



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 84 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i privatskolelova mv.
(nytt navn på loven, nye
godkjenningsgrunnlag m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7				
2	Bakgrunnen for lovforslaget	8	6	Voksne elever	31	
2.1	Behovet for endringer	8	6.1	Bakgrunnen for forslaget	31	
2.2	Ordninger i andre land	9	6.2	Gjeldende rett	31	
2.2.1	De nordiske friskolene i tall	9	6.2.1	Generelt	31	
2.2.2	Sverige og Danmark	9	6.2.2	Bakgrunnen for reglene om inntak av voksne søkere uten rett til videregående opplæring – forskriften til privatskoleloven § 11-1	31	
2.2.3	Finansiering	10	6.2.3	Opplæring spesielt organisert for voksne	32	
2.2.4	Godkjenning og tilsyn	10	6.3	Høringen	32	
3	Høringen	11	6.3.1	Høringsforslaget	32	
4	Lovens tittel	13	6.3.2	Høringsinstansenes syn	33	
4.1	Bakgrunnen for forslaget	13	6.4	Departementets vurderinger og forslag	33	
4.2	Gjeldende rett	13	7	Toppidrettsgymnas	35	
4.3	Høringen	13	7.1	Bakgrunnen for forslaget	35	
4.3.1	Høringsforslaget	13	7.2	Gjeldende rett	35	
4.3.2	Høringsinstansenes syn	13	7.2.1	Dagens lov	35	
4.4	Departementets vurderinger og forslag	14	7.2.2	Nærmere om forholdet til tidligere lov	35	
5	Godkjenningsordningen	15	7.2.3	Tilskudd	36	
5.1	Bakgrunnen for forslaget	15	7.3	Høringen	36	
5.2	Gjeldende rett	15	7.3.1	Høringsforslaget	36	
5.3	Høringen	16	7.3.2	Høringsinstansenes syn	37	
5.3.1	Høringsforslaget	16	7.4	Departementets vurderinger og forslag	39	
5.3.2	Høringsinstansenes syn	18	8	Krav til læreplaner og elevvurdering	43	
5.4	Departementets vurderinger og forslag	23	8.1	Bakgrunnen for forslaget	43	
5.4.1	Kravene til grunnlag	23	8.2	Gjeldende rett	43	
5.4.2	Forslag om nytt grunnlag – videregående opplæring i yrkes- faglige utdanningsprogram	23	8.3	Høringen	43	
5.4.3	Forslag om nytt grunnlag – særskilt profil (profilskoler)	24	8.3.1	Høringsforslaget	43	
5.4.4	Særlig om kravet i loven § 2-1 annet ledd bokstav a – religiøst ...	26	8.3.2	Høringsinstansenes syn	44	
5.4.5	Generelt om godkjenning av skoler	26	8.4	Departementets vurderinger og forslag	47	
5.4.6	Rett til godkjenning versus godkjenning etter en skjønns- messig vurdering	26	8.4.1	Generelt	47	
5.4.7	«Særlige grunner» til at godkjenning ikke bør gis	27	8.4.2	Særlig om opplæring i samisk	47	
5.4.8	Nærmere om kommunenes og fylkeskommunens innsigelses- adgang og negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet	28	8.4.3	Ellevte grunnskoleår i IB-skoler ...	48	
5.4.9	Departementets forslag	30	8.4.4	Særlig om innhold i skoler som er godkjent for å gi videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram	48	
6		7	9	Kompetansekrav for undervisningspersonalet	50	
6.1		7.1	9.1	Bakgrunnen for forslaget	50	
6.2		7.2	9.2	Gjeldende rett	50	
6.2.1		7.2.1				
6.2.2		7.2.2				

9.3	Høringen	50	13.4.1	Generelt	69
9.3.1	Høringsforslaget	50	13.4.2	Adgang til å eie annen virksomhet	69
9.3.2	Høringsinstansenes syn	51	13.4.3	Utvidelse av adgangen til å drive tilleggsvirksomhet	70
9.4	Departementets vurderinger og forslag	52	13.4.4	Hva slags tilleggsvirksomhet skal tillates	70
10	Inntak av elever	53	13.4.5	Adgangen til å drive praksisbedrift	71
10.1	Bakgrunnen for forslaget	53	13.4.6	Omfanget av tilleggsvirksomhet	72
10.2	Gjeldende rett	53	13.4.7	Utbytteforbud for inntekter fra tilleggsvirksomhet	72
10.3	Høringen	53	13.4.8	Utbytteforbud for inntekter fra skolevirksomhet	72
10.3.1	Høringsforslaget	53	13.4.9	Egenkapital fra tilleggsvirksomhet	73
10.3.2	Høringsinstansenes syn	54	13.4.10	Reguleringsform og ordlyd	73
10.4	Departementets vurderinger og forslag	55	13.4.11	Departementets forslag	73
11	Kompletterende undervisning	57	13.4.12	Særskilt om ikrafttredelse	74
11.1	Bakgrunnen for forslaget	57	14	Bruk av statstilskudd og skolepenger, innsyn mv.	75
11.2	Gjeldende rett	57	14.1	Bakgrunnen for forslaget	75
11.3	Høringen	58	14.2	Gjeldende rett	75
11.3.1	Høringsforslaget	58	14.3	Høringen	75
11.3.2	Høringsinstansenes syn	58	14.3.1	Høringsforslaget	75
11.4	Departementets vurderinger og forslag	60	14.3.2	Høringsinstansenes syn	76
11.4.1	Generelt	60	14.4	Departementets vurderinger og forslag	78
11.4.2	Tilskudd til kompletterende undervisning for internasjonale grunnskoler i Norge	60	14.4.1	Generelt	78
11.4.3	Tilskudd til kompletterende undervisning i samisk	61	14.4.2	Handel med nærstående	78
11.4.4	Krav som følge av EØS-avtalen	61	14.4.3	Organisasjonsfrihet	78
11.4.5	Tilskudd til utenlandske skoler i Norge	61	14.4.4	Innsyn og dokumentasjon	79
11.4.6	Beregningsregler og fordeling av tilskudd	62	14.4.5	Særskilt regulering av friskolenes kjøp av varer og tjenester	80
11.4.7	Departementets forslag	62	14.4.6	Innsyn uavhengig av taushetsplikt	82
12	Registrering i Enhetsregisteret og innskuddskapital	63	14.4.7	Innsyn i dokumenter hos nærstående som skolen handler med	82
12.1	Bakgrunnen for forslaget	63	14.4.8	Departementets forslag	82
12.2	Gjeldende rett	63	15	Innføring av karantenebestemmelse	84
12.3	Høringen	63	15.1	Bakgrunnen for forslaget	84
12.3.1	Høringsforslaget	63	15.2	Gjeldende rett	84
12.3.2	Høringsinstansenes syn	63	15.3	Høringen	84
12.4	Departementets vurderinger og forslag	64	15.3.1	Høringsforslaget	84
13	Krav til virksomheten til skolen	66	15.3.2	Høringsinstansens syn	85
13.1	Bakgrunnen for forslaget	66	15.4	Departementets vurderinger og forslag	86
13.2	Gjeldende rett	66	15.4.1	Generelt	86
13.3	Høringen	67	15.4.2	Forholdet til Grunnloven og EMK	87
13.3.1	Høringsforslaget	67			
13.3.2	Høringsinstansenes syn	67			
13.4	Departementets vurderinger og forslag	69			

15.4.3	Anvendelsesområde	89	17.6.4	Departementets vurderinger og forslag	97
15.4.4	Subjektet for karantene	90			
15.4.5	Karantenes lengde og iverksettelse	90	18	Økonomiske og administrative konsekvenser	99
15.4.6	Rettsvirkning av karantenen	91	18.1	Lovens tittel	99
15.4.7	Saksbehandling og klageadgang	92	18.2	Godkjenningsordningen	99
15.4.8	Departementets forslag	92	18.3	Voksne elever	99
16	Endringer i andre lover som følge av lovforslaget	93	18.4	Toppidrettsgymnas	100
			18.5	Krav til læreplaner og elevvurdering	100
17	Rammebetingelser for godkjente skoler	94	18.6	Kompetansekrav for undervisningspersonalet	100
17.1	Bakgrunn	94	18.7	Inntak av elever	100
17.2	Føring av vedlikeholdskostnader i KOSTRA	94	18.8	Kompletterende undervisning	100
17.3	Uttrekk av avskrivningskostnader fra tilskuddsgrunnlaget	95	18.9	Registrering i Enhetsregisteret og innskuddskapital	100
17.3.1	Uttrekk av kostnader knyttet til spesialundervisning, morsmåls- undervisning med mer	95	18.10	Krav til virksomheten til skolen	100
17.4	En egen rentekompensasjons- ordning til friskolene	95	18.11	Bruk av statstilskudd og s kolepenger, innsyn m.v.	100
17.5	Korrigerings av tilskuddet til videregående friskoler basert på frafallsstatistikk for offentlige skoler	95	18.12	Innføring av karantene- bestemmelse	101
17.6	20-dagersregelen	96	19	Merknader til de enkelte paragrafer i lovforslaget	102
17.6.1	Bakgrunn	96	19.1	Endringer i privatskoleloven	102
17.6.2	Gjeldende rett	96	19.2	Endringer i opplæringsloven	105
17.6.3	Høringen	96		Forslag til lov om endringer i privatskolelova mv. (nytt navn på loven, nye godkjenningsgrunnlag m.m.)	106



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 84 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i privatskolelova mv. (nytt navn på loven, nye godkjenningsgrunnlag m.m.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 27. mars 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova). Det foreslås å gjeninnføre begrepet frittstående skoler (friskoler), som vil betegne skoler som er i privat eie og som er godkjent etter loven. Departementet foreslår videre å beholde gjeldende godkjenningssystem med krav til særskilt grunnlag for å kunne godkjennes. Det foreslås samtidig å tilføye to nye godkjenningssystem – videregående opp-

læring i yrkesfaglige utdanningsprogram og særskilt profil (profilskole). Flere av forslagene i proposisjonen tar sikte på å tydeliggjøre friskolenes handlingsrom og muligheter til å være reelle alternativer til den offentlige skolen. Forbudet mot å ta utbytte videreføres og presiseres i lovforslaget, og det foreslås å innføre en karanteneordning. I proposisjonen gjør departementet også rede for enkelte rammebetingelser for godkjente skoler.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 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 skoler. 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 foreldreretten 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 endringer i privatskoleloven (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 reaksjoner – 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.

Regjeringens målsetting er en lov som kan samle bred støtte og stå seg over tid. Slik kan det

sikres forutsigbare rammebetingelser for eksisterende og nye skoler. Av denne grunn følger regjeringen ikke opp punktet i regjeringserklæringen om å oppheve kravet til formål (godkjenningsgrunnlag). I stedet foreslås å tilføye to ny godkjenningsgrunnlag – *videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram* og *særskilt profil* – i lovens § 2-1 annet ledd, jf. kapittel 5 i proposisjonen. 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 lovforslaget tydeliggjøres friskolenes handlingsrom og muligheter til å være reelle alternativer til den offentlige skolen. Det åpnes blant annet for at friskoler skal kunne tilby yrkesfagopplæring som er innrettet på en annen måte enn 2+2-modellen, jf. kapittel 8 i proposisjonen. Samtidig åpnes det for at private skoler som tilbyr yrkesfaglig opplæring skal gis anledning til å tilby Vg3 i skole for elever som ikke får tilbud om læreplass.

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. kapittel 8. For det annet foreslås det å klargjøre at alle godkjente friskoler kan holde av et begrenset antall elevplasser til bestemte elevgrupper som søker inntak etter hovedinntaket, jf. kapittel 10. Klargjøringen vil ha særlig aktualitet for skoler godkjent på internasjonalt grunnlag.

I høringen foreslo departementet å heve kravet til minste elevtall ved godkjente skoler fra 15 til 30. På bakgrunn av de innspill og argumenter som kom frem i høringen, vil departementet ikke fremme forslag om å endre privatskoleloven § 2-2 tredje ledd i tråd med høringsforslaget.

Departementet viser til at 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 direkte eller indirekte å betale utbytte til eierne. Departementet vil videreføre og tydeliggjøre utbytteforbudet, og legger i kapitlene 13 og 14 i proposisjonen 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. kapittel 4. Begrepet friskoler viser til skoler som er i privat eie og som er godkjent med rett til statstilskudd etter loven. I proposisjonen benyttes gjennomgående begrepene frittstående skole og friskole i stedet for begrepene private skoler med rett til statstilskudd.

2.2 Ordninger i andre land

2.2.1 De nordiske friskolene 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 friskole-reform 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.

2.2.2 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 storbylänene 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 slik:

- Allmenn, dvs. at skolene følger offentlig godkjente læreplaner
- Spesiell pedagogikk, f.eks. steinerpedagogikk og montessoripedagogikk
- Konfesjonelle skoler, f.eks. kristne og muslimske
- Språklig eller 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 ved eksempelvis 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 friskoler. 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 basert på alternativ pedagogikk, f.eks. steinerpedagogikk
- Tyske minoritetsskoler

2.2.3 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 kommu-

nen. 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.

2.2.4 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.

Begrensninger, som at skolene skal være selveiende, fører til 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.

3 Høringen

Høringsbrev vedlagt høringsnotat med forslag om endringer i privatskoleloven ble sendt på offentlig høring 17. oktober 2014 med høringsfrist 15. januar 2015. Det kom inn 161 hørings svar.

Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Barneombudet

Datilsynet

Faglige råd ved Utdanningsdirektoratet

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)

Fylkesmennene

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)

Norges Forskningsråd

Riksarkivet

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) ved Utdanningsdirektoratet

Samordna Opptak

Språkrådet

Statens lånekasse for utdanning

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Statistisk sentralbyrå (SSB)

Sysselembudet på Svalbard

Utdanningsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet (UDI)

VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Riksrevisjonen

Sametinget

Sivilombudsmannen

Det juridiske fakultet Universitetet i Bergen

Det juridiske fakultet Universitetet i Oslo

Det juridiske fakultet Universitetet i Tromsø

Det utdanningsvitenskapelige fakultet Universitetet i Oslo

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Statlige grunnskoler

Statlige høyskoler

Statlige videregående skoler

Universitetet i Agder

Universitetet i Bergen

Universitetet i Nordland

Universitetet i Oslo

Universitetet i Stavanger

Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

Fylkeskommunene

Kommunene

Longyearbyen lokalstyre

Abelia – forum for friskoler

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Aktive foreldre

Elevorganisasjonen

Fafo

Friskolenes kontaktforum

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)

Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio)

Hovedorganisasjonen Virke

Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)

Institutt for samfunnsforskning (ISF)

Kristne Friskolers Forbund (KFF)

Kommunesektorens organisasjon (KS)

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)

Landslaget Fysisk Fostring i Skolen

Landslaget for nærmiljøskolen (LUFS)

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Lykkelige barn – Nettverk for foreldre med høyt begavede barn

Lærernes Yrkesforbund (LY)

Nettverket for samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter

NIFU STEP

Norges Handicapforbund

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité

Norsk forbund for fjernundervisning og fleksibel utdanning	Samarbeidsforum for funksjonshemmedes fellesorganisasjon (SAFO)
Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU)	Samnemnda for NF og NKF
Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede	Skolelederforbundet
Norsk Innvandrerforum	Skolenes landsforbund
Norsk kulturskoleråd	Steinerskoleforbundet
Norsk Lektorlag	The Norwegian International Baccalaureate Schools (NIBS)
Norsk senter for flerkulturell verdiskapning	Utdanningsforbundet
Norsk studentorganisasjon	Universitets- og høgskolerådet
Norsk Montessoriforbund	Voksenopplæringsforbundet (VOFO)
Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
NOVA	
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	
Olympiatoppen	Private grunnskoler
Opplysningstjenesten for hjemmeundervisning	Private videregående skoler
Private Handelsskolers Landsforbund	Private høyskoler
Rådet for psykisk helse	
Samarbeidsforum for estetiske fag c/o Musikk i skolen	

4 Lovens tittel

4.1 Bakgrunnen for forslaget

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

4.2 Gjeldende rett

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

4.3 Høringen

4.3.1 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet å endre tittelen på loven til lov om frittstående skolar (friskolelova), og betegnelsen på skoler godkjent etter loven til frittstående skoler (friskoler).

4.3.2 Høringsinstansenes syn

35 av høringsinstansene har kommentert forslaget om å endre tittelen på loven. Av disse støtter 26 høringsinstanser forslaget, mens 7 instanser går mot. 2 av instansene kommenterer forslaget, men tar ikke stilling til om de er for eller mot.

Flere av de høringsinstansene som støtter forslaget fremhever at det bidrar til en klargjøring av begrepsbruken. Således uttaler *Nord-Trøndelag fylkeskommune* at dette bidrar til å tydeliggjøre skillet mellom offentlig finansierte friskoler og private skoler.

Re kommune synes at det er positivt at forslaget skiller mellom private skoler som får statstilskudd og private skoler som ikke får det.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) støtter forslaget om endring i begrepsbruk:

«[...] til frittstående skoler og friskoler, for de skoler som ikke er offentlige skoler, men som får offentlige midler. Det synes hensiktsmessig å opprette et skille mellom disse, og skoler som opprettes og drives uten offentlig godkjenning og økonomisk støtte.»

Friskoleorganisasjonene, *Kristne Friskolers Forbund (KFF)*, *Norske Fag- og Friskolers Landsforbund*, *Norsk Montessoriforbund* og *Steinerskoleforbundet*, støtter alle forslaget. Sistnevnte organisasjon sier blant annet:

«Steinerskoleforbundet er svært tilfreds med at lovens tittel tilbakeføres til friskolelov. Da den nå gjeldende tittelen ble foreslått, anførte vi at det ville føre til en uheldig og uberettiget stigmatisering av steinerskoler og andre skoler organisert på tilsvarende måte [...]»

Sør-Trøndelag fylkeskommune synes ikke at begrepet *friskole* er godt:

«[...] fordi det gir et inntrykk av at skolene er etablert på helt fritt grunnlag og at de er uavhengige (jf. britisk språkbruk hvor begrepet «independent school» brukes). Begrepet kan lett skape inntrykk av at slike skoler er fristilt fra de krav til innhold og kvalitet som gjelder for offentlige skoler.»

Utdanningsforbundet går også mot høringsforslaget. Etter Utdanningsforbundets syn er *friskole* et ideologisk ladet begrep uten substansielt innhold. Den foreslåtte begrepsbruken kan i følge Utdanningsforbundet indikere at noen offentlige skoler er ufrie.

Tilsvarende kritiserer *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* forslaget om navnebytte:

«Vi kan trygt si at navnet på loven og skolene blant mange oppfattes som ideologisk motivert. «Frittstående skoler» og «friskoler» virker ulogisk og underbygger den striden som har vært omkring kommersialisering av norsk skole. Det er heller ingen fordel at navnet kopieres fra Sverige som har hatt en helt uakseptabel utvikling. Privatskoler skal kalles for det de er: privatskoler. Det er verken skolens anledning til å motta statsstøtte eller dens regler for kommersiell drift som bør være avgjørende for navnevalg, men elever og foreldres forståelse av hvem som eier skolen.»

4.4 Departementets vurderinger og forslag

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 finansiert 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 eierne 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 skal være åpen for alle. En friskole 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 form for åpent eller skjult utbytte.

Departementet er tilfreds med at et klart flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget støtter dette, og på samme måte som departementet legger vekt på at begrepet *friskole* er klargjørende. Departementet har merket seg at skoleslagets organisasjoner støtter forslaget, og at begrepet *friskoler* allerede er i bruk av en rekke av skolene og organisasjonene.

Enkelte høringsinstanser, blant disse Utdanningsforbundet, hevder at forslaget er ideologisk motivert og mangler substansielt innhold. Departementet kan ikke følge dette synspunktet, og viser til at formålet med navneendringen er å tydeliggjøre at loven regulerer skoler i privat eie som oppfyller en rekke krav til innhold og kvalitet, og som er godkjent og mottar offentlig finansiering etter friskoleloven.

På denne bakgrunn og i samsvar med høringsnotatet foreslår departementet 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, 2-1 og 3-5.

5 Godkjenningsordningen

5.1 Bakgrunnen for forslaget

Etter gjeldende privatskolelov kan det gis godkjenning til å drive friskole på nærmere bestemte grunnlag. I regjeringserklæringen fremgår 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. Videre følger det av regjeringserklæringen at skoler som oppfyller vilkårene, skal ha rett til godkjenning, med mindre en helhetsvurdering tilsier at godkjenning vil gi negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet.

Departementet har på denne bakgrunn vurdert på hvilke grunnlag det skal kunne etableres friskoler og hvilke momenter som skal inngå i vurdering av om en skole skal godkjennes.

5.2 Gjeldende rett

Privatskoleloven § 2-1 gir hjemmel for godkjenning av friskoler. Bestemmelsens første, annet og tredje ledd lyder slik:

«Departementet kan godkjenne private skolar og driftsendringer 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.»

I forarbeidene til § 2-1 første ledd, Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) fremgår det at skoler ikke har rett til godkjenning på de aktuelle grunnlagene, men at departementet etter en skjønnsmessig vurdering *kan* godkjenne nye skoler eller driftsendringer ved allerede eksisterende skoler. Det følger av forarbeidene at den skjønnsmessige vurderingen blant annet bør bygge på hva slags konsekvenser godkjenningen vil få for den offentlige skolestrukturen, på skolefaglige hensyn, behovet for skolen og budsjettmessige hensyn. Departementet har adgang til å stille vilkår for godkjenningen til den enkelte skole.

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 vidaregåande skole til en annen fylkeskommune. Vertskommunen eller vertsfylket kan også klage på departementets vedtak. Fra Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) gjengis:

«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 seriositeten 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 budsjett-situasjonen.»

Privatskoleloven § 2-1 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 vertskommunen eller vertsfylket går imot en slik godkjenning. Departementet viser for øvrig til Prop. 75 L (2013–2014) og Innst. 232 L (2013–2014).

5.3 Høringen

5.3.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre gjeldende ordning med at godkjenning kan gis etter en skjønnsmessig vurdering. Videre foreslo departementet at gjeldende krav til grunnlag i § 2-1 annet ledd videreføres, og at loven suppleres med to nye grunnlag.

Departementet foreslo for det første å åpne for godkjenning av videregående yrkesfagskoler også når den midlertidige dispensasjonshjemmelen oppheves, da dette etter departementets syn er viktige og gode supplementer til det offentlige opplæringsstilbudet.

Videre foreslo departementet at det åpnes for godkjenning som profilskole for skoler hvor innhold og organisering, og eventuelt pedagogikk, representerer noe som er vesentlig annerledes enn hva som er normal praksis i offentlige skoler og godkjente skoler på andre grunnlag i loven. Det fremgikk av høringen at departementet med profilskoler først og fremst tenker 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 foreslo dessuten 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. Det ble presisert at et helt sentralt element i en skjønnsmessig vurdering av om en skole kan godkjennes på dette grunnlaget vil være om elevenes grunnleggende rettigheter til opplæring er kvalitativt jevn god med den opplæringen elever i offentlig skole får.

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om opplæring spesielt organisert for voksne burde være et eget godkjenningsgrunnlag.

Departementet foreslo i tillegg at begrepet «religiøst» i bestemmelsens bokstav a endres til «livssyn» og viste til at privatskoleloven § 2-1 etter gjeldende lovforståelse åpner for at skoler kan godkjennes på grunnlag av andre livssyn enn religiøse, f.eks. et sekulært humanistisk livssyn.

I høringsforslaget videreføres kommunenes og fylkeskommunenes uttalerett.

Videre foreslo departementet, i samsvar med gjeldende praksis, at godkjenning ikke skal gis dersom dette får negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet. Høringsforslaget innebar i tillegg at det tas inn en presisering i loven om at godkjenning heller ikke skal gis dersom *særlige grunner* tilsier at skolen ikke bør godkjennes. Dette fremgår i dag av lovens forarbeider.

I høringsnotatet drøftet departementet også i hvilken utstrekning forhold som har betydning for integreringen kan eller bør vektlegges ved søknader om godkjenning. Departementet uttalte blant annet:

«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 pekte departementet også på privatskolelovens formålsbestemmelse:

«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 ulike 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.»

For å synliggjøre 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 skoler, foreslo departementet i høringsnotatet å presisere i loven § 7-2a at reaksjonene også kan benyttes når det avdekkes forhold i strid med lovens formål. Departementet viste i denne sammenheng til at hovedfor-

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

5.3.2 Høringsinstansenes syn

5.3.2.1 Generelt

Om lag 100 av høringsinstansene har uttalt seg til forslagene knyttet til godkjenningsordningen. Flertallet av de høringsinstansene som har uttalt seg til godkjenningsordningen er positive til hovedlinjene i høringsforslaget; godkjenning etter en skjønnsmessig vurdering, fortsatt krav til grunnlag og departementets vurderinger knyttet til kommunenes og fylkeskommunenes uttalerett. En stor andel har merknader knyttet til kommunenes og fylkeskommunenes uttalerett og forslaget om utvidelse med to nye grunnlag. Bare noen få av høringsinstansene har kommentert departementets forslag om å endre godkjenningsgrunnlaget «religiøst» til «livssyn» i loven § 2-1 annet ledd bokstav a, og samtlige av disse er positive til den foreslåtte endringen med henvisning til den begrunnelsen departementet har gitt i høringsnotatet. Bare tre av høringsinstansene, *Justis- og beredskapsdepartementet*, *Kristne Friskolers Forbund (KFF)* og *Utdanningsdirektoratet*, har uttalt seg til den foreslåtte presiseringen om at godkjenning ikke bør gis når særlige grunner tilsier det.

5.3.2.2 Godkjenning etter en skjønnsmessig vurdering

Det store flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om godkjenningsordningen, gir uttrykk for at de slutter seg til hovedlinjene i forslaget, men uten å gi ytterligere kommentarer spesifikt til departementets forslag om å videreføre dagens ordning med at godkjenning skal gis etter en skjønnsmessig vurdering. Et par av høringsinstansene gir uttrykk for at de hadde foretrukket at prinsippene i regjeringserklæringen hadde blitt fulgt opp, men de støtter samtidig departementets forslag med henvisning til at godkjenning skal være hovedregelen når vilkårene for godkjenning er oppfylt. *Abelia – forum for friskoler* uttrykker det slik:

«Forum for Friskoler (FRI) hadde helst sett at Kunnskapsdepartementet hadde fulgt opp regjeringserklæringen. Samtidig ser vi forslaget som et skritt i riktig retning som kan åpne for mer mangfold og nyskaping i skolen. Forhåpentligvis kan dette danne grunnlag for et bredt kompromiss som kan gi mer stabile og forutsigbare rammebetingelser for friskolene. På dette grunnlaget gir Forum for Friskoler sin generelle støtte til lovforslaget.»

Steinerskoleforbundet og *Norsk Montessoriforbund* deler ikke departementets syn på at det vil ha liten praktisk betydning om man har en rett til godkjenning eller ikke når kriteriene for godkjenning foreligger. Forbundene uttaler:

«Hvorvidt det foreligger en rett eller ei, gitt at visse kriterier er oppfylt, kan bl.a. ha betydning for adgangen til rettslig prøving.»

Steinerskoleforbundet uttaler videre at:

«Etter vår oppfatning bør en slik sentral rettighet som henger sammen med valgrett, foreldrerett mv ikke være et forhold der domstolskontroll er avskåret ved at selve godkjenningen er forutsatt overlatt til forvaltningens skjønn. Vi stiller spørsmål om det i et slikt tilfelle er anledning til å legge dette sentrale spørsmålet til forvaltningsskjønn, delvis unndratt fra domstolskontroll.»

5.3.2.3 Krav til grunnlag som vilkår for godkjenning

Høringsrunden viser stor tilslutning til departementets forslag om å videreføre gjeldende ordning med krav til grunnlag for å få godkjenning. Ingen av høringsinstansene har spesifikke kommentarer knyttet til dette, utover de som positivt har merknader til forslaget om å endre begrepet «religiøst» til «livssyn», jf. lovens § 2-1 annet ledd bokstav a.

Forslag om nytt grunnlag; videregående opplæring i yrkesfag

38 av høringsinstansene har kommentert departementets forslag om å innføre videregående opplæring i yrkesfag som et nytt godkjenningsgrunnlag. 23 av høringsinstansene støtter forslaget. De viser blant annet til at dette kan bidra positivt for rekruttering til yrkesfag, til økt gjennomføring og at det ved å åpne for private initiativ vil kunne bli en sunn konkurranse i sektor, noe som også vil

kunne gagne det offentlige tilbudet. Blant disse er *Arbeidsgiverforeningen Spekter*, som gir uttrykk for å:

«[...] på generelt grunnlag [være] positiv til at det utvikles alternativer, og at det er en viss konkurranse i de sektorer der det er mulig og hensiktsmessig. Dette fremmer innovasjon og kvalitetsutvikling og kan også være en styrke for utvikling av det offentlige tjenestetilbudet.»

Også *Akershus fylkeskommune* støtter forslaget, som de mener kan være et positivt bidrag for å få flere elever inn i yrkesfaglige opplæringsløp. Fylkeskommunen anser derfor forslaget for å være i tråd med den pågående satsingen på yrkesfagene.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) uttaler at de er usikre på om forslaget vil ha ønsket effekt på rekruttering til yrkesfagene, men er likevel åpne for å prøve ut videregående opplæring i yrkesfag som et godkjenningsgrunnlag. YS presiserer at det er en forutsetning at partenes synspunkter blir ivare tatt slik det er beskrevet i høringsnotatet.

Høringsinstansene som er negative til forslaget, er særlig opptatt av hvordan dette vil påvirke det offentlige tilbudet. *Samarbeidsrådet for yrkesfagene (SRY)* er bekymret for hvordan det offentlige tilbudet skal bli ivare tatt dersom det åpnes for private yrkesfagskoler i stor skala. Også *Aust-Agder fylkeskommune*, *Hedmark fylkeskommune*, *Nord-Trøndelag fylkeskommune*, *Sogn og Fjordane fylkeskommune*, *Sør-Trøndelag fylkeskommune*, *Telemark fylkeskommune* og *Østfold fylkeskommune* er blant høringsinstansene som mener etablering av private yrkesfagtilbud vil føre til negative konsekvenser i den offentlige skolestrukturen. *Østfold fylkeskommune* uttrykker det slik:

«Fylkesrådmannen mener etablering av yrkesfagutdanning som et nytt godkjenningsgrunnlag vil føre til negative endringer i den offentlige skolestrukturen, og vil kunne føre til økte kostnader per elev på grunn av færre elever per klasse, bygningsmessig overkapasitet og vanskeliggjøre dimensjoneringsarbeidet.»

Noen av høringsinstansene har hatt kommentarer til begrepet «yrkesfagskoler». Blant disse er *Sør-Trøndelag fylkeskommune* som mener det er kontroversielt at begrepet yrkesfagskoler gjeninnføres:

«All opplæringslovgivning siden innføringen av begrepet videregående opplæring har kon-

sekvent søkt å gjøre yrkesfaglig opplæring til en naturlig del av det vi i dag forstår som videregående opplæring. En endring i lovgivningen for privat eide skoler som gjenetablerer et skille mellom fortidens yrkesskoler og gymnas mangler forankring i en bred politisk debatt om grunnstrukturene i videregående opplæring.»

Flere av høringsinstansene har fulgt oppfordringen i høringen om særlig å uttale seg om frittstående skoler bør kunne få godkjenning til å tilby Vg3 i skole for elever som ikke fått tilbud om læreplass. Høringsinstansene synspunkter og departementets vurdering på dette punktet omtales i kapittel 8 i proposisjonen.

Forslag om nytt grunnlag; profilskoler

Høringsinstansene er nokså likt fordelt når det gjelder synet på departementets forslag om profilskoler. Et knapt flertall av høringsinstansene som har uttalt seg til dette forslaget, er positive. Flere av høringsinstansene har merknader til forslaget uten å gi uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke. Av de 13 fylkeskommunene som har uttalt seg til dette forslaget, er drøyt halvparten negative til at det skal kunne godkjennes profilskoler.

Blant de høringsinstansene som er positive til profilskoler, nevnes særlig muligheten til økt mangfold og muligheter for elever til å utvikle sine evner i en spesiell faglig retning som sentrale momenter. *Sandnes kommune* er blant dem som påpeker at profilskoler kan være et bidrag til økt mangfold. Kommunen er likevel bekymret for at profilskoler først og fremst vil bli etablert i sentrale strøk med stort elevgrunnlag, og uttaler:

«For å sikre mangfold i hele skole-Norge, kunne det vært interessant om også offentlige skoler ble gitt en noe større grad av frihet til profilere seg uten å måtte søke om å få drive forsøksvirksomhet.»

Flere andre høringsinstanser uttaler seg i samme retning ved at de på ulike måter viser til at muligheten til å utvikle det mangfoldet lovforslaget åpner for, i større grad enn i dag også bør gjelde for offentlige skoler.

Østfold møbelsnekkerskole ser på forslaget om profilskoler som en mulighet til å kunne utvikle større kompetansemiljøer, noe som igjen kan være med på å utvikle grunnlag for profilskoler innenfor fagmiljøer som i dag er små og sårbare.

Virke støtter departementets forslag, men vil samtidig påpeke at de mener det er mulighet for å åpne for et ytterligere mangfold. *Virke* uttaler blant annet:

«Tolkningen av profilbegrepet bør være tilstrekkelig lempelig til at det ikke kun blir en ny type formålsgodkjenning. Det må være mulig for skolene å starte med et konsept om en profil og så utvikle denne profilen over flere år.

Virke ønsker at det skal gis rom også for skoler som ikke bygger på en anerkjent pedagogisk retning, men som kan bidra til pedagogisk nytenkning. Grunnleggende skulle det ha vært åpnet for muligheter for godkjenning på bakgrunn av innholds- og kvalitetskriterier fremfor formålskriterier.

...

Det bør åpnes for at man også i Norge kan utprøve nye pedagogiske metoder så lenge grunnleggende kvalitetskriterier overholdes. *Virke* ønsker større muligheter for å prøve ut nye pedagogiske metoder eller skolestrukturer.»

Abelia – forum for friskoler er svært positive til profilskoler men anmoder om at det gis mulighet for andre fagretninger enn det som er nevnt i høringsnotatet:

«I høringsnotatets bakgrunnskapittel står det at «Formålet med loven er å legge til rette for mangfold og utvikling.» Da må det være et poeng at ulike aktører kan se behov som ikke er nevnt i loven. Det er også nevnt at loven er tenkt å være for å skape forutsigbarhet for skoler som er etablert, og blir etablert i fremtiden. Derfor er det ønskelig at paragrafen om profilskoler blir mest mulig dynamisk, ettersom man ikke vet hvordan fremtidens utdannings- og jobbmarked ser ut. FRI ønsker også at loven ikke utformes på en måte som er til hinder for at en skole kan ha flere profiler.»

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) vil anbefale at også skoler innen friluftsliv, helse og livsstil tas med i den endelige opplistingen. NFFL spør samtidig om ett og samme utdanningstilbud kan godkjennes under flere kriterier eller om samme friskole kan ha ulike tilbud med godkjenning på ulike kriterier.

Akershus fylkeskommune er positive til forslaget, men presiserer viktigheten av at fag- og timefordelingen blir lagt opp slik at det vil være mulig å gå over fra frittstående skoler til offentlige sko-

ler og omvendt underveis i løpet. Fylkeskommunen er:

« [...] enig i at forutsetningen for godkjenning som profilskole, er at skolen innhold og organisering og ev. pedagogikk skal representere noe som er vesentlig annerledes enn hva som er normal praksis i offentlige skoler og godkjente skoler på andre grunnlag i loven.»

Utdanningsdirektoratet legger til grunn at høringsforslaget innebærer at skoler som kan godkjennes som profilskoler grovt sett kan deles i to kategorier; skoler som retter spesiell faglig oppmerksomhet mot et bestemt emne og skoler som tilbyr en annen pedagogikk. Direktoratet viser til at departementet har nevnt emnene realfag, idrett, språk, kunst og kultur som aktuelle emner, og direktoratet ber departementet avklare om listen er ment å være uttømmende.

Direktoratet forutsetter at de som søker om godkjenning som profilskole i søknaden må kunne dokumentere at innhold og organisering, eventuelt begge deler, skiller seg fra andre skoler.

Direktoratet uttaler blant annet:

«Vi oppfatter dessuten et tydelig signal om at tilbudet må representere noe som er vesentlig annerledes.

For skoler som ønsker å være annerledes i innhold ved å styrke et bestemt fag/emne, må dette gå lenger og utover handlingsrommet som finnes i dag. Vi må kunne forvente at søker kan vise sin faglige profil ved faktisk å styrke det bestemte emnet. Dette kan blant annet skje enten ved å endre på fag- og timefordeling, bytte ut valgfag eller programfag med eget «profilfag» eller tilby eget «profilfag» utover normal fag- og timefordeling etter Kunnskapsløftet.

Vi ser at denne kategorien søkere til en viss grad kan sammenlignes med skoler som i dag godkjennes etter § 2-1 andre ledd bokstav a (religiøst grunnlag). Dette er skoler som enten har tillegg til LK06 eller egne læreplaner, og som retter spesiell faglig oppmerksomhet mot religion som et bestemt emne. Det nye grunnlaget skal imidlertid, slik vi leser det, medføre en snevrere adgang til godkjenning enn § 2-1 andre ledd bokstav a.»

Videre uttaler direktoratet:

«Vi forventer likevel at det vil være enda vanskeligere å dokumentere en profil bygget på en

vesentlig annerledes organisering. Departementet påpeker selv at dagens rammer gir stor handlefrihet.

...

Vi antar at å tilby en annen organisering i seg selv ikke vil være nok for å kunne bli godkjent som profilskole ettersom dette ikke viser en «spesiell faglig oppmerksomhet».

Vi støtter dessuten departementets forslag om at skoler som skal tilby en bestemt profil selv må vurdere hvorvidt det er behov for en særlig tilleggskompetanse hos personalet og sørge for at en kompetanse kan dokumenteres.»

