgiftsnivået i den offentlige skolen.

Friskoleorganisasjonene har ved flere anledninger henvendt seg til departementet om flere problemstillinger knyttet til tilskuddet til de private skolene. I det følgende vil de viktigste problemstillingene gjennomgås og vurderes.

12.1 Føring av vedlikeholdskostnader i KOSTRA

Friskoleorganisasjonene har reist spørsmål ved kommuners og fylkeskommuners føring av vedlikeholdskostnader i KOSTRA. Spørsmålet er hvorvidt vedlikeholdskostnadene ikke gjenspeiles i driftsregnskapet fordi kommunene utsetter vedlikehold til det blir nødvendig med større rehabiliteringer som føres som investeringer i investeringsregnskapet.

⁴ Friskoler for funksjonshemmede har unntak fra denne bestemmelsen. De får tilskudd tilsvarende 100 prosent av en normalsats.

⁵ Gjelder kun for grunnskole, spesialundervisning føres på samme KOSTRA funksjon som øvrige kostnader på grunnskole.

Departementet ser at kommuners og fylkeskommuners prioriteringer kan medføre at det ikke blir gjennomført vedlikehold på skolebygg før det blir nødvendig med større rehabiliteringer. Slike rehabiliteringer blir håndtert og ført som investeringer iht. kommuneloven med forskrifter. Tilskuddsgrunnlaget til friskolene skal gjenspeile kommuners og fylkeskommuners driftsutgifter til skole. Dersom kommuner og fylkeskommuner i liten grad kan prioritere vedlikehold, vil dette gjenspeiles i tilskuddsgrunnlaget til de private skolene. Eventuelt lave vedlikeholdskostnader i KOSTRA er et resultat av kommuneøkonomien og prioriteringer i kommunene. Departementet kan ikke se at friskolene skal kompenseres særskilt for vedlikeholdskostnader på bakgrunn av dette. I så fall vil det kunne fremholdes at friskolene da får bedre muligheter til vedlikehold enn de offentlige.

Departementet ser ikke at det er grunnlag for endringer av tilskuddsordningen til private skoler på dette punktet.

12.2 Uttrekk av avskrivningskostnader fra tilskuddsgrunnlaget

Tilskuddet til friskolene er basert på gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i offentlig skole. Kommunene og fylkeskommunene fører avskrivningskostnader, dvs. kostnader i form av verdiforringelse på eiendom, i henhold til kommuneloven med forskrifter. Avskrivningskostnadene på bygg blir trukket ut av tilskuddsgrunnlaget med den begrunnelse at dette ikke er driftsutgifter, men kapitalkostnader. Alle andre avskrivninger, som f.eks. på utstyr, ligger i tilskuddsgrunnlaget. Friskoleorganisasjonene har reist spørsmål ved rimeligheten og lovligheten av å trekke ut avskrivningskostnadene til bygg fra tilskuddsgrunnlaget.

Hensikten med avskrivningene i kommuneregnskapene er primært å synliggjøre verdiforringelsen av varige driftsmidler som bygg. Det handler med andre ord om å fordele *kostnaden* ved et bygg over byggets levetid. Selve *utgiften* til bygget betales når bygget erverves. Privatskoleloven slår fast at tilskuddsgrunnlaget bygger på gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen. Departementet mener dette må forstås slik at det er kommuner og fylkeskommuners faktiske utgifter som utgjør tilskuddsgrunnlaget, og ikke eventuelle kostnader knyttet til f.eks. eiendom. Departementet mener med dette at uttrekket av avskrivningskostnader er i tråd med privatskoleloven.

Regjeringen innførte i statsbudsjettet for 2014 et eget kapitaltilskudd til friskolene. Departementet mener at avskrivningskostnader fortsatt skal trekkes ut fra tilskuddsgrunnlaget til friskolene og foreslår ingen endringer i loven på dette punktet.

Uttrekk av kostnader knyttet til spesialundervisning, morsmålsundervisning med mer
Kostnader til spesialundervisning trekkes fra tilskuddsgrunnlaget fordi det er kommunene som har utgiftene til spesialundervisning også for elever ved friskoler. Friskoleorganisasjonene har stilt spørsmålstegn ved nivået på uttrekket. Departementet vil gjøre en nærmere vurdering av uttrekkene for spesialundervisning og morsmålsundervisning og komme tilbake til eventuelle endringer i forbindelse med kommende statsbudsjetter.