Når det gjelder den kategorien mulige profilskoler som ønsker å tilby en annen pedagogikk, forutsetter direktoratet at dette er ment pedagogikk som ikke faller innunder begrepet «anerkjent pedagogisk retning» i lovens § 2-1 annet ledd bokstav b. Direktoratet påpeker betydningen av at det i forarbeidene gis tydelige signaler om hvilken terskel som skal legges til grunn og hvilke kriterier som skal vektlegges.

Blant de høringsinstansene som ikke støtter departementets forslag om at det kan godkjennes profilskoler, vises til den fleksibiliteten som ligger i offentlig skole i dag, at denne fleksibilitet bør kunne utvikles, og man ser ikke behovet for en slik utvidelse av grunnlagene i privatskoleloven.

Fylkesmannen i Buskerud viser til at flere offentlige videregående skoler allerede i dag arbeider med ønske om at de skal oppfattes som profilskoler. Fylkesmannen viser eksempelvis til oppretting av forskerlinjer, internasjonale linjer m.m. Som del av denne lovendringen, mener Fylkesmannen det er behov for å vurdere om opplæringsloven bør endres for at også kommunale og fylkeskommunale skoler kan videreutvikles i slike retninger.

Kommunesektorens organisasjon (KS) uttaler:

«KS vil først påpeke at man ikke ser noen grunn til at ikke også kommuner og fylkeskommuner bør ha anledning til å etablere/organisere profilskoler. KS uttaler også:

Det offentlig oppbygde og drifta tilbudet for videregående opplæring er nøye oppbygd og tilpassa, for å gje eit tilbud som er likeverdig og tilpassa lovkrava om breidde i tilbudsstruktur».

Sør-Trøndelag fylkeskommune uttaler det slik:

«I lys av det arbeidet som nå gjennomføres med sikte på å revidere læreplanene i Kunn-

skapsløftet, egne lovforslag om en mer fleksibel fag- og timefordeling, samt lokale satsinger på fag og tema virker dette som en unødvendig utvidelse av grunnlagene.»

Flere av de høringsinstansene som er imot forslaget, viser til betydningen av å ha en offentlig fellesskole. Dette gjelder blant annet *Telemark fylkeskommune* som uttaler at departementets forslag vil åpne for økning i et omfang som kan gi grunnleggende endringer av hele det norske utdanningssystemet. Fylkeskommunen mener dette vil svekke fellesskolen som er en grunnleggende verdi i norsk grunnopplæring. Et stort innslag av frittstående profilskoler vil øke forskjellene i skolen. Det samme synet kommer også til uttrykk blant annet i høringsuttalelsen til *Tekna*, som uttaler:

«Tekna ønsker en solid offentlig fellesskole som gir mulighet for likeverdig utdanning for alle. Private, ikke-kommersielle skoler kan være et supplement i visse sammenhenger.»

Telemark fylkeskommune er blant de høringsinstansene som viser til at det innenfor videregående opplæring allerede er gode muligheter for fordypning i ulike emneområder:

«Kunnskapsløftets organisering av opplæringen med 12 utdanningsprogrammer og en rekke muligheter for å velge innenfor disse gir elevene rom for å spesialisere seg.»

Om profilskoler på grunnskolenivå uttaler *Telemark fylkeskommune* at:

«Grunnskolen skal gi et bredt og felles grunnlag slik at elevene kan velge blant alle tilbud når de går over til videregående opplæring. En spesialisering allerede på grunnskolenivå vil redusere valgmulighetene i for ung alder.»

Tekna uttaler:

«Tekna er positiv til at offentlige skoler og ev. andre ikke-kommersielle skoler utvikler en tydeligere realfagsprofil med tett tverrfaglig samarbeid og god kontakt med universitets- og høgskolemiljøer, men ønsker ikke egne realfagsgymnas. Det er viktig å understreke at stadig flere offentlige breddeskoler utvikler tilbud med utvidet fordypning i realfag. Elvebakken videregående skole i Oslo er et eksempel på en offentlig breddeskole som har realfagsprofil.»

Sogn og Fjordane fylkeskommune uttaler:

«Sogn og fjordane Fylkeskommune ser positivt på at det vert arbeidd med å utvikle nye og alternative utdanningstilbod, men ynskjer at dette skal skje innafor ramma av det offentlege skuletilbodet, og vil difor frårå at det vert lagt til rette for godkjenningsgrunnlag for vidaregåande yrkesfagskular og privatskular som nye grunnlag for frittstående skular.»

Fredrikstad kommune viser til at forslaget åpner for et mangfold av aktører som gir foreldre og elever større valgfrihet, men at den enkelte profilskole vil være preget av en nokså ensartet elevgruppe med egeninteresser og ferdigheter innenfor den angitte profilen. Kommunen uttaler:

«Det vil gå ut over mangfoldet i den enkelte profilskole og barn med særinteresser vil trekkes ut av den offentlige skolen. Dette går igjen ut over mangfoldet i den offentlige skolen.»

På denne bakgrunn mener kommunen at:

«Skolen må kunne sannsynliggjøre og dokumentere hvordan de skal ivareta elever som fyller vilkårene for inntak i offentlige skoler, men ikke er blant skolens prioriterte elevgrupper. Dvs. den tilrettelegging og tilpassede opplæring som må til for at skolen også skal være aktuell for barn som ikke er skolens målgruppe som følge av profilen.»

Og videre at:

«Skolen må kunne sannsynliggjøre og dokumentere hvordan de skal ivareta formuleringen i Opplæringslova om «likeverd og solidaritet» når skolene ikke vil kunne gjenspeile mangfoldet i befolkningen slik som i den offentlige skolen.»

Utdanningsforbundet går mot høringsforslaget:

«[...] om å utvide retten til såkalla profilskular. Mange offentlege vidaregåande skular er alleie i stor grad skular med ein klar profil, og det er ingenting i læreplanar eller organisering av den offentlege skulen som tilseier at ikkje dei offentlege skulane er dei som er best rusta for å vere såkalla profilskular. Forskarliner og realfagsfordjuping har vore tilbod i mange år. Det er dei økonomiske rammene som i dag set avgrensingar for kva kommunar og fylkeskom-

munar kan tilby av profilering innan fagfordjuping og spesialisering.»

Den norske skolen i Paris viser til at det ikke fremgår i høringsnotatet om adgangen til å etablere en profilskole er begrenset til å gjelde etablering i Norge eller om det vil være mulig å få godkjent profilskole i utlandet.

5.3.2.4 *Kommunenes og fylkeskommunens uttalerett og negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet*

I underkant av halvparten av høringsinstansene som har uttalt seg til godkjenningsordningen har spesifikke kommentarer knyttet til forslaget om kommunal og fylkeskommunal uttalerett og vilkåret om at godkjenning av en skole ikke skal medføre negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet. Ingen av høringsinstansene gir uttrykk for at de er uenige i at kommunen og fylkeskommunen skal ha rett til å uttale seg, men de er delt i synet på hvor stor vekt det skal legges på uttalelsen. Samtlige av kommunene og fylkeskommunene som har uttalt seg om dette, viser til betydningen av å vektlegge uttalelsen fra kommunen og fylkeskommunen. Dette er et syn som også kommer til uttrykk i høringsuttalelsene fra blant annet *Akademikerne*, *FUG* og *Unio*.

Enkelte kommuner og *Elevorganisasjonen* gir uttrykk for at kommunens uttalelse bør tillegges avgjørende vekt, og et par kommuner mener at søknader om godkjenning bør avgjøres av kommunen.

En kommune, *Røyken kommune*, viser til kostnadene knyttet til skyss til kommunegrensen, kostnader til spesialundervisning og trekk i rammeoverføringene og mener at en nabokommune også bør ha uttalerett.

Kristne Friskolers Forbund (KFF) og flere skoler som er godkjent på religiøst grunnlag tar til orde for at uttalelsen fra kommunen eller fylkeskommunen må tillegges mindre vekt når søknaden gjelder godkjenning av skole på religiøst grunnlag. Dette begrunnes i at disse skolene har et folkerettslig vern i motsetning til skoler godkjent på andre grunnlag. KFF uttaler at det samme hensyn antakelig gjør seg gjeldende også for skoler godkjent etter lovens bokstav b – anerkjent pedagogisk grunnlag. KFF uttaler det slik:

«KD argumenterer i stor grad ut fra kommunale/fylkeskommunale økonomiske vurderinger. Men religionsfrihet og mindretallsrettig-

heter kan ikke styres av økonomi og lokalpolitikk. KFF vil hevde at skoler som søker etter bokstav a ikke må vurderes etter økonomiske og skolestrukturkriterier. Det må vurderes om dette også skal gjelde skoler som søker etter bokstav b.

Vi foreslår med utgangspunkt i det foregående følgende tillegg til paragrafen om godkjenning: «Konsekvensar for det offentlege skoletilbodet skal ikkje leggjast vekt på for skolar som søker etter bokstav a, livssyn.»

KD nevner som eksempel at en kommune på ROBEK-listen har en forståelig grunn til å gå i mot en friskoleetablering. Vi mener at å være på denne listen ikke er grunn god nok ved søknad om oppstart av en livssynskole.»

5.3.2.5 «Særlige grunner» til at godkjenning ikke bør gis

Utdanningsdirektoratet sier i sin høringsuttalelse at forslaget til lovttekst og teksten i høringsnotatet kan indikere at denne sikkerhetsventilen («særlige grunner») bare kan brukes ved søknader om godkjenning av nye skoler. Utdanningsdirektoratet uttaler også at det i praksis vil være vanskelig å kunne vurdere og ta stilling til integreringsmessige hensyn på søknadstidspunktet for en ny skole.

Justis- og beredskapsdepartementet peker i sin høringsuttalelse blant annet på at det kan være vanskelig å konstatere brudd på en formålsbestemmelse. Etter Justis- og beredskapsdepartementets vurdering vil formålsbestemmelsen være relevant for tolkingen av lovens øvrige bestemmelser og for vurderingen av om skolen har oppfylt sine plikter etter loven, uavhengig av om det fremgår av § 7-2a at forhold i strid med lovens formål kan sanksjoneres. Etter Justis- og beredskapsdepartementets vurdering synes det derfor:

«[...] ikke nødvendig å ta inn en særlig henvisning til lovens formål i § 7-2a for å gjøre formålet til et tolkingsmoment ved vurderingen av om andre plikter etter loven er oppfylt.»

Kristne Friskolers Forbund (KFF) understreker i sitt høringsssvar at det:

«[...] så langt vi vet ikke er forskningsmessig belegg for at livssynsbaserte skoler hemmer integrering.»

5.4 Departementets vurderinger og forslag

5.4.1 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 Regjeringens syn om at flere offentlig finansierte friskoler kan bidra til økt mangfold og læring mellom skoler. Samtidig ønsker Regjeringen å lage en lov 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.

5.4.2 Forslag om nytt grunnlag – videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram

Det er et overordnet mål at friskoler skal bidra til økt mangfold og læring mellom skolene ved å være reelle alternativer til den offentlige skolen. Etter departementets syn bør friskoleloven derfor også åpne opp for å godkjenne alternativer til den offentlige skolens yrkesfaglige opplæringstilbud. Departementet understreker at friskoler med rett til offentlige tilskudd normalt må ha et tilbud som ligger innenfor tilbudsstrukturen i Kunnskapsløftet, og at friskolen skal gi en opplæring som er jevn god med opplæringen i den offentlige skolen og som fører frem til studie- eller yrkeskompetanse.

For skoler som søker godkjenning for å tilby opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram, er det særlig relevant å se til arbeidslivets behov og muligheten for at opplæringen kan slutføres i praksis. Etter departementets vurdering er det gode grunner som taler for et skjerpet krav til maksimalt godkjent elevtall ved søknad om godkjenning av slike tilbud. Dimensjoneringsarbeidet i vertsfylket vanskeliggjøres ved at en friskole har godkjenning for å ta inn en større andel elever enn hva som er næringslivets behov. En slik overkapasitet vil også være uheldig for elevene som ikke får fullført opplæringen i praksis og som også risikerer å være overflødige i arbeidsmarkedet. Skolens maksimalt godkjente elevtall kan ved

behov økes etter søknad om godkjenning av driftsdring.

I likhet med høringsinstansene er departementet opptatt av at en åpning for at friskoler kan godkjennes for å gi opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram ikke skal være til fortrengsel for trepartssamarbeidet. Departementet viser til at fylkeskommunen har rett til å uttale seg.

Det fremgår av opplæringsloven § 4-8 annet ledd at fylkeskommunen «skal leggje fram for yrkesopplæringsnemnda saker som har betydning for fag- og yrkesopplæringa». Yrkesopplæringsnemnda har etter opplæringsloven § 12-4 plikt til å uttale seg om saker som fylkeskommunen etter § 4-8 har plikt til å fremlegge for nemnda. Videre fremgår det av § 4-8 at fylkeskommunen skal tillegge yrkesopplæringsnemndas vedtak eller uttalelse vekt i avgjørelsen. Departementet legger således til grunn at fylkeskommunen gjennom sin rett til å uttale seg i saker vedrørende søknad om godkjenning av nye skoler, ivaretar partenes interesser. Departementet viser for øvrig til nærmere omtale av godkjenningsordningen under.

I likhet med blant annet *Sør-Trøndelag fylkeskommune*, er departementet etter nærmere vurdering kommet til at begrepet «yrkesfagskoler» kan være uheldig i denne sammenheng. Departementet vil derfor foreslå at det nye godkjenningsgrunnlaget betegnes som «videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram».

5.4.3 Forslag om nytt grunnlag – særskilt profil (profilskoler)

Regjeringens utgangspunkt er at flere offentlig finansierte friskoler kan bidra til økt mangfold og læring mellom skolene. Dette var også bakgrunnen for lovendringen i 2014 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 – særskilt profil.

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 kapittel 8 i proposisjonen. Ved å foreslå profilskole 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 skolen representere noe som er vesentlig annerledes enn hva som er normal praksis i offentlige skoler og godkjente skoler på andre grunnlag i loven. Profilskoler kan etter departementets syn deles i to hovedkategorier der den ene kategorien omfatter skoler som ønsker å rette spesiell faglig oppmerksomhet mot et emne og den andre kategorien omfatter skoler som ønsker å bygge på en annen pedagogikk enn den som er i bruk i offentlige skoler og i skoler godkjent etter privatskoleloven § 2-1 annet ledd bokstav b. Sluttkompetansen for videregående skoler må uansett tilsvare sluttkompetansen for det aktuelle utdanningsprogrammet i Kunnskapsløftet (dvs. studie- eller yrkeskompetanse).

I likhet med *Akershus fylkeskommune* understreker departementet at det skal være mulig for elever å bytte fra en frittstående skole til en offentlig skole og omvendt underveis i løpet. I den forbindelse viser vi til inntaksbestemmelsen i § 3-1 om at skolene skal være åpne for alle som fyller vilkårene for inntak i den offentlige skolen.

Ved behandlingen av en søknad om profilskole vil en vesentlig del av vurderingen knytte seg til kravet om at skolen må representere noe som er vesentlig annerledes enn hva som er normal praksis i offentlige skoler og godkjente skoler på andre grunnlag i loven. På bakgrunn av den sær egenheten som skal legges til grunn ved godkjenningen av en profilskole, åpner ikke forslaget for at det skal kunne godkjennes profilskoler i utlandet.

Skoler som godkjennes som profilskoler vil få tilskudd etter gjeldende tilskuddsordning, dvs. etter satsen for det aktuelle utdanningsprogrammet.

5.4.3.1 Profilskoler med spesiell faglig oppmerksomhet rettet mot et emne

I høringsnotat ble det uttalt at departementet først og fremst hadde for øye skoler som ønsker å rette spesiell faglig oppmerksomhet innenfor emnene realfag, idrett, språk eller kunst og kultur, både i grunnskolen og på videregående nivå. På bakgrunn av merknader i høringen, vil departementet presisere at denne listen ikke er ment å være uttømmende. Det innebærer at lovforslaget ikke

vil være til hindre for at det kan søkes om å få godkjent profilskoler for eksempel med spesiell oppmerksomhet rettet mot friluftsliv eller helse og livsstil slik *NFFL* foreslår.

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 8 om godkjenning av egne læreplaner og handlingsrommet for dette.

Skoler som blir godkjent etter privatskoleloven § 2-1 annet ledd må, i tillegg til å gi elevene jevn god opplæring, dokumentere at de driver på et av de særskilte grunnlagene som følger av loven. Slik dokumentasjon av grunnlag gjøres i dag gjennom å synliggjøre verdigrunnlaget i stiftelsesdokumenter og læreplaner, særlig tilrettelegging eller særlig lærerkompetanse. Denne kategorien profilskoler kan til en viss grad sammenlignes med skoler som i dag godkjennes etter § 2-1 annet ledd bokstav a (religiøst grunnlag). Dette er skoler som enten har tillegg til LK06 eller egne læreplaner, og som retter spesiell faglig oppmerksomhet mot religion som et bestemt emne. Departementet legger til grunn at dette er krav som også må stilles til profilskoler. Det nye grunnlaget vil imidlertid gi en snevrere adgang til godkjenning enn etter § 2-1 annet ledd bokstav a fordi skolen må representere noe som er vesentlig annerledes enn normalordningen i offentlige skoler og i godkjente skoler på andre grunnlag i loven, jf ovenfor. Departementet vil understreke at skoler som søker om godkjenning som profilskole med spesiell oppmerksomhet rettet mot et fag eller emne må få godkjent egne læreplaner som synliggjør dette, slik at skolen ikke bare kan benytte læreplanene i Kunnskapsløftet.

Dersom gjennomføringen av skolens profil krever en særlig kompetanse, må skolen dokumentere hvilke krav, utover godkjent lærerutdanning, skolen vil stille til undervisningspersonalet.

5.4.3.2 *Profilskoler med annen pedagogikk enn det som brukes i offentlige skoler eller skoler godkjent etter § 2-1 annet ledd bokstav b*

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 i § 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 friskoler. 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 annen pedagogikk vil bare kunne få godkjenning dersom skolen i tilstrekkelig grad sannsynliggjør 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 sko-

len 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. Det er ikke noe til hinder for at en skole kan godkjennes som profilskole med en kombinasjon av å ha en spesiell faglig oppmerksomhet rettet mot et utvalgt emne og samtidig ha en annen pedagogikk.

5.4.4 Særlig om kravet i loven § 2-1 annet 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 friskoleloven stiller krav om særlig grunnlag for godkjenning, innebærer dette at den enkelte skole må synliggjøre verdigrunnlaget sitt i stiftelsesdokumenter, læreplanen som helhet, og i relevante fag. Samlet sett må søkerens grunnlag fremkomme på en tydelig måte.

5.4.5 Generelt om godkjenning av skoler

Vedtaket 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 myndighet til å avgjøre søknader om godkjenning av skoler. Når Utdanningsdirektoratet vurderer en godkjenningssøknad, vil det bare være virksomhet som tilbys innenfor rettssubjektet som blir vurdert. Der som hensynet til sakens opplysning tilsier det, vil godkjenningsmyndigheten ved søknadsbehandlingen måtte innhente uttalelse fra andre berørte parter, som sentrale forbund eller bransjeorgani-

sasjoner. 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 viser til forslaget fra *Røyken kommune* om at også en nabokommune må ha uttalerett. Departementet finner det ikke hensiktsmessig å gi eksplisitt uttalerett for andre kommuner eller fylkeskommuner enn den aktuelle vertskommunen eller vertsfylket. Uttalelser fra andre kommuner og fylkeskommuner kan Utdanningsdirektoratet innhente om det er relevant vurdert i lys av forvaltningsloven § 17 første ledd.

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. § 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.

5.4.6 Rett til godkjenning versus godkjenning etter en skjønnsmessig vurdering

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 høringsnotatet uttalte departementet at det i praksis har 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 innebære negative konsekvenser for vertskommunen eller vertsfylket og om det foreligger andre særlige grunner som har betydning for avgjørelsen. Departementets utgangspunkt var at

en lovfestet rett som det knytter seg flere vilkår til – vilkår som langt på vei vurderes skjønnsmessig – vil fremstå som nokså illusorisk. Departementet er likevel enig med *Steinerskoleforbundet* og *Norsk Montessoriforbund* som påpeker at en ordning med en skjønnsmessig vurdering som grunnlag for godkjenning kan ha betydning for adgangen til rettslig prøving. Departementet viser imidlertid til at domstolene i stor grad har adgang til å prøve forvaltningens skjønnsmessige avgjørelser og at begrensningen i domstolenes prøvelsesrett avhjelpest gjennom forvaltningens saksbehandlingsregler. Departementet legger til grunn 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.

5.4.7 «Særlige grunner» til at godkjenning ikke bør gis

I høringsnotatet foreslo departementet at det i loven presiseres at godkjenning ikke skal gis dersom «særlige grunner» tilsier at skolen ikke bør godkjennes. At godkjenning er betinget av at det ikke foreligger særlige grunner til avslag, følger allerede av forarbeidene til dagens lov. Departementet ønsker å synliggjøre dette ved at betingelsen tas inn i lovteksten og viste i høringsnotatet til at bestemmelsen særlig vil være aktuell i tilfeller hvor det kan reises tvil om den skolen det søkes om godkjenning for vil kunne oppfylle lovens krav.

Utdanningsdirektoratet sier i sin høringsuttalelse at forslaget til lovtekst og teksten i høringsnotatet kan indikere at denne sikkerhetsventilen («særlige grunner») bare kan brukes ved søknader om godkjenning av nye skoler. Direktoratet mener at den også bør gjelde ved søknader om utvidelse av allerede godkjente tilbud. Til dette vil departementet bemerke at presiseringen i nytt annet ledd ikke bare henviser til etablering av nye skoler, men også etablering av nye tilbud og elevtallsutvidelser. Både ved søknad om nye skoler og ved søknad om driftsutvidelser skal godkjenningsmyndigheten vurdere om en godkjenning medføre negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet. Departementet viser i denne sammenheng til at det fremgår av gjeldende bestemmelse at vertskommunen eller vertsfylket skal få adgang til å uttale seg før departementet gjør vedtak i saken, og at det er lagt til grunn at kommunenes uttalelserett gjelder både nyetablering og driftsutvidelse. Når det gjelder «andre særlige grunner» må dette vurde-

res i det enkelte tilfelle. En særlig grunn kan være at søkeren er useriøs eller har vist seg uegnet for privatskole drift. Etter departementets vurdering vil søkerens seriøsitet primært være aktuelt ved søknad om godkjenning av nye skoler. For eksisterende skoler bør mistanke om at en aktør er useriøs, følges opp med tilsyn og eventuelt hensiktsmessige reaksjoner i tilfeller hvor det avdekkes lovbrudd. I enkelte tilfeller vil det likevel være aktuelt å vurdere søkers seriøsitet ved søknad om driftsendringer. Et eksempel på et slikt tilfelle vil være der et styremedlem, daglig leder eller lignende har blitt pålagt karantene som følge av lovbrudd på en annen skole, jf. kapittel 15 i proposisjonen. I vurderingen av søkers seriøsitet må det kunne vektlegges hvilken myndighet personen i karantene har ved skolen, hvordan skolen har sikret seg mot uønsket adferd og hvilket handlingsrom skolen har med hensyn til å endre vedkommendes stilling.

Utdanningsdirektoratet uttaler også at det i praksis vil være vanskelig å kunne vurdere og ta stilling til integreringsmessige hensyn på søknadstidspunktet for en ny skole. Departementet har forståelse for dette synspunktet, og viser til høringsnotatet hvor departementet uttalte at det vil være krevende å ta stilling til integreringsmessige hensyn i en søknadsfase, siden en på dette tidspunkt ikke kan fastslå hvilke elever som vil gå på skolen. Departementet fastholder likevel at forhold som har betydning for integreringen skal 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 livsyn. Departementet vil vise til at slike forhold må vurderes helt konkret som ett moment i den skjønnsmessige vurdering som lovens godkjenningsbestemmelse gir anvisning på.

Justis- og beredskapsdepartementet peker i sin høringsuttalelse blant annet på at det kan være vanskelig å konstatere brudd på en formålsbestemmelse. Etter Justis- og beredskapsdepartementets vurdering vil formålsbestemmelsen være relevant for tolkingen av lovens øvrige bestemmelser og for vurderingen av om skolen har oppfylt sine plikter etter loven, uavhengig av om det fremgår av § 7-2a at forhold i strid med lovens formål kan sanksjoneres. Etter Justis- og beredskapsdepartementets vurdering synes det derfor:

«[...] ikke nødvendig å ta inn en særlig henvisning til lovens formål i § 7-2a for å gjøre formålet til et tolkingmoment ved vurderingen av om andre plikter etter loven er oppfylt.»

Departementet er enig med Justis- og beredskapsdepartementet i at en særlig henvisning til formålet ikke er påkrevet for å gjøre formålet til et tolkingsmoment. Departementet mener likevel det er viktig å fremheve og tydeliggjøre at de verdiene for opplæringen som følger av formålsbestemmelsen, blant annet respekten for menneskerettighetene og grunnleggende friheter, skal inngå som elementer i tilsynet med friskoler. Etter departementets vurdering vil verdiene i formålsbestemmelsen i praksis måtte ses i sammenheng med øvrige regler og inngå som en del av det totale rettsgrunnlaget i et tilsyn. I stedet for å foreslå at reaksjoner også kan benyttes ved brudd på formålet, foreslår departementet derfor på bakgrunn av høringen et nytt siste ledd i § 7-2a hvor det fastsettes at de verdiene som følger av § 1-1 annet ledd, skal vektlegges når tilsynsmyndigheten vurderer bruk av reaksjoner etter § 7-2a.

Kristne Friskolers Forbund (KFF) uttaler i høringen at det så langt organisasjonen er kjent med ikke er forskningsmessig belegg for at livssynsbaserte skoler hemmer integrering. Departementet vil understreke at skoler som godkjennes på grunnlag av et livssyn er et positivt bidrag til skolesystemet. Departementet er heller ikke av den oppfatning at slike skoler hemmer integreringen. På samme måte som i høringsnotatet vil departementet understreke at spørsmålet om det foreligger integreringsmessige forhold som kan ha betydning i den skjønnsmessige vurderingen av søknader gjelder uavhengig av skolens godkjenningsgrunnlag.

5.4.8 Nærmere om kommunenes og 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 veies mot hensynet til de offentlige skolene og driften av disse i vertskommunen eller vertsfylket. Departementet foreslår derfor at godkjenning ikke skal gis dersom godkjenningen får negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet.

I vurderingen av innsigelsene fra vertskommunen eller 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 eller 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 eller vertsfylkets syn på etableringen av den omsøkte skolen. Departementet vil likevel bemerke at jo bedre og mer relevant en innsigelse fra vertskommunen eller vertsfylket er begrunnet og sannsynliggjort, desto større betydning vil den ha for utfallet av søknadsbehandlingen.

Departementet vil for ordens skyld vise til at forslaget ikke innebærer at kommunen eller fylkeskommunen har en plikt til å uttale seg, men at den har en rett. Enkelte av høringsinstansene har påpekt at kommunen eller fylkeskommunen bør ha plikt til å uttale seg. Etter departementets syn er det lite hensiktsmessig å lovfeste en slik plikt uten at det skulle knytte seg sanksjoner ved å unnlate å avgi uttalelse. Vår erfaring tilsier at kommunene og fylkeskommune benytter uttaleretten der de finner det påkrevet.

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 eller fylkeskommunen må gjøre dersom en friskole godkjennes, bør føre til at en søknad avslås. En vurdering av hvor store strukturendringer en kommune eller 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 eller 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 må legges ned fordi det ikke er elevgrunnlag for flere skoler. 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. Etter departementets vurdering vil slike konsekvenser være relevante for om en søknad om å etablere en friskole bør innvilges.

Etablering av en friskole kan ha budsjettmessige konsekvenser for kommunen eller 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, vil være relevant i søknadsbehandlingen.

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.

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 eller fylkeskommunen må være i beredskap dersom godkjente friskoler legges ned, bør etter departemen-

tets vurdering normalt ikke ha vesentlig betydning for utfallet av en søknadsprosess. Departementet viser i denne sammenheng til at det å velge en friskole innebærer en viss risiko for at skolen legges ned, og at fylkeskommunen – i motsetning til kommunen – ikke har plikt til omgående å gi eleven et tilbud. Argumentet kan imidlertid ha betydning dersom godkjenning av en friskole innebærer at en vesentlig andel av elevene i vertskommunen eller 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 eller 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 eller 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.

Departementet har merket seg synspunktene fra *Kristne Friskolers Forbund* og flere av skolene som er godkjent på religiøst grunnlag når det gjelder ulik vektlegging av en kommunal eller fylkeskommunal uttalelse avhengig av godkjenningsgrunnlaget det søkes på. Etter departementets vurdering gjør hensynene som er drøftet ovenfor seg gjeldende også når det gjelder etablering av skoler på religiøst grunnlag. Folkeretten gir ingen rettigheter til andre enn foreldre og barna. Verken organisasjoner eller trossamfunn har noe folkerettslig begrunnet krav på å tilby

opplæring for barn. D e p a r t e m e n t e t viser til de vurderingene knyttet til Norges folkerettslige forpliktelser som fremgår i Ot.prp. nr. 37 (2006–2007).

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 og vertsfylket

har i dag. Klageadgangen gjelder også der vertskommunen eller vertsfylket ikke benyttet seg av retten til å uttale seg før vedtak ble gjort.

5.4.9 Departementets forslag

På denne bakgrunn og i samsvar med høringsfor-
slaget legger departementet frem forslag om
endringer i privatskoleloven § 2-1 annet ledd.

6 Voksne elever

6.1 Bakgrunnen for forslaget

Andelen arbeidsplasser for personer uten fullført videregående opplæring har vært synkende de siste tiårene, og SSBs prognoser viser at denne trenden vil fortsette også i årene som kommer. Derfor er det viktig å legge til rette for livslang læring og herunder spesielt å bedre kompetansen til voksne som ikke har fullført grunnopplæringen. På denne bakgrunn har departementet vurdert om privatskolelovens bestemmelser om inntak og opplæring av voksne er hensiktsmessig utformet.

6.2 Gjeldende rett

6.2.1 Generelt

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 gis 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 søkere 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.

6.2.2 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 komiteén 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 i § 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 forskriften § 11-1.

6.2.3 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 loven § 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 spesielt organisert 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 regelverket, jf. gjeldende lov § 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.

6.3 Høringen

6.3.1 Høringsforslaget

Departementet legger i høringsnotatet til grunn at det ikke er aktuelt å utvide adgangen for frittstående skoler til å ta inn voksne elever uten rett til videregående opplæring.

Departementet viste til begrunnelsen i Ot.prp. nr. 64 (2002–2003) sitert under gjeldende rett ovenfor. Departementet viste 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 loven § 3-1 eller forskriften § 11-1 for å åpne for inntak av flere voksne uten rett til videregående opplæring.

Departementet reiste i høringsnotatet to spørsmål:

- Bør det innføres et eget grunnlag for godkjenning av frittstående videregående skoler spesielt organisert for voksne?
- Bør skolene ha adgang til å tilpasse opplæringen til voksne?

6.3.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser uttaler seg om at voksne uten rett ikke kan tas inn som elever i privatskoler. Dette gjelder bl.a. bransjeorganisasjoner, som *Norges urmakerforbund*, *Norges bondelag* og *Norges husflidslag*, enkelte privatskoler som *Vinterlandbruksskolen i Ryfylke*, i tillegg til organisasjonene *Kristne Friskolers Forbund (KFF)* og *Nordnorske Entreprenørers Service-Organisasjon (NESO)*. Disse høringsinstansene mener at også voksne uten rett til videregående opplæring bør kunne tas inn i friskoler. Dette begrunnes bl.a. med at i noen yrkesfag, som f.eks. urmakerfaget og innenfor landbruket, er det mange søkere blant voksne som har fullført videregående opplæring. Når disse ikke kan tas inn som elever i frittstående skoler virker det begrensende for rekrutteringen til bransjene.

Godkjente Norske Utenlandsskolers Forening (GNUF) mener at norske videregående skoler i utlandet må få adgang til å ta inn voksne elever.

Flere høringsinstanser har uttalt seg om innføring av et eget godkjenningsgrunnlag for videregående skoler med opplæringstilbud spesielt organisert for voksne. Tre fylkeskommuner går inn for et slikt grunnlag, og to går i mot. *Utdanningsforbundet*, *Skolenes landsforbund* og *YS* mener det ikke bør innføres et nytt grunnlag med opplæringstilbud spesielt organisert for voksne. *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *Danielsen videregående skole* og *KFF* er positive til et slikt grunnlag. *Utdanningsdirektoratet* og *Hedmark fylkeskommune* mener at et slikt grunnlag eventuelt krever ytterligere utredninger. Argumentene som blir anført for å innføre et eget grunnlag for voksne er at dette vil kunne være et supplement til de offentlige tilbudene. Argumentene mot er at fylkeskommunene allerede har et ansvar for å gi et opplæringstilbud til voksne med rett og at det viktigere å gi fylkeskommunene tilstrekkelige rammer for å oppfylle sine forpliktelser, fremfor å utvide adgangen til å etablere privatskoler for voksne.

Enkelte høringsinstanser problematiserer dagens ordning med at voksne med rett til videregående opplæring skal realkompetansevurderes av fylkeskommunen før de kan tas inn i en frittstående videregående skole. I enkelte tilfeller bruker fylkeskommunen så lang tid at realkompetansevurderingen først foreligger etter at undervisningen har startet opp. Disse høringsinstansene foreslår derfor at frittstående skoler bør få gjennomføre realkompetansevurdering av sine voksne søkere selv.

6.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet legger til grunn at adgangen for frittstående skoler til å ta inn voksne elever uten rett til videregående opplæring ikke utvides og at gjeldende regler i loven og forskriften om prioritering og inntak av voksne uten rett til videregående opplæring dermed videreføres som i dag. Gjeldende bestemmelser om rett til videregående opplæring for voksne prioriterer noen voksne foran andre ut fra behov, der det også tas hensyn til om videregående opplæring er gjennomført tidligere. En utvidet adgang for friskoler til å ta inn voksne elever uten rett til videregående opplæring, vil innebære utvidede rettigheter for voksne i frittstående skoler sammenlignet med i offentlige skoler og ville medført økte utgifter. En eventuell utvidelse av gruppen voksne som skal ha rett til opplæring må vurderes som en del av de generelle rettighetsbestemmelsene i opplæringsloven.

Grunnlagene i lovens § 2-1 annet ledd innebærer alternativer til den offentlige skolen og innebærer valgfrihet mellom de ulike alternativene for rettighets elever. I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes syn på om opplæring spesielt organisert for voksne bør være et eget grunnlag i loven. Begrunnelsen for dette var knyttet til en prinsipiell betraktning om at voksne bør ha samme valgmuligheter som barn og ungdom har. I etterkant av høringen har departementet kommet til at det ikke er hensiktsmessig å innføre et eget grunnlag for å ivareta et prinsipp om valgfrihet for voksne. Enkelte av høringsinstansene har fremhevet muligheten for at enkelte plasser på en godkjent videregående friskole skal kunne forbeholdes voksne. Dette vil etter departementets oppfatning kunne gjøre det enklere for skolen å planlegge tilretteleggingen for de voksne elevene og til mer forutsigbarhet for voksne søkere med rett. De voksne søkerne vil da vite hvor mange plasser de konkurrerer om, uten å være avhengig av hvor mange med ungdomsrett som søker. En slik ordning må forutsette at skolen må søke Utdanningsdirektoratet om å få godkjent en kvote forbeholdt voksne med rett til videregående opplæring innenfor rammen av det elevtallet skolen er godkjent for, eventuelt søke om en egen kvote i tillegg til de elevplassene skolen allerede er godkjent for. Blant annet av hensyn til forutsigbarheten for fylkeskommunen med tanke på dimensjoneringen av det videregående tilbudet, vil det ikke bli gitt anledning til å fylle opp eventuelle ledige plasser innenfor den fastsatte voksen-kvoten med verken voksne uten

rett til videregående opplæring, eller med ungdom med rett.

Etter gjeldende regler om inntak i loven § 3-1 skal voksne med rett til videregående opplæring prioriteres etter ungdom med slik rett. For at voksne med rett til videregående opplæring skal kunne prioriteres innenfor en egen fastsatt kvote, er det nødvendig med en hjemmel som gir mulighet til å fastsette en forskrift som åpner for å gjøre unntak fra den normale prioriteringsrekkefølgen. Departementet forutsetter at selv om dette forslaget gir en noe større mulighet til å ta inn voksne, skal dette ikke innebære noen svekkelse av hovedprinsippet om at ungdom med rett prioriteres foran voksne med rett. Det skal fortsatt være slik at hovedandelen av elever på en friskole skal være ungdom med rett.

Etter loven § 3-1 annet ledd tredje punktum skal hjemfylket vurdere realkompetansen til en

voksen søker før vedkommende kan tas inn som elev ved en videregående friskole. En realkompetansevurdering skal etter departementets forslag fortsatt ligge til grunn for inntak av en voksen søker med rett til videregående. Elever som på bakgrunn av realkompetansevurderingen får redusert omfanget av opplæringen skal, på samme måte som i dag, anses å være deltidslev, med de konsekvenser det får for beregningen av statstilskudd.

På denne bakgrunn legger departementet frem forslag om at hjemmelen i loven § 3-1 femte ledd endres slik at den åpner for at departementet kan fastsette forskrifter om en kvote med elevplasser forbeholdt voksne med rett. Det vises til forslag om innføring av forskriftshjemmel i kapittel 10.4.

7 Toppidrettsgymnas

7.1 Bakgrunnen for forslaget

Dagens privatskolelov trådte i kraft 1. juli 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.

7.2 Gjeldende rett

7.2.1 Dagens lov

Privatskoleloven § 2-1 annet 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 annet ledd bokstav d skal omfatte er presisert i lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) kapittel 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 uke-timer (å 45 min.) toppidrett etter egen plan.»

På denne bakgrunn kan en skole få godkjenning etter privatskoleloven § 2-1 annet ledd bokstav d til å drive toppidrettstilbud ved å tilby én 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) kapittel 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.

7.2.2 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 annet ledd. Skoler som tilbyr toppidrett og som ble godkjent før ny privatskolelov trådte i kraft, det vil si før 1. juli 2007, er dermed ikke godkjent etter dagens privatskolelov § 2-1 annet 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.

7.2.3 Tilskudd

7.2.3.1 Lovfestet tilskudd

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

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

7.2.3.2 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, jf. kap. 228 post 79. 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 elleve skoler: NTG i Bærum, Geilo, Kongsvinger, Lillehammer og Tromsø, Wang i Oslo, Fredrikstad, Stavanger og Tønsberg, Telemark toppidrettsgymnas og Haugesund toppidrettsgymnas. Formålet med det særskilte tilskuddet er å bidra til at toppidrettsutøvere kan kombinere trening med videregående opplæring.

Det ulovfestede tilskuddet berøres ikke av den opprydningen som foreslås i proposisjonen.

7.3 Høringen

7.3.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget gikk departementet inn for at de frittstående toppidrettsgymnasene kan godkjennes etter én av to ulike modeller. Den ene

modellen inneholder årstimetallet for utdanningsprogrammet idrettsfag, og innebærer at skolene må tilby elevene 982/980/981 timer på hhv. Vg1, Vg2 og Vg3, totalt 2943 timer. Den andre modellen inneholder årstimetallet for utdanningsprogram for studiespesialisering med tillegg av 140 årstimer toppidrett på Vg1. Modellen innebærer at skolene må tilby elevene minimum 982/840/841 timer på hhv. Vg1, Vg2 og Vg3, totalt 2663 timer. Det var presisert i forslaget at toppidrett på Vg1 kan være programfaget toppidrett eller toppidrett etter egen plan. Departementet foreslo dessuten at det ble stilt krav om at skolen måtte tilby toppidrett som ett av programfagene på Vg2 og Vg3. Departementet foreslo at skolene selv kunne velge hvilken av de to modellene de ville drive etter, og at valg av modell vil få betydning for hvilken tilskuddsats som skal benyttes. Det ble understreket i høringsnotatet at virksomhet som tilbys utenfor det rettssubjektet som er godkjent etter privatskoleloven, ikke skal inkluderes i vurderingen av timetall og dermed av hvilken modell et toppidrettsgymnas skal godkjennes som. Se nærmere beskrivelse av modellene i boks 7.1 og 7.2 nedenfor.

Departementet uttalte i høringsnotatet at toppidrettsgymnasene 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 viste også i høringen til at det forutsettes 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. Søkere er ansvarlige 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 tilfredsstillende 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.

Boks 7.1 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.

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

Figur 7.1 Alternativ 1

7.3.2 Høringsinstansenes syn

53 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at de frittstående toppidrettsgymnasene kan godkjennes etter én av to ulike modeller. Av disse støtter 29 i hovedsak forslaget.

Fem høringsinstanser uttaler seg om forslaget, men tar ikke stilling til om de er for eller imot. 17 høringsinstanser har ikke merknader til forslaget, og to støtter det ikke. Noen av kommunene og fyl-

Boks 7.2 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.

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

Figur 7.2 Alternativ 2

keskommunene har gitt administrative svar fordi det ikke har vært tid til å foreta en politisk behandling.

Blant dem som i hovedsak støtter forslaget er to fylkeskommuner, 13 kommuner, *Utdanningsforbundet*, *Næringslivets Hovedorganisasjon*, *Skolenes landsforbund*, *Unio*, *Godkjente Norske Utenlandsskolelærere Forening*, *Foreldreutvalget for grunnopplæringen*, *Handverksskolen*, *Utdanningsdirektoratet*, *Krokeide videregående skole*, *Studieforbundet kultur og tradisjon*, *WANG Toppidrett*, *Abelia – forum for friskoler* og *FAU ved Fogn Oppvekstsenter*. Enkelte høringsinstanser støtter forslaget uten å gi noen begrunnelse. Andre støtter fullt ut den begrunnelsen som er gitt i departementets

høringsnotat om forslaget. Noen høringsinstanser har egne kommentarer og begrunnelser. Blant annet uttaler flere av høringsinstansene at det er behov for en klargjøring i loven slik at toppidretts-gymnasene behandles likt. Det pekes også på at det er positivt at toppidretts-gymnasene kan velge mellom to ulike modeller. *Østfold fylkeskommune* uttaler blant annet:

«Fylkesrådmannen mener begge modellene som foreslås i høringsbrevet vil være en forbedring sett i forhold til dagens ordning.

Det gjennomgående i forslagene er at departementet vil sette strengere krav til toppidrettstilbudene som finnes hos de private aktørene. [...] Fylkesrådmannen støtter lovs-laget.»

Sør-Trøndelag fylkeskommune støtter også forslaget, og uttaler følgende:

«Departementet ønsker å differensiere tilskuddet slik at skoler som tilbyr toppidrett i kombinasjon med opplæring på studiespesialisering, får tilskudd etter satsen for studiespesialisering, mens skoler som tilbyr utdanningsprogram for idrettsfag med obligatorisk programfag i toppidrett, får tilskudd etter satsen for idrettsfag. *Sør-Trøndelag fylkeskommune* støtter en slik differensiering, ikke minst ut fra et rettferdighetshensyn. [...] Ulike krav til årstimetall for eksisterende toppidretts-gymnas har ført til en uheldig forskjellsbehandling av skolene. Departementet ønsker å klargjøre loven slik at alle toppidretts-gymnasene behandles likt. *Sør-Trøndelag fylkeskommune* støtter en slik klargjøring i loven.»

Kristiansand kommune, som også er positiv til den foreslåtte endringen, mener ordningen sikrer at elevene får en opplæring som er jevn god med den som gis i den offentlige skolen, samtidig som det gir skolene rom for egenart og mangfold. *Skolenes landsforbund* støtter også forslaget på tross av at de mener videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett burde vært ivaretatt innenfor den offentlige skolen.

Noen høringsinstanser, som i hovedsak støtter forslaget, har likevel kommentarer til enkelte elementer i forslaget. *Abelia – forum for friskoler* støtter høringsforslaget, men ønsker ikke at søker i søknaden om godkjenningen av toppidretts-gymnas må konkretisere hvilke idretter skolen skal gi opplæring i. *Abelia – forum for friskoler* uttaler blant annet:

«Vi anbefaler at man viderefører dagens ordning slik at skolene først må dokumentere hvilke idretter man ønsker å legge til rette for ved søknaden som særskilt driftstillatelse.»

WANG Toppidrett er positiv til forslaget og uttaler blant annet dette i sin høringsuttalelse:

«WANG Toppidrett støtter overordnet regjeringens forslag til ny friskolelov. [...]»

Toppidretts-gymnas er helt spesielle for Norge sammenlignet med andre land. De dekker en annen funksjon enn privatskoler som sådan, ettersom de gjør det mulig for idrettstalentene å fullføre utdanningen sin i kombinasjon med mye trening på høyeste nivå. [...]

WANG støtter forslaget om at toppidretts-gymnasene fritt kan velge mellom to modeller.»

Utdanningsdirektoratet støtter også høringsforslaget, og uttaler blant annet følgende:

«Utdanningsdirektoratet har ingen innvendinger til at toppidrett beholdes som grunnlag i § 2-1. Vi er enig med departementet at forskjellsbehandlingen av skoler med ulike krav til timetall som dagens system utløser er uheldig. En klargjøring som bidrar til større grad av likebehandling er derfor velkomment.

Først og fremst er det viktig at alle involverte har en forståelse av hva som ligger i kravet om at skolen skal legge særskilt til rette for toppidrettssatsing. [...] Hvordan skal vi vurdere behovet for skolen? [...]

Når skoler godkjent som toppidrettstilbud søker om driftstillatelse oppstår noen særskilte problemstillinger. For det første vet vi at fylkesmannsembetene synes det er krevende å ta stilling til toppidrettsskolenes anlegg. Normalt skal det foreligge ulike kommunale godkjenninger og dessuten gjør Fylkesmannen en vurdering av lokalenes egnethet som skole, jf. privatskoleloven § 2-4 første ledd. Både kommunale godkjenninger og egnethetsvurderingen er utfordrende å få til når en skole som enda ikke er i drift skisserer sine idrettsarenaer som enda ikke er tatt i bruk. Avhengig av type idrett vil det dessuten være vanskelig å få et anlegg godkjent etter forskrift om miljørettet helsevern for skoler og barnehager. Fylkesmannen opplever også at deres kompetanse stilles på prøve når de skal godkjenne mer uvanlige læringsarenaer som f.eks. rideanlegg, skibakker mv. For det andre er det utfordrende å

vurdere skolens samlede lærerkompetanse. Ofte ser vi at skolene forklarer at ulike personer knyttet til lokale idrettsmiljøer skal arbeide som elevenes lærere. Sjelden er det lagt ved noen kontrakter som bekrefter dette. Det hender dessuten at det kan være vanskelig å se at en person har kvalifikasjoner som trener med toppidrettskvaliteter, men i stedet bare som en vanlig trener. Ofte mangler også disse personene pedagogisk kompetanse noe som gjør at vi er usikre på hvordan skolen vil løse kravene om læreres formelle kompetanse og dessuten pedagogisk ledelse ved skolen. Vi opplever at dette er krevende for både oss, fylkesmannen og skolene.»

Flere høringsinstanser, blant dem *Norges Toppidrettsgymnas*, *Toppidrettsgymnas i Telemark* og *Haugesund Toppidrettsgymnas* viser til utfordringer knyttet til etableringen av to ulike modeller. Norges Toppidrettsgymnas uttrykker dette slik i sin høringsuttalelse:

«Dagens toppidrettsmodell har vært utviklet over en periode på 30 år og har vist seg velfungerende og har gitt svært gode resultater både sportslig og skolefaglig. [...]

Vi ønsker ikke at det skal etableres flere alternative modeller. Ulike modeller vil med all sannsynlighet gi tilbud med uønsket sprik i kvalitet. Dette vil gjøre det vanskelig for søkere å orientere seg i skoletilbudet. Det vil også bli vanskelig å differensiere tilskudd for ulike modeller. Flere modeller vil også skape åpenbare utfordringer vedrørende kvalitetssikring.»

Norges idrettsforbund (NIF) har enkelte synspunkter knyttet til tilskuddet for de ulike modellene, og uttaler blant annet følgende:

«Det er viktig at det finnes modell (-er) som gir elever som ønsker å kombinere en mål- og prestasjonsrettet satsing på en idrettskarriere på høyt nivå, mulighet til å oppnå både god idretts- og studiekompetanse. Med henvisning til høringsnotatets punkt 8.5, ser NIF ingen logikk i at modell 2 skal ha en lavere økonomisk tilskuddssats enn modell 1. Dette begrunner NIF med at de private videregående skoler, herunder NTG, har hatt betydelig historisk suksess både idrettslig- og utdanningsmessig på dette nivået, og har vært en foregangsinstusjon blant de private videregående skolene når det gjelder kombinasjonen toppidrett og

utdanning på videregående nivå. Dersom vi skal følge vanlig markedsøkonomisk tenkning, som i samfunnet for øvrig, så er det naturlig å honorere de som faktisk skaper gode resultater. Modell 2 har over tid vist at den faktisk gjør det.»

Noen høringsstanser peker i sin høringsuttalelse på at programfaget toppidrett 1, 2 og 3 bør endre navn til konkurranseidrett 1, 2 og 3. Haugesund Toppidrettsgymnas sier det i sin høringsuttalelse slik:

«Erfaring viser at begrepet toppidrett svært ofte misbrukes [...] og at begrepet har blitt betydelig utvannet etter innføringen av toppidrettsfaget i videregående skole. Vi vil derfor anbefale fagnavnet Konkurransaidrett, da dette er mer beskrivende for innholdet i gjeldende læreplan, noe som også er i tråd med uttalelser fra Olympiatoppen.»

Flere høringsinstanser har pekt på at det vil være behov for en overgangsordning. *Vestfold fylkeskommune* uttaler blant annet følgende:

«Vestfold fylkeskommune anbefaler departementet å ha en overgangsfase knyttet til forslaget om private skoler og toppidrettstilbud. Siden dette også vil medføre konsekvenser for allerede godkjent skoler og nye, vil det være fornuftig å gi ekstra tid til å omstille seg på en tilfredsstillende måte av hensyn til alle de som er involvert og blir berørt.»

7.4 Departementets vurderinger og forslag

Et klart flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om dette temaet, er positive til forslaget om at de private toppidrettsgymnasene kan godkjennes etter én av to ulike modeller. Se nærmere beskrivelse av modellene i boks 7.1 og 7.2 ovenfor. Departementet understreker at forslaget også gjelder for skoler som allerede er godkjent på grunnlag av særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett, jf. privatskoleloven § 2-1 annet ledd bokstav d.

I departementets høringsnotat heter det følgende:

«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 årstallet har betydning for tilskuddsberettiget elevtall og dermed hvor mye skolene får i stats-tilskudd 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.»

Departementet viser til vurderingene i høringsnotatet. Der uttales det at en 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 elevene kan kombinere toppidrett med skole og studier, og derved sikre et helhetlig trenings- og utdanningstilbud. Forslaget innebærer derfor 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 opplæringstilbud. Forslaget innebærer derfor at søker på søknadstidspunktet må dokumentere at det er opprettet nødvendig kontakt med lokale idrettslag.

Departementet vil videre fremheve at søker er ansvarlig for å legge frem de relevante opplysningene som de mener taler for deres sak på søknadstidspunktet. Godkjenningsmyndigheten har

et selvstendig ansvar for å vurdere om skolen tilfredsstiller de særskilte kravene loven stiller. Ved behov kan det i enkelte tilfeller være hensiktsmessig for Utdanningsdirektoratet å innhente en uttalelse fra f.eks. Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) før det fattes vedtak i saken.

Departementet vil understreke at søker ikke har 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.

Flere høringsinstanser, blant dem *Norges Toppidrettsgymnas*, *Toppidrettsgymnas i Telemark* og *Haugesund Toppidrettsgymnas* viser til utfordringer knyttet til etableringen av to ulike modeller. *Norges idrettsforbund* har kommentert at det ikke ser noen logikk i at modell 2 skal ha en lavere økonomisk tilskuddssats enn modell 1. Dette begrunner Norges idrettsforbund med at flere toppidrettsgymnas, herunder Norges Toppidrettsgymnas, har hatt betydelig historisk suksess både idrettslig- og utdanningsmessig, og har vært en foregangsinstusjon blant de private videregående skolene når det gjelder kombinasjonen toppidrett og utdanning på videregående nivå. Til dette vil departementet bemerke at det i forslaget er lagt vekt på å finne en balanse mellom økonomiske hensyn og andre viktige samfunns-hensyn, slik som hensynet til likebehandling og kontroll. Departementet vil understreke at forslaget vil bidra til et klarere og dermed mer effektivt regelverk.

Abelia – forum for friskoler peker i sin høringsuttalelse på at det vil være tilstrekkelig at skolene konkretiserer hvilke idretter skolen skal tilby ved søknad om driftstillatelse.

Til dette vil departementet bemerke at ved vurderingen av om en skole skal godkjennes, skal departementet vurdere en rekke forhold, herunder om det er behov for skolen. For å kunne vurdere behovet for skolen må departementet ha et tilstrekkelig vurderings- og beslutningsgrunnlag. Etter departementets syn er opplysning av hvilke idretter skolen skal tilby en nødvendig del av dette grunnlaget.

Hvorvidt det er behov for en skole, må også vurderes i lys av grunnlaget det søkes godkjenning etter. Departementet vil i denne sammenheng peke på at privatskoleloven gir grunnlag for etablering av toppidrettsgymnas, som er noe annet og noe mer enn et idrettsgymnas. Et toppidrettstilbud retter seg mot elever som vil kombinere videregående opplæring med idrett på et

høyt nivå. Toppidrettstilbudene skal gjøre det enklere å gjennomføre videregående opplæring samtidig som man satser på en idrett med sikte på å bli toppidrettsutøver. Toppidrettstilbudene retter seg derfor mot en mindre krets av idrettsutøvere. Det vil være vanskelig å tallfeste hvor mange toppidrettsplasser det er behov for, men det er etter departementets vurdering klart at det er et begrenset behov.

Bakgrunnen for at det i 2007 ble åpnet for å gi godkjenning til å drive videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett var at det den gang var en ujevn fordeling av slike tilbud, og det var et ønske om å legge til rette for toppidrettstilbud flere steder i landet. Etter departementets vurdering må det derfor ved søknad om godkjenning av nye skoler vurderes om det er geografiske hensyn som tilsier at det er behov for skolen.

Departementet vil ikke utelukke at det kan være behov for flere toppidrettsgymnas i samme geografisk området. Det bør derfor også vurderes om det er et behov for det konkrete tilbudet det søkes om. For at godkjenningsmyndigheten skal kunne gjøre en slik vurdering, må søkeren ha konkretisert hvilke idretter de vil tilby. Departementet understreker at det på søknadstidspunktet ikke stilles krav om at det er inngått kontrakter om leie av lokaler, trenerressurser eller lignende, men kun at søker oppgir hvilke idretter de skal legge til rette for.

Etter departementets vurdering er det rimelig å kreve at en søker vet hvilke idretter den skal legge til rette for når de søker om å etablere et toppidrettsgymnas.

Foruten å konkretisere hvilke idretter en skole vil tilby, er det opp til søker å sannsynliggjøre at det er et behov for det konkrete tilbudet det søkes om å etablere. Etter departementets vurdering bør det ikke kreves noen spesifikk dokumentasjon, men det må forventes at søker kan underbygge hvorfor de mener det er behov for det tilbudet de søker om å etablere. Departementet vil understreke at det ikke vil være tilstrekkelig at det er oversøking på eksisterende tilbud.

Departementet er opptatt av å legge til rette for toppidrettsgymnas som gir elevene både et opplæringstilbud og et idrettstilbud av høy kvalitet, og mener at dette best oppnås dersom etablering av toppidrettsgymnas er motivert ut fra elevenes behov for en særskilt tilrettelegging for toppidrett. Dersom det etableres toppidrettsgymnas som det ikke reelt er behov for, er det en risiko for at intensjonen med godkjenningsgrunnlaget ikke nås. Elevgrunnlaget vil da i liten grad bestå av

elever som faktisk er på et toppidrettsnivå eller som satser på idrett med dette som siktemål. Et for stort antall toppidrettsgymnas vil også gjøre det vanskeligere for skolene å rekruttere trenerressurser på et nivå som er nødvendig for at skolene skal være egnet som et særskilt tilrettelagt tilbud for fremtidens toppidrettsutøvere.

Før et toppidrettsgymnas kan få driftstillatelse stilles det krav til at skolen skal ha et godkjent skoleanlegg. Skolen må også 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.

Utdanningsdirektoratet har uttrykt bekymring for at forslaget ikke løser de problemstillinger som oppstår når godkjente toppidrettsgymnas søker om driftstillatelse.

Utdanningsdirektoratet viser i sin uttalelse til at det er krevende å vurdere skolens idrettsanlegg og trenerkompetanse.

Etter departementets vurdering er det avgjørende at en skole har egnede lokaler og trenerkompetanse på et tilstrekkelig høyt nivå for at den skal kunne legge til rette for at elevene kan gjennomføre videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett. Det er skolene som må dokumentere at disse kravene er tilfredsstillt i forbindelse med at det søkes om driftstillatelse.

Når Utdanningsdirektoratet skal vurdere om vilkårene for driftstillatelse er oppfylt, må direktoratet ta utgangspunkt i den dokumentasjon skolene fremlegger. Dersom direktoratet opplever at det er krevende å vurdere om en skole oppfyller kravene til særskilt tilrettelegging, for eksempel trenerkompetanse, kan direktoratet skaffe et bredere beslutningsgrunnlag for eksempel ved å innhente uttalelser fra Norges idrettsforbund, Olympiatoppen eller det aktuelle særforbundet. Det samme kan Fylkesmannen. Skolene må dokumentere ulike kommunale godkjenninger av sine anlegg. Dersom Fylkesmannen har behov for idrettsfaglige vurderinger i forbindelse med godkjenning av skoleanlegg kan også disse innhente uttalelser fra aktuelle fagorganer.

Utdanningsdirektoratet stiller også i sitt høringssvar spørsmål om hva som ligger i kravet om at skolen skal legge særskilt til rette for toppidrettssatsing. Departementet forutsetter at den særskilte tilretteleggingen blant annet er synlig gjennom organiseringen av skolehverdagen, skole- og treningsanlegg og spisskompetanse innenfor idretten(e) skolen tilbyr. Søkere må blant annet konkretisere hvilke idretter skolen skal tilby, og dokumentere at det er etablert kon-

takt med relevante lokale idrettslag. Departementet ønsker også å peke på at søknaden binder skolene, og at evt. andre idretter enn det som kom frem av søknaden innebærer en endring det må søkes om ny godkjenning for. Departementet ønsker også å presisere at skolen tydelig må beskrive hva den særskilte tilretteleggingen gjennom organiseringen av skolehverdagen, skole- og treningsanlegg og spisskompetanse innenfor idretten(e) skolen innebærer i skolens daglige virke.

Noen høringsstanser peker i sin høringsuttalelse på at IDR3001/2/3 Programfag toppidrett bør endre navn til IDR3001/2/3 Programfag konkurranseidrett. Departementet vil vise til at opplæringen i programfaget toppidrett gir kunnskap om hva det innebærer å være toppidrettsutøver og kan således bidra til at Norge får bevisste idrettsutøvere som kan oppnå gode resultater både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Programfaget toppidrett tilbys både i offentlige videregående skoler og skoler godkjent etter privatskoleloven § 2-1 annet ledd bokstav d.

Kunnskapsdepartementet fastsetter og reviderer læreplanene i grunnskolen og i de gjennomgående læreplanene (fellesfagene) i videregående skole. Utdanningsdirektoratet utvikler, fastsetter og reviderer læreplaner for programfagene i videregående opplæring etter delegert myndighet fra departementet.

Departementet har forståelse for det synet som en del høringsinstanser har gitt uttrykk for på dette punktet, men understreker likevel at læreplanen for programfag toppidrett, som ble fastsatt i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet, nå er godt innarbeidet og kjent av både elever, lærere og rådgivere i skolen. Departementet tror derfor ikke at navnet på programfaget fører til at elever velger utdanningen på svik-

tende grunnlag. Departementet ser det derfor ikke som formålstjenelig å endre navnet på IDR3001/2/3 Programfag toppidrett til IDR3001/2/3 Programfag konkurranseidrett.

Høringsforslaget legger opp til at lovendringen skal gjelde fra 1. august 2015. For de eksisterende toppidrettsgymnasene foreslår departementet en overgangsperiode på fem år som begynner å løpe fra 1. august 2015, slik at toppidrettsgymnasene får tid til å omstille seg til nytt regelverk. Departementet legger derfor opp til at denne bestemmelsen trer i kraft 1. august 2020 for eksisterende skoler.

På bakgrunn av ovenstående vurdering foreslår departementet, i samsvar med høringsutkastet, at de frittstående toppidrettsgymnasene kan godkjennes etter en av to ulike modeller. Se nærmere beskrivelse av modellene i boks 7.1 og 7.2 ovenfor. Toppidrettsgymnasene bestemmer selv hvilken modell de ønsker å være godkjent for. Det foreslås at dette reguleres ved nytt tredje ledd i privatskoleloven § 2-1.

Departementet foreslår videre nytt tredje ledd i privatskoleloven § 8-1, som innebærer at skoler som tidligere er godkjent på grunnlag av særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett, jf. § 2-1 annet ledd bokstav d, også må organisere opplæringen i samsvar med kravene i nytt tredje ledd i § 2-1. For at en skole som i dag ikke tilbyr totalt 2943 timer, skal kunne få tilskudd etter satser for utdanningsprogram for idrettsfag på Vg1, Vg2 og Vg3, må skolen innen utløp av en overgangsperiode, ha ny godkjenning i samsvar med modell 1. Departementet foreslår en overgangsperiode på fem år som begynner å løpe fra 1. august 2015.

Lovforslagene forutsetter at § 2A-4 i forskrift til privatskoleloven endres.

8 Krav til læreplaner og elevvurdering

8.1 Bakgrunnen for forslaget

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.

8.2 Gjeldende rett

I privatskoleloven er kravene til innhold og vurdering regulert i § 2-3. Av første ledd fremgår det at:

«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 kravet om at opplæringen skal være «jamgod», innebærer blant annet at departementet skal godkjenne alle deler av skolens læreplanverk.

I henhold til privatskoleloven § 2-3 annet 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 kapittel 2A. Av § 2A-1 følger det 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. Av forskriften §§ 2A-2 og 2A-3 er det fastsatt egne krav til læreplaner ved skoler godkjent på religiøst grunnlag og på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning.

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 annet ledd og øke totaltimetallet. At skolene har undervisningsfrihet følger direkte av § 2-3 første ledd fjerde punktum.

8.3 Høringen

8.3.1 Høringsforslaget

I høringsbrevet foreslo departementet å videreføre § 2-3 i privatskoleloven og kravet om jevn god opplæring. Departementet viste til at et krav om jevn god opplæring ikke innebærer at skolene må

ha læreplaner som er identiske med de som blir brukt i den offentlige skolen:

«Departementet vil [...] 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.»

Departementet foreslo også å gi godkjente friskoler ytterligere spillerom hva gjelder fag- og time-sammensetning:

«I tillegg ser departementet det som hensiktsmessig å åpne for at skoler godkjent etter loven får frigitt timer til å styrke sitt grunnlag, og foreslår derfor å åpne for at timene til valgfag på ungdomstrinnet kan benyttes til egne fag. [...] 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.»

Når det gjelder internasjonale skoler som gir opplæring etter læreplaner utarbeidet av International Baccalaureate Organization (IBO), foreslo departementet å åpne for at disse kan godkjennes og få tilskudd til å gi opplæring i tråd med IBOs foretrukne modell med et ellefte år på grunnskolenivå.

I høringsbrevet ba departementet også særlig om høringsinstansenes synspunkter på om godkjente friskoler som tilbyr yrkesfaglig opplæring bør kunne tilby Vg3 i skole og opplæring etter alternative gjennomføringsmodeller.

8.3.2 Høringsinstansenes syn

8.3.2.1 Kravet om jevngod opplæring

Et klart flertall av høringsinstansene støtter eller har ingen kommentarer til forslaget om å videreføre § 2-3 i privatskoleloven og kravet om jevngod opplæring. Blant de som er positive til forslaget er *Abelia – forum for friskoler*, *Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)*, *Steinerskoleforbundet*, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* og *Elevorganisasjonen*.

Noen av høringsinstansene stiller spørsmål ved omtalen av adgangen til å omdisponere timer mellom fag i tråd med forskrift til privatskoleloven § 2A-1 annet ledd. Blant disse er *Kristne Friskolers Forbund (KFF)* som uttaler:

«Det er en uklarhet i forslagens omtale av muligheten for fleksibilitet i fag- og timefordelingen. Det kan se ut som at de 5 % som nevnes i nåværende forskrift § 2A-1 også skal være grensen i § 2A-2.»

Også *Norsk Montessoriforbund* har kommentert omtalen av § 2A-1 i forskriften:

«Norsk Montessoriforbund er tilfreds med departementets syn om at skoler som er godkjent som et alternativ bør gis ytterligere spillerom sammenlignet med dagens praksis. Departementet presiserer innledningsvis under dette punktet i høringsnotatet at alternative skoler må gis mulighet til å utvikle sin egenart og til å organisere virksomheten på en annen måte enn den offentlige skolen. Men på side 22 i høringsnotatet viser departementet likevel at en mekanistisk telleideologi i skolens fag- og timefordeling også skal gjelde for friskoler med alternativ pedagogikk.»

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om å åpne for at timene til valgfag på ungdomstrinnet kan benyttes til egne fag, støtter forslaget. Blant disse er *Elevorganisasjonen*, *Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)* og *Skolenes landsforbund*.

Blant de som er negative til dette forslaget er *Utdanningsforbundet*, som uttaler:

«Utdanningsforbundet meiner at det er tilstrekkeleg fleksibilitet og handlingsrom i dagens lov til at skulane kan utvikle sin faglege profil. Vi meiner at kravet til kvalitativ jamgod opplæring vanskeleg kan oppfyllest dersom timane i valfag vert nytta til andre fag. Vi meiner elles at framlegget vil vere eit sterkt signal om at valfaga er uviktige fag som kan nyttast som saldering for andre omsyn. Utdanningsforbundet støttar ikkje framlegget til lovendring.»

Også *Utdanningsdirektoratet* gir uttrykk for at det er uklart hvordan et fag vil vurderes som jevngodt når det skal erstatte valgfag:

«Allerede i dag er det åpnet for at andre fag kan godkjennes til erstatning for valgfag. Dette kan

bli godkjent etter en konkret vurdering av om det andre faget tar vare på intensjonene og formålet med valgfaget. Valgfag har tydelige formål som tverrfaglighet, å gi elevene valgmuligheter og at faget skal være praktisk rettet. Valgfagene skolene kan velge å tilby i dag er dessuten utformet ved hjelp av innslag fra andre fag, og er ment til å styrke opplæringen i andre fag. Vi savner en tydeligere beskjed om friskoler som ønsker å styrke sitt grunnlag ved å tilby andre fag enn valgfag, likevel skal ivareta intensjonen med valgfagene.»

Utdanningsdirektoratet viser også til at skolens læreplanverk og fag- og timefordeling står sentralt for skoler som søker godkjenning som profilskole. Direktoratet viser til at skoler som søker godkjenning etter dette grunnlaget aktivt må benytte læreplanverket for å vise sin profil, ellers er det en fare for at godkjenningsinstituttet undergraves. Utdanningsdirektoratet uttrykker det slik:

«For skoler som ønsker å være annerledes i innhold ved å styrke et bestemt fag/emne, må dette gå lenger og utover handlingsrommet som finnes i dag. Vi må kunne forvente at søkere kan vise sin faglige profil ved faktisk å styrke det bestemte emnet. Dette kan blant annet skje enten ved å endre på fag- og timefordelingen, bytte ut valgfag eller programfag med eget «profilfag» eller tilby eget «profilfag» utover normal fag- og timefordeling etter Kunnskapsløftet.»

8.3.2.2 Ellevte grunnskoleår i IB-skoler

Et klart flertall av høringsinstansene støtter forslaget om å åpne for at internasjonale skoler kan godkjennes og få tilskudd til å gi opplæring i tråd med IBOs foretrukne modell. Flere høringsinstanser uttrykker imidlertid et ønske om at det ellevte skoleåret etter IBOs læreplaner skal godkjennes som et tilbud på videregående skoles nivå. Blant disse er *Abelia – forum for friskoler* som uttaler:

«Forum for Friskoler er positive til at departementet åpner for å legge til rette for IB's foretrukne modell. Vi er imidlertid av den oppfatning at det 11. skoleåret er et undervisningsår på videregående nivå på linje med Vg1 og ikke et grunnskoleår.

Elevene er kunnskapsmessig på samme nivå som Vg1-elevene. Elevene som tar dette året vil normalt videreføre en IB-utdanning med et toårig Diploma på en norsk eller uten-

landsk IB-skole. Dersom det 11. skoleåret er i grunnskolen vil de formelt sett ikke kvalifisere til Diploma Programmet (Vg2) selv om opplæringen er tilrettelagt nettopp for dette. Disse elevene risikerer da å måtte ta Vg1 (Kunnskapsløftet) før de kvalifiserer til Vg2 (Diploma Programmet). For disse elevene, som regelen er tilrettelagt for, blir det å gå gjennom det samme skoleåret to ganger.»

Også *Utdanningsforbundet* og *Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannende (Unio)* mener det ellevte året bør legges på videregående skoles nivå. *Unio* uttaler:

«Unio er kritisk til framlegget og støtter ikkje ei lovendring. Dersom vi ønskjer at alle elevar skal ha lik rett til å søkje IB-tilbod, bør det førebuaande året vere eit tilbod på Vg1 i vidaregåande opplæring. Det er berre eit fåtall kommunar som vil ha høve til tilby eit ellevte år etter IBO sin modell. Dersom privatskular på grunnskolenivå får godkjenning for eit ellevte år, vil dette svekke mulegheita for tilsvarande tilbod på Vg1. Det inneber i så fall at søkjarar frå dei fleste kommunane i eit fylke ikkje vil kunne søkje IB-linje fordi dei ikkje har tilbod om det ellevte året.»

8.3.2.3 Særlig om innhold i skoler som er godkjent for å gi videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram

Et klart flertall av høringsinstansene som har uttalt seg til forslaget, er positive til at det åpnes for at friskoler kan tilby opplæring etter alternative gjennomføringsmodeller og på denne måten legge til rette for økt kobling mellom skole og arbeidsliv. Blant disse er *Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)*, *Elevorganisasjonen*, *Faglig råd for design og håndverk*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *Arbeidsgiverforeningen Spekter*, *NHO*, *Nord-Trøndelag fylkeskommune*, *Vestfold fylkeskommune* og *Akershus fylkeskommune*. *Virke* uttaler at de har stor tro på en opplæring basert på veksling mellom skole og bedrift:

«I vekslingsmodellen ligger muligheten for bedre å utnytte de ulike kvalitetene som ligger i arbeidsplassen og skolen som læringsarenaer gjennom hele utdanningsløpet. Vi mener en slik modell også kan styrke relevansen i utdanningen både sett fra elevens, skolens og arbeidslivets perspektiv. Eleven vil tidlig kunne se sammenhengen mellom læring og yrkes-

identitet, og skolen og arbeidslivet får en bedre plattform for hospiteringsordninger. En vellykket vekslingsmodell tror vi utvikles best ved at læringsutbyttet reflekterer både utdannings-systemets bredde i sin kompetansenkning og internopplæringens dybde og relevans i forhold til funksjoner i arbeidslivet. Muligheten for å kunne tilby gode modeller er viktig for både friskoler og offentlige skoler.»

Telemark fylkeskommune går imot forslaget om at videregående opplæring i yrkesfag skal bli et nytt godkjenningsgrunnlag, men uttaler at dersom det likevel åpnes for yrkesfaglige friskoler bør også disse kunne tilby opplæring etter alternative gjennomføringsmodeller:

«Hvis det åpnes for yrkesfaglige friskoler, mener Telemark fylkeskommune at disse også under visse betingelser kan tilby lærekontrakter og opplæringskontrakter som følger en annen organisering enn den opplæringsordningen som er fastsatt for Kunnskapsløftet (vekslingsmodeller). Dette forutsetter at friskolene får plikt til å gi opplæring i teorifag som elevene skal ha i kombinasjon med opplæring i bedrift. Elever ved friskoler som følger ulike vekslingsmodeller må ha rett til en komplett opplæring ved den aktuelle friskolen som fører fram til full kompetanse eller grunnkompetanse.»

Flere av høringsinstansene peker på utfordringer ved at frittstående skoler tilbyr alternative opplæringsløp. *Akershus fylkeskommune*, *Sør-Trøndelag fylkeskommune* og *Vestfold fylkeskommune* er blant høringsinstansene som påpeker at alternative opplæringsmodeller byr på utfordringer for den offentlige skolen som skal ta i mot eleven som av ulike årsaker ikke fullfører det alternative løpet. *Spekter* er positive til at det åpnes for at frittstående skoler kan tilby alternative opplæringsmodeller, men av hensyn til elevene oppfordres det til varsomhet med slik eksperimentering.

Østfold fylkeskommune, *Aust-Agder fylkeskommune*, *LO*, *Utdanningsforbundet* og *Skolenes landsforbund* er blant høringsinstansene som er negative til alternative gjennomføringsmodeller i frittstående skoler. Utdanningsforbundet uttaler at det ikke er behov for en slik adgang, all den tid det er fullt mulig å gjennomføre i den offentlige skolen.

32 av høringsinstansene har kommentert spørsmålet om det bør åpnes for at frittstående skoler kan tilby Vg3 i skole. 22 av høringsinstansene er positive til en slik adgang, mens fem går imot. Blant de som er positive til forslaget er

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), *NHO*, *Virke*, *NFFL*, seks fylkeskommuner og *Oslo kommune*.

Flere av høringsinstansene gir uttrykk for at det er riktig og viktig at også frittstående skoler tar et ansvar for de av sine elever som ikke får tilbud om læreplass etter Vg2. Flertallet av høringsinstansene er likevel opptatt av at Vg3 i skole er en sekundær løsning, og at opplæring i bedrift fremdeles skal være hovedmålet for elever i yrkesfaglige utdanningsprogram. *Faglig råd for design og håndverk* uttrykker det slik:

«FRDH ser det som positivt at det gis mulighet for å opprette Vg3 tilbud i skole som et alternativ til lærlingordningen i bedrift. Men rådet anser dette som en sekundær løsning og fastholder at den beste faglige opplæringen finner sted i bedrift.»

Flere av høringsinstansene tar til orde for at frittstående skoler bør ha en plikt til å tilby Vg3 i skole for elevene som ikke får tilbud om læreplass. Blant disse er Oslo kommune, fire fylkeskommuner og YS. YS uttaler blant annet:

«Dessverre er realitetene slik at det er vanskelig å få til et system der det er fullt samsvar mellom tilgang på læreplasser og søkere til læreplass. Det vil derfor være behov for et alternativt opplæringstilbud for ungdommer som har gjennomført Vg2 og som ikke får læreplass. Når dette gjelder ungdom som gjennomfører Vg2 på en friskole, er det etter vårt syn rimelig at det er friskolen som også tar ansvar for at ungdommen få fullført utdanningen som ligger i retten til videregående opplæring, og at dette ansvaret ikke tilbakeføres til den offentlige skolen.»