12.3 En egen rentekompensasjonsordning til friskolene

Friskoleorganisasjonene har overfor departementet spilt inn et ønske om å opprette en egen rentekompensasjonsordning til de private skolene. Friskolene kan i dag få del i kommunenes

rentekompensasjonsordning innenfor den enkelte kommunes pott i ordningen. Det er kommunen som må søke på vegne av den private skolen. Friskoleorganisasjonene peker på at dette gir ulike utslag for private skoler i ulike kommuner. Departementet viser til at det i statsbudsjettet for 2014 ble innført et kapitaltilskudd til private skoler som skal bidra til å dekke husleie- og kapitalkostnader. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig med to ulike ordninger for å dekke kapitalkostnader. Departementet vil vurdere en utvidelse av kapitaltilskuddet fremfor å opprette en egen rentekompensasjonsordning til friskolene.

12.4 Korrigering av tilskuddet til videregående friskoler basert på frafallsstatistikk for offentlige skoler

Friskoleorganisasjonene har overfor departementet reist spørsmål ved om tilskuddet til videregående friskoler burde korrigeres basert på frafallsstatistikk for offentlige skoler. En slik korrigering skulle eventuelt kompensere for at tilskuddsgrunnlaget baseres på én elevtelling i fylkeskommunale skoler, mens de private skolene får tilskudd basert på elevtall 1. oktober for høsthalvåret og elevtallet 1. april for vårhalvåret. Tilskuddet blir således korrigert for frafall, mens det samme ikke skjer med tilskuddsgrunnlaget.

Departementet vil påpeke at det er nødvendig med to tellinger for private videregående skoler. Det stilles andre krav til kontroll når det gis øremerket statlig tilskudd enn når midlene gis over rammene til fylkeskommunene. Dersom den andre telledatoen bortfaller, vil dessuten et insentiv til å holde på elever falle bort for privatskolenes del.

Departementet mener at en særskilt korrigering av tilskuddet til friskolene på grunnlag av frafallsstatistikk ville komplisere tilskuddsordningen unødige og måtte baseres på svært usikre antagelser. Det er usikkert hvor mye fylkeskommunene eventuelt har av innsparinger som følge av at elever ikke fullfører hele skoleløpet. Fylkeskommunene må ha en større kapasitet enn det faktisk elevtall tilsier. Statistikken over frafall fra videregående opplæring rommer dessuten svært ulike situasjoner. Noen har fullført, men ikke bestått, noen faller fra tidlig og andre faller fra sent på året og så videre.

Departementet mener på bakgrunn av disse betraktningene at det ikke er grunnlag for å endre tilskuddsmodellen på dette punktet.

12.5 20-dagersregelen

12.5.1 Bakgrunn

Departementet ber om høringsinstansenes syn på 20-dagersregelen. Departementet ber særlig om synspunkter på om det er behov for klargjøring av regelen, og eventuelle forslag til en alternativ regulering som ivaretar formålet med regelen.

12.5.2 Gjeldende rett

I privatskoleloven § 6-1 femte ledd er det gitt hjemmel til å forskriftsfeste krav til dokumentasjon og rapportering av elevtall. Statstilskudd til private videregående skoler blir utbetalt på grunnlag av antall elever som faktisk har fulgt opplæringen ved skolen jf. økonomiforskrift til privatskoleloven § 13. Skolene skal rapportere elevtallet 1. oktober og 1.

april hvert år jf. forskriften § 15. Hovedregelen er at elever som har udokumentert fravær utover 20 dager ikke skal løse ut statstilskudd. Økonomiforskriften § 13 sjette og syvende ledd beskriver hvilke type fravær som regnes som dokumentert fravær.

Elevene kan ha ubegrenset fravær og likevel utløse statstilskudd dersom fraværet skyldes sykdom som er attestert av lege. Gjennom praksis er det gjort klart at det ikke er tilstrekkelig med en generell legeerklæring, men at denne må tydeliggjøre årsaken til og omfanget av elevens fravær. Det er skolen som vurderer hvorvidt dokumentasjon fra lege i tilstrekkelig grad dokumenterer elevens fravær.

Det er heller ikke satt noen begrensning for fravær som skyldes avtalt, organisert eller selvstendig studiearbeid.

I tillegg kan eleven være borte fra skolen i 14 dager på grunn av arbeid som tillitsvalgt, politisk arbeid, hjelpearbeid, lovpålagte oppmøter, fravær ved religiøse høytider og fravær av helse- og velferdsgrunner. I praksis er det satt vilkår om at slikt fravær må kunne dokumenteres gjennom avtale, egenmelding eller lignende.

Forskriften har en dispensasjonsregel, som innebærer at dersom det foreligger særlige grunner, kan det utløses statstilskudd også ved udokumentert fravær utover 20 dager. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil for helt spesielle tilfeller.

12.5.3 Vurderinger

Departementet peker på at regelen om at det ikke skal utbetales statstilskudd for elever med stort udokumentert fravær har som formål å sikre at statstilskuddet går til faktisk opplæring av elever. Regelen er også ment å skulle stimulere til at skolene arbeider aktivt for økt gjennomføring av opplæringen. Departementet vil vise til at dagens regelverk gir stort rom for fravær i tillegg til de 20 dagene som eleven kan ha med udokumentert fravær.