Noen av høringsinstansene viser også til at selv om det åpnes for at frittstående skoler kan tilby Vg3 i skole, vil tilbudet kun være aktuelt for et begrenset antall elever. *Utdanningsdirektoratet* uttaler blant annet:

«I perioden 2008–2013 var det i snitt 22 460 elever som årlig gikk opp til fag- eller svenneprøven etter endt opplæring i bedrift. Det var i snitt 535 elever årlig som gikk opp til fag- eller svenneprøve etter endt opplæring i skole i samme periode. Av de som gikk opp til fag- eller svennebrev, var andelen som hadde avsluttet opplæring i skole i snitt bare 2,3 prosent.[...] Tallene viser at det samlet sett var et

fåfall elever på landsbasis. Selv om antallet kan bli høyere dersom det kommer til nye yrkesfaglige skoler, må vi kunne anta at det fortsatt vil være et relativt beskjedent antall elever som vil bli berørt av problemstillingen.»

Skolens landsforbund, Utdanningsforbundet og Utdanningsdirektoratet er blant høringsinstansene som mener frittstående skoler ikke bør få adgang til å tilby Vg3 i skole. Disse høringsinstansene stiller spørsmål ved behovet for et slikt tilbud i privat regi i tillegg til det offentlige tilbudet og er kritiske til at Vg3 i skole blir en forretningsmodell. Utdanningsdirektoratet viser blant annet til at det er naturlig at en skole vil ønske å fylle opp tilbudet med så mange elever at tilbudet kan forsvares økonomisk, og at det derfor er en fare for at skolen kan påvirke elevene til ikke aktivt nok å søke læreplass.

Kun et fåtall av høringsinstansene har gitt uttrykk for at det er andre hensyn som gjør seg gjeldende for skoler som tilbyr opplæring i små og verneverdige håndverksfag og en eventuell adgang til å tilby Vg3 i skole. Et knapt flertall av høringsinstansene gir uttrykk for å være mer positive til en slik adgang for skoler som gir opplæring i små og verneverdige håndverksfag. Blant disse er Spekter, Telemark fylkeskommune og Østfold fylkeskommune.

Utdanningsdirektoratet uttaler at Vg3 i skole er problematisk i små og verneverdige håndverksfag og viser til at selv om det er argumenter både for og mot at denne typen skoler skal kunne tilby Vg3 i skole, vil dette undergrave deler av den vurderingen som ble gjort for å godkjenne at fagene i det hele tatt anses som små og verneverdige. Videre uttaler Utdanningsdirektoratet:

«Mangel på læreplasser kan indikere et manglende behov for nye utøvere. Kjennetegnet på et lite og verneverdige håndverksfag er nettopp at det er begrenset med lærlingplasser og lite behov for utøvere. Godkjenning av Vg3 i skole kan føre til at det tas inn flere elever enn det er behov for. [...]

Selv om det her dreier seg om en liten elevgruppe, mener vi at hensynet til tilgangen til og behovet for læreplasser må veie særlig tungt i disse sakene. Disse håndverkstradisjonene bygger på helt spesielle ferdigheter, og praksis i disse står helt sentralt. Manglende praksis fra en lærebedrift kan neppe fullt ut avhjelpes gjennom Vg3 i skole. På bakgrunn av dette mener vi at det ikke bør tas inn elever der det er et manglende behov, og at heller ikke for disse skolene bør åpnes opp for Vg3 i skole.»

8.4 Departementets vurderinger og forslag

8.4.1 Generelt

Fra enkelte hold har det blitt stilt spørsmål vedrørende adgangen til å omdisponere timer mellom fag i tråd med forskrift til privatskoleloven § 2A-1 annet ledd. Departementet foreslo i høringen å videreføre § 2-3 i privatskoleloven. Muligheten til å få godkjent egne læreplaner og egen fag- og timefordeling er ikke foreslått innskrenket. Departementet presiserer at skoler godkjent på religiøst grunnlag og skoler godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning med hjemmel i forskriften §§ 2A-2 og 2A-3 kan flytte timer mellom fag. Det er ikke forskriftsfestet hvor mange timer som kan flyttes fra et fag til et annet. Det er ikke foreslått endringer på dette punktet.

Departementet foreslo i høringen å åpne for at timene til valgfag kan benyttes til egne fag. Noen av høringsinstansene har stilt spørsmål ved i hvilken grad forslaget harmonerer med en videreføring av kravet om jevn god opplæring. Selv om et flertall av høringsinstansene var positive til forslaget, har departementet forståelse for motargumentene. Særlig sentralt står ivaretagelse av formålet med valgfagene; tverrfaglighet og valgmulighet, som igjen skal bidra til økt motivasjon og læring. Disse momentene vil ikke fullt ut bli ivaretatt dersom det åpnes for en fri bruk av timene til valgfag. Departementet vil derfor ikke åpne for en permanent adgang til å dispensere fra § 2A-10 i forskrift til privatskoleloven om krav om valgfag på ungdomstrinnet. Departementet understreker at frittstående skoler likevel vil ha et handlingsrom gjennom muligheten til å utvikle egne valgfag, der formålene med valgfagene er ivaretatt.

8.4.2 Særlig om opplæring i samisk

Opplæringen i friskoler skal være på norsk eller samisk, jf. § 2-1. Dette innebærer at elever vil ha rett til opplæring i og på samisk i frittstående skoler dersom skolen har fått godkjenning for dette tilbudet.

Departementet foreslo i høringen å videreføre § 2-3 i dagens lov om krav til innhold og vurdering. Av bestemmelsens første ledd fremgår at skolene skal drive virksomheten sin etter læreplaner godkjent av departementet, og at skolene enten skal følge den læreplanen som gjelder for offentlige skoler eller læreplaner som på annen måte sikrer eleven jevn god opplæring. *Sametinget*

har i sin høringsuttalelse bedt om at det inntas i loven at Sametinget er godkjenningsmyndighet for samisk innhold i læreplaner og for læreplaner i samisk.

Departementet viser til at det er Sametinget som fastsetter læreplaner for opplæring i samisk, jf. opplæringsloven § 6-4 annet ledd. Det er også Sametinget som fastsetter det nærmere innholdet i opplæringen om den samiske folkegruppen med mer i tilknytning til de ulike fagområdene i de offentlige læreplanene, jf. opplæringsloven § 6-4 første ledd. På denne bakgrunn vil det etter departementets vurdering være naturlig at en søknad om godkjenning av alternative læreplaner for opplæring i samisk forelegges Sametinget for vurdering. Departementet vil for øvrig peke på at innholdet om den samiske folkegruppen og språket, kulturen og samfunnslivet til denne folkegruppen er en del av de fastsatte forskrifter om læreplaner som gjelder for den offentlige skolen, og som opplæringen i frittstående skoler etter § 2-3 skal være jevngod med.

Utover det ovennevnte er det i proposisjonen ikke fremmet forslag som berører samiske interesser direkte, og departementet har derfor ikke funnet grunnlag for konsultasjon med Sametinget.

8.4.3 Ellevte grunnskoleår i IB-skoler

Flere av høringsinstansene har gitt uttrykk for at et ellevte år etter IBOs læreplaner bør godkjennes som et tilbud på videregående nivå, tilsvarende Vg1. For videregående opplæring innebærer kravet om jevngod opplæring blant annet at skolen som utgangspunkt skal følge den tilbudsstrukturen som er fastsatt for den offentlig videregående skolen. Dette er regulert i forskrift til privatskoleloven § 2A-1, som er foreslått videreført. Dette innebærer at det som utgangspunkt ikke vil være adgang til å få godkjent tilbud som for eksempel Vg3 i skole over to år eller tilbud som ikke leder til studie- og/eller yrkeskompetanse. Departementet bemerker at det ellevte året etter IBOs læreplaner for Middle Year 5 (MY5) ikke i seg selv gir en form for sluttkompetanse. Ved opptak til høyere utdanning vil Samordna opptak ikke ta resultater fra IBs Middle Year Programme med i betraktning, uavhengig av om resultatene er oppnådd på grunnskole- eller videregående skoles nivå. Etter departementets syn medfører dette at læreplanen for MY5 avviker betydelig fra den offentlige tilbudsstrukturen, og det er departementets vurdering at MY5 ikke er en relevant læreplan for videregående skoles nivå. Departementet fremholder derfor vurderingen av at en

åpning for godkjenning av MY5 skal gjelde for et ellevte år på grunnskolenivå.

Noen av høringsinstansene har påpekt at dersom det ellevte året legges til grunnskolenivå vil dette kunne medføre at søkere fra de fleste kommunene i et fylke, ikke vil kunne søke IB-linje fordi de ikke har tilbud om det ellevte året. Departementet viser til at det i dag er flere ulike IB-tilbud i Norge, både i offentlig og privat regi. Det er flere skoler som er godkjent etter privatskoleloven som tilbyr tiårig opplæring etter BOs læreplaner på grunnskolenivå, hvor deler av MY5 er inkludert. På videregående nivå er det flere skoler, både offentlige og private, som tilbyr Vg1 studiespesialiserende i henhold til Kunnskapsløftet som et «pre diploma year» for elever som ikke har fulgt IB-opplæring på grunnskolenivå men som ønsker å gå videre til IBs diploma program. Departementet ser at det er noen utfordringer knyttet til inntak av elever til IB-tilbud, som ikke er direkte regulert verken for offentlige eller private tilbud. Departementet viser til punkt 8.2.6.1 i Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) *Om lov om endringer i friskolelova*, hvor det blant annet fremgår at:

«Flere fylkeskommuner tilbyr videregående opplæring i henhold til læreplaner utarbeidet av IBO. Slik departementet ser det er ikke opplæringsloven i seg selv til hinder for at fylkeskommunene tilbyr IB, men IB er ikke formelt en del av den offentlige tilbudsstrukturen, jf. forskrift til opplæringsloven § 1–3. Departementet mener at det er positivt at også fylkeskommunene har et internasjonalt tilbud på videregående skoles nivå, og vil derfor vurdere hvordan dette tilbudet kan forskriftsfestes på en hensiktsmessig måte.»

Når det gjelder regulering av inntak til IBs diploma program i privat regi, viser departementet til kapittel 10 i proposisjonen hvor det er foreslått innført en forskriftshjemmel for å gi nærmere regler om inntak til videregående opplæring ved skoler godkjent etter loven. Det vil kunne være aktuelt å forskriftsfeste nærmere regler om inntak til IB-tilbud.

8.4.4 Særlig om innhold i skoler som er godkjent for å gi videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram

Kravet om jevngod opplæring og kravet om at videregående opplæring normalt skal følge den til-

budsstrukturen som gjelder for offentlige skoler, er etter departementets vurdering ikke til hinder for at friskoler kan tilby yrkesfaglig opplæring som er innrettet på en annen måte enn 2+2-modellen.

Alternative opplæringsmodeller forutsetter at det etableres forpliktende avtaler mellom arbeidsliv og skoleeier, og gjennomføring er avhengig av at arbeidsgivere stiller nødvendige læreplasser til disposisjon. Dette kan gjøre det utfordrende for frittstående skoler å etablere slike løp. Departementet viser til at elever som søker seg inn til slike tilbud ved frittstående skoler, på inntakstidspunktet ikke vil ha rett til inntak til et offentlig tilbud, jf. forskrift til opplæringsloven § 6-8. Det er derfor avgjørende at skoler som ønsker å gi et slikt tilbud allerede på søknadstidspunktet synliggjør hvordan dette skal ivaretas og gjennomføres, herunder hvordan opplæringen skal gjennomføres dersom det ikke er mulig å inngå lærekontrakt eller opplæringskontrakt.

Flere av høringsinstansene har pekt på utfordringer ved alternative opplæringsmodeller, særlig med tanke på overgang til ordinært løp eller ved omvalg til nytt utdanningsprogram eller programområde. Departementet har forståelse for bekymringene på dette punktet, men viser samtidig til at det også er flere ulike tilbud om alternative opplæringsmodeller i fylkeskommunens regi i dag. Departementet viser for øvrig til at ungdom tar et aktivt valg ved valg av videregående opplæring, og at det må tilligge den enkelte tilbyder et ansvar for å tydeliggjøre for søkerne konsekvensene av å velge opplæring som er innrettet på en annen måte enn hovedmodellen.

Hovedmodellen for yrkesfaglige utdanningsprogram er at opplæringen sluttføres i praksis, og Vg3 i skole er derfor ikke en del av tilbudsstrukturen i offentlig videregående skole. Opplæring i bedrift skal fremdeles være hovedregelen, men departementet ser det likevel som hensiktsmessig å åpne for at frittstående skoler kan få godkjenning for å tilby Vg3 i skole. Dette vil blant annet åpne for større fleksibilitet for skoler som vil tilby opplæring som er innrettet på en annen måte enn 2+2-modellen. En slik adgang vil også i større grad ta høyde for svingninger i arbeidsmarkedet, og vil kunne avhjelpe belastningen på fylkeskommunen.

Flere av høringsinstansene har tatt til orde for at friskoler som tilbyr yrkesfaglig opplæring bør ha en plikt til å tilby Vg3 i skole for sine elever som ikke får tilbud om læreplass. Departementet ser flere fordeler med at frittstående skoler, på lik linje med fylkeskommunen, har et ansvar for at deres elever oppnår full kompetanse. Det er likevel klart at en slik plikt vil være inngripende for godkjente friskoler, og derfor vil kreve nærmere utredning og offentlig høring. Etter departementets vurdering vil fylkeskommunen ha ansvaret for å tilby opplæring for elever som ikke får læreplass etter Vg2, også for elever som har tatt opplæringen ved en frittstående skole.

På denne bakgrunn og i samsvar med høringsforslaget, legger departementet frem forslag om videreføring av § 2-3 i privatskoleloven. I samsvar med høringsforslaget legger departementet også frem forslag om at skoler kan få godkjent Vg3 i skole.

9 Kompetansekrav for undervisningspersonalet

9.1 Bakgrunnen for forslaget

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 annet ledd om krav til grunnlag. Privatskoleloven gir i dag ikke hjemmel til å gi forskrifter om slike kompetansekrav som kommer i tillegg til de alminnelige kompetansekravene for tilsetning og undervisning.

9.2 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 tilsetning på vilkår gjelder tilsvarende for private skoler.

Av privatskoleloven § 4-2 fjerde ledd følger det at departementet kan godkjenne alternative kompetansekrav for tilsetning ved skoler som er godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning. I dag er det godkjent alternative kompetansekrav for tilsetning ved steinerskoler.

Forskrift til privatskoleloven § 8A-1 fastsetter at det kan godkjennes alternative kompetansekrav for undervisning ved skoler som er godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning.

Departementet har godkjent alternative kompetansekrav for steinerskoler.

Ved tilsetning 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 tilsetning.

I tillegg til kravene i § 4-2 har det siden privatskoleloven av 1985 trådte i kraft også blitt stilt krav om tilstrekkelig spesialkompetanse for undervisningspersonale i skoler godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning. Kravet gjelder ikke for tilsetning av eller for undervisning utført av den enkelte lærer, men er et krav til virksomheten. Kravet følger i dag av § 2-1 annet ledd om krav til grunnlag. Det er gitt retningslinjer om det nærmere innholdet i kravet til spesialkompetanse.

For skoler som er godkjent for å tilby videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett, jf. privatskoleloven § 2-1 annet ledd bokstav d gjelder det i tillegg et krav om spisskompetanse innenfor den idretten eller de idretter skolen tilbyr. Kravet om spisskompetanse er et krav til virksomheten som helhet, ikke til den enkelte lærer som skal ansettes.

9.3 Høringen

9.3.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget foreslo departementet å videreføre § 4-2 første, annet og tredje ledd i dagens privatskolelov, samt å videreføre adgangen til å godkjenne alternative kompetansekrav:

«Når det gjelder kompetansekravene for tilsetning 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.

[...]

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.»

Når det gjelder krav om tilleggskompetanse og unntak fra krav om undervisningskompetanse, foreslo departementet å innføre hjemmel om å forskriftsfeste dagens krav og unntak:

«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.»

Departementet foreslo også å oppheve § 4-2 fjerde ledd annet og tredje punktum i dagens privatskolelov:

«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.»

9.3.2 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av høringsinstansene støtter eller har ikke merknader til departementets forslag knyttet til kompetansekrav for undervisningspersonalet. Blant disse er *Skolenes landsforbund*, *Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannende (Unio)*, *Utdanningsforbundet*, *Steinerskoleforbundet*, *Norsk Montessoriforbund*, *Eleveorganisasjonen*, *Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)* og *Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)*.

Til forslaget om å åpne for at flere skoler enn de som er godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning kan få godkjent alternative kompetansekrav, uttaler *Utdanningsdirektoratet* at:

«Når en skole søker om godkjenning må behovet for kompetanse vurderes konkret opp mot skolens grunnlag. I de tilfeller grunnlaget hviler på en egen læreplan vil vurderingen av personalets kompetanse naturlig følge dette. Vi har derfor ingen innvendinger mot at det åpnes for at flere skoler enn de som er godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning kan få godkjent alternative kompetansekrav. Vi anser dette som en naturlig følge av at det åpnes for flere grunnlag.»

Norsk Montessoriforbund og Steinerskoleforbundet er blant de høringsinstansene som støtter departementets forslag om å innføre en forskriftshjemmel som åpner for å fastsette krav om tilleggskompetanse for den enkelte lærer og virksomheten i sin helhet. *Norsk Montessoriforbund* uttaler blant annet:

«Det er ikke mulig å drive gode montessoriskoler uten at en tilstrekkelig andel av undervisningspersonalet har fått opplæring i montessoripedagogikken. Norsk Montessoriforbund støtter derfor at departementet vil videreføre kravet om tilstrekkelig spesialkompetanse for undervisningspersonalet i skoler godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning, og at dette kravet kan fastsettes i forskriftsform.»

Det er hovedsakelig private skoler godkjent på religiøst grunnlag og friskoleorganisasjonene som har uttalt seg om forslaget om å oppheve regelen om tilleggskompetansekrav og henvisningen til arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven. Flertallet av de høringsinstansene som har uttalt seg, er negative. *Kristne Friskolers Forbund (KFF)* skriver blant annet:

«Det medfører antagelig riktighet at det ikke noen gang er søkt godkjenning for slike tilleggskompetansekrav, men det arbeides stadig med tanken i forskjellige fora og KFF vil be om at bestemmelsen blir stående.

[...] Departementet foreslår at henvisningen til arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven tas ut. KFF mener likevel det er viktig at henvisningen blir stående for å tydeliggjøre at også livssynsskoler, med sitt livssynsformål, er virksomheter som kommer inn under disse lovene. Debattene rundt hvem og hva som skal omfattes av disse lovene har ikke alltid vært klargjørende når det gjelder muligheten til å stille livssyns krav i skoler, og det er derfor avklarende at det synliggjøres i friskoleloven.»

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Utdanningsdirektoratet er blant høringsinstansene som støtter forslaget. Utdanningsdirektoratet viser til at det å duplisere regelverk unødvendig er lite hensiktsmessig og vanskelig å forene med forvaltningens målsetting om å forenkle regelverket. Utdanningsdirektoratet anser derfor regelen om tilleggskompetanse for religiøse skoler og henvisning til arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven som unødvendige i friskoleloven.

9.4 Departementets vurderinger og forslag

Opplæringen som gis i godkjente friskoler skal i innhold og nivå gi de samme kunnskapene og ferdighetene som den offentlige skolen skal formidle. Etter departementets syn er det derfor naturlig å kreve at undervisningspersonalet i friskoler fyller de samme kompetansekravene som undervisningspersonalet i offentlige skoler. Når det nå åpnes for flere godkjenningsgrunnlag, er det etter departementets vurdering naturlig at det samtidig åpnes for at flere skoler enn de som er godkjent på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning kan få godkjent alternative kompetansekrav.

I tillegg til de alminnelige kravene for tilsetning og undervisning, har det over lengre tid eksistert krav om spesialkompetanse og spisskompetanse for personalet ved enkelte skoleslag. De enkelte kravene om spesialkompetanse og spisskompetanse som følger av privatskoleloven § 2-1 annet ledd om krav til grunnlag, er praktisert som absolute krav. Etter departementets syn er det hensiktsmessig å forskriftsfeste de ulike kravene som stilles til tilleggskompetanse for den enkelte lærer og for virksomheten som helhet. En kodifisering vil legge til rette for et mer tilgjengelig og forutsigbart regelverk, for både skolene, personalet og forvaltningen.

Departementet registrerer at skoler godkjent på religiøst grunnlag og deres organisasjoner ønsker å beholde dagens regel om tilleggskompetanse, samt lovens henvisning til arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven. Departementet har vurdert disse synspunktene, men vil på samme måte som i høringen fremholde at regelen om tilleggskompetanse i realiteten er en sovende regel. Departementet presiserer også at bortfall av regelen ikke vil være til hinder for at en religiøs skole ved tilsetning kan prioritere

en søker som kan dokumentere formell kompetanse innenfor et konkret fag eller fagområde som går utover minstekravene for tilsetning og undervisning.

Når det gjelder henvisningen til arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven, viser departementet til at en særskilt henvisning i friskoleloven ikke er nødvendig for at skoler godkjent på religiøst grunnlag ved tilsetning kan legge vekt på om søkeren deler det livssynet eller formålet som virksomheten skal fremme, eller hvordan søkeren stiller seg til skolens syn på religiøse spørsmål. Departementet fremholder på dette grunnlag sin vurdering av at arbeidsmiljøloven gir tilstrekkelig hjemmel for å sikre at friskolene kan tilsette personale i samsvar med egenarten og formålet til den enkelte skolen, og at en henvisning i friskoleloven derfor er unødvendig. Departementet bemerker for øvrig at diskrimineringsloven av 3. juni 2005 er opphevet, og erstattet av fire nye diskrimineringslover som trådte i kraft den 1. januar 2014.

På denne bakgrunn og i samsvar med høringsforslaget, legger departementet frem forslag om endringer i § 4-2. 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 tilsetning, 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.

10 Inntak av elever

10.1 Bakgrunnen for forslaget

Frittstående skoler skal være åpne for alle. Godkjente friskoler har likevel adgang til å prioritere visse elevgrupper ved inntaket, og å ta inn visse elevgrupper etter hovedinntaket. Det har imidlertid vært knyttet usikkerhet til rammene for slik saklig prioritering.

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

10.2 Gjeldende rett

Etter § 3-1 første ledd i dagens privatskolelov skal godkjente privatskoler 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 annet 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. Det

skal fremgå klart av reglementet når inntaket skal anses som avsluttet.

10.3 Høringen

10.3.1 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet å innta i friskoleloven en forskriftshjemmel som gir mulighet til å gi nærmere regler for 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 foreslo også å synliggjøre at det er mulig for skoler å holde av plasser i inntaket til en bestemt elevgruppe:

«[P]rivatskolelovens regler om inntak [er] 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. [...]

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.»

10.3.2 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av høringsinstansene støtter eller har ingen kommentarer til forslagene knyttet til inntak. Blant høringsinstansene som støtter forslaget om å innføre en forskriftshjemmel for å gi nærmere regler for inntak til videregående opplæring er *Elevorganisasjonen, Kristne Friskolers Forbund (KFF), Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL), Skolenes landsforbund, Utdanningsdirektoratet, Akershus fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune* og *Oslo kommune*. Utdanningsdirektoratet skriver blant annet:

«Utdanningsdirektoratet opplever at flere friskoler støtter seg på og bruker forskrift til opplæringsloven i tilfeller der inntaket ikke er utførlig regulert i eget inntaksreglement. Vi mottar mange spørsmål knyttet til elevenes rett til videregående opplæring. I tilsyn ser vi også at flere skoler synes dette er krevende. Vi ser også utfordringer skolene har når de vurderer inntak der eleven har fått innvilget en rett av fylkeskommunen som ikke gjelder for friskolene. Dette er for eksempel rett til utvidet rett til videregående opplæring etter at retten er brukt opp. [...] Vi mener derfor at også friskolene vil ha nytte av en forskrift om inntak som kan klargjøre ulike relevante spørsmål. En egen forskrift med hjemmel i friskoleloven vil dessuten være en fordel for elevene. Det vil kunne avskjære tvil om deres rettigheter.»

Kristne Friskolers Forbund (KFF) viser i sin høringsuttalelse til at det har vært mye diskusjon rundt opplæringsloven § 3-1 og hvilke av disse leddene som også gjelder i friskoler. Organisasjonen mener at alle elevgrupper skal ha samme mulighet til å gå i friskole og ha samme rettigheter der som i offentlig skole. KFF mener at elevrettigheter må tydeliggjøres i ny lov. KFF har derfor ingenting i mot at det i ny friskolelov åpnes for å gi forskrifter om inntak av elever ved frittstående skoler, så lenge det ikke fører til innskrenkninger i skolens rett til å vedta sine egne, saklige prioriteringsregler.

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er positive til at det presiseres i

loven at godkjente friskoler kan holde av elevplasser til etter hovedinntaket. Noen av høringsinstansene fremhever imidlertid at det også er behov for finansiering for elever som tas inn etter hovedinntaket. Blant disse er *Abelia – forum for friskoler, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), Næringslivets Hovedorganisasjon* og *Trondheim kommune*. *Abelia – forum for friskoler* uttaler blant annet:

«Departementet foreslår at det er mulig å holde av en andel av skolens kapasitet til søkere som melder seg etter den ordinære søknadsfristen. Dette er et viktig første skritt på veien, men dessverre ikke nok. Dersom endringen skal bli reell må det også sikres finansiering for elever som tas opp senere i skoleåret. Dette er ikke mulig så lenge dagens ordning videreføres med kun én telling per 1. oktober. En forsvarlig økonomihåndtering vil da tilsi at de heller fyller opp plassene med lokale elever fra skolestart.»

NTNU støtter forslaget og fremhever at de som arbeidsgiver ser behovet for et fleksibelt inntak til internasjonale skoler

«NTNU rekrutterer et stort antall internasjonale forskere til Trondheim og har som arbeidsgiver stort behov for at skoletilbudet i Trondheim inkluderer gode Internasjonale skoler. Som arbeidsgiver rekrutterer vi ansatte gjennom hele året og ankomst er løpende gjennom kalenderåret. Varighet på oppdraget hos NTNU varierer også fra korttid til permanent opphold og skoletilbudet trenger derfor en større fleksibilitet i forhold til både opptak og prioritering av grupper enn dagens ordning er. Med bakgrunn i dette støtter vi muligheten for at skolene kan holde plasser til bestemte grupper, men ber også om at talletidspunktet for støtte til skolene gjøres to ganger per år.»

Noen av høringsinstansene uttaler at det ikke er behov for å presisere i loven at skoler kan reservere elevplasser. Blant disse er *Utdanningsforbundet* som uttaler:

«Utdanningsforbundet ser ikke noko stort behov for ei lovendring som skal opne for å halde attende eit avgrensa tal elevplassar for skulen si hovudmålgruppe for opptak etter ordinær søknadsfrist. Vi vil tru denne ordninga vert vanskeleg å oppfylle.»

Også *Fylkesmannen i Rogaland* gir uttrykk for at ordningen kan være vanskelig å etterleve i praksis

«Fylkesmannen ser utfordringar knytte til korleis ny siste setning i § 3-1 første ledd («Skolane kan reservere eit begrensa antall av elevplassane til søkjarar som kjem etter hovudinntaket») skal praktiserast. Det gjeld både kor mange plasser som kan haldast av, kor lenge plassane kan/skal haldast av og korleis desse søkjarane skal prioriterast i forhold til dei som har søkt innan fristen. Vi ønskjer at departementet presiserer dette meir detaljert.»

Steinerskoleforbundet og *Norsk Montessoriforbund* har i høringen uttrykt ønske om at det åpnes opp for at skoler som har ledige elevplasser kan avvise inntak av enkelte elevgrupper, uten å måtte stenge generelt for ytterligere inntak. *Steinerskoleforbundet* uttaler blant annet:

«Steinerskolene har ofte en stor pågang fra elever der foreldre opplever at elevene ikke har lyktes i offentlig skole. Dette skjer særlig for etablerte klasser, og ikke ved første gangs inntak. Ikke sjelden erfarer man at slike søknader om inntak skjer etter direkte anbefaling fra kommunale myndigheter (PPT) som har opplevd at steinerskoler håndterer barn som ikke har lyktes i den offentlige skolen. Konsekvenser er slik at det i mange klasser er en overrepresentasjon av elever som krever særskilte ressurser sammenlignet med offentlige skoler. I slike tilfeller oppstår flere vanskelige situasjoner [...].

Etter dagens inntaksregler kan ikke disse elevene avvises, og steinerskolene har prinsipielt selvsagt heller ikke noe ønske om å avvise slike elever. Men det skaper noen utfordringer. [...] Selvfølgelig skal steinerskolene ta en rimelig andel av elever med spesielle behov og innfri alle krav til disse og til kravet for øvrig om tilpasset opplæring. At steinerskolene innfrir på dette området er det ingen tvil om, og det er også noe av forklaringen på at man opplever henvisning selv fra kommunale myndigheter fra tid til annen. Men steinerskolene er allmennskoler på linje med offentlige skoler.

Vi oppfordrer sterkt departementet til å vurdere de temaene som er nevnt ovenfor i forbindelse med lovrevisjonsarbeidet. Etter vår oppfatning kan dette løses etter følgende retningslinjer: Dersom en friskole har dokumenterbart andel av elever med særskilte behov i en klasse som vesentlig overstiger det som er

gjennomsnitt i den offentlige skolen, må de av hensyn til læringsmiljøet for alle kunne fastsette i sitt inntaksreglement at de må kunne avvise ytterligere inntak av elever med spesielle behov uten å måtte stenge klassen generelt for ytterligere inntak. Dette er etter vår oppfatning en saklig begrunnelse som ivaretar både den eleven som blir avvist og de øvrige elevene i klassen.»

10.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet ba i høringen særlig om høringsinstansenes synspunkter på om det i friskoleloven bør inntas en hjemmel til å gi forskrifter om inntak til videregående opplæring. Høringsinstansene har gitt uttrykk for at det er behov for en noe sterkere sentralt gitt regulering av inntaket til frittstående videregående skoler, av hensyn til likebehandling av søkere og ivaretagelse av elevenes rettigheter. Departementet påpeker at det ikke vil være aktuelt å gi like inngående regulering av inntak til friskoler som det er gitt for inntak til offentlige skoler, og at frittstående skoler fremledes skal ha et inntaksreglement. Forslag til forskriftsfesting av regler om inntak ved frittstående skoler vil på vanlig måte sendes på offentlig høring.

Steinerskoleforbundet og *Norsk Montessoriforbund* har bedt om at det åpnes opp for at skoler som har ledige elevplasser kan avvise inntak av enkelte elevgrupper, uten å måtte stenge generelt for ytterligere inntak. Til dette vil departementet understreke at formålet med å godkjenne og gi tilskudd til frittstående skoler er å legge til rette for at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige, jf. menneskerettsloven § 2 nr 2. Videre vil departementet understreke at det er et grunnleggende hensyn at private skoler med rett til statstilskudd skal være åpne for alle, og at alle skoler skal ha et inntaksreglement som fremmer dette hensynet, sikrer likebehandling og hindrer diskriminering. Forslaget fra *Steinerskoleforbundet* og *Norsk Montessoriforbund* vil være i strid med disse grunnleggende prinsippene og kan følgelig ikke imøtekommes.

Noen av høringsinstansene har påpekt at det er unødvendig å presisere i loven at skoler kan reservere elevplasser. Departementet bemerker at selv om skolene allerede i dag har denne muligheten, er det klart at det har vært knyttet usikkerhet til i hvilken grad dette er mulig og hvordan denne muligheten stiller seg i forhold

til øvrige regler om inntak. Å holde av elevplasser til etter hovedinntaket er også en begrensning i hovedregelen om at skolen skal stå åpen for alle som fyller vilkårene for inntak i offentlige skoler. Departementet fremholder derfor sin vurdering i høringen av at adgangen til å reservere elevplasser bør fremkomme av loven.

Departementet presiserer at frittstående skoler skal være åpne for alle, noe som legger nødvendige føringer for inntak av elever og for reservasjon av elevplasser. Videre presiserer departementet at friskolene fremdeles skal ha et inntaksreglement som er saklig, objektivt og sikrer forutberegnelighet. Søknadsfrister, reservering av elevplasser, kriterier for prioritering av søkere mv. skal fremdeles reguleres i skolens inntaksreglement. Skoler som ønsker å reservere elevplasser må fastsette grensen for reserverte plasser, hvilke elevgrupper som vil kunne tas inn etter hovedinntaket og prioriteringskriterier i skolens inntaksreglement. Skoler som har fastsatt å holde av elevplasser, har ikke anledning til å fylle opp disse plassene under hovedinntaket.

Det vil kun være adgang til å holde av et mindre antall elevplasser. Departementet viser til at det ikke er foreslått endringer i reglene for elevtelling og hvilke elever som utløser tilskudd. Etter departementets syn er det derfor ikke behov for å tallfeste begrensningen. Hvor mange plasser som kan holdes av må vurderes med utgangspunkt i skolens fastsatte elevtall og hva som er en forsvarlig økonomihåndtering for skolen.

Fra enkelte hold har det blitt påpekt at adgangen til å holde av elevplasser må følges opp med økonomisk tilrettelegging i form av en ny telle dato i grunnskolene. Departementet påpeker at behovet for å reservere elevplasser først og fremst vil være sentralt for skoler med elevgrupper hvis behov for skoleplass varierer gjennom hele året, og har varierende lengde i tid. Det vil derfor være like sannsynlig at elever slutter ved skolen etter 1. oktober, som at det kommer til nye elever etter 1. oktober. Departementet viser for øvrig til at det er frivillig å reservere elevplasser og at skolen selv fastsetter andelen reserverte elevplasser. På denne bakgrunn ser ikke departementet at en ekstra elevtelling er nødvendig for å gjøre adgangen til å reservere elevplasser er reell.

Utdanningsforbundet har i sitt høringssvar påpekt at formuleringen «et begrenset antall elevplasser» er et inkonsekvent ordvalg og derfor bør endres. Departementet er enig i dette, og foreslår at det i lovteksten erstattes med «avgrensa tal på elevplassar».

På bakgrunn av det som har kommet frem gjennom høringsuttalelsene vil departementet holde fast ved det forslaget som ble sendt på høring om nytt første og femte ledd i § 3-1.

På denne bakgrunn legger departementet frem forslag om nytt første og femte ledd i privatskoleloven § 3-1.

11 Kompletterende undervisning

11.1 Bakgrunnen for forslaget

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. 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.

Tilskuddsordningen er budsjettstyrt. Bevilgningen i statsbudsjettet til kompletterende undervisning utgjør rammen for tilskuddet som kan gis. 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 hvilke tilskuddsmottakere det skal være hjemmel for å gi tilskudd til.

11.2 Gjeldende rett

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 for skoler som tilbyr kompletterende undervisning.

I forarbeidene til § 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 har 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, jf. Ot.prp. nr. 9 (1998–1999).

Ut fra hvilke elever som etter privatskoleloven § 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 stats-tilskudd 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 27.6.1996, på samme vilkår som for norske private grunnskoler i utlandet
- Nettskoler som har sertifisering fra Utdanningsdirektoratet for å kunne tilby nettbasert kompletterende undervisning

Utdanningsdirektoratet fastsetter hvert år etter at statsbudsjettet er fremlagt, en tilskuddssats for det kommende året. For 2014 var timesatsen kroner 507,- per klokke. Beregningsregler for tilskudd fremkommer av retningslinjer for tilskudd til kompletterende undervisning.

11.3 Høringen

11.3.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at privatskoleloven § 6-4 endres slik at bestemmelsen 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 mente at det ordinære tilskuddet til den tyske og franske skolen burde økes tilsvarende den reduksjonen i tilskuddet som endringsforslaget vil innebære, slik at disse opplæringsstilbudene kan videreføres med tilsvarende totale finansieringsgrunnlag som i dag.

Departementet foreslo å beholde forskriftshjemmelen i privatskoleloven § 6-4 og opplyste at det i forlengelse av lovarbeidet vil bli vurdert om deler av ordningen med tilskudd til kompletterende undervisning skal forskriftsfestes. Departementet ba også om høringsinstansenes innspill til dagens beregningsregler, og særlig til fordelingen av tilskudd mellom nettskoler og andre skoler.

11.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er 21 høringsinstanser som har uttalt seg om denne delen av høringen. Av disse er det 7 høringsinstanser som støtter forslaget, 7 høringsinstanser som er gående i mot forslaget og 7 høringsinstanser som ikke tar stilling. I tillegg er det en del høringsinstanser som støtter forslaget til ny friskolelov i sin helhet.

Forslaget støttes blant annet av *Elevorganisasjonen*, *Skolenes landsforbund* og flere kommuner, mens blant annet *Utdanningsforbundet*, *Unio* og

Abelia – forum for friskoler har innvendinger mot forslaget.

Elevorganisasjonen, som støtter forslaget, uttaler følgende:

«Vi støtter departementets vurderinger i å fjerne tilskuddet for elever som går på skole i Norge. Disse elevene har gjort et bevisst valg når de søkte seg inn på en skole som ikke tilbyr disse fagene, og det er derfor ikke naturlig at man skal motta støtte for disse.»

Utdanningsforbundet og Unio er kritisk til lovforslaget ut fra integrerings- og likeverdsperspektiv. Utdanningsforbundet uttaler følgende:

«Frå eit integrerings- og likeverdsperspektiv meiner vi dette er viktig opplæring å ivareta for alle som er elevar i Noreg, og bortfall av støtte knytt til slik kompletterande undervisning kan medverke til å svekkje arbeidet med integrering.»

Bærum kommune og *Stavanger kommune* mener at det kan være uheldig å fjerne tilskuddet til kompletterende undervisning for de internasjonale skolene i Norge da det kan resultere i høyere foreldrebetaling og kostnadsulempe for Norge som vertsland.

Abelia – forum for friskoler er uenig i forslaget og viser blant annet til at de berørte skolene er non-profit skoler. De er uenig i vurderingen om besparelse, og viser til at de fire internasjonale grunnskolene i 2014 kun mottok kroner 4,3 mill. i tilskudd til kompletterende undervisning. Videre begrunner *Abelia – forum for friskoler* sitt standpunkt med blant annet følgende:

«Internasjonale grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12 er ikke kun forpliktet til å tilby undervisning i norsk, samfunnsfag og RLE til norske og EØS borgere, men til samtlige elever ved skolen. Ref. opplæringslov §§ 2-1 og 3.

I praksis betyr dette for skolene at det må være et tilbud om norsk for norskspråklige og et alternativ undervisningsopplegg i grunnleggende norsk. Det kan være tilsvarende ordninger for undervisningen i RLE og samfunnsfag. I tillegg tilbyr skolene mange flere timer i disse fagene enn antallet som er finansiert gjennom tilskuddsordningen. For skolene betyr dette at tilskuddet utgjør kun en brøkdel av de reelle kostnadene av å oppfylle kravene til innholdet i undervisningen og tilpasset opplæring, ref. opplæringsloven §§ 2-1 og 3.

Vi vil også presisere at disse skolene er forpliktet til å delta i de nasjonale prøvene og obligatoriske kartleggingsprøvene, og at Utdanningsdirektoratet har vært ganske restriktiv med å innvilge fritak fra disse. I departementets vurdering står det at hvis 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.» Det kommer ikke frem fra vurderingen om hvorvidt disse skolene har bedt om fritak. Derimot viser våre egne undersøkelser viser at dette gjelder kun en skole som har søkt om og blitt innvilget fritak fra RLE. De har dermed ikke rett til å søke om tilskudd til enten RLE eller samfunnsfag. Det vil si at dagens ordning tar allerede høyde for at det kan være fritak fra visse fag som dermed heller ikke blir tilskuddsberettiget.»

Abelia – forum for friskoler og *Oslo International School* viser til at regjeringen i Sundvolden-erklæringen har gitt uttrykk for et ønske om å legge bedre til rette for internasjonale skoler, og mener at dette forslaget går i motsatt retning. Oslo International School uttaler følgende:

«Konsekvensen av å fjerne muligheten til å søke om støtte til kompletterende undervisning vil føre til høyere foreldrebetaling og muligens redusere antall undervisningstimer og dermed kvaliteten av norskundervisningen. Dette vil følgelig gi det motsatte resultatet av hva Sundvolden-erklæringen setter seg fore å oppnå.»

Språkrådet uttaler at de ser poenget i departementets argumentasjon, men minner likevel om at det er brei politisk enighet om å sikre norsk (bokmål og nynorsk) som fullverdig, samfunnsbærende språk i Norge, jf. St.meld. nr. 35 (2007–2008) Mål og mening. *Språkrådet* uttaler blant annet følgende:

«Dersom muligheten for kompletterende undervisning fjernes for elever bosatt i Norge, kan det føre til manglende kontinuitet i opplæringa for norske barn som av ulike grunner har vekslende utenlandsopphold. Eksempelvis vil norske barn på utenlandsopphold ha hjemmel i lovverket til å få tilskudd til kompletterende undervisning i norsk, samfunnsfag og RLE på en internasjonal grunnskole i utlandet, men miste denne muligheten på en tilsvarende skole i Norge.»

Sametinget tar ikke stilling til forslaget fra departementet, men gir uttrykk for at samiske elever bør få kompletterende undervisning i samisk dersom de går på skole i utlandet. *Sametinget* mener at det er viktig med kompletterende undervisning for samiske elever for at de skal kunne fungere godt i det samiske samfunnet, og for at overgangen til hjemskole ikke skal bli for vanskelig.

NFFL tar ikke stilling til forslaget, men uttaler følgende:

«NFFLs syn er at det er viktig for Norge å overholde alle regler og krav som følger av EØS-avtalen, og vi bør tilrettelegge på en positiv måte for et internasjonalt arbeidsliv. I dette ligger at Norge bør opprettholde et mangfold av muligheter til å sikre et helhetlig opplæringstilbud for norske borgere, enten de bor i Norge eller i perioder oppholder seg i utlandet.»

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes innspill til dagens beregningsregler, og særlig til fordelingen av tilskudd mellom nettskoler og andre skoler. Flere høringsinstanser har gitt innspill om dette. *Kristne Friskolers Forbund* mener det vil være en fordel om tilskuddet til kompletterende undervisning i små grupper kan beregnes særskilt for henholdsvis barnetrinn og ungdomstrinn, mens *Fleksibel utdanning Norge* uttaler følgende om nettbasert undervisning:

«Fleksibel utdanning Norge (FuN) mener det er fornuftig å gjennomgå teknologibaserte utdanninger regelmessig, da disse kan tenkes å utvikle seg i en raskere takt enn ikke-teknologibaserte. Departementet vil ved en slik gjennomgang trolig komme til samme resultat som oss; at selv om nettskolene driver effektivt, vil modus operandi fortsatt være en-til-en-undervisning. Dette fordi elevene befinner seg i ulike tidssoner og med daglig timeplan organisert etter den virkelighet eleven befinner seg i.»

Globalskolen mener at det er begrenset mulighet til å effektivisere nettundervisningen uten at dette går utover kvaliteten på undervisningen. *Globalskolen* uttaler blant annet:

«Høsten 2013 ble retningslinjene for kompletterende undervisning revidert, med mindre tilskudd per elev. Dette var en tøff omstillingsprosess for *Globalskolen*. Vi fikk opp produktiviteten og effektiviserte organisasjonen. Slik vi ser det nå, vil en ytterligere reduksjon kun føre til redusert undervisningskvalitet.»

11.4 Departementets vurderinger og forslag

11.4.1 Generelt

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. Flere høringsinstanser gir uttrykk for at det er viktig at ordningen som sådan videreføres.

Ordningen med tilskudd til kompletterende undervisningen gjør at elever som går på ordinære grunnskoler i utlandet, kan få tilbud om undervisning i norsk, samfunnsfag og RLE som de ellers ikke ville fått. Det kan være ulike grunner til at norske elever går på skole i utlandet, og ofte vil oppholdet i utlandet være midlertidig. Ordningen med tilskudd til kompletterende undervisning gjør at disse elevene enklere kan gå tilbake til norsk skole og det norske samfunnet etter endt utlandsopphold.

11.4.2 Tilskudd til kompletterende undervisning for internasjonale grunnskoler i Norge

For å drive privat grunnskole i Norge, er det krav om at skolen er godkjent enten etter privatskoleloven § 2-1 eller etter opplæringsloven § 2-12. Skoler som er godkjent etter privatskoleloven (friskoler), må følge denne lovens regler og mottar da tilskudd fra staten til å drive skole. Skoler som godkjennes etter opplæringsloven § 2-12, trenger ikke å følge de samme reglene og må drive uten tilskudd fra staten. Vurderingstema i høringen var hvorvidt de internasjonale grunnskolene som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12, skal få tilskudd til å gi opplæring i norsk, samfunnsfag og RLE.

De fleste av de som har uttalt seg til denne delen av høringen eller til høringsforslaget generelt, støtter departementets forslag om å endre § 6-4 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.

Det er syv høringsinstanser som er uenig i departementets forslag om endring av privatskoleloven § 6-4. *Abelia – forum for friskoler* og *Oslo International School* gir uttrykk for at deler av

departementets argumentasjon bygger på feil informasjon da det tas utgangspunkt i at internasjonale skoler har fått fritak fra opplæring i norsk, samfunnsfag eller RLE. Høringsinstansene viser til at det kun er én av de internasjonale skolene som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12, som har søkt om og fått innvilget fritak fra RLE.

Departementet vil innledningsvis understreke at det må gjøres generelle vurderinger ut fra mulighetsrommet i regelverket, og ikke en vurdering knyttet utelukkende til eksisterende skoler. 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. Etter departementets vurdering bør det ikke gis tilskudd til å gi en opplæring som skolen etter opplæringsloven er pålagt å tilby for å kunne drive grunnskole i Norge, når skolene driver utenfor den statlig finansierte ordningen i privatskoleloven.

Det er likevel, etter departementets vurdering, relevant å ta hensyn til at det i praksis er lagt til grunn at internasjonale grunnskolers læreplaner kan avvike noe fra de nasjonale læreplanene, og at det etter søknad kan gis fritak fra opplæring i norsk, samfunnsfag eller RLE. Etter departementets vurdering bør det heller ikke i slike tilfeller gis tilskudd til kompletterende undervisning da det ikke gir en god sammenheng i regelverket at en skole får tilskudd til å gi opplæring som den har søkt om fritak fra å gi.

Språkrådet mener forslaget kan føre til manglende kontinuitet i opplæringen for norske barn som av ulike grunner har vekslende utenlandsopphold og *Utdanningsforbundet* og *UNIO* er kritisk til lovforslaget ut fra integrerings- og likeverdsperspektiv. Departementet vil påpeke at internasjonale skoler som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12, som hovedregel skal tilby opplæring i samsvar med nasjonale læreplaner, herunder opplæring i norsk, samfunnsfag og RLE. Konsekvensen av forslaget er dermed ikke at elevene ikke får opplæring i norsk, samfunnsfag og RLE, men at skolene ikke lenger kan få tilskudd fra staten til å tilby slik opplæring.

De internasjonale skolene som i dag driver på grunnlag av opplæringsloven § 2-12, tilbyr opplæring i norsk, samfunnsfag og RLE, foruten én skole som har fått fritak fra RLE. Som nevnt ovenfor er det i praksis lagt til grunn at internasjonale grunnskolers læreplaner kan avvike noe fra de

nasjonale læreplanene. Det vil likevel ikke bli gitt fullstendig fritak for opplæring i norsk, samfunnsfag og RLE. Eventuelle avvik fra de nasjonale læreplanene vil dessuten være noe den enkelte skolen velger å søke om, og som elevene i så fall må forholde seg til når de vurderer å søke seg til den aktuelle skolen.

Flere høringsinstanser har uttalt at den foreslåtte endringen kan resultere i høyere foreldrebetaling og Oslo International School har viderepekt på at forslaget muligens vil redusere antall undervisningstimer og dermed kvaliteten på norskundervisningen.

Hvorvidt skolene vil redusere antall undervisningstimer dersom de mister muligheten til tilskudd til kompletterende undervisning, må være opp til den enkelte skole. Departementet vil likevel understreke at skolene er forpliktet etter opplæringsloven til å tilby opplæring tilsvarende nasjonale læreplaner og at skolene er ansvarlig for kvaliteten på opplæringen.

Departementet ser at forslaget om å fjerne muligheten for tilskudd til kompletterende undervisning kan resultere i høyere foreldrebetaling ved de internasjonale skolene som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12. Departementet vil i denne sammenheng peke på at elever har flere valgmuligheter som vil gi dem gratis eller delvis finansiert opplæring, herunder ved internasjonale friskoler som er godkjent etter privatskoleloven. Når elevene har valgt seg bort fra den offentlige finansierte skole, kan de ikke forvente å ha de samme rettighetene som elever i offentlige skoler og friskoler.

Abelia – forum for friskoler, Oslo International School og Språkrådet har gitt uttrykk for at departementets forslag går i motsatt retning av regjeringens ønske om å legge bedre til rette for internasjonale skoler.

Etter departementets vurdering er ikke dette tilfellet. Regjeringen ønsker å legge til rette for internasjonale skoler og IB i Norge, men samtidig er regjeringen opptatt av at flest mulig av de private skolene skal være godkjente friskoler med offentlig støtte, lave skolepenger og lovfestede krav til innhold og kvalitet. Departementet vil i denne sammenheng vise til at det i proposisjonen, jf. kapitlene 8 og 10, legges frem konkrete forslag som skal legge til rette for flere internasjonale friskoler.

Totalt sett er departementets vurdering at privatskoleloven § 6-4 ikke bør gi grunnlag for tilskudd til kompletterende undervisning til internasjonale skoler i Norge som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12.

11.4.3 Tilskudd til kompletterende undervisning i samisk

Sametinget mener at det er viktig at samiske elever får kompletterende undervisning i samisk dersom de går på skole i utlandet. Etter opplæringsloven har alle samiske elever i grunnskolealder rett til opplæring i samisk. Retten til opplæring i samisk i opplæringslova gjelder ikke for elever i private skoler eller friskoler. Etter departementets vurdering bør det ikke gis en større rett til opplæring i samisk for elever som går på skole i utlandet enn for elever som går i private skoler og friskoler i Norge.

Departementet viser for øvrig til at innholdet i den kompletterende undervisningen ikke var en del av høringen.

11.4.4 Krav som følge av EØS-avtalen

NFFL har gitt uttrykk for at det er viktig for Norge å overholde alle regler og krav som følger av EØS-avtalen.

Gjeldende regler 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. Det er ingen 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.¹

For ikke å komme i konflikt med Norges forpliktelse gjennom EØS-avtalen innebærer departementets forslag at den delen av ordningene med tilskudd til kompletterende undervisning som videreføres, fortsatt også skal gjelde for elever fra andre EØS-stater på samme vilkår som i dag. I praksis vil ordningen da få anvendelse for elever fra andre EØS-stater som har norsk fødselsnummer og foresatte med bopel og ansettelse i Norge.

11.4.5 Tilskudd til utenlandske skoler i Norge

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

¹ Ot.prp. nr. 9 (1998–99)

grunnskoler i Norge får tilskudd til kompletterende undervisning.

En vesentlig forskjell mellom de internasjonale og de utenlandske grunnskolene i Norge er likevel 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 heller 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 skolens totale finansieringsgrunnlag.

Regjeringen tar sikte på at tilskuddet til den tyske og den franske skolen skal videreføres som i dag, og vil eventuelt komme tilbake til Stortinget i budsjettproposisjonene.

11.4.6 Beregningsregler og fordeling av tilskudd

Flere høringsinstanser har gitt innspill om beregningsregler og fordeling av tilskudd. *Fleksibel utdanning Norge* og *Globalskolen* har uttalt seg om nettbasert undervisning og *Kristne Friskolers*

Forbund har uttalt seg om beregning av tilskudd til kompletterende undervisning i små grupper.

Innspillene til beregningsregler og fordeling av tilskudd er relevante for departementets retningslinjer for tilskudd til kompletterende undervisning og ved en eventuell forskriftsfesting av ordningen. **D e p a r t e m e n t e t** vil ta med seg disse innspillene i det videre arbeidet.

11.4.7 Departementets forslag

På denne bakgrunn og i samsvar med høringsforslaget legger departementet frem forslag om endring i privatskoleloven § 6-4 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 internasjonale og utenlandske grunnskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12, ikke lenger kan få tilskudd etter privatskoleloven § 6-4 om kompletterende undervisning.

Regjeringen tar sikte på at tilskuddet til den tyske og den franske skolen skal videreføres som i dag, og vil eventuelt komme tilbake til Stortinget i budsjettproposisjonene.

12 Registrering i Enhetsregisteret og innskuddskapital

12.1 Bakgrunnen for forslaget

Privatskoleloven § 2-2 annet ledd inneholder krav om registrering i Enhetsregisteret eller tilsvarende register og krav om innskuddskapital.

I praksis er det lagt til grunn at skolene må være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register på søknadstidspunktet. Søknader om godkjenning viser imidlertid at det kan være noe usikkerhet knyttet til fra hvilket tidspunkt skoler må være registrert. Departementet har derfor vurdert om loven bør klargjøres.

Kravet til innskuddskapital må etter ordlyden i privatskoleloven § 2-2 annet ledd være oppfylt før godkjenning gis. Det følger av privatskoleloven at skolene må ha en innskuddskapital tilsvarende minimumskapitalen i aksjeloven, som er kroner 30 000. Bestemmelsen gjelder i utgangspunktet for alle skoler uavhengig av organisasjonsform, men i praksis er det likevel ulike krav til innskuddskapital ettersom stiftelser etter stiftelsesloven må ha en innskuddskapital på kroner 100 000. Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig med ulike krav til innskuddskapital for friskoler og hvor stor kapitalen bør være.

12.2 Gjeldende rett

Privatskoleloven § 2-2 annet ledd lyder:

«Skolen må være registrert i Einingsregisteret, jf. enhetsregisterloven, eller i tilsvarende register. Før det blir gitt godkjenning etter § 2-1, må skolen dokumentere at han har ein innskotskapital som tilsvarende minimumsbeløpet i aksjeloven § 3-1 første ledd.»

Etter privatskoleloven § 2-2 annet ledd må friskoler være registrert i Enhetsregisteret eller annet tilsvarende register. Registrering skal bidra til å holde skolen adskilt fra annen virksomhet og til å identifisere skolens styre og nøkkeldata om virksomheten. Registrering skal gi notoritet om ulike forhold som godkjenningsmyndighet, tilskuddsforvalter og tilsynsmyndighet har behov for innsikt i.

Det følger av privatskoleloven § 2-2 annet ledd at friskoler må ha en innskuddskapital som tilsvarende minimumsbeløpet i aksjeloven § 3-1 første ledd. I Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) fremgår det at innskuddskapitalen bør være på kroner 100 000, mens aksjeloven § 3-1 fastsetter at et aksjeselskap skal ha en aksjekapital på minst kroner 30 000. For skoler som organiseres som stiftelser, følger det av stiftelsesloven § 14 at innskuddskapitalen skal være på minst kroner 100 000.

Kravet til innskuddskapital er begrunnet med at en virksomhet bør ha et tilstrekkelig økonomisk fundament for å kunne drive friskole

12.3 Høringen

12.3.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet endringer i privatskoleloven § 2-2 annet ledd.

For det første foreslo departementet at det i samsvar med forvaltningspraksis presiseres at en enhet må være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register før søknad om godkjenning som friskole, sendes til godkjenningsmyndigheten. Forslaget innebærer at godkjenningsmyndigheten kan unnlate å realitetsbehandle søknader fra enheter som ikke er registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register.

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

Departementet foreslo også en endring i kravet til innskuddskapital som innebærer at det skal kreves kroner 100 000 for alle friskoler, uansett organisasjonsform.

12.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er bare ti høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å presisere at skolene må være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register før søknad sendes til godkjenningsmyndigheten.

digheten. De fleste av disse støtter forslaget. I tillegg er det en del høringsinstanser som støtter lovforslaget i sin helhet.

Blant dem som støtter forslaget knyttet til registrering i Enhetsregisteret er *Abelia – forum for friskoler*, *Kristne Friskolers Forbund (KFF)* og *Utdanningsdirektoratet*. *NESO*, som er den eneste som er uenig i forslaget, uttaler følgende:

«NESO er av den oppfatning at det må være tilstrekkelig at skolen må være registrert i enhetsregisteret først *etter* godkjenning av friskolen foreligger og senest før oppstart. Det vil være et unødvendig spill av ressurser dersom dette pålegges i en søkefase – eksempelvis dersom søker ikke får godkjenning er dette helt bortkastet.»

Det er også ti høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om innskuddskapital. Av disse støtter de fleste forslaget.

Blant dem som støtter forslaget om innskuddskapital er *Abelia – forum for friskoler*, *KFF* og *Utdanningsdirektoratet*. Det er én høringsinstans som er uenig i forslaget og én som uttaler seg uten å ta stilling til forslaget.

Virke, som er uenig i forslaget, viser til at det i den selskapsrettslige lovgivningen finnes flere forskjellige kapitalkrav med ulike begrunnelser og uttaler følgende:

«Virke ser ingen hensikt i å legge til enda et kapitalkrav som ligger utenfor kravene til den konkrete selskapsformen. Det er lite som tilsier at grunnkapitalen er medvirkende til å sikre langsiktigheten som kreves for å drifte en skole. Så lenge det er et kapitalkrav som dekker de generelle stiftelseskostnader for selskapsformen bør det være tilstrekkelig.»

Telemark fylkeskommune, som støtter departementets forslag, viser til at et høyt krav til innskuddskapital vil kunne bidra til at det er seriøse søkere med et virkelig ønske om å drive friskole som søker om godkjenning. *Telemark fylkeskommune* uttaler videre at innskuddskapital på minimum kroner 100 000 er nødvendig og at det i praksis vil kreves mer kapital for å komme i gang og at minimumsbeløpet helst bør være større.

Utdanningsdirektoratet, som også støtter forslaget om innskuddskapital, uttaler følgende:

«I våre tilsyn og andre kontrollaktiviteter ser vi ofte at innskuddskapitalen er viktig for skolene, ikke minst i oppstartsperioden. Fra god-

kjenning er gitt til skolen starter driften og mottar statstilskudd, vil det som regel påløpe ulike utgifter. Det kan være utgifter til bygg, husleieavtaler, arbeidskontrakter/lønn, utstyr mv. som skal betales før skolen mottar første statstilskudd.»

Utdanningsdirektoratet stiller spørsmål ved om kroner 100 000 faktisk er tilstrekkelig innskuddskapital, og viser til at beløpet ikke har vært indeksregulert siden det ble innført i 2007.

12.4 Departementets vurderinger og forslag

Det følger av privatskoleloven § 2-2 annet ledd at friskoler skal være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register. Departementet har i samsvar med forvaltningspraksis foreslått at det presiseres at skolene må være registrert på søknadstidspunktet. Kravet må ses i sammenheng med kravet om innskuddskapital ettersom et rettssubjekt ikke kan bli registrert i Enhetsregisteret før den nødvendige minimumskapitalen er stilt til rådighet for skolen i form av kontanter eller andre aktiva og dette er bekreftet av godkjent revisor.

De fleste høringsinstansene støtter forslaget. *NESO*, som er uenig i forslaget, peker på at registrering i Enhetsregisteret før skolen er godkjent vil være unødvendig bruk av ressurser i tilfeller hvor skolen ikke godkjennes.

Departementet ser at det kan oppleves unødvendig med innskuddskapital og registrering i Enhetsregisteret i de tilfellene hvor søknaden ender med avslag. Kravene må likevel ses i lys av den oppgaven aktørene søker godkjenning for. Å starte og drive en friskole er et stort ansvar. Skolens styre vil forvalte både statstilskudd og skolepenger fra elevene og vil være ansvarlig for elevenes opplæring. På denne bakgrunn mener departementet at det er rimelig å krevne at en virksomhet skal ha innskuddskapital og være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register *før* den kan søke om godkjenning til å drive friskole.

For godkjenningsmyndigheten er det dessuten fordelaktig at skolene er registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register allerede på søknadstidspunktet. Registreringen vil gi godkjenningsmyndigheten tilgang på en rekke nøkkelopplysninger og vil gi en sikkerhet for at det er registrert en revisor, etablert vedtekter, avsatt innskuddskapital osv. Opplysninger fra Enhetsregisteret kan dessuten være sentralt for å identifisere forhold som påvirker søkers seriøsitet (se kapittel

5 om *særlige grunner*) og dessuten om personer tilknyttet søknaden er ilagt karantene (se kapittel 15).

Departementet opprettholder på dette grunnlag forslaget om at skoler må være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register før søknad sendes godkjenningmyndigheten. Departementet understreker at en skole må være registrert som et selvstendig rettssubjekt, slik at skolen kan inneha rettigheter, pådra seg plikter og opptre utad i eget navn. Registrering av en underenhet vil dermed ikke være tilstrekkelig til å oppfylle kravet i privatskoleloven § 2-2 om registrering.

Når det gjelder innskuddskapitalens størrelse, har *Virke* uttalt at de generelle stiftelseskostnadene for selskapsformen bør være tilstrekkelig. I privatskoleloven § 2-2 annet ledd vises det til at innskuddskapitalen må tilsvare minimumsbeløpet i aksjeloven § 3-1, som er kroner 30 000. Bestemmelsen gjelder etter sin ordlyd uavhengig av organisasjonsform, men har i praksis ingen betydning for skoler som er organisert som stiftelser, ettersom det i stiftelsesloven er krav om innskuddskapital på kroner 100 000. Etter departementets vurdering er det lite som taler for at størrelsen på innskuddskapital for de frittstående skolene bør være avhengig av organisasjonsform. Friskolene står overfor de samme utfordringene med hensyn til oppstartskostnader og uforutsette kostnader og vil ha det samme ansvaret overfor elevene. Etter departementets vurdering bør derfor minimumsbeløpet for innskuddskapital være det samme uansett hvilken organisasjonsform skolen er etablert som.

I forarbeidene til privatskoleloven fremgår det at man ved innføring av kravet om innskuddskapital mente at minimumskravet burde være på kroner 100 000. *Utdanningsdirektoratet* og *Trondheim fylkeskommune* mener at minimumsbeløpet bør være høyere enn kroner 100 000.

Etter departementets vurdering bør en friskole ha en viss innskuddskapital for å kunne starte opp slik at virksomheten har et tilstrekkelig økonomisk fundament for å kunne drive friskole. Innskuddskapital og andre midler kan komme til nytte for å dekke ulike oppstartskostnader før skolen mottar tilskudd til friskolevirksomheten. 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.

Departementet er enig i at friskolene i noen tilfeller vil ha behov for mer kapital enn kroner 100 000, for eksempel dersom oppstartskostnadene er spesielt høye. Departementet mener likevel at det er tilstrekkelig at minimumskravet settes til kroner 100 000. Den enkelte skole må uansett sørge for å ha nødvendig kapital til å dekke eventuelle oppstartskostnader. Departementet understreker i denne sammenheng at statstilskuddet ikke kan benyttes til å nedbetale lån som er tatt opp for å dekke ekstrakostnader i forbindelse med oppstarten, jf. også Ot.prp. nr. 37 (2006–2007). Kravet til innskuddskapital vil dessuten gjelde frem til godkjenningstidspunktet og det vil derfor ikke være tillatt å bruke innskuddskapitalen før godkjenning foreligger.

På denne bakgrunn og i samsvar med høringsforslaget legger departementet frem forslag om endring i privatskoleloven § 2-2 annet ledd. Forslaget innebærer for det første at det presiseres at registrering i Enhetsregisteret eller tilsvarende register må skje før en skole søker om godkjenning. Forslaget innebærer videre at det fastsettes krav om at friskoler skal ha en innskuddskapital på minimum kroner 100 000, uavhengig av organisasjonsform.

13 Krav til virksomheten til skolen

13.1 Bakgrunnen for forslaget

Privatskoleloven har regler om hva slags virksomhet en friskole kan drive. Krav til virksomheten skal sikre at friskoler primært driver med skolevirksomhet og dermed bidra til at tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode. Samtidig er det viktig at regelverket ikke hindrer skolene i å drive på en ressurseffektiv og hensiktsmessig måte.

Dagens lovtekst, supplert av forarbeider og forvaltningspraksis, har skapt en rettsstilstand som kan fremstå som noe uoversiktlig med hensyn til hvilke typer virksomhet som er tillatt for friskolene. En klargjøring er viktig for skolene som skal innrette seg etter regelverket. Det vil dessuten bidra til å forenkle tolkningen og bruken av regelverket for forvaltningsmyndighetene.

13.2 Gjeldende rett

Privatskoleloven § 2-2 første ledd lyder:

«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, utleie 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.»

Hovedregelen er at friskoler skal drive skole. Det fremgår av forarbeidene til loven at «skole i samsvar med loven» må forstås som virksomhet som er formålstjenlig eller nødvendig for å nå målene i læreplanen som skolen skal følge, jf. Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) kapittel 10.2.3.

I bestemmelsens første ledd annet punktum er det dessuten fastsatt at friskolene kan drive følgende virksomheter i tilknytning 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 strekpunktene gjelder skolefritidsordning og internat for egne elever. Når det gjelder det tredje strekpunktet, 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 typer virksomheter som også er vanlig for offentlige skoler eller som kan være relevante og nyttige i et læringsperspektiv, er tillatt innenfor en fortolkning av § 2-2 første ledd. Følgende virksomheter har i praksis vært ansett som tillatt virksomhet:

- 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 disponerer, 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 eller ansatte, 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

I § 2-2 første ledd tredje punktum heter det at departementet kan gjøre unntak fra forbudet i første punktum for virksomhet som er nært knyttet til skolevirksomheten og som utgjør en mindre del av den totale virksomheten. I praksis har det vært lagt til grunn at inntekter fra annen virksomhet ikke kan overstige 5 prosent av skolens totale tilskudd.

Eksempler på typer virksomheter som har vært tillatt i det enkelte tilfelle, er utleie av eiendom til barnehage, tilrettelegging av skoleskyss

for egne elever og tilrettelegging for privatisteksamen i utlandet.

13.3 Høringen

13.3.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet å beholde lovens hovedprinsipp om at friskolene som utgangspunkt skal drive skole og ikke annen virksomhet. Videre foreslo departementet at det for å begrense antall klagesaker presiseres at forbudet mot annen virksomhet ikke bare gjelder drift av annen virksomhet, men også eierskap i annen virksomhet. Forslaget innebærer ingen realitetsendring, men en presisering av gjeldende rett.

Til slutt foreslo departementet at privatskoleloven § 2-2 første ledd endres slik at departementet kan gjøre unntak fra forbudet mot annen virksomhet både i forskrift og i enkeltvedtak. Bakgrunnen for forslaget er at det er behov for å tydeliggjøre hvilke typer virksomhet som er tillatt, og at forskriftsregulering vil gi en mer fleksibel regulering og et tydeligere, enklere og lettere tilgjengelig regelverk enn dagens situasjon.

Etter dagens regelverk kan det gis tillatelse i det enkelte tilfelle til virksomhet som anses nært knyttet til skolevirksomheten og som kun utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Endringen som departementet foreslo, innebærer at det også skal kunne gjøres unntak i forskrift. En forskriftshjemmel vil kunne brukes til å gi generelle unntak i samsvar med det som allerede i dag er tillatt enten direkte etter § 2-2 første ledd annet punktum eller gjennom forvaltningspraksis. Det kan også tillates andre typer tilleggsvirksomhet. I en forskriftsregulering av tilleggsvirksomhet kan det også gis anvisning på kriterier som skal legges til grunn i vurderingen av hvilke typer tilleggsvirksomhet som kan tillates.

I høringsnotatet ba departementet spesielt om høringsinstansenes syn på om det i loven bør foretas en viss utvidelse til adgangen til å drive annen virksomhet på vilkår av at utbytteforbudet også skal gjelde slik virksomhet, slik at inntekten fra denne virksomheten kommer elevene til gode.

13.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er 32 høringsinstanser som har uttalt seg til departementets forslag knyttet til privatskoleloven § 2-2 om virksomheten til skolen. I tillegg er det en del høringsinstanser som generelt støtter hovedlinjene i lovforslaget.

Alle som har uttalt seg om eierskap i annen virksomhet, støtter departementets forslag om å presisere at forbudet mot annen virksomhet ikke bare gjelder drift av annen virksomhet, men også eierskap i annen virksomhet.

De fleste høringsinstansene støtter også departementets forslag om å opprettholde hovedregelen om at friskoler skal drive skolevirksomhet, og mange høringsinstanser er enig i at det er behov for å tydeliggjøre hva som er tillatt virksomhet for friskolene. *Utdanningsdirektoratet* uttaler at de opplever at dagens bestemmelse er vanskelig for skolene å forstå og forholde seg til i praksis, og at de gjennom tilsyn og søknader om dispensasjoner ser at reguleringen er komplisert for skolene.

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes syn på om det i loven bør foretas en viss utvidelse av adgangen til å drive annen virksomhet enn skolevirksomhet. Det er tolv høringsinstanser som mener at det bør åpnes for at friskolene skal kunne drive mer annen virksomhet enn i dag. Blant disse er *NFFL, Norsk Montessoriforbund, Steinerskoleforbundet, Kristne Friskolers Forbund (KFF)* og seks friskoler. Utdanningsdirektoratet og *Eleveorganisasjonen* er i mot en utvidelse av adgangen til å drive mer annen virksomhet i tillegg til skolevirksomheten.

NFFL og KFF mener at reglene blir tolket så restriktivt at skolene mister muligheter for å gi elevene et bedre tilbud og mister inntekter som kunne kommet elevene til gode. NFFL uttaler blant annet:

«Både ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt og ut fra ønsket om å kunne gi elevene et likeverdig tilbud som i offentlig skole, er det viktig at også friskolene kan utnytte ledig kapasitet til å gi inntekter som kan brukes til å forbedre undervisningstilbudet i neste omgang.

NFFL forutsetter at all «annen virksomhet» samlet skal gå i balanse eller gi overskudd over tid. Et ev. underskudd skal ikke kunne dekkes av statsstøtte eller skolepenger. Eieren må kunne yte tilskudd eller søke ekstern støtte til såkalt annen virksomhet, for å sikre at slik virksomhet ikke belaster skolens driftsbudsjett.

I dag henvises skolene i betydelig grad til å opprette egne selskaper for ulike typer virksomhet og ta det helt ut av skoleselskapet. Dette gir uoversiktlige forhold og gir rom for forretningsmessig tenkning fra eierne. Skolene bør ikke presses inn i slike forhold. Hvis man definerer hele skolen med alle inntekter som ideell virksomhet, bør det heller ikke være

nødvendig å søke om godkjenning av slik virksomhet.»

Norsk Montessoriforbund og Steinerskoleforbundet er enig i at det ikke skal være anledning til å drive kommersielle friskoler, men mener at privatskoleloven § 2-2 er alt for snever. Norsk Montessoriforbund og Steinerskoleforbundet uttaler blant annet:

«[...] er det tre hensyn som det er viktig å ivareta ved utformingen av denne bestemmelsen, nemlig

- at skolen ikke driver virksomhet som gir eiere anledning til å innkassere fortjeneste ved å benytte skolens fasiliteter,
- at det ikke drives virksomhet som isolert sett innebærer økonomisk risiko for skolen
- at administrative ressurser som anvendes for slik tilleggsaktivitet, kostnadsføres på aktiviteten, og ikke «skjules» i skolens øvrige regnskap.»

Etter dagens bestemmelse kan det gis tillatelse i det enkelte tilfelle til at skolene kan drive virksomhet som er nært knyttet til skolevirksomheten og som bare utgjør en mindre del av den totale virksomheten. I praksis har det vært lagt til grunn at tilleggsvirksomheten ikke kan utgjøre mer enn 5 prosent av den totale virksomheten til skolen. KFF mener at denne grensen er for lav og at det kan hindre offensiv og realistisk læring i yrkesfag.

Flere høringsinstanser har uttalt seg om hvilke typer annen virksomhet som bør tillates. Mange friskoler og deres organisasjoner peker på utleie av lokaler som et eksempel på virksomhet det bør åpnes for i større grad enn i dag. *Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA* uttaler på vegne av *Akademiet Bergen AS* og *Bergen Private Gymnas AS* følgende om utleie av lokaler:

«Utleie av ubrukte skolelokaler, også på dagtid, vil komme elevene til gode i form av eksempelvis reduserte skolepenger, forutsatt at slik utleie kun skjer i slikt omfang som ikke forringer skolens eget behov for lokaler til enhver tid. Videre vil utleie av skolelokaler for flere skoler være en viktig inntektskilde som kommer elevene til gode, uten at slik utleie vil negativt påvirke skoledriften på noen måte.»

Skolenes landsforbund mener at det kan tillates annen virksomhet, men at virksomheten må ha en tilknytning til undervisning eller elevrelatert

arbeid, og at utleie av personell, undervisningsmaterieell eller lignende ikke skal tillates.

NFFL og KFF uttaler at forslaget bør reflektere regjeringens ønske om forenkling og avbyråkratisering, og mener at flere typer virksomhet bør bli tillatt uten søknad. Av virksomheter som de mener bør tillates, er blant annet utleie av ledig kapasitet i skolebygg og internat i skoletiden når det ikke går på bekostning av elever og opplæring, virksomhet knyttet til skolens programområder eller linjer ut over det som er absolutt nødvendig og virksomhet i grenselandet mellom skole, frivillighet og relevant kursvirksomhet. KFF nevner også skolefritidsordning for andre elever enn skolens egne og skyssvirksomhet (til og fra skolen) for skolens egne elever som typer virksomhet som bør tillates uten søknad.

I forbindelse med forslaget om innføring av videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram som eget godkjenningsgrunnlag, uttaler *Abelia – forum for friskoler* at friskolene også bør kunne eie og drive sin egen praksisbedrift der eleven kan gjennomføre hele sin læretid, uten at dette bryter med forbudet mot «annen virksomhet». Som eksempel viser *Abelia – forum for friskoler* til at en skole som drives som en restaurant, vil kunne ha elever i praksis helt fra Vg1 til endt læretid. *Faglig råd for design og håndverk* og *Norges Husflidlag* ber om at det klargjøres hvorvidt en skole kan være lærebedrift, og i så fall hvilke begrensninger det vil være knyttet til dette.

Utdanningsdirektoratet mener at det ikke bør åpnes for at friskolene skal kunne drive mer annen virksomhet enn skolevirksomhet og uttaler blant annet følgende:

«At annen virksomhet skal drives i andre rettssubjekter reduserer også faren for krysssubsidiering. Separate rettssubjekter er dessuten en fordel for myndighetenes kontroll og tilsyn med skolen. [...].

Vi ser ikke gode grunner til å utvide dagens adgang til å drive andre typer virksomhet. Vi anser at dagens rammer for tillatt tilleggsvirksomhet er rommelige og fleksible nok til at det ikke er behov for å utvide dem.»

De fleste høringsinstansene støtter at det skal være krav om at inntekter fra tilleggsvirksomhet skal komme elevene til gode dersom adgangen til å drive annen virksomhet enn skolevirksomhet skal utvides. *Kristent pedagogisk nettverk* mener at statstilskudd og skolepenger bør kunne brukes til å subsidiere SFO for å få budsjettet til å gå i

balanse, og viser til at det kommer elevene til gode at skolen har et SFO-tilbud.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) er den eneste høringsinstansen som har uttalt at de er uenig i utbytteforbudet.

Utdanningsdirektoratet mener at alle skolens inntekter bør komme elevene til gode, og uttaler følgende:

«Vi vet at flere skoler lar inntekter fra skolevirksomhet eller ulik tillatt tilleggsvirksomhet gå inn i skoledriften, og dermed komme elevene til gode. Vi har gjennom tilsyn også sett eksempler på skoler som tar ut utbytte fra inntekter som stammer fra tillatt tilleggsvirksomhet eller til og med skolevirksomheten. Dette kan for eksempel være inntekter fra utleie eller inntekter fra salg av produkter eller tjenester elevene står for.