Det er likevel rettet en del kritikk mot reguleringen av ”20-dagersregelen”, og forvaltningen bruker mye tid på å behandle søknader og klager knyttet til dispensasjon.

Det er varierende hvor mange elever det søkes om dispensasjon for i året. Gjennomsnittet fra 2011 til 2013 viser at det årlig er søkt om dispensasjon for 66 elever.

Elever som har dokumentert fraværet etter elevtelling

I praksis ser en at flertallet av søknadene gjelder elever som har fått sitt fravær dokumentert i etterkant av elevtellingen. Dette er elever som i utgangspunktet faller utenfor dispensasjonshjemmelens omfang, som er ment å vurdere de særlige tilfellene der eleven ikke har dokumentert fravær. Departementet ser det lite hensiktsmessig at slike saker blir behandlet som en søknad om dispensasjon, og viser til at elevtallet i slike tilfeller kan korrigeres i etterkant ved innmelding til Utdanningsdirektoratet.

Dispensasjon når eleven har udokumentert fravær

Det er i de tilfellene der eleven ikke har vært i stand til å dokumentere sitt fravær, at skolen i særlige tilfeller kan gis dispensasjon etter søknad. Når det gjelder vurderingen av dispensasjon på bakgrunn av særlig tilfelle, vises det til at dette i stor grad blir påklaget. Det er gjennom praksis lagt vekt på at elever i videregående skole bør kunne fremskaffe legeerklæring ved reell sykdom, og udokumentert sykdom som dispensasjonsgrunn gir

sjelden grunnlag for dispensasjon alene. Skolene opplever den strenge unntaksbestemmelsen som lite rettferdig, og argumenterer for at de bruker store ressurser på å forsøke å få elevene gjennom skolegangen. Det er ofte de elevene skolen bruker mye tid på, som ikke er i stand til å dokumentere sitt fravær.

Regelen praktiseres strengt fordi den er ment som en snever unntaksbestemmelse. I praksis har det ikke vært lagt avgjørende vekt på hvilken oppfølging skolen har gitt gjennom skoleåret eller om eleven har gjennomført skoleåret, selv om det kan være et moment i den konkrete helhetsvurderingen.

Søknadsbehandlingen

Det er Utdanningsdirektoratet som behandler søknader om dispensasjon fra ”20-dagersregelen”. Søknadene inneholder i stor grad varierende informasjon, og det brukes mye tid på innhenting av opplysninger som er nødvendige for å ferdigbehandle en søknad. Departementet mener det er nødvendig å klargjøre søknadsprosessen for å bidra til forenklet saksbehandling.

Skolene som søker om dispensasjon må oppgi elevens navn, fødsel- og personnummer, samt elevens klasse og linje. Dersom eleven er deltids elev skal dette oppgis. Som hovedregel skal kun det totale udokumenterte fraværet, der timer er regnet om til dager, oppgis i søknaden. I de tilfellene eleven allerede har dokumentert noe av sitt fravær, kan dette angis som tilleggsinformasjon. Dette er imidlertid fravær som etter ”20-dagersregelen” ikke anses som fravær, og det er viktig at skolene holder dette adskilt. Skolen må videre oppgi årsaken til at elevens fravær ikke er dokumentert.

Det er ikke satt noen frist for når skolen skal kunne søke om dispensasjon fra ”20-dagersregelen”. Da søknad om dispensasjon som hovedregel skyldes at eleven ikke har vært i stand til å dokumentere sitt fravær, mener departementet det er grunnlag for å vurdere å forskriftsfeste en søknadsfrist, f.eks. til 1. mai samme år. En søknadsfrist vil lette forvaltningens saksbehandling, da søknadene kan behandles i sammenheng. Skolene som innvilges dispensasjon vil som utgangspunkt da få etterbetalt statstilskuddet innen skoleårets utløp.

Plikt skolen å beholde elever den ikke mottar statstilskudd for?

En elev som er tatt inn ved en videregående skole har rett til å fullføre trinnet med mindre eleven kan vises bort. Dersom en elev stadig er borte fra opplæringen kan det være grunnlag for å vise eleven bort for resten av skoleåret etter privatskoleloven § 3-10 andre ledd. Det er fylkeskommunen som må fatte et slikt vedtak, og avgjørelsesmyndigheten ikke overlates til skolen. Skolen har ifølge forskriften en plikt til å vurdere tiltak for å hjelpe eleven før det eventuelt blir fattet vedtak om bortvisning.

På bakgrunn av at ordningen i flere år har vært kritisert av friskoleorganisasjonene, ber departementet om høringsinstansens syn på 20 dagers-regelen, forslagene som er fremlagt her og eventuelle forslag til en alternativ regulering som ivaretar formålet med regelen.