At denne typen inntekter ikke går inn i skoledriften og dermed ikke kommer elevene til gode, mener vi er urimelig. Dette er inntekter som tydelig genereres av tilskudd og skolepenger, eller til og med oppgaver og aktiviteter elevene gjør. At eiere skal ta slike inntekter ut som utbytte er uheldig og ikke i tråd med bakgrunnen for at skolene får drive og får statstilskudd.»

Steinerskoleforbundet og Norsk Montessoriforbund mener også at prinsippet om at midler skal komme elevene til gode bør omfatte enhver annen ressurstilgang som skolen måtte få, enten kilden er gaver, inntekt av lovlig virksomhet eller verdiskaping som skyldes dugnad fra foreldre og lærere.

KFF, PBL og Kristent pedagogisk nettverk gir uttrykk for at det er en svakhet at friskolene i dag ikke har anledning til oppbygging av egenkapital. KFF viser blant annet til at oppbygging av egenkapital vil gi mer stabilitet i skoledriften og dermed komme elevene til gode på både kort og lang sikt.

Av de som uttaler seg om reguleringsmåten, støtter de fleste departementets forslag om at unntakene fra hovedregelen om at friskolene bare skal drive skolevirksomhet, skal fastsettes i forskrift. Norsk Montessoriforbund og Steinerskoleforbundet har følgende uttalelse til ordlyden i forslaget:

«[...] det bør foretas en utvidelse av adgangen til å drive annen virksomhet enn skole, selv sagt under den forutsetning at hensynene bak lovens § 6-3 er betryggende ivaretatt. Dette

kan ivaretas ved at § 2-2 første ledd tredje punktum gis følgende ordlyd: «Departementet kan i forskrift eller enkeltvedtak gjøre unntak fra første punktum for verksemd som understøtter skoleverksemda og som ikkje innebær ei økonomisk risiko for verksemda.»

13.4 Departementets vurderinger og forslag

13.4.1 Generelt

Kravet til hvilke typer virksomheter som kan drives av en friskole, må sees i sammenheng med at friskolene mottar store tilskudd og betaling fra elever og at det er et krav om at disse midlene skal komme elevene til gode. Kravet om at midlene skal komme elevene til gode anses best ivaretatt dersom friskolen bare driver skole og ikke annen virksomhet. Hvis en skole derimot driver flere typer virksomheter, vil det være risiko for kryssubsidiering for eksempel ved at tilskuddsmidler og skolepenger brukes til å dekke underskudd i annen virksomhet. De fleste høringsinstansene mener at friskoler som hovedregel skal drive skolevirksomhet. Departementet opprettholder forslaget om å videreføre lovens hovedregel om at friskolene skal drive med skolevirksomhet.

Erfaring fra håndhevelse av dagens regelverk, både gjennom veiledningsaktiviteter, behandling av dispensasjonssøknader og gjennom tilsyn og kontroll, viser at dagens regulering kan være vanskelig både å finne frem til og forstå for skolene. Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at dagens rettsstilstand er lite oversiktlig, og støtter departementet i at det er behov for å klargjøre hvilke virksomheter friskolene kan drive.

13.4.2 Adgang til å eie annen virksomhet

Departementet foreslo i høringsnotatet at det presiseres i privatskoleloven § 2-2 at ikke bare drift av annen virksomhet, men også eierskap i slik virksomhet, er omfattet av lovens forbud mot annen virksomhet enn skole. Bakgrunnen for at eierskap bør omfattes er at det innebærer samme risiko for kryssubsidiering som drift av annen virksomhet.

Forslaget innebærer ingen realitetsendring, men er en lovfesting av fast forvaltningspraksis. Presiseringen gjøres for å tydeliggjøre gjeldende rett i lovs form, og i fremtiden å begrense antall regelbrudd og klagesaker knyttet til dette forholdet.

Alle høringsinstansene som har uttalt seg til dette punktet, støtter departementets forslag.

De p a r t e m e n t e t opprettholder forslaget om å presisere at ikke bare drift av annen virksomhet, men også eierskap i slik virksomhet, er omfattet av lovens forbud mot annen virksomhet enn skole.

13.4.3 Utvidelse av adgangen til å drive tilleggs- virksomhet

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, mener det bør åpnes for at friskolene skal kunne drive mer annen virksomhet enn hva som er tillatt etter dagens regelverk. Synspunktet begrunnes med at det vil kunne gi elevene et bedre opplæringstilbud dersom skolene i større grad kan benyttet ledig kapasitet og inntektsmuligheter. Flere friskoler og friskoleorganisasjoner gir uttrykk for at de ønsker en generell utvidelse, mens *Skolenes landsforbund* mener at det kun bør tillates virksomhet som har tilknytning til undervisning eller elevrelatert arbeid.

Elevorganisasjonen og *Utdanningsdirektoratet* mener at det ikke bør åpnes for at friskolene skal drive mer annen virksomhet. Utdanningsdirektoratet peker særlig på risikoen for krysssubsidi-ering og at dagens regelverk og praksis er romslig nok.

De p a r t e m e n t e t mener at friskolene primært bør drive skolevirksomhet og at det bør være begrensninger i friskolenes adgang til å drive annen virksomhet i tillegg til skole. I den utstrekning det åpnes opp for tilleggsvirksomhet i skolen øker risikoen for krysssubsidi-ering. Ulik virksomhet i samme rettssubjekt kan dessuten gjøre det vanskeligere for tilsynsmyndigheten å kontrollere og etterprøve hva skolepengene og statstilskuddet går til.

De p a r t e m e n t e t mener likevel at det også er flere hensyn som taler for å utvide adgangen for friskolene til å drive tilleggsvirksomhet innenfor samme rettssubjekt. For det første vil tilleggsvirksomhet kunne gi økt inntjening og bedre ressursutnyttelse, som vil kunne komme elevene til gode. For det andre kan en utvidelse gi større fleksibilitet og åpne for utvikling av gode løsninger for elevene. *NFFL* og *KFF* peker dessuten på at et forbud mot annen virksomhet vil fremtvinge en organisering som gir mulighet for utbytte. De p a r t e m e n t e t ser at et for rigid forbud kan gjøre det nødvendig at enkelte tilleggsvirksomheter som skolen har nytte av, må organiseres i egne rettssubjekt. I så tilfelle vil skolene kjøpe varer og tjenester av et rettssubjekt som ikke er underlagt et utbytteforbud, fremfor at eventuell fortjeneste av tilleggsvirksomheten kommer elevene til gode.

De p a r t e m e n t e t mener det er flere hensyn som er sentrale i vurderingen av om det skal åpnes for at friskolene skal kunne drive mer tilleggsvirksomhet. For å hindre at elevene blir skadelidende er det for det første avgjørende at skolene ikke gis adgang til å drive tilleggsvirksomhet som innebærer en økonomisk risiko for skolen. Dersom en tilleggsvirksomheten drives innenfor samme rettssubjekt som skolen, vil det være rettssubjektet som sådan som blir ansvarlig for et eventuelt underskudd. Det vil dermed ikke være mulig å sikre seg mot at et eventuelt underskudd blir dekket med statstilskudd og skolepenger. I tillegg til risikoaspektet, vil de p a r t e m e n t e t også understreke behovet for gjennom-siktighet og etterprøvarhet. Det vil være en absolutt forutsetning at tilleggsvirksomheten føres på eget avdelingsregnskap slik at det blir mulig å få oversikt over inntekter og kostnader som kan føres hen til henholdsvis skolevirksomheten og tilleggsvirksomheten.

De p a r t e m e n t e t er ikke enig med *Kristent pedagogisk nettverk* om at statstilskudd og skolepenger bør kunne brukes til å subsidiere SFO ved et eventuelt underskudd. Slik krysssubsidi-ering vil gjøre at tilskudd og skolepenger ikke brukes til elevenes opplæring, slik som er formålet med tilskuddet.

13.4.4 Hva slags tilleggsvirksomhet skal tillates

Mange av friskolene som har uttalt seg til hørin-gen, peker på utleie av skolelokaler som en type virksomhet som det bør åpnes for i større grad enn i dag. Synspunktet begrunnes med at det vil gi en bedre ressursutnyttelse, og mulighet for leieinntekt som vil komme skolens elever til gode. De p a r t e m e n t e t vil i denne sammenheng vise til at det i praksis har vært akseptert at friskolene leier ut lokaler i tidsrom hvor skolen og elevene ikke benytter seg av lokalene. Vurderingstema er derfor i hvilken grad det bør åpnes for at friskolene leier ut lokaler i skoletiden.

De p a r t e m e n t e t ser at det kan være en inntektsmulighet for skolene å leie ut ledige rom i skoletiden. På en annen side vil mulighet for utleie i skoletiden kunne gi insentiver for skolene til å skaffe seg større lokaler enn de trenger. For store lokaler innebærer den risiko at skolen ikke får leid ut lokalene eller får mindre leieinntekter enn de hadde regnet med. I slike tilfeller kan konsekvensen i realiteten bli at statstilskudd og elevenes skolepenger brukes til å finansiere tomme lokaler fremfor elevenes opplæring. Det vil dessuten være en risiko for at utleievirksomheten vil

skje til fortrenghet for elevene, for eksempel ved at elevenes opplæring flyttes i tid eller sted for å fremskaffe ledige lokaler for utleie. D e p a r t e m e n t e t er på denne bakgrunn skeptiske til en stor grad av utleie i skoletiden, i hvert fall uten at det settes vilkår eller foretas vurdering i det enkelte tilfelle.

Etter d e p a r t e m e n t e t s vurdering bør de typer virksomheter som i dag tillates, jf. kapittel 13.2 foran, fortsatt være tillatt for friskolene å drive i samme rettssubjekt som skolevirksomheten. I tillegg mener departementet at det i forbindelse med forskriftsarbeidet bør vurderes om det også bør åpnes for flere typer tilleggsvirksomhet, herunder utleie av lokaler i skoletiden. D e p a r t e m e n t e t er opptatt av å sikre gode rammevilkår for friskolene og å legge til rette for effektiv ressursutnyttelse og utvikling av gode læringsmodeller for elevene. Samtidig deler departementet Utdanningsdirektoratets bekymring for kryssubsidiering og sammenblanding av midler, og mener derfor det er avgjørende med tilstrekkelig regulering av adgangen til og vilkår for tilleggsvirksomhet.

I tråd med høringsforslaget mener d e p a r t e m e n t e t at det bare skal kunne tillates tilleggsvirksomhet som har nær tilknytning til skolevirksomheten. Dette kriteriet må ikke forstås så strengt som at tilleggsvirksomheten må være nært knyttet til elevenes opplæring. Etter d e p a r t e m e n t e t s vurdering vil virksomhet knyttet til skolens ressurser, som for eksempel skolens lokaler, oppfylle dette vilkåret.

13.4.5 Adgangen til å drive praksisbedrift

I forbindelse med departementets forslag knyttet til yrkesfag, har enkelte høringsinstanser stilt spørsmål ved om skolene kan eie og drive sin egen praksisbedrift.

Et spørsmål er i hvilken grad skolene kan drive yrkesfaglig virksomhet som en del av den ordinære opplæringen, for eksempel som praktisk opplæring i programfag, prosjekt til fordypning eller som del av opplæringen i Vg3 i skole. Departementet vil i denne sammenheng understreke at skolene selv velger undervisningsmetode, og at virksomhet som er formålstjenlig eller nødvendig for å nå målene i læreplanen, etter gjeldende rett anses som skolevirksomhet. Dette innebærer at for eksempel drift av gartneri kan være tillatt så fremt slik drift er formålstjenlig eller nødvendig for at elevene skal kunne nå målene i læreplanen. Privatskoleloven åpner dessuten for at det i det enkelte tilfelle kan gis tillatelse til tilleggsvirksom-

het som er i nær tilknytning til skolevirksomheten og som kun utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Utdanningsdirektoratet har for eksempel gitt tillatelse til drift av gartneri, havbruk og sagbruk som går noe ut over hva som er nødvendig for å nå målene i læreplanen i naturbruk.

Etter d e p a r t e m e n t e t s vurdering vil tilsvarende gjelde for andre yrkesfag, slik at det for eksempel vil være mulig innenfor gjeldende regelverk å drive restaurantvirksomhet i det omfang som er nødvendig eller formålstjenlig for å nå målene i læreplanen for restaurant- og matfag. Dersom en skole vil drive virksomhet utover dette, må det etter gjeldende regelverk søkes om særskilt tillatelse. Slik tillatelse vil bare kunne gis dersom denne tilleggsvirksomheten utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Omfang av tilleggsvirksomhet er omtalt nærmere i kapittel 13.4.6.

Et annet spørsmål er hvorvidt friskolene kan godkjennes som lærebedrifter, og på den måten kunne tilby også praksisdelen av opplæringen for sine elever. D e p a r t e m e n t e t vil innledningsvis understreke at det er fylkeskommunen som godkjenner lærebedrifter, og at vurderingen her bare knytter seg til hvorvidt det kan tillates at friskolene driver slik virksomhet. Lærebedrifter er ikke å regne som skolevirksomhet, og etter gjeldende regelverk må slik virksomhet etableres som et eget rettssubjekt.

D e p a r t e m e n t e t er opptatt av å legge til rette for gode og praksisnære opplæringsløp, og ser at det kan være hensiktsmessig for friskolene å ha mulighet til å bli godkjent som lærebedrift. Etter d e p a r t e m e n t e t s vurdering er det likevel flere tungtveiende hensyn som taler mot å tillate dette. For det første vil det ved all bedriftsvirksomhet være en betydelig økonomisk risiko. Dersom en bedrift som drives innenfor samme rettssubjekt som en friskole, går med underskudd, vil statstilskuddet og skolepengene måtte brukes til å dekke underskuddet fremfor å gi elevene den opplæringen de har krav på. For det andre kan mulighet til å drive skole og lærebedrift innenfor samme rettssubjekt gjøre at satsingen på bedriftsdelen rent faktisk går ut over satsingen på elevenes opplæring. I ytterste fall kan det lede til at skolevirksomheten kun blir en tilleggsvirksomhet som gir bedriften billig arbeidskraft.

D e p a r t e m e n t s vurdering er at det ikke bør åpnes for at friskoler skal kunne drive lærebedrifter. Det vises i denne sammenheng til at det vil være mulig å etablere en lærebedrift som et eget rettssubjekt. Skolen kan imidlertid ikke være eier

av lærebedriften. D e p a r t e m e n t e t ønsker å legge til rette for smidige løsninger mellom skole og praksis, og ved en forskriftsregulering av friskolenes adgang til å drive tilleggsvirksomhet, vil det være naturlig å vurdere om det kan legges bedre til rette for slik samhandling.

13.4.6 Omfanget av tilleggsvirksomhet

Etter dagens regelverk kan det gis dispensasjon i det enkelte tilfelle for friskoler til å drive virksomhet med nær tilknytning til skolevirksomheten under forutsetning om at tilleggsvirksomheten bare utgjør en mindre del av den totale virksomheten. KFF mener at det bør åpnes for at inntekt fra tilleggsvirksomheten kan utgjøre mer enn 5 prosent, som er den grensen som er forvaltningspraksis i dag.

Spørsmål om hvilket omfang av tilleggsvirksomhet som skal aksepteres, er i dag først og fremst relevant ved søknad om dispensasjon, men ved en eventuell forskriftsregulering vil spørsmål om omfang være relevant også for de generelle unntakene.

D e p a r t e m e n t e t er opptatt av at friskolene skal ha gode rammebetingelser og at regelverket ikke skal være til hinder for gode løsninger. Samtidig vil departementet understreke at friskolene får tilskudd fra staten til å drive skole. Av hensyn til elevene er det derfor viktig å opprettholde prinsippet om at friskolene skal drive skolevirksomhet, og at eventuell tilleggsvirksomhet kun skal utgjøre en mindre del av virksomheten. Hvor stor andel tilleggsvirksomheten kan utgjøre, og hvorvidt det er grunnlag for ulike grenser for ulike typer virksomhet, vil etter departementets vurdering være naturlig å vurdere som en del av arbeidet med å fastsette generelle unntak i forskrift.

13.4.7 Utbytteforbud for inntekter fra tilleggsvirksomhet

De fleste høringsinstansene er enig i at det i forbindelse med en eventuell utvidelse av adgangen til å drive tilleggsvirksomhet, samtidig bør innføres krav om utbytteforbud for inntekter fra tilleggsvirksomheten slik at inntektene kan komme elevene til gode.

D e p a r t e m e n t e t viser i denne sammenheng til at et argument for å utvide friskolenes adgang til å drive tilleggsvirksomhet, er økt inntjeningsmulighet. Dersom regelverket skal gi mulighet for økt inntjening for skolene, er det etter departementets vurdering rimelig å kreve at even-

tuelle inntekter fra tilleggsvirksomhet benyttes på skolens elever. Et utbytteforbud reduserer dessuten risikoen for at skolene i for stor grad retter sin virksomhet mot tilleggsvirksomhet fremfor skolevirksomheten.

Utdanningsdirektoratet og Steinerskoleforbundet har i sine høringsuttalelser gitt uttrykk for at alle skolens inntekter bør omfattes av utbytteforbudet. D e p a r t e m e n t e t ser ingen åpenbare innvendinger mot at forbudet skal omfatte alle skolens inntekter, også inntekter fra utleie av internat og andre virksomheter som tillates i dag. De hensynene som er omtalt over, gjør seg også gjeldende for denne tilleggsvirksomheten, og skolene står uansett fritt til å organisere tilleggsvirksomheten i et eget rettssubjekt. D e p a r t e m e n t e t viser dessuten til at de fleste skoler i dag bruker inntekter fra tilleggsvirksomhet på elevene.

D e p a r t e m e n t e t mener på denne bakgrunn at det ved tillatelse til tilleggsvirksomhet i forskrift og enkeltvedtak, kan settes vilkår om at inntekter fra tilleggsvirksomheten skal komme elevene til gode.

13.4.8 Utbytteforbud for inntekter fra skolevirksomhet

En særlig problemstilling er hvorvidt inntekter fra skolevirksomheten skal omfattes av utbytteforbudet og kravet om at midler skal komme elevene til gode. Problemstillingen er først og fremst relevant der skoler driver inntektsbringende yrkesfaglig virksomhet som en del av opplæringen til elevene.

Etter ordlyden i privatskoleloven § 6-3 omhandler kravet om at midler skal komme elevene til gode, bare tilskudd og skolepenger. I forarbeidene til bestemmelsen er ikke inntekter fra skolevirksomheten drøftet, og det er grunn til å tro at det ikke ble tatt høyde for dette i utformingen av bestemmelsen. Privatskolelovens intensjon er at det ikke skal være kommersiell friskoledrift i den forstand at det ikke skal være mulig med fortjeneste på drift av friskoler. Dersom skolens eier har mulighet til å tjene penger på elevene som arbeidskraft, vil dette samsvare dårlig med lovens intensjon. Dessuten vil en slik inntjeningsmulighet innebære en risiko for at satsing på bedriftsdelen går utover det som er nødvendig for og på bekostning av elevens opplæring.

D e p a r t e m e n t e t foreslår på denne bakgrunn at det i loven tas inn en hjemmel slik at det kan reguleres i forskrift at det skal gjelde et utbytteforbud for både inntekter fra skolevirksomhet og tillatt tilleggsvirksomhet.

13.4.9 Egenkapital fra tilleggsvirksomhet

Etter gjeldende regelverk har friskolene begrenset adgang til å bygge opp egenkapital da tilskudd og skolepenger som hovedregel skal benyttes innenfor tilskuddsåret, jf. økonomiforskrift til privatskoleloven kapittel 4 og 5. Dersom det skal åpnes for at friskolene kan drive mer tilleggsvirksomhet, må det vurderes om friskolene skal ha anledning til å bygge egenkapital med grunnlag i inntekter fra slik tilleggsvirksomhet. Flere høringsinstanser, blant annet KFF, har uttalt at friskolene bør ha adgang til å bygge opp egenkapital.

Etter departementets vurdering anses det rimelig at friskolene kan benytte inntekter fra tilleggsvirksomhet til å bygge opp egenkapital. Egenkapital vil kunne gjøre skolene mer økonomisk robuste og gi grunnlag for langsiktige investeringer. På den annen side kan det være krevende å holde inntektene fra tilleggsvirksomhet adskilt fra tilskudd og skolepenger, og mulighet til å bygge opp egenkapital kan muligens gi økt risiko for kjøp og salg av friskoler ut fra økonomiske insentiver.

Departementet mener at adgangen til å bygge opp egenkapital med inntekter fra tilleggsvirksomhet bør vurderes i forbindelse med forskriftsregulering av friskolenes adgang til å drive tilleggsvirksomhet.

13.4.10 Reguleringsform og ordlyd

Departementet har i høringsnotatet foreslått at hovedregelen om at friskolene skal drive med skolevirksomhet, fastsettes i lov, og at det gis hjemmel for å gjøre unntak i forskrift og i enkeltvedtak. Bakgrunnen for forslaget er at dagens oppramsing av enkelte unntak i loven, har vist seg å være lite hensiktsmessig. Bestemmelsen har vært gjenstand for tolkningstvill og klagesaker, og dagens rettstilstand er uoversiktlig og lite forutsigbar for skolene.

Etter departementets vurdering vil forskriftsregulering av hvilken tilleggsvirksomhet som skal tillates, gi en mer fleksibel og tilgjengelig regulering. I en forskrift vil departementet dessuten ha mulighet til å fastsette vilkår og eventuell nærmere regulering av tilleggsvirksomheten.

En forskriftshjemmel vil dessuten gjøre at det i større grad kan gis generelle unntak fremfor dispensasjon i det enkelte tilfelle. Det vises i denne sammenheng til høringsuttalelse fra NFFL og KFF om at mest mulig regulering i forskrift vil gi en mindre byråkratisk ordning.

Norsk Montessoriforbund og Steinerskoleforbundet foreslår en endring i ordlyden i forslaget for å få frem at eventuell tilleggsvirksomhet ikke må innebære en økonomisk risiko for skolevirksomheten og at tilleggsvirksomheten må understøtte skolevirksomheten. Departementet er enig i at de foreslåtte kriteriene er blant dem som bør vurderes ved eventuelle unntak fra lovens hovedregel. Departementet mener likevel at det verken er nødvendig eller hensiktsmessig at dette uttrykkes eksplisitt i forskriftshjemmelen.

Utdanningsdirektoratet mener at et utbytteforbud for inntekter fra tilleggsvirksomhet og skolevirksomhet, bør tas inn i privatskoleloven § 6-3. Etter departementets syn bør en vurdering av utbytteforbud for inntektene inngå som en del av en totalvurdering i forbindelse med forskriftsregulering av hvilke typer virksomhet som skal tillates. Et utbytteforbud kan da fastsettes i forskrift eller enkeltvedtak som vilkår for tillatelse for å drive slik virksomhet.

13.4.11 Departementets forslag

På denne bakgrunn og i samsvar med høringsforslaget legger departementet frem forslag om endringer i privatskoleloven § 2-2 første ledd første og annet punktum. Ordlyden i forslaget er noe endret fra høringsforslaget uten at dette har betydning for innholdet.

Departementet foreslår å beholde lovens hovedregel om at friskoler som utgangspunkt skal drive skole og ikke annen virksomhet. Departementet foreslår at det presiseres i privatskoleloven § 2-2 første ledd første punktum at forbudet mot annen virksomhet ikke bare gjelder drift av annen virksomhet, men også eierskap i slik virksomhet. Dette innebærer ingen realitetsendring, men er en lovfesting av fast forvaltningspraksis.

Videre foreslår departementet at det i privatskoleloven § 2-2 første ledd annet punktum tas inn en forskriftshjemmel slik at det både gjennom forskrift og enkeltvedtak kan gis tillatelse til ulike typer tilleggsvirksomhet som anses nært knyttet til skolevirksomheten og som bare utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Forskriftshjemmelen vil kunne brukes til å tillate de typene tilleggsvirksomhet som i dag er tillatt enten direkte i loven eller gjennom forvaltningspraksis. Departementet vil i tillegg vurdere om det i forskrift skal åpnes for flere typer tilleggsvirksomhet enn det som tillates i dag og om det skal fastsettes vilkår for at tilleggsvirksomhet skal være tillatt. I tråd med den alminnelige vilkårs læren vil depar-

tementet også i enkeltvedtak kunne fastsette vilkår for at tilleggsvirksomhet skal være tillatt, som for eksempel formål eller målgruppe for virksomheten.

På bakgrunn av høringsinnspill og i samsvar med vurderingen i kapittel 13.4.8 foreslår departementet i tillegg at det tas inn en egen forskriftshjemmel for å kunne regulere friskolenes bruk av inntekter fra både skolevirksomhet og tilleggsvirksomhet som drives innenfor samme rettssubjekt som skolen. Forslaget innebærer at det i forskrift kan innføres utbytteforbud for inntekter som i dag ikke er regulert. Et eventuelt forskriftsforslag om utbytteforbud for inntekter fra skolevirksomhet og tilleggsvirksomhet, vil bli sendt på ordinær høring.

13.4.12 Særskilt om ikrafttredelse

I privatskoleloven § 2-2 første ledd annet punktum nevnes SFO, internat og enkelte andre typer virk-

somhet som er tillatt for friskoler å drive. Etter departementets vurdering bør disse virksomhetene fortsatt være tillatt etter den foreslåtte endringen av privatskoleloven § 2-2. Departementets forslag innebærer at virksomhetene som i dag tillates, enten direkte i loven eller gjennom forvaltningspraksis, skal tillates gjennom forskriftsregulering. For å unngå misforståelser knyttet til om SFO, internat mv. fortsatt skal være tillatt, foreslår departementet at lovendringen skal tre i kraft samtidig med nye forskriftsbestemmelser om tillatt tilleggsvirksomhet.

Før det er utarbeidet forskriftsbestemmelser om tilleggsvirksomhet er det nødvendig med ytterligere utredning og høring av forskriftsforslaget. Det knytter seg derfor en viss usikkerhet til når slike forskriftsbestemmelser vil kunne tre i kraft. Departementet foreslår derfor at loven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer, og at Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

14 Bruk av statstilskudd og skolepenger, innsyn mv.

14.1 Bakgrunnen for forslaget

Friskoler er godkjent og mottar tilskudd fra staten for å gi elever grunnopplæring i samsvar med loven. Skolene kan dessuten kreve skolepenger fra elevene innenfor de rammenene som er fastsatt i privatskoleloven § 6-1. Statstilskudd og skolepenger utgjør det vesentligste av skolens inntektsgrunnlag og midlene er en sikker inntektskilde for friskolene.

Det er et grunnleggende prinsipp i privatskoleloven at statstilskudd og skolepenger i sin helhet skal komme elevene til gode. Drift av skoler etter privatskoleloven skal ikke være forretningsvirksomhet, og kommersiell drift av friskoler er ikke tillatt.

Departementet mener det er viktig at regelverket er tydelig og at kravene samlet sett bidrar til at tilskudd og skolepenger brukes til undervisningsformål og kommer skolens elever til gode. Departementet har vurdert om det er behov for endringer i privatskolelovens regler om friskolenes bruk av statstilskudd og skolepenger.

14.2 Gjeldende rett

Privatskoleloven § 6-3 om bruken av statstilskudd og skolepenger, lyder:

«Alle offentlige tilskot og skolepenger 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 leigeutgifter for eigedom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på anna måte pådra seg kostnader som kan innebere at alle offentlege 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 denne bestemmelsen skal alle offentlige tilskudd og skolepenger komme elevene til gode. Kravet er nærmere konkretisert i første ledd bokstav a ved at utbytte eller overskudd ikke kan overføres til eierne eller deres nærstående, verken når skolen er i drift eller når den legges ned. Videre fremgår det av bokstav b at fordekte kostnadsdisposisjoner er forbudt, for eksempel 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, og ikke i sin helhet kommer elevene til gode.

Privatskoleloven § 6-3 er ikke uttømmende i sin beskrivelse av hvilke overskudds- og kostnadsdisposisjoner som er forbudt, jf. lovens ordlyd «mellom anna». Det innebærer at disposisjoner i hvert enkelt tilfelle må vurderes i lys av det lovfestede kravet om at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode.

For at tilsynsmyndigheten skal kunne vurdere om tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode, vil tilsynsmyndigheten ofte ha behov for regnskapsopplysninger, innkjøpsavtaler, timelister mv. Privatskoleloven § 7-2 omhandler blant annet rett til innsyn hos friskolene i forbindelse med tilsyn. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

«Departementet fører tilsyn med skolar godkjende etter denne lova og skal i den samanheng ha tilgjenge til skoleanlegg og dokumentasjon.»

Denne bestemmelsen gir departementet rett til dokumentasjon fra friskolene i forbindelse med tilsyn. Tilsynsmyndigheten og dermed retten til dokumentasjon er delegert til Utdanningsdirektoratet.

14.3 Høringen

14.3.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet enkelte endringer i privatskoleloven § 6-3 for å tydeliggjøre kravet og legge til rette for effektiv kontroll.

For det første foreslo departementet en endring i forskriftshjemmelen i § 6-3 annet ledd slik at det blir tydelig at det kan gis nærmere forskrift om alle deler av bestemmelsens første ledd, og ikke bare i tilknytning til eksemplet i bokstav a.

Departementet foreslo videre at det tas inn en forskriftshjemmel i privatskoleloven § 6-3 for å kunne regulere friskolenes plikt til å legge frem dokumentasjon for myndighetene i forbindelse med tilsyn og kontroll, herunder å godtgjøre at kjøp fra eier eller andre nærstående er gjort på ordinære markedsmessige vilkår.

Til slutt foreslo departementet en endring i privatskoleloven § 7-2 første ledd for å presisere at tilsynsmyndighetenes tilgang til dokumentasjon gjelder uavhengig av taushetsplikt, både lovfestet og avtalebaseret. Forslaget innebærer ingen endring av dagens rettstilstand, men er en presisering av gjeldende rett.

I høringsnotatet drøftet departementet særlige utfordringer knyttet til handel med nærstående og pekte på tilsynsmyndighetenes behov for å kunne kreve innsyn fra skolens eier og nærstående selskaper og personer som handler med friskolene. Departementet ba om høringsinstansenes innspill til om det bør innføres rett til innsyn hos skolens eier og nærstående.

14.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er 26 høringsinstanser som har uttalt seg til forslagene om bruk av statstilskudd, innsyn mv. omtalt i kapittel 10 i høringsnotatet. Mange av disse har uttalt at de generelt er positive til de innstramningene som foreslås. I tillegg er det flere høringsinstanser som generelt er positive til hovedlinjene i forslaget til ny friskolelov.

Private Barnehagers Landsforbund er svært uenig i at det fremdeles skal være utbytteforbud for friskolene og viser til at skolene bør måles på kvalitet, ikke på økonomi. De øvrige høringsinstansene som uttaler seg om dette, mener at utbytteforbudet i privatskoleloven bør opprettholdes.

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget til forskriftshjemmel om friskolenes plikt til å dokumentere at tilskudd har kommet elevene til gode og til å godtgjøre at handel med nærstående er gjort på ordinære markedsmessige vilkår. Flere høringsinstanser har merknader til forslaget, blant annet om hvordan friskolene kan godtgjøre markedsmessighet. *Kristne Friskolers Forbund (KFF)* uttaler følgende:

«For å unngå at skolene tar ut utbytte, bl.a. gjennom handel med nærstående, støtter KFF

forslaget om strengere dokumentasjonskrav, et krav som også knyttes til relevant dokumentasjon fra skolens eier og andre nærstående. KFF ser at å pålegge skolene å kunne dokumentere at en transaksjon har skjedd på markedsmessige vilkår vil kunne ha en forebyggende effekt på skolene og vil støtte det. Vi vil likevel anføre at slik dokumentasjon kan være vanskelig å frambringe når det reelt ikke finnes andre tilbydere eller et marked. Et slikt pålegg må derfor praktiseres med skjønn, der f.eks. medlemskap i et innkjøpsfellesskap eller en skriftlig egenvurdering er nok.»

Steinerskoleforbundet mener at dokumentasjonskrav er vel ivaretatt gjennom bokførings- og regnskapslovgivning med forskrifter, og peker på at krav ut over dette lett fører til formalisme og byråkrati. *Abelia – forum for friskoler* støtter forslaget, men peker på at reglene ikke må være så byråkratiske at de blir for omfattende å tilfredsstille. De peker dessuten på at det må være krav om åpenhet om hvordan markedspris dokumenteres, både for skolene og Utdanningsdirektoratet som tilsynsmyndighet.

Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange uttaler på vegne av *Akademiet Bergen AS* og *Bergen Private Gymnas AS* at forslaget muligens vil være egnet til å forbedre og forenkle myndighetens tilsynsarbeid, uten at det skjer en tilsvarende forbedring av rettstilstanden for aktørene. Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange peker på at det er like krevende for skolene som for tilsynsmyndigheten å dokumentere at en handel er på markedsmessig vilkår, og stiller flere spørsmål knyttet til hvordan dette skal dokumenteres.

Utdanningsdirektoratet støtter forslaget om at det tas inn en forskriftshjemmel til å regulere skolens dokumentasjonsplikt og skolens plikt til å godtgjøre at handel med nærstående er på markedsmessige vilkår. Utdanningsdirektoratet uttaler følgende:

«Effekten av å ta inn disse typene krav i økonomiforskriften er for det første at de kan virke skjerpene på skolene. Skolene vil måtte være seg bevisste på de utfordringer og særskilte aktsomhet som gjelder når de handler med nærstående. Vi antar dette vil virke forebyggende og bidra til at flere følger regelverket. For det andre vil slike krav til skolene i stor grad kunne effektivisere vårt kontrollarbeid. Et krav om å opplyse om handel med nærstående, for eksempel i note til årsregnskapet, forenkler vår kartlegging av hvilke

skoler som står overfor denne problemstillingen.»

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes innspill til om det bør innføres hjemmel for innsyn i dokumentasjon hos eier eller andre nærstående til skolen når det gjelder den handelen som disse har hatt med skolen. Det er kun et fåtall høringsinstanser som har uttalt seg om dette, og ikke alle tar stilling til spørsmålet.

Virke mener det ikke nødvendig med hjemmel for innsyn i dokumentasjon hos eier eller andre nærstående til skolen, og uttaler følgende:

«Skolen skal tilveiebringe tilstrekkelig dokumentasjon til tilsynsmyndigheten. Hvis dokumentasjonen ikke gir tilsynsmyndigheten tilstrekkelig informasjon om eventuelle transaksjoner med nærstående kan det etterspørres mer eller legges til grunn for et vedtak.»

KFF, NHO, NFFL og Utdanningsdirektoratet støtter at retten til innsyn skal omfatte både skolen og nærstående. Utdanningsdirektoratet uttaler følgende:

«Når skolene handler med nærstående kan informasjon fra disse være svært nyttig. Dersom vi hadde tilgang til opplysninger direkte fra skolens kontraktspart ville vi kunne mer effektivt avdekke dobbeltfakturering, mangelfull levering eller at det opereres med én pris for skolen og en annen for andre avtaleparter.

En utvidet rett til informasjon vil effektivisere våre tilsyn betydelig, gjøre tilsynene mer treffsikre og dessuten kan man anta at vår innsynsrett vil kunne virke preventivt.»

Utdanningsdirektoratet viser også til at flere andre tilsynsmyndigheter, som Konkurransetilsynet, Nasjonale kommunikasjonsmyndighet og Medietilsynet, har vesentlig bedre adgang til opplysninger enn det som følger av privatskoleloven.

Riksrevisjonen mener at innsynsrett hos nærstående vil ha begrenset verdi i seg selv dersom den virksomheten det gis innsyn i, ikke samtidig underlegges et tilstrekkelig klargjort og presisert rammeverk for hvordan de skal innrette sin virksomhet og økonomiske disposisjoner.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg særskilt om departementets forslag om å presisere at forskriftshjemmelen i privatskoleloven § 6-3 tredje ledd skal omfatte nærmere regulering av alle forhold omtalt i bestemmelsens første ledd, ikke

bare eksemplet i privatskoleloven § 6-3 første ledd bokstav a.

Det er bare seks høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å presisere at Utdanningsdirektoratets innsynsrett i privatskoleloven § 7-2 første ledd skal gjelde uavhengig av eventuell avtalebasert eller lovfestet taushetsplikt. De som uttaler seg om dette, støtter forslaget.

Foruten de konkrete forslagene har departementet i høringsnotatet redegjort for flere sentrale problemstillinger knyttet til privatskoleloven § 6-3, blant annet om risiko ved handel med nærstående og grenser mot friskolenes organisasjonsfrihet. Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange uttaler på vegne av Akademiet Bergen AS og Bergen Private gymnas AS (omtalt som privatskolene) følgende om handel med nærstående og organisasjonsfrihet:

«Det synes å være et stort fokus fra myndighetens side på at handel med nærstående innebærer en betydelig risiko og generelt er et «problem» i sektoren. Privatskolene er ikke enige i dette. En privatskole kan ofte og vil ofte ha klare (stordrifts-)fordeler knyttet til handel med nærstående selskaper. Dette gjelder særlig i skolens utviklingsfase, og innebærer fordeler som kommer eleven til gode i større grad enn om skolene alene, hadde inngått eksterne avtaler i markedet.»

Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange uttaler videre at det er et stort behov for en klargjøring av reglene som relaterer seg til bruken av statstilskuddet og skolepenger, og viser til at det blant annet er en rekke uklarheter ved den praktiske forståelsen av adgangen til å handle med nærstående selskaper og skolens organisasjonsfrihet. En av utfordringene det pekes på er at handel på ordinære markedsmessige vilkår, ved normal drift hos tilbyderer, generelt sett er lønnsom i noen grad.

Abelia – forum for friskoler uttaler følgende om skolenes organisering:

«En forutsetning for at friskoler skal være et reelt alternativ til den offentlige skolen er at skolene må stå fritt til å organisere skolevirksomheten slik de selv ønsker i tråd med det alternativet de er godkjent som. Det må omfatte alt fra faglig og pedagogisk gjennomføring til måten skolen organiserer sine praktiske og administrative tjenester. Vi kaller det – retten til å være annerledes. Det er derfor viktig at en ny friskolelov gir de alternative sko-

lene en rett til fritak for endringer i lover og forskrifter som er utviklet kun med tanke på de offentlige skolene. Spesielt gjelder dette skoler som er godkjent med alternative fagplaner slik som de internasjonale skolene og de kommende profilskolene.»

Riksrevisjonen viser til at de tidligere har etterspurt en redegjørelse fra Kunnskapsdepartementet om forholdet mellom private skoler med støtte og lov om offentlige anskaffelser, og uttaler at de ikke kan se at privatskolenes forhold til regelverket om offentlig anskaffelser er ivaretatt i høringsnotatet. Virke uttaler at det ikke vil være akseptabelt med to separate dokumentasjonssystemer, og at dersom en utredning viser at privatskolene skal følge lov om offentlige anskaffelser, så må § 6-3 endres øyeblikkelig.

14.4 Departementets vurderinger og forslag

14.4.1 Generelt

Friskoler er i all hovedsak finansiert gjennom statstilskudd og skolepenger. I privatskoleloven § 6-3 er det stilt krav om at statstilskuddet og skolepengene skal komme elevene til gode. Kravet innebærer blant annet at det er forbudt for friskoler å drive kommersielt i den forstand at det ikke er tillatt for eierne å ta åpent eller skjult utbytte som skriver seg fra statstilskuddet eller skolepengene. Hensynet bak kravet i privatskoleloven § 6-3 er at friskolene er betrodd oppgaven med å stå for barn og unges opplæring som et alternativ til den offentlige skolen, og at statstilskudd og skolepenger dermed skal brukes til dette formålet.

Departementet vil også vise til at tilskuddet til friskolene beregnes ut fra antall elever skolene har, og at det ikke tas hensyn til variasjoner i faktiske kostnader eller det faktiske forholdet mellom faste og variable kostnader. Tilskuddsordningen hviler dermed på forutsetning om og tillit til at tilskuddet skal brukes så langt det er nødvendig for elevenes opplæringstilbud, og at et eventuelt overskudd som ikke kan overføres til neste tilskuddsår eller avsettes på investeringsfond, betales tilbake til staten.

De fleste høringsinstansene mener at utbytteforbudet i privatskoleloven bør videreføres, og enkelte høringsinstanser gir også uttrykk for at utbytteforbudet bør utvides til å gjelde alle skolens inntekter.

14.4.2 Handel med nærstående

Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange uttaler på vegne av *Akademiet Bergen AS* og *Bergen Private gymnas AS* at de ikke er enig i at handel med nærstående innebærer en betydelig risiko og generelt er et «problem» i sektoren.

Departementet vil innledningsvis peke på at det etter privatskoleloven er tillatt for friskolene å handle med skolens eier og nærstående personer og selskaper, og departementet ser at slik handel i noen tilfeller kan gi skoler stordriftsfordeler. Det er likevel etter departementets vurdering også en særlig risiko knyttet til handel med nærstående. Når det er skolens eier eller nærstående som tjener på skolens kjøp av en vare eller tjeneste, er det en risiko for at nærståendes økonomiske interesser kan gå på bekostning av skolen og skolens elever. En eier som ønsker å berike seg, vil for eksempel kunne legge flest mulig tjenester i et annet rettssubjekt, til tross for at skolen er mer tjent med å produsere tjenesten selv eller anskaffe varer direkte fra leverandør. I dette ligger en risiko for at offentlige tilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode. En slik risiko gjør det særlig viktig at transaksjoner med nærstående er etterprøvbare.

Privatskoleloven § 6-3 innebærer at kostnader som pådras og finansieres gjennom statstilskudd og skolepenger må være relevante for skolevirksomheten for å komme elevene til gode. Når en godkjent privatskole kjøper tjenester og ytelser eksternt, må dette være økonomisk forsvarlig og skje til markedsmessige vilkår slik at det sikres at statstilskudd og skolepenger kommer elevene til gode.

14.4.3 Organisasjonsfrihet

Abelia – forum for friskoler fremhever at friskolene bør ha rett til å være annerledes, og mener det er en forutsetning at friskoler må stå fritt til å organisere skolevirksomheten slik de selv ønsker. Departementet er opptatt av at friskolene skal ha mulighet til å utvikle gode skoletilbud for elevene. Det er både i lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 33 (2002–2003), og i forvaltningspraksis lagt til grunn at friskolene i utgangspunktet kan organisere seg slik de selv vil. Skolens organisasjonsfrihet innebærer blant annet at skolene kan leie inn både administrativt og pedagogisk personale. Skolens eiere kan videre innenfor regelverket utnytte mulige stordriftsfordeler gjennom å etablere egne rettssubjekter som leverer varer og tjenester til flere skoler. Ved en slik organisering kan

flere skoler for eksempel ha felles personale, lokaler, prosjekter, strategier, utstyr osv. Forutsetningen er at dette skjer på markedsmessige vilkår, slik at alle offentlige tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode.

Departementet vil peke på at det sentrale spørsmålet i praksis som regel ikke er hvordan en skole har organisert virksomheten sin, men om alle offentlige tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode slik privatskoleloven § 6-3 krever. Departementet viser i denne sammenheng til at dersom en skole kjøper konsulent tjenester (innleie) fra et nærstående selskap i tilfeller hvor det hadde vært rimeligere å ansette vedkommende, vil det være en klar risiko for at dette i hovedsak gagnar det nærstående selskapet, ikke skolen. Hvis det er rimeligere å ansette vedkommende og innleie ikke gir noen merverdi i form av andre fordeler eller innsparinger, er det rimelig å anta at en slik avtale ikke ville blitt inngått av en rasjonell aktør uten tilknytning til den nærstående leverandøren. I slike tilfeller vil det naturlige utgangspunktet for en markedsprisvurdering være hva en rasjonell aktør uten tilknytning til mulige nærstående leverandører ville betalt for samme vare eller tjeneste. Etter departementets rettsoppfatning vil det etter en konkret vurdering bare kunne godtas at skolen har betalt høyere pris dersom den har fått en merverdi som oppveier prisdifferansen.

Privatskoleloven § 6-3 innebærer at friskolene gjennom å sette ut tjenester ikke kan betale mer for en ytelse eller for å få løst en oppgave enn det en skole uten tilknytning til leverandøren hadde vært villig til å betale. Skolene kan fremdeles kjøpe tjenestene fra et nærstående selskap forutsatt at prisen er markedsmessig slik at alle offentlige tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode.

Departementet vil også understreke at muligheten for friskolene til å tilby et alternativt opplæringstilbud til offentlige skoler handler om noe annet og noe mer enn muligheten til å sette ut tjenester. Et krav som innebærer at en friskole ikke kan kjøpe tjenester fra et nærstående selskap hvis den på annen måte kan få oppgaven løst rimeligere, vil ikke frata skolen handlingsrom til å utvikle et alternativt skoletilbud.

Etter departementets vurdering fungerer dagens regulering av friskolenes bruk av statstilskudd og skolepenger etter sin hensikt. Dersom det likevel gjennom forvaltningspraksis oppstår behov for ytterligere konkretisering, er departementets vurdering at dette bør skje gjennom forskrift. Departementet viser i

denne sammenheng til gjeldende forskriftshjemmel i privatskoleloven § 6-3 og opprettholder forslaget om at det presiseres at det i forskrift kan gis nærmere bestemmelser om alle deler av kravet om at tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode.

14.4.4 Innsyn og dokumentasjon

Friskolene har ansvaret for at alt av tilskudd og skolepenger kommer skolens elever til gode. Tatt i betraktning den risikoen som foreligger ved handel med nærstående, vil skolene etter departementets vurdering 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.

Departementet mener at et effektivt tilsyn som kontrollerer skoledriften og reagerer på lovbrudd, er viktig for å sikre at den offentlige støtten og skolepengene disponeres i tråd med formålet. I tilfeller hvor friskolene handler med nærstående vil en del av tilsynet være å kontrollere at handlene skjer til markedsmessig pris. I tilsynssammenheng vil det ofte være svært ressurskrevende å ta stilling til om prisen for en vare eller tjeneste er markedsmessig, særlig dersom det ikke finnes andre tilbydere av tilsvarende vare eller tjeneste. I høringsnotatet foreslo derfor departementet at det i privatskoleloven § 6-3 tas inn en hjemmel til i forskrift å fastsette krav om hvordan skolene skal dokumentere at statstilskudd og skolepenger er benyttet i samsvar med privatskoleloven § 6-3, herunder å godtgjøre at handel med nærstående har skjedd på markedsmessige vilkår.

Både *Kristne Friskolers Forbund* og Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange peker på at det kan være vanskelig for skolene å dokumentere at handel med nærstående har skjedd på markedsmessige vilkår. Departementet ser at kan være utfordrende å dokumentere at en handel har vært markedsmessig, særlig dersom det ikke finnes andre tilbydere av den aktuelle varen eller tjenesten. Departementet vil likevel peke på at skolene allerede har et ansvar for å sørge for at alt av tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode, og at det gjennom forvaltningspraksis er fastslått at det ligger til skolene å godtgjøre at de opptrer i overensstemmelse med loven. Det er skolene som er nærmest til å bevise at statstilskudd og skolepenger faktisk kommer elevene til gode, og til å underbygge hvorfor en vare eller tjeneste i et konkret tilfelle er kjøpt til en nærmere angitt pris.

Privatskoleloven § 6-3 innebærer at en skoles styre til enhver tid må ha skolens og elevenes interesse i tankene når de disponerer statstilskuddet. Dersom skolens styre skal kunne ivareta skolens og elevenes interesse, må styret nødvendigvis gjøre undersøkelser og beregninger før den velger å sette ut en tjeneste til et nærstående selskap fremfor å kjøpe tjenesten fra et eksternt selskap eller produsere tjenesten selv. Dokumentasjon som viser at handelen var markedsmessig, vil være en direkte konsekvens av den aktsomheten som styret må utvise i forbindelse med handel med nærstående. En dokumentasjonsplikt vil derfor etter departementets vurdering ikke pålegge skolene noen urimelig tilleggsbyrde. Dersom en skole derimot ikke har vært tilstrekkelig aktsom ved inngåelse av avtaler med nærstående, vil det være svært utfordrende i ettertid å godtgjøre at handelen var markedsmessig.

Enkelte høringsinstanser har gitt uttrykk for at eventuelle forskriftskrav om å dokumentere at statstilskudd og skolepenger kommer elevene til gode, ikke må bli for detaljerte og byråkratiske. Departementet er enig i at kravene ikke bør bli unødvendig omfattende og detaljerte. Samtidig bør kravene gjenspeile den aktsomhet som skolene bør fremvise i forbindelse med handel med nærstående med tanke på at det er tilskuddsmidler og skolepenger de disponerer. I utformingen av forskriftskrav om dokumentasjon bør det etter departementets vurdering tas hensyn til at kravene skal gi en forutsigbarhet for skolene, samtidig som kravene skal effektivisere myndighetenes kontroll med friskolenes bruk av statstilskudd og skolepenger. Dessuten er departementet opptatt av at innføring av krav til dokumentasjon og godtgjøring skal ha en skjerpene effekt og på den måten sikre at friskolen utviser tilstrekkelig aktsomhet når de bruker statstilskudd og skolepenger til å handle med skolens eier eller nærstående. Eventuelle forskriftskrav om dokumentasjon og godtgjøring vil bli sendt på ordinær høring, slik at friskolene får mulighet til å uttale seg til de konkrete kravene.

14.4.5 Særskilt regulering av friskolenes kjøp av varer og tjenester

Riksrevisjonen uttaler at friskolenes forhold til regelverket om offentlige anskaffelser ikke er ivaretatt i høringsnotatet og fortsetter: «Nær 85 prosent av privatskolenes inntekter er tilskudd fra staten, og et uavklart rammeverk for hvordan disse inntektene skal og kan disponeres øker risikoen

for misbruk av midlene og – ikke minst – forskjellsbehandling av offentlige og private skoler. Riksrevisjonen vurderer dette som uheldig.» *Virke* uttaler at privatskoleloven § 6-3 må endres dersom en utredning viser at privatskolene skal følge lov om offentlige anskaffelser.

Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter inneholder regler for det offentliges anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Reglene gjelder for staten, fylkeskommuner, kommuner og offentligrettslige organer. Det er i forskrift om offentlige anskaffelser fastsatt kumulative vilkår som må være oppfylt, for at et organ skal regnes som et offentligrettslig organ og dermed omfattes av regelverket.

Departementet har innhentet vurdering fra det tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) om kriteriene for at et organ skal regnes som et offentligrettslig organ i regelverket om offentlige anskaffelser. Etter FADs vurdering vil det avgjørende spørsmålet for om friskoler skal omfattes av regelverket være om friskoler oppfyller kravet «ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter», jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2 annet ledd bokstav a. FAD viser i denne sammenheng til at hvorvidt friskoler skal anses å være av industriell eller forretningsmessig karakter, beror på en helhetsvurdering i det konkrete tilfellet. I rettspraksis fra EUDomstolen er det i vurderingen av dette vilkåret lagt vekt på en rekke momenter, blant annet om virksomheten opererer i et marked med konkurranse, om (hoved-)formålet med virksomheten er å skape inntjening (profitt) og om virksomheten har en lovbestemt plikt til å tjene allmennhetens behov. Kriteriene er for så vidt skjønnsmessig utformet, og etter FADs vurdering er det for friskoler momenter som trekker i begge retninger. For eksempel vil det at friskoler konkurrerer med hverandre og med offentlige skoler om elever kunne trekke i retning av at skolene omfattes av anskaffelsesregelverket, mens friskolenes allmenntilleggsformål og forbudet mot å drive kommersiell friskoledrift vil trekke i retning av at friskolene ikke omfattes av regelverket. FAD mener at det uansett er viktig å ta i betraktning at det er vanskelig å se alle private skoler under ett. I tråd med dette konkluderer FAD slik:

«FAD kan ikke på generelt grunnlag konkludere med at private skoler omfattes av anskaffelsesregelverket. En generalisering vanskeligjøres ved at private skolers drift kan organiseres på forskjellige måter. Hvorvidt en privat

skole omfattes av anskaffelsesregelverket eller ikke vil etter vår vurdering bero på en konkret vurdering.»

Rettskildene på området gir dermed ingen entydig konklusjon på om friskoler skal omfattes av regelverket om offentlige anskaffelser. Friskolene følger heller ikke dette regelverket i dag. Etter departementets vurdering er det viktig at regelverket på dette området er klart, forutsigbart og entydig for friskolene. Departementet mener at en avklaring best oppnås ved at det fremmes sak for Stortinget dersom friskolene skal følge regelverket for offentlige anskaffelser. En slik fremgangsmåte er i tråd med Innst. 211 S (2011–2012) der kontroll- og konstitusjonskomiteen ber om at det fremmes egen sak for Stortinget dersom friskolene skal underlegges regelverket for offentlige anskaffelser.

Departementet har under lovarbeidet vurdert privatskolelovens regler om bruk av statstilskudd opp i mot ulike risikofaktorer. Basert på erfaring med sektoren, blant annet fra tilsyn og klagesaker, har departementet vurdert behovet for reglendinger og ulike tiltak som kan bidra til å redusere risikoen for at statstilskuddet ikke brukes på elevene, slik det er krav om i privatskoleloven. Departementet har i forbindelse med lovarbeidet vurdert en rekke tiltak, men det er bare tiltakene som foreslås innført, som er omtalt i høringen.

Departementet har i forbindelse med lovarbeidet, vurdert om det bør fremmes forslag for Stortinget om at friskoler skal følge regelverket for offentlige anskaffelser. Etter departementets vurdering er det enkelte hensyn som taler for at friskoler bør følge anskaffelsesregelverket. Friskolene mottar statstilskudd som utgjør rundt 85 prosent av driftskostnadene, og offentlige midler utgjør dermed det vesentligste av skolens finansieringsgrunnlag. Anskaffelsesregelverket vil kunne sikre at friskolenes innkjøp av varer og tjenester blir konkurranseutsatt og på den måten bidra både til effektiv konkurranse mellom tilbydere og resurseffektiv disponering av statlige midler. Anskaffelsesregelverket er også et virkemiddel for å sikre åpenhet og transparens og dermed motvirke misbruk av offentlige midler. Når friskolene i stor grad er statlig finansiert, medfører nåværende praktisering av anskaffelsesregelverket også en forskjellsbehandling sammenlignet med offentlige skoler med hensyn til krav til hvordan statlige midler skal forvaltes.

Etter departementets vurdering er det også flere hensyn som taler mot å fremme et forslag om at friskoler skal følge regelverket for

offentlige anskaffelser. Selv om friskolene mottar betydelige summer i statlig tilskudd, er en stor del av tilskuddsmidlene fra staten bundet opp i lokaler og lønnskostnader, og skolene har i praksis derfor ikke et stort økonomisk handlingsrom til å foreta anskaffelser.

Slik departementets ser det, er risikoen for at en friskole ikke velger den beste tilbyderen primært til stede dersom skolene handler med skolens eier eller andre nærstående. De fleste friskoler handler ikke med nærstående, og ved kjøp av skolebøker mv. fra eksterne leverandører er det etter departementets vurdering langt mindre risiko for at skolene ikke velger den beste tilbyderen. Anskaffelsesregelverket vil til en viss grad motvirke at skolene inngår handel med nærstående dersom det finnes bedre tilbud. Regelverket vil derimot ikke hindre at skolene kjøper varer og tjenester som ikke er relevante for skolevirksomheten eller at skolene bruker fordyrende mellomledd når det er en bedre løsning for skolene å anskaffe en vare direkte eller ansette personell til å utføre en oppgave.

Et annet moment er at det kan bli svært tidkrevende og byrdefullt for friskolene å følge regelverket for offentlige anskaffelser. Departementet vil i denne sammenheng peke på at det finnes mange små og mellomstore friskoler som i liten grad kan opparbeide seg den profesjonaliteten rundt anskaffelser som statlige og kommunale organer kan og som langt på vei er en forutsetning for å kunne operere innenfor rammeverket for offentlige anskaffelser.

Departementet er dessuten enig med Virke om at friskolene ikke bør ilegges to separate dokumentasjonssystemer. Etter departementets vurdering gir reguleringen i privatskoleloven § 6-3 en langt større treffsikkerhet enn anskaffelsesregelverket for den faktiske risikoen i friskolesektoren. Foruten at privatskoleloven § 6-3 kan ramme kjøp av varer og tjenester som ikke er relevant for skolevirksomheten, bruk av fordyrende mellomledd og handel på ikke markedsmessige vilkår, vil § 6-3 også innebære forbud mot blant annet urimelig høye lønnskostnader og direkte utbytte til skolens eiere. Ettersom de fleste friskoler ikke handler med nærstående, er risikoen for at tilskuddet ikke skal brukes slik Stortinget har bestemt, ofte knyttet til andre forhold enn valg av tilbyder.

For ytterligere å imøtegå den konkrete risikoen knyttet til friskolenes bruk av statstilskudd, har departementet foreslått flere innskjerpinger, som forskriftshjemmel om dokumentasjonsplicht og rett til innsyn hos nærstående som handler med friskolene.

Etter en helhetlig vurdering har departementet funnet at gjeldende regulering i privatskoleloven og de innskjerpingene som foreslås, er tilstrekkelig til å sikre at statstilskuddet brukes slik Stortinget har bestemt – på elevene. Departementet finner på denne bakgrunn ikke grunnlag for å fremme forslag for Stortinget om at friskolene skal følge regelverket for offentlige anskaffelser.

14.4.6 Innsyn uavhengig av taushetsplikt

Departementet foreslo i høringsnotatet at det presiseres i privatskoleloven § 7-2 første ledd at tilsynsmyndighetenes tilgang til dokumentasjon gjelder uavhengig av taushetsplikt. Det er få høringsinstanser som har uttalt seg til denne delen av høringen, og de som har uttalt seg er positive til forslaget.

Departementet opprettholder forslaget om slik presisering, og understreker at tilsynsmyndighetens innsynsrett gjelder uavhengig av både avtalefestet og lovpålagt taushetsplikt.

14.4.7 Innsyn i dokumenter hos nærstående som skolen handler med

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes innspill til om det bør innføres lov hjemmel for å gi tilsynsmyndighetene rett til innsyn i dokumentasjon hos eier eller andre nærstående til skolen.

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg konkret om dette spørsmålet. Utdanningsdirektoratet, KFF, NHO og NFFL støtter at retten til innsyn skal omfatte både skolen og skolens nærstående. *Virke* mener slik innsynsrett ikke er nødvendig, mens *Riksrevisjonen* mener at innsynsrett hos nærstående vil ha begrenset verdi.

Departementet mener det er gode grunner for å innføre hjemmel for innsyn i dokumentasjon hos eier eller andre nærstående som skolen handler med. Selv om skolene, slik *Virke* uttaler, skal tilveiebringe tilstrekkelig dokumentasjon til myndigheten, vil dokumentasjonen fra skolene bare knytte seg til handelen mellom skolen og det nærstående selskapet. Erfaring fra tilsyn viser at slik informasjon ikke alltid er tilstrekkelig for tilsynsmyndighetens mulighet til å etterprøve om skolen har opptrådt i overensstemmelse med § 6-3. For å finne frem til hva som er markedsmessig pris vil det for eksempel være relevant å se hen til hvilke priser det nærstående selskapet benytter overfor andre kunder. I tillegg vil innsyn i dokumentasjon fra nærstående gjøre det enklere for tilsynsmyndigheten å avdekke dobbeltfakturering og

mangelfull levering. Slike forhold kan være en indikasjon på at skolen har betalt over markedsmessig pris, og vil dermed være nyttig informasjon for tilsynsmyndigheten i en helhetlig vurdering.

Departementet vil understreke at hensikten med en eventuell innsynsrett i dokumentasjon fra nærstående vil være å gi et bedre informasjonsgrunnlag i vurderingen av om en friskole har opptrådt i overensstemmelse med privatskoleloven § 6-3, ikke å vurdere det nærstående selskaps virksomhet. Det vil selvfølgelig være en risiko knyttet til at tilsynsmyndigheten i liten grad vil kunne etterprøve dokumentasjonen fra det nærstående selskapet, men en slik innsynsrett vil uansett gjøre det mer krevende å skjule en eventuell omgåelse av regelverket. Etter departementets vurdering kan et krav om innsyn hos nærstående som handler med skolen, dermed også ha en skjerpene effekt på skolene. Et slikt krav anses ikke å innebære noen særlig risiko for de nærstående, da tilsynsmyndigheten vil ha taushetsplikt om bedriftshemmeligheter og personlige forhold.

Departementet kan heller ikke se at et krav om innsyn vil være urimelig byrdefullt for de nærstående. Dokumentasjon fra nærstående selskap skal kun være et supplement til dokumentasjon fra skolene, og departementet presiserer at tilsynsmyndigheten bare skal kreve dokumentasjon i tilfeller hvor dette anses nødvendig for å vurdere om en friskole har opptrådt i samsvar med regelverket. Departementet vil i denne sammenheng vise til at de nærstående selskapene etter forvaltningsloven § 14 kan påklage innsynskravet dersom de mener at kravet gjelder dokumentasjon som ikke er nødvendig for tilsynsmyndigheten.

Departementet mener på denne bakgrunn at det bør innføres rett til innsyn i dokumentasjon hos nærstående selskaper og personer som handler med friskolene. Departementet viser i denne sammenheng til at flere andre tilsynsmyndigheter, som for eksempel Konkurransetilsynet, har rett til innsyn hos andre enn det føres tilsyn med.

14.4.8 Departementets forslag

På denne bakgrunn og i samsvar med høringsforslaget legger departementet frem forslag om enkelte endringer i privatskoleloven §§ 6-3 og 7-2 for å tydeliggjøre kravet om bruk av tilskudd og skolepenger og for å legge til rette for effektiv kontroll. Ordlyden i forslaget er noe endret sammenlignet med høringsforslaget uten at dette er ment å ha betydning for innholdet.

Departementet foreslår en endring i forskriftshjemmelen i § 6-3 annet ledd slik at det blir tydelig at det kan gis nærmere forskrift om alle deler av bestemmelsens første ledd, og ikke bare i tilknytning til eksemplet i bokstav a.

Departementet foreslår videre at det tas inn en forskriftshjemmel i privatskoleloven § 6-3 til å regulere hvordan skolene skal dokumentere at tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode, herunder at skolene skal godgjøre at kjøp og leie fra eier eller andre nærstående er gjort på ordinære markedsmessige vilkår.

Departementet foreslår også en endring i § 7-2 første ledd for å presisere at tilsynsmyndighete-

nes tilgang til dokumentasjon gjelder uavhengig av taushetsplikt.

Videre foreslår departementet en endring i privatskoleloven § 7-2 slik at tilsynsmyndighetene gis rett til dokumentasjon fra nærstående personer og selskaper som handler med en friskole dersom slikt innsyn er nødvendig for å føre tilsyn med om skolen oppfyller kravene i privatskoleloven.

Endelig foreslår departementet at det fastsettes i § 7-2 a nytt fjerde ledd at de verdiene som følger av § 1-1 annet ledd, skal vektlegges når tilsynsmyndigheten vurderer bruk av reaksjoner etter § 7-2a. Det vises til drøftelse i kapittel 5.4.7.

15 Innføring av karantenebestemmelse

15.1 Bakgrunnen for forslaget

Departementet har erfart at det kan foreligge et berettiget behov for midlertidig å utestenge aktører fra å drive virksomhet etter friskoleloven. Et eksempel på en slik situasjon er hvor en skole mister godkjenningen på grunn av alvorlige eller gjentatte regelbrudd eller brudd på forutsetningene for godkjenningen, og hvor den samme personkretsen søker nye godkjenninger eller driftsendringer ved andre skoler etter kort tid. Etter gjeldende rett er det ikke mulig å avvise søknader om godkjenning eller driftsendringer alene ut fra et ønske om å utestenge slike aktører.

Departementet fremmet derfor i høringen forslag om en ny bestemmelse som gir mulighet til å ilegge karantene til selskaper eller stiftelser som driver friskoler og til enkeltpersoner i sentrale stillinger ved skoler hvor det er avdekket alvorlige regelbrudd.

15.2 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er det ikke mulig å avvise en søknad om godkjenning av ny skole eller driftsendring ved en godkjent skole, alene på bakgrunn av at skolen eller enkeltpersoner i sentrale posisjoner ved skolen har vært involvert i alvorlige brudd på regelverket. Den strengeste reaksjonen ved lovbrudd er i dag tilbaketrekking av godkjenningen. Dette hindrer likevel ikke skolen eller enkeltpersoner i sentrale stillinger å søke om nye godkjenninger eller driftsendringer ved øvrige godkjente skoler kort tid etter.

Dersom det avdekkes regelbrudd, fastsetter privatskoleloven § 7-2a hvilke reaksjoner departementet har til rådighet. Av bestemmelsen fremgår det at disse kan benyttes dersom det avdekkes forhold i strid med privatskoleloven, forskrifter gitt med hjemmel i privatskoleloven, i strid med forutsetningene for godkjenningen, eller i strid med andre lover eller forskrifter dersom forholdet svekker tilliten til skolen. Departementet kan i slike tilfeller benytte reaksjoner i form av krav om retting av lovstridige forhold, tilbakeholdelse eller

krav om tilbakebetaling av tilskudd eller tilbaketrekking av godkjenningen. Det er tilsynsmyndighetene som avgjør hvilken reaksjon som skal benyttes i det enkelte tilfelle.

Bestemmelsen om godkjenning av nye skoler er også relevant i denne sammenheng, da denne reguleringen skal bidra til at sektoren drives av dyktige og seriøse aktører. Etter gjeldende rett vurderes søknad om godkjenning etter en skjønnsmessig vurdering. Departementets forslag i proposisjonen kapittel 5 innebærer at det fortsatt vil være en skjønnsmessig vurdering knyttet til hvilke skoler som blir godkjent. Departementet foreslår videre at det i loven presiseres at godkjenning ikke skal gis dersom særlige grunner tilsier at skolen ikke bør godkjennes. I kapittel 5 fremgår det at «søkerens seriositet» kan være en særlig grunn som kan vektlegges i vurderingen av om en skole bør godkjennes.

15.3 Høringen

15.3.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet at det innføres en ny bestemmelse som gir tilsynsmyndighetene mulighet til å gi karantene til enkeltpersoner og skoler i tilfeller hvor det avdekkes alvorlige regelbrudd ved godkjente skoler. Hovedbegrunnelsen for forslaget er at en karantenebestemmelse vil kunne bidra til å beskytte sektoren mot aktører som ikke har utvist tilstrekkelig vilje eller evne til å drive private skoler i tråd med regelverket.

Karantene innebærer tradisjonelt innskrenkning av handlefrihet i et gitt tidsrom. Departementet foreslo at karantene i denne sammenheng medfører at rettssubjektet skolen er organisert i (og som har godkjenning) og personer som er ilagt karantene, ikke har mulighet til å søke ny godkjenning eller driftsendringer den tiden karantenen gjelder. For enkeltpersoner vil dette omfatte enhver friskole hvor vedkommende har en rolle. Enkeltpersoner vil heller ikke ha mulighet til å erverve nye stillinger eller roller ved allerede godkjente skoler i karantenetiden. Departementet foreslo at karantene som hovedre-

gel gis for 2 år, med mulighet til å fravike hovedregelen i særskilte tilfeller, oppad begrenset til 4 år.

Departementets forslag innebar dermed at karantene skal kunne gis den juridiske enheten som innehar godkjenningen, samt enkeltpersoner i sentrale stillinger ved den aktuelle skolen. Hensikten bak denne angivelsen er å sikre at karantene i størst mulig grad rammer de ansvarlige for regelbruddene, og at karantene ikke skal kunne omgås. Departementet foreslo at personkretsen som kan gis karantene, er personer som har vært fullt ut ansvarlig deltaker i ansvarlig selskap, formelt eller reelt har utøvd verv som medlem eller varamedlem av styret eller daglig leder, eller som innehar en annen ledende posisjon ved skolen. Forslaget innebærer at tilsynsmyndigheten må vurdere hvilke enkeltpersoner i sentrale posisjoner som bør gis karantene, og videre navngi disse.

Formålet bak bestemmelsen tilsier at karantene skal forbeholdes alvorlige regelbrudd. Departementet foreslo at reaksjonen kan benyttes hvor det avdekkes «alvorlige forhold», og at karantene som hovedregel skal vurderes i tilfeller hvor godkjenning trekkes tilbake på grunn av alvorlige brudd på regelverket. Ut over dette, foreslo departementet at tilsynsmyndigheten skal ha skjønnsmessig adgang til å vurdere når karantene er hensiktsmessig, i tråd med hvordan øvrige reaksjoner ilegges. Departementet foreslo videre at det skal være mulighet for å gi en midlertidig karantene i tilfeller hvor en skole er under tilsyn, og det er indikasjoner på at utfallet av tilsynet vil kunne medføre karantene.

Departementet stilte i høringsnotatet spørsmål ved hvilken rettsvirkning karantene som gis enkeltpersoner, bør ha. Departementets utgangspunkt var at en person som er underlagt karantene, ikke skal kunne være involvert i skoler som søker ny godkjenning eller driftsendringer, for eksempel elevtallsutvidelse, eller kunne tre inn i slike stillinger i karantenetiden. Departementet stilte spørsmål ved om karantene også skal frata personer retten til å inneha eksisterende stillinger ved godkjente skoler.

15.3.2 Høringsinstansens syn

Det er 23 høringsinstanser som har uttalt seg til forslaget om å innføre en karantenebestemmelse. Et stort flertall, 21 av høringsinstansene, uttrykker støtte til forslaget. Blant disse er *Akademikerne*, *Tekna*, *Abelia – forum for friskoler*, *Skolenes landsforbund*, *Utdanningsforbundet*, *Unio*, *Elevorganisasjonen*, *Kristne Friskolers Forbund*, *Virke* og *FUG*,

samt flere fylkeskommuner, kommuner og friskoler. Høringsinstansene gir dermed bred støtte til at det innføres et virkemiddel som søker å utestenge useriøse aktører fra å drive private skoler.

Flere instanser som er positive til at bestemmelsen innføres, har innspill til utformingen. Disse høringsinstansene har i all hovedsak vært opptatt av at bestemmelsen må virke målrettet og formålstjenlig, både ut fra målgruppen den skal ramme og omfanget av karantenen. Videre er flere opptatt av at det må være tilstrekkelig klargjort at det er begått regelbrudd før karantene benyttes, for å sikre den enkeltes rettsikkerhet.

Utdanningsdirektoratet er positive til et virkemiddel som på en effektiv og målrettet måte hindrer eller begrenser uegnede og useriøse aktørers mulighet til å drive friskole. Utdanningsdirektoratet mener at karantene er egnet til å supplere godkjenningsordningen og muligheten til å trekke tilbake godkjenning for å oppnå dette formålet. Samtidig har Utdanningsdirektoratet en rekke innspill til bestemmelsen, og mener det er flere problemstillinger som bør avklares for at forvaltningen skal kunne bruke karantene på en effektiv og målrettet måte.

Høringsinstansene er enig i at karantene skal forbeholdes alvorlige tilfeller av regelovertrедelser. Som nevnt er flere instanser særlig opptatt av at virkeområdet for bestemmelsen avgrenses så presist som mulig, for å sikre at hensynet til den enkeltes rettsikkerhet blir ivaretatt. *Justis- og beredskapsdepartementet* har gitt innspill til avgrensningen av virkeområdet, og uttaler:

«Etter utkastet til ny § 7-2b kan det ilegges karantene hvis det oppdages 'alvorlige forhold' i strid med loven, forskrifter gitt i medhold av loven eller forutsetningene for godkjenningen. Vilkalet 'alvorlige forhold' gir liten veiledning for når karantenen kan ilegges. I henhold til høringsnotatet side 75 synes det særlig å sikte til 'gjentatte eller særlig grove regelbrudd'. 'Særlig grove regelbrudd' kan imidlertid fremstå som et strengere kriterium enn 'alvorlige forhold'. Det bør tydeliggjøres i teksten eller i forarbeidene hva som anses som 'alvorlige forhold'.»

I tråd med departementets spørsmål i høringen, har flere instanser gitt innspill til hvilken rettsvirkning karantene skal ha for stillinger som en person allerede har når vedkommende gis karantene. Høringsinstansene er her delt. Virke, Utdanningsdirektoratet, *Bergen kommune* og *Sandnes kommune* er blant instansene som mener at karan-

tene bør få betydning for eksisterende stillinger vedkommende har, også ved andre skoler enn der regelbruddene avdekkes. Virke skriver blant annet:

«Forslaget vil tillegge Utdanningsdirektoratet muligheten for å ilegge karantene og departementet vil dermed selv bli klageinstans. Virke mener at det gir mulighet for å imøtegå eventuelle anklager og sikre rettsikkerheten på en tilstrekkelig måte. For å ha virkning bør karantenen omfatte både eksisterende og fremtidige stillinger.»

Utdanningsdirektoratet tar utgangspunkt i formålet bak bestemmelsen ved vurdering av spørsmålet. For det første stiller direktoratet spørsmål ved om det er hensiktsmessig at karantene som gis til enkeltpersoner begrenses til fremtidige verv og stillinger, særlig for tilfeller hvor den aktuelle skolen ikke mister godkjenningen. Direktoratet skriver videre:

«For det andre – og i forlengelsen av dette – mener vi det er grunn til å vurdere nærmere om karantene skal kunne ha virkning for verv og stillinger ved flere skoler. Dersom formålet er å beskytte sektoren mot usikrede aktører er det ikke hensiktsmessig å begrense virkningen av karantene til én skole.»

Abelia – forum for friskoler, Kristne Friskolers Forbund og Telemark fylkeskommune støtter forslaget om karantenebestemmelse, men er mer tilbakeholdne i hvilken rettsvirkning karantenen skal få. Abelia – forum for friskoler uttaler blant annet:

«FRI støtter forslaget om karantene, inkludert forslaget om anledning til å gi enkeltpersoner karantene. Når det gjelder forslaget om at karantenen også skal omfatte plikt til å fratse slike eksisterende stillinger anbefaler FRI at departementet foretar en nærmere juridisk vurdering sett opp mot annet lovverk. Det må ligge krav til aktivt medvirkning til alvorlige lovbrudd for å kvalifisere for karantene. For eksempel bør ikke varamedlemmer som ikke har deltatt i aktuelle styremøter kunne rammes av karantene.»

Også Kristent Pedagogisk Nettverk, Nidaros Idrettsungdomsskole, Danielsen Ungdomsskule Frekhaug, Telemark fylkeskommune og Kristne Friskolers Forbund sier seg enig i dette. Sistnevnte uttaler:

«KFF mener at karantenen for en person skal omfatte ledende funksjon/stilling i det rettssubjektet som er utgangspunktet for karantenen og tilsvarende søknad om nyetableringer. KFF mener at karantenen ikke kan gjelde tilsvarende oppgaver i andre eksisterende rettssubjekter.»

Tidsrommet karantene gis for er også kommentert av høringsinstansene. Elevorganisasjonen støtter forslaget om karantenebestemmelse, men mener tidsrommet for karantene ikke bør avgrenses oppover til 4 år:

«Elevorganisasjonen støtter innføringen av en karantenebestemmelse. Vi støtter ikke forslaget om at absolutt lengde på karantenen skal være 4 år. [...] I tilfeller der det er alvorlige brudd på reglene, mener Elevorganisasjonen det burde være mulig å utestenge noen på livstid.

Det er ikke naturlig å tro at noen som tidligere har tatt utbytte av skoledriften sin, etter 2-4 år, vil gjøre ting annerledes dersom de får muligheten om igjen. Slike individer har ikke utdanningssystemet behov for, og Elevorganisasjonen ser ingen grunn til at de skal få starte nye skoler.»

Utdanningsdirektoratet har også innspill til iverksettelsen av karantenen i lys av at forslaget avviker fra forvaltningslovens alminnelige system, som er at rettsvirkningen skal inntre idet vedtaket fattes. KFF mener på den andre siden at karantene ikke bør iverksettes før endelig vedtak er fattet av en eventuell klageinstans, og skriver:

«Rettsikkerheten må ivaretas, og sanksjoner kun må settes i verk etter at skolen har innrømmet forholdet eller det foreligger endelig vedtak fra KD etter anke fra skolen.»

Utdanningsdirektoratet etterlyser videre en beskrivelse av prosessuelle forhold, med tanke på blant annet parts- og rettslig klageinteresse, og en beskrivelse av hvordan forvaltningen skal håndheve en karantene.

15.4 Departementets vurderinger og forslag

15.4.1 Generelt

Departementet er av den oppfatning at dagens sektor i all hovedsak består av seriøse aktører som ønsker å drive skolevirksomhet av høy kvalitet. For å forhindre at de få aktørene som utviser manglende vilje eller evne til å drive virksomhet i

tråd med regelverket, skal få innpass, er det viktig at det foreligger effektive og tydelige virkemidler. Departementet mener at en karantenebestemmelse vil kunne bidra til dette.

Forslaget har fått bred støtte i høringen. Samtidig er det kommet nyttige innspill til blant annet avgrensningen av bestemmelsens anvendelsesområde, karantenes lengde, hvilken rettsvirkning en karantene skal ha, samt prosessuelle forhold. Departementet er enig med høringsinstansene i at bestemmelsen må utformes slik at den blir mest mulig målrettet ut fra sitt formål. Avgrensningen av anvendelsesområdet og rettsvirkningene til bestemmelsen vil her være sentrale. Samtidig vil tilsynsmyndighetens skjønnsmyndighet ved anvendelsen av bestemmelsen også være en vesentlig faktor for å sikre at karantene skal virke målrettet og blir pålagt rette enheter og personer.

Karantenebestemmelsen må ses i sammenheng med de øvrige reaksjonsmidlene tilsynsmyndigheten har til rådighet, samt bestemmelsen om godkjenning av friskolevirksomhet. Godkjenningsbestemmelsen i § 2-1 har også til formål å sørge for at sektoren består av seriøse og kvalifiserte aktører. Bestemmelsen vil til en viss grad hindre uønskede aktører tilgang til å drive friskole, også i lys av at formuleringen om avvisning på grunnlag av «særlige grunner» foreslås tatt inn i loven. Bestemmelsen har likevel et noe annet anvendelsesområde enn karantenebestemmelsen, da den primært retter seg mot nye søkere som grunnet historikk eller mangelfulle kompetanse anses som uegnet til å drive friskole. Karantenebestemmelsen vil på den andre siden være en reaksjon på regelbrudd, og utgjøre et selvstendig avvisningsgrunnlag.

Videre mener departementet at bestemmelsen vil være et egnet virkemiddel da det, i motsetning til andre virkemidler forvaltningen har til rådighet, vil forhindre personen å tre inn i sentrale stillinger ved andre friskoler i karanteneperioden. En karantene vil også sende et tydelig signal til sektoren, og kan dermed virke forebyggende overfor nye regelbrudd.

15.4.2 Forholdet til Grunnloven og EMK

Karantene vil supplere de øvrige reaksjonene i § 7-2a, men skiller seg fra disse ettersom den kan rettes mot enkeltpersoner. I motsetning til henholdsvis pålegg om retting og tilbakebetaling eller tilbakeholdelse, har ikke karantene en gjenopprettende eller reparerende effekt. På samme måte som tilbaketrekking av skolens godkjenning, er

karantene derimot tuftet på behovet og ønsket om å verne sektor mot uskikkede aktører.

Departementet har vurdert om karantene etter privatskoleloven må være å regne som straff etter Grunnloven eller den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). En rekke rettigheter etter EMK kommer bare til anvendelse dersom en reaksjon må anses som straff i konvensjonens forstand. Det gjelder blant annet rettighetene etter EMK artikkel 6, artikkel 7 og tilleggsprotokoll 7 artikkel 4.

Straffebegrepet i Grunnloven utledes av § 96 første ledd. Etter denne bestemmelsen kan ingen «straffes uten etter dom». Reaksjoner som utgjør straff i § 96 sin forstand, vil dermed kun ilegges etter dom, det vil si etter straffefølgning av staten og avgjørelse ved en domstol, jf. Rt. 2014 s. 620. I det følgende vurderes den foreslåtte karanteneordningen opp imot EMKs straffebegrep og praksis fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Høyesterett har i flere avgjørelser lagt til grunn at straffebegrepene i EMK artikkel 6 og tilleggsprotokoll 7 art. 4 er sammenfallende, jf. Rt. 2010 side 1121 (avsnitt 41), Rt. 2012 side 921 (avsnitt 19) og Rt. 2012 side 1051 (avsnitt 34).

I henhold til praksis fra EMD, avgjøres spørsmålet om en reaksjon skal anses som straff etter konvensjonen på grunnlag av tre kriterier. Kriteriene ble første gang oppstilt i EMDs dom 8. juni 1976 i saken *Engel m.fl. mot Nederland*, derav kalles de ofte «Engel-kriteriene». Det første kriteriet knytter seg til nasjonal klassifisering av reaksjonen. Det andre kriteriet knytter seg til lovbruddets, det vil si den overtrådte handlingsnormens, karakter. Det siste kriteriet er knyttet til innholdet og alvoret i reaksjonen. Kriteriene er i utgangspunktet alternative, men en reaksjon kan også anses som straff på grunnlag av den kumulative effekten av flere kriterier.

Departementet har vurdert om karantene etter friskoleloven vil være å regne som straff etter EMK. Reaksjonen er ikke klassifisert som straff i nasjonal rett, og er dermed ikke straff etter det første kriteriet. Vurderingen blir da om karantenen må anses som straff etter det andre Engel-kriteriet om normens karakter og tredje kriteriet om reaksjonen innhold, eller etter en samlet vurdering av begge disse kriteriene.

Handlingsnormene etter friskoleloven er ikke straffebelagt. Det trekkes i retning av at karantenen ikke er å anse som straff etter EMK. Det at uaktsomhet er et vilkår for å ilegge karantenen øker derimot reaksjonens strafferettslige preg.

Hvorvidt normen og sanksjonen har et individual- og allmennpreventivt formål er sentralt i vurderingen av om den skal karakteriseres som straff etter EMK. Karantene er regnet som en offentlig rettslig reaksjon mot alvorlige brudd på regelverket. Hovedhensynet bak den foreslåtte karanteneordningen er å beskytte friskolesektoren mot rettssubjekter eller enkeltpersoner som har vist seg uskikket til å drive friskole i tråd med regelverket. Likevel er reaksjonen også ment å ha et allmenn- og individualpreventivt formål gjennom å forhindre nye overtredelser. Det preventive formålet er mer fremtredende ved karantene for juridiske personer enn for fysiske personer. En juridisk person kan etter gjeldende rett få tilbakekalt sin godkjenning og kan nektes ny godkjenning dersom denne ikke er skikket til å drive friskole, jf. proposisjonens kapittel 5. Karantenen fremstår dermed som en mer rendyrket reaksjon mot lovbrudd. En tilsvarende mulighet til utestenging fra friskoledrift finnes i dag ikke for å hindre at fysiske personer trer inn i nye ledende stillinger ved friskoler.

Karanteneordningen har visse likhetstrekk ved tilbakekallsordningen som Høyesterett vurderer opp mot EMKs straffebegrep i Rt. 2004 side 1500 (kjøperregistrering). Et av spørsmålene i saken var om vedtak av Fiskeridirektoratet om midlertidig bortfall (tre måneder) av kjøperregistrering utgjorde straff etter EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4. Høyesterett kom til at vedtaket utgjorde straff, jf. dommens avsnitt 48. Førstvotende, som retten enstemmig sluttet seg til, la avgjørende vekt på at reaksjonen var en direkte følge av en overtredelse og ikke var knyttet opp til at den private ikke var skikket til å kjøpe videreformidlet råfisk. Høyesterett uttalte at det at reglene rettet seg mot utøverne av en bestemt næring, og at kjøperregistreringen hadde karakter av en offentlig tillatelse for å drive med førstehåndskjøp av råfisk, ikke medførte at reaksjonen falt utenfor straffebegrepet, jf. dommens avsnitt 45 til 48.

Høyesterett har vist til og bygget på rettsoppfatningen i Rt. 2004 side 1500 i senere praksis, jf. Rt. 2006 side 1498 (avsnitt 86) og i Rt. 2007 side 1217 (avsnitt 47). Høyesteretts praksis taler for at det at en reaksjon med et preventivt formål har grunnlag i brudd på forpliktelser knyttet til utøvelsen av tillatelse til å drive næringsvirksomhet, ikke fratår reaksjonen dens strafferettslige karakter. I Rt. 2004 side 1500 dreide det seg om et tilbakekall av tillatelse på 3 måneder (jf. avsnitt 6). En karantene ilagt etter forslaget vil som hovedregel gjelde i to år fra vedtaket blir truffet, jf. forslaget til § 7-2 b fjerde ledd første punktum.

I EMDs avvisningsavgjørelser *Mjelde og Storbråten mot Norge* (11143/04 og 12277/04) kom domstolen til at ileggelse av konkursskarantene som både hadde grunnlag i konkursloven § 142 første og annet alternativ ikke utgjorde straff etter EMK. Premissene i avgjørelsene tyder på at domstolen la betydelig vekt på at avgjørelsen om å ilegge konkursskarantene i vesentlig grad bygget på hvorvidt den private var egnet til å drive selskap med begrenset ansvar. Det begrenser overføringsverdien til vurderingen av karantene etter friskoleloven.

Når det gjelder det tredje Engel-kriteriet, vil departementet peke på at virkningen av en karantene etter friskoleloven vil være inngripende for de det gjelder. Samtidig er det tale om et begrenset felt og virkningen av en karantene gjelder i et avgrenset tidsrom. Alvorlighetsgraden er etter departementets oppfatning begrenset. Dette gjelder især når den ses opp imot det sentrale formålet om å beskytte sektoren mot aktører som er uskikket til å drive friskoler.

Verken det andre eller det tredje Engel-kriteriet gir grunnlag for noen klar konklusjon. Tilsvarende gjelder etter departementets syn dersom en vurderer disse to kriteriene samlet. Det er heller ikke gitt at karantene for skolen og for fysiske personer må vurderes på samme måte.

Departementet anser det etter dette for tvilsomt om den foreslåtte ordningen med karantene må anses som straff etter EMK, men legger uansett til grunn at en bør følge de kravene som vil gjelde dersom det er tale om straff etter EMK.

At karantene behandles likt med saker om straff etter EMK, innebærer at de krav og rettigheter som følger av konvensjonen i saker om straff, må følges. Departementet har vært oppmerksom på dette i utformingen av lovforslaget. Samtidig må loven på enkelte tilfeller suppleres med de krav som vil følge av EMK.

Ved ileggelse av reaksjoner som er straff etter EMK, gjelder det antagelig et krav til klar sannsynlighetsovervekt for det faktumet som ligger til grunn for hvorvidt vilkårene for å ilegge reaksjon er oppfylt, se nærmere Rt. 2012 side 1556 (flertallet) avsnitt 35 og 50 med videre henvisninger. Etter EMK artikkel 6 (1) gjelder det også et krav om at saken skal bli avgjort innen rimelig tid. EMK artikkel 6 (1) gir etter rettspraksis videre et vist vern mot selvinkriminering ved reaksjoner som er straff. Videre vil forbudet mot dobbeltfølgning etter EMK tilleggsprotokoll 7 art. 4 kunne stenge for senere straffefølgning eller ileggelse av straffereaksjon. Det innebærer at det er nødvendig at forvaltningen og påtalemyndighe-

ten samordner ileggelsen av reaksjoner så langt det er tale om forfølgning av samme forhold.

15.4.3 Anvendelsesområde

Departementet mener at formålet bak karantenen må være den viktigste føringen for når karantene skal anvendes. Formålet i denne sammenhengen er å forhindre enheter og personer fra fortsatt å opptre i sektor dersom de har vist manglende evne eller vilje til å drive friskole i tråd med gjeldende regler.

Karantene for fysiske personer bør bare benyttes i tilfeller hvor regelbruddene har vært forsettlig eller uaktsomme. For virksomheten som sådan vil det ikke være krav om at enkeltpersoner kan identifiseres som ansvarlige for lovbruddet, og karantene vil være uavhengig av skyld.

Karantene er en streng reaksjon, og bør derfor bare kunne ilegges ved kvalifiserte brudd på regelverket og etter en konkret forholdsmessighetsvurdering der formålet vil være sentralt. I høringsforslaget har departementet lagt til grunn at karantene skal forbeholdes alvorlige forhold. Høringsinstansene har i stor grad gitt uttrykk for at de er enige i denne avgrensningen. Etter departementets mening kan karantene være aktuelt dersom det er avdekket gjentatte eller særlig alvorlige regelbrudd. *Justis- og beredskapsdepartementet* peker på at formuleringen «særlig grove regelbrudd» kan være egnet til å avgrense anvendelsesområdet bedre enn departementets forslag. *Departementet* er enig i at anvendelsesområdet bør avgrenses så strengt som mulig. Samtidig mener *departementet* at det må presiseres at dette også kan omfatte gjentatte, mindre alvorlige regelbrudd. Departementet foreslår derfor ordlyden «*særleg alvorlege forhold i strid med lova...*» som er ment å vise at kravet er strengt, samtidig som det kan ramme både enkeltstående grove regelbrudd og gjentatte mindre grove regelbrudd. Selv om karantene skal kunne benyttes også ved gjentatte mindre grove regelbrudd, vil departementet understreke at karantene er en inngripende reaksjon som bare skal benyttes dersom bruddene samlet sett fremstår som særlig alvorlig. I vurderingen av om forhold skal anses å være «*særleg alvorlege*» skal tilsynsmyndigheten legge avgjørende vekt på om forholdene er av en slik art at vedkommende person eller juridiske enhet må anses å være uegnet til å drive skole i tråd med regelverket. Relevante momenter vil her være om regelbruddet er begått for å fremme egne interesser, om virksomheten eller personen har oppnådd noen fordeler ved

regelbruddet. For virksomheter vil det også være relevant å vurdere om virksomheten ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget regelbruddet.

Det er naturlig at terskelen for å vurdere karantene i ses sammenheng med terskelen for den mest alvorlige reaksjonen som er tilgjengelig i dag, som er at en skoles godkjenning blir trukket tilbake. Departementet mener det bør legges som en føring at karantene alltid skal vurderes i de tilfellene hvor godkjenningen trekkes tilbake som følge av regelbrudd. Etter departementets vurdering bør likevel ikke tilbaketrekking av godkjenning være et vilkår for karantene. Tilbaketrekking av godkjenning er en svært inngripende reaksjon med store konsekvenser for elevene, og det kan forekomme tilfeller hvor en skole kan beholde godkjenningen, men samtidig pålegges karantene for driftsendringer.

Utdanningsdirektoratet påpeker at det kan være grunn til å gi karantene også i tilfeller hvor det avdekkes brudd på øvrig lovverk enn friskoleloven med tilførende forskrifter. I gjeldende § 7-2a, som fastsetter reaksjoner som kan ilegges ved regelbrudd, heter det at:

«Første og andre ledd gjeld også dersom det er oppdaga forhold i strid med andre lover og forskrifter [...]».

Departementet er enig med direktoratet i at det kan være hensiktsmessig om avgrensningen av hvilke lovbrudd som kan tas i betraktning, samsvarer med den alminnelige reaksjonsbestemmelsen. *Departementet* vil likevel understreke at karantene er en inngripende reaksjon, og at formålet med karantene kan tilsi at lovbruddet må ha direkte sammenheng med vedkommendes egnethet til å drive friskole. Etter departementets vurdering bør karantene derfor bare kunne benyttes ved brudd på privatskoleloven og tilhørende forskrifter, ikke ved brudd på annet regelverk.

I likhet med for øvrige reaksjoner etter privatskoleloven, mener departementet at karantene også bør kunne pålegges ved brudd på «*føresetnadene for godkjenning*». Privatskoleloven § 2-1 gir en skjønnsmessig adgang til å godkjenne friskoler på nærmere bestemte grunnlag. Skolens søknad danner grunnlaget for vurderingen av om godkjenning skal gis, og de konkrete vilkårene for friskoledriften fastsettes i skolens godkjenning. Skolens godkjenning og de forutsetningene den hviler på, er derfor et viktig supplement til reglene i lov og forskrift. I skolens søknad og godkjenning

fremgår det blant annet hvilke grunnlag skolen er godkjent på, det konkrete opplæringstilbudet skolen skal tilby, fag- og timestfordeling, maksimalt antall elever mv. Brudd på slike forutsetninger kan i noen tilfeller være like alvorlig som brudd på kravene i lov og forskrift. Et eksempel vil være der en skole som er godkjent på et bestemt grunnlag, har et skoletilbud som ikke samsvarer med dette grunnlaget. Dette vil være en omgåelse av regelverket og kravet til grunnlag og dermed et alvorlig brudd på forutsetningene for skolens godkjenning.

15.4.4 Subjektet for karantene

For at en karantene skal være effektiv og virke i tråd med sin hensikt, er det avgjørende at karantenen blir ilagt de ansvarlige bak regelbruddene.

Et utgangspunkt er at virksomheten, det vil si organisasjonsnummeret skolen er registrert med i Enhetsregisteret, pålegges karantene. Karantene sikrer at den juridiske enheten ikke kan gis ny godkjenning til å drive friskole eller få godkjent utvidelser eller andre driftsendringer i karanteneprosjektet.

Videre mener departementet at karantene i tillegg skal kunne pålegges enkeltpersoner ved den aktuelle skolen, for å hindre at de ansvarlige for regelbruddene er delaktige i å søke nye godkjenninger eller får tilsvarende roller ved andre friskoler. De aktuelle personene må navngis. Dette får bred støtte i høringen, og anses som nødvendig for at karantene skal virke effektivt.

Enkelte instanser har påpekt at det må sikres at det kun er personer som er ansvarlige for regelbruddene, som pålegges karantene. Utgangspunktet er at bestemmelsen avgrensner personkretsen for hvem som kan vurderes for karantene. Departementets forslag innebar at denne personkretsen består av personer som har vært ansvarlige deltakere i et ansvarlig selskap, person har utøvd verv som medlem eller varamedlem av styret eller som daglig leder (administrerende direktør), eller personer som har hatt annen ledende posisjon ved skolen. Departementet mener angivelsen innebærer at det kun er personer i sentrale og ansvarlige stillinger som kan gis karantene. *Utdanningsdirektoratet* har bemerket at ordlyden i denne personangivelsen bør tilpasses skolesektoren. Departementet er enig i dette, og mener medlem og varamedlem i styret, eier, rektor, skoleleder, daglig leder og andre ledende posisjoner ved skolen hvor lovbruddene ble avdekket er en god avgrensning. Departementet understreker at både formelle og reelle roller vil omfattes av ordlyden.

Med utgangspunkt i denne personkretsen, vil det samtidig måtte ligge til grunn en konkret og individuell vurdering av hvilke personer i denne personkretsen som i det aktuelle tilfellet forsettlig eller uaktsomt har overtrådt lov, forskrift eller forutsetninger for godkjenningen. Et varamedlem i styret som ikke har deltatt på møter og hatt reell innflytelse på beslutninger, vil dermed ikke kunne gis karantene. Departementet mener dette vil bidra til å sikre betryggende rettsikkerhet for den enkelte.

15.4.5 Karantenes lengde og iverksettelse

Departementets forslag tar utgangspunktet i systematikken fra konkursloven. Her oppstilles det et utgangspunkt, som kan fravikes ved særlige tilfeller. Departementet har forslått at karantene i utgangspunktet gis for to år, men at dette kan fravikes i positiv og negativ retning, oppad begrenset til fire år.

Eleveorganisasjonen mener det ikke er grunnlag for å fastsette en øvre grense for karantenen, og tar til orde for at det skal være anledning til å utestenge personer på livstid. *Departementet* mener dette vil medføre en for streng reaksjon, særlig i tilfeller hvor regelbruddene er uaktomme og beror på manglende evne til å drive friskole i samsvar med loven. *Departementet* mener videre at den foreslåtte systematikken gir god forutberegnelighet for den som blir ilagt karantene, samtidig som den minsker skjønnsutøvelsen for tilsynsmyndigheten.

Samtidig er *departementet* enig i at to år i enkelte tilfeller kan være for kort til at en karantene skal være effektiv. En søknadsprosess vil ofte ta tid, og to år er ikke særlig lenge tatt i betraktning hvor mye arbeid som ligger bak å få en skole godkjent. Fire år vil kunne være bedre egnet til å skape en mer reell utestenging av enheten og eventuelle enkeltpersoner, og tilsynsmyndigheten har en mulighet til å utvide karantenen til dette dersom det foreligger særlige forhold.

I lys av at bestemmelsen er ny, mener departementet at den foreslåtte grensen er hensiktsmessig på dette tidspunktet, men at grensene for utestenging vil måtte vurderes etter at bestemmelsen har vært i bruk en tid.

Departementet er enig med *Utdanningsdirektoratet* i spørsmålet om iverksettelse av vedtak om karantene. Hovedregelen i forvaltningsretten er at et vedtak gjelder fra det tidspunktet vedtaket bestemmer. Forvaltningen har etter forvaltningsloven § 42 en skjønnsmessig adgang til å beslutte utsatt iverksettelse av vedtak både ved klagebehandling og ved søksmål.

Uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 (2), som en del av det overordnede kravet til rettferdig rettergang i artikkel 6 (1), begrenser i en viss grad adgangen til å iverksette vedtak om administrative sanksjoner både før det foreligger endelig vedtak i klageinstansen og endelig avgjørelse i domstolene. Kjernen i kravet er at statene må holde slik tidlig iverksettelse innenfor rimelige grenser, og det må tas rimelig hensyn til de berørte interessene. Se nærmere EMD-dommene *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige*, 23. juli 2002 (nr. 36985/97) avsnitt 118 og *Janosevic mot Sverige*, 23. juli 2002 (nr. 34619/97). Hvorvidt det gis oppsettende virkning eller ikke, har betydning for vurderingen av hva som utgjør «a reasonable time» i artikkel 6 (1), jf. *Västberga Taxi*, 23. juli (nr. 36985/97) avsnitt 94. Etter tvisteloven kapittel 34 kan det begjæres midlertidig forføyning i saker om administrative sanksjoner.

15.4.6 Rettsvirkning av karantenen

Karantene innebærer innskrenket handlefrihet for en gitt periode. Ut fra formålet med karantene, er det hensiktsmessig at rettsvirkningen så langt som mulig forhindrer vedkommende enhet og ansvarlige personer fra å ta del i godkjent drift av private skoler etter loven.

For en juridisk enhet vil rettsvirkningen være ulik avhengig av om skolens godkjenning samtidig trekkes tilbake eller ikke. Dersom godkjenningen trekkes tilbake, vil rettsvirkningen være at det ikke er tillatt med skoledrift eller å søke om ny godkjenning i samme organisasjonsnummer så lenge karantenen gjelder. Dersom godkjenningen ikke trekkes tilbake, vil rettsvirkningen av karantene være at skolen ikke kan søke om driftsendringer den tiden karantenen gjelder. Slike søknader vil kunne avvises med henvisning til karantenen alene.

For enkeltpersoner har departementet vært usikre på hvor langt rettsvirkningene skal rekke, og det har vært ulike meninger om dette blant høringsinstansene. Enkeltpersoner som er ansvarlig for lovbruddene, vil i praksis ofte miste sin stilling på den friskolen hvor lovbruddene ble avdekket, da skolen som regel samtidig vil miste sin godkjenning. I praksis vil spørsmålet om rekkevidden av rettsvirkningen av karantene derfor være hvorvidt enkeltpersoner som gis karantene, samtidig skal pålegges å fratre sentrale stillinger de har ved andre friskoler enn den skolen der lovbruddet ble avdekket. Departementet er enig med høringsinstansene som påpeker at formålet bak bestemmelsen kan tilsi at personer som gis karan-

tene, også skal pålegges å fratre eventuelle stillinger de har ved andre friskoler. Samtidig vil et pålegg om å fratre stillinger ved andre skoler være en vesentlig mer vidtrekkende konsekvens enn karantene for fremtidige stillinger.

Et annet spørsmål er hvilken rettsvirkning karantene for enkeltpersoner skal få for andre skoler hvor vedkommende allerede har en sentral stilling når karantenen blir pålagt. I høringen foreslo departementet at rettsvirkningen også skulle omfatte andre skoler enn skolen hvor lovbruddene var avdekket, ved at en skole ikke skulle kunne søke driftsendringer dersom en person som var pålagt karantene, hadde en sentral stilling ved skolen. En slik rettsvirkning vil være i tråd med formålet om å beskytte friskolesektoren mot uskikkede aktører. På den annen side vil en slik rettsvirkning være absolutt og dermed også ramme skoler som har vært i god tro og som har begrenset mulighet til å endre vedkommendes stilling. Dette kan etter departementets vurdering være uheldig for den enkelte skole, og det kan dessuten gjøre at terskelen for å pålegge enkeltpersoner karantene, blir unødig høy. Departementet finner derfor at karantene ikke skal ha noen rettsvirkning for andre skoler hvor vedkommende allerede hadde en sentral stilling på det tidspunktet karantenen ble pålagt.

Departementet vektlegger at det er en ny reaksjon som innføres, og at praksis gjennom bruk av reaksjonen vil kunne gi erfaring om hva som er hensiktsmessig avgrensning av rettsvirkningene. Departementet vektlegger innspillene fra høringsinstansene som mener karantenen kun kan omfatte fremtidige forhold, og mener dette er en hensiktsmessig avgrensning.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at rettsvirkningen av at en enkeltperson er pålagt karantene, er at vedkommende ikke kan tiltre nye sentrale stillinger i karanteneprosjektet. Dette innebærer at personen ikke kan tiltre sentrale stillinger ved eksisterende friskoler, og heller ikke sentrale stillinger i skoler som søker godkjenning som friskole. Departementet foreslår derimot ingen rettsvirkninger for andre skoler hvor personen allerede har en sentral stilling når karantenen blir pålagt. Departementet vil likevel understreke at det ved søknad om driftsendringer skal vurderes om det er særlige grunner som tilsier at driftendring ikke skal godkjennes. Dersom en person i en sentral stilling i skolen er pålagt karantene, vil dette være ett moment i en helhetsvurdering av om driftsendring skal godkjennes. Departementet viser til omtale av «særlige grunner» til at godkjenning ikke bør gis i kapittel 5.4.7.

15.4.7 Saksbehandling og klageadgang

Departementet er enig med høringsinstansene som bemerker at karantene kun må benyttes hvor det er avdekket og bevist at skolen har handlet i strid med regelverket. Etter departementets vurdering vil dette være når det er fattet vedtak av tilsynsmyndighetene, slik som ved ileggelse av øvrige reaksjoner. Det er tilsynsmyndighetene som i lys av sin funksjon, avgjør når det er bevist at det er begått regelbrudd, og når regelbruddene er tilstrekkelig alvorlige for å kvalifisere til karantene. Departementet understreker at det må være klar sannsynlighetsovervekt for det faktum som legges til grunn ved bruk av karantene.

Tilsynsmyndighet har i dag en skjønsmessig adgang til å vurdere hvilke reaksjoner som skal benyttes i tilfeller hvor det avdekkes regelbrudd. Departementet mener at også når det gjelder karantene, må tilsynsmyndighetene ha en skjønsmessig adgang til å avgjøre om og til hvem karantene skal gis, i tråd med systemet for øvrige reaksjoner. Dette er i overensstemmelse med Utdanningsdirektoratets høringsinnspill, som påpeker at karantene kun kan pålegges «etter en individuell og konkret vurdering». Det vil være avgjørende for reaksjonens effektivitet at karantene pålegges virksomheten og enkeltpersoner som har hatt en så vidt sentral rolle ved skolen at vedkommende kan anses som ansvarlig for regelbruddet. For at bestemmelsen skal være målrettet, må det være opp til tilsynsmyndighetenes vurdering i det enkelte tilfellet hvilke personer som kan lastes for regelbruddene.

Kunnskapsdepartementet vil, i tråd med lovens system for øvrig, være klageorgan for vedtak om karantene. Forvaltningsloven er alminnelig bakgrunnsrett for friskoleloven, og vil gjelde dersom ikke annet fremgår av særlovgivningen. Enkeltpersoner som er pålagt karantene vil være part i saken, og dermed kan påklage vedtaket.

Utdanningsdirektoratet etterlyser videre en beskrivelse av hvordan forvaltningen skal håndheve karantene. Departementet viser til at brudd på en pålagt karantene, for eksempel ved at en friskole ansetter en person i karantene i en sentral stilling, kan utgjøre et brudd på regelver-

ket for denne skolen. Tilsynsmyndigheten vil kunne reagere på et slikt regelbrudd på vanlig måte, og må vurdere hvilken reaksjon som er mest hensiktsmessig for det aktuelle forholdet. Dersom det er et bevisst forsøk på omgåelse av karantene, vil dette være et alvorlig regelbrudd og det vil dermed kunne være aktuelt å vurdere tilbaketrekking av skolens godkjenning.

Departementet forventer at det vil være få personer og virksomheter som til enhver tid er pålagt karantene. Det forutsettes at Utdanningsdirektoratet vil holde en oversikt over disse, og at skoler som skal ansette en person kan henvende seg til direktoratet for å få undersøkt om vedkommende er pålagt karantene.

15.4.8 Departementets forslag

På denne bakgrunn og i samsvar med høringsforlaget og høringsinstansenes innspill, legger departementet frem forslag om en ny bestemmelse som gir tilsynsmyndighetene mulighet til å pålegge juridiske enheter og enkeltpersoner karantene. Bestemmelsen innføres gjennom ny § 7-2b i friskoleloven. Karantene kan pålegges dersom det avdekkes alvorlige eller gjentatte brudd på friskoleloven, forskrifter gitt i medhold av loven, eller forutsetningene for godkjenningen.

Karantene kan pålegges både juridiske enheter og enkeltpersoner. Personkretsen som kan pålegges karantene er personer i sentrale stillinger ved skolen. Dette vil omfatte medlem og varamedlem i styret, eier, rektor, skoleleder, daglig leder eller andre ledende posisjoner ved skolen hvor lovbruddene ble avdekket. Både formelle og reelle roller er omfattet.

Karantene gis som hovedregel for to år, men dette kan fravikes positivt eller negativt i særlige tilfeller, oppad begrenset til fire år.

Rettsvirkningen av karantene er at den juridiske enheten som skolen er registrert som, ikke kan søke nye godkjenninger eller driftsendringer i karanteneperioden. For en enkeltperson innebærer karantene at vedkommende ikke kan tre inn i sentrale stillinger i godkjente friskoler eller virksomheter som søker godkjenning som friskole, i den perioden som karantene varer.

16 Endringer i andre lover som følge av lovforslaget

Som følge av forslaget om at tittelen på privatskoleloven endres til lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolar) foreslår departementet

endring i henvisningen til loven i lov av 17. juli 1998 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) § 1-2 annet ledd.

17 Rammebetingelser for godkjente skoler

17.1 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:

«Godkjente 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.»¹

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 spesialundervisning², 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 unødige, gjøre den mindre etterregnbare, 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 forane. 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.

17.2 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. 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.

Eventuelle 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.

¹ Friskoler for funksjonshemmede har unntak fra denne bestemmelsen. De får tilskudd tilsvarende 100 prosent av en normalsats.

² Gjelder kun for grunnskole, spesialundervisning føres på samme KOSTRA-funksjon som øvrige kostnader på grunnskole.

17.3 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 verdi-forringelse 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 kommuners 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.

17.3.1 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. Det foreslås imidlertid ingen endringer på det nåværende tidspunkt.

17.4 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.

17.5 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 unødig 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 faktiske elevtallet 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.

17.6 20-dagersregelen

17.6.1 Bakgrunn

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

17.6.2 Gjeldende rett

I privatskoleloven § 6-1 femte ledd er det gitt hjemmel til å forskriftsfeste krav til dokumentasjon og rapportering av elevtall. Statstilskuddet 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 utløse 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.

17.6.3 Høringen

Departementet ba om høringsinstansenes syn på 20-dagersregelen. Det ble særlig bedt om tilbakemelding på om det er behov for klargjøring av regelen, og eventuelt forslag til alternativ regulering.

Flere høringsinstanser kommenterer 20-dagersregelen. Det er enighet om at regelen er krevende å forvalte og ressurskrevende for både skolene og forvaltningsmyndighetene. Det er også flere høringsinstanser som anser at regelen bør klargjøres eller endres. Flere mener at skolens aktivitet for å følge opp elever med høyt fravær må tillegges større vekt.

Både *Steinerskoleforbundet* og *Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)* mener 20-dagersregelen bør oppheves helt. *Kristne Friskolers Forbund (KFF)* mener at regelen bør tas bort eller forandres til bare å gjelde de elevene som faktisk slutter. KFF uttaler:

«Dersom 20-dagersregelen blir stående, mener KFF at det bare må være de elevene som faktisk har sluttet som ikke skal telles, ikke de som har mye fravær men som likevel kommer seg gjennom skoleåret med mye hjelp fra de ansatte.»

Abelia – forum for friskoler støtter lovgivers intensjoner om å få ned fravær i videregående skole og sikre at tilskuddet går til elevene, men mener dagens regelverk ikke tar høyde for den innsatsen skolene gjør for elever med høyt fravær. *Abelia – forum for friskoler* påpeker også at dagens regel skaper lite forutberegnelighet for skoledriften. *Abelia – forum for friskoler* foreslår følgende alternative regulering:

«Skolen bør får støtte ut i fra antall registrerte elever per de gjeldende telletidspunktene.»

Utdanningsdirektoratet påpeker at forvaltningen bruker forholdsmessig mye ressurser på saker knyttet til 20-dagersregelen. Utdanningsdirektoratet uttaler:

«Vi mener bakgrunnen for denne situasjonen er at svært få søkere forstår dagens bestemmelse riktig. Det er behov for å klargjøre forskriftsbestemmelsen. Et klarere regelverk vil sikre at søkerne raskere kan få behandlet sakene sine, at forvaltningen kan arbeide mer effektivt og at rettsregelen kan virke etter sin intensjon.»

Direktoratet støtter departementets målsetting om å forenkle saksbehandlingen og at regelen skal praktiseres som et snevert unntak, og tar til orde for en endring av forskriftsteksten.

17.6.4 Departementets vurderinger og forslag

17.6.4.1 Generelt

Departementet vil peke 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. I 2014 mottok Utdanningsdirektoratet dispensasjonssøknader for 52 elever. To av fem var saker som reelt sett ikke skulle vært søknader om dispensasjon. Av resterende saker fikk bare 6 medhold i dispensasjonssøknaden.

17.6.4.2 Elever som har dokumentert fraværet etter elevtelling

I praksis gjelder flertallet av søknadene om dispensasjon elever som har fått sitt fravær dokumentert i etterkant av elevtellingen. Dette er saker som i utgangspunktet faller utenfor dispensasjonshjemmelens virkeområde. Dispensasjonsregelen er ment for de særlige tilfellene der eleven ikke har dokumentert fravær. Departementet anser 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.

17.6.4.3 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 særlige 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.

17.6.4.4 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 skal oppgi elevens navn, fødsels- og personnummer, samt elevens klasse og linje. Dersom eleven er deltidslev, 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 opp mot «20-dagersregelen» som 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. 1. juni samme år. En søknadsfrist vil lette forvaltningens saksbehandling, ettersom søknadene kan behandles i sammenheng. Skolene som innvilges dispensasjon vil som utgangspunkt da få etterbetalt statstilskuddet innen skoleårets utløp.

17.6.4.5 Plikt skolen å beholde elever den ikke mottar tilskudd for?

En elev som er tatt inn ved en videregående skole har rett til å fullføre trinnet med mindre eleven kan vises bort, jf. privatskoleloven § 3-3 tredje ledd.

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 annet ledd. Det er fylkeskommunen som må fatte et slikt vedtak, og avgjørelsesmyndigheten kan ikke overlates til skolen. I praksis vil det være skolen som henvender seg til fylkeskommunen om saken. Skolen har imidlertid en plikt til å vur-

dere tiltak for å hjelpe eleven før fylkeskommunen involveres og eventuelt fatter et vedtak om bortvisning for resten av skoleåret.

17.6.4.6 Departementets forslag

Departementet ser at det kan være behov for å endre 20-dagersregelen i forskriften for at den skal være enklere å forstå og forvalte. Et klarere regelverk vil blant annet sikre at skolene raskere kan få behandlet sakene sine, at forvaltningen kan arbeide mer effektivt og at rettsregelen kan virke etter sin intensjon. Forslag til endringer i forskriften vil bli sendt på ordinær høring.

18 Økonomiske og administrative konsekvenser

18.1 Lovens tittel

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 veiledningsmateriale må omarbeides. De administrative eller økonomiske kostnadene knyttet til dette vil ikke være vesentlige, og vil bli dekket innenfor gjeldende rammer.

18.2 Godkjenningsordningen

Fordi staten gir tilskudd til drift av frittstående skoler, får kommunene og fylkeskommunen lavere kostnader knyttet til elevene som går i slike skoler. I forbindelse med statsbudsjettet foretas det derfor årlig en justering i kommunenes og 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. Gjennom trekkordningen vil de kommuner og 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 og fylkeskommunene etter deres andel av utgiftsbehovet (kostnadsnøkkel). Det er kun de kommuner og fylkeskommuner som har elever som ved statlige og private skolene som får trekket, mens tilbakeføringen går ut til alle kommuner og fylkeskommuner. Den enkelte kommunes og fylkeskommunes indeksberregnede utgiftsbehov vil være avgjørende for hvor nye kommunene og fylkeskommunene vil få tilbakeført av det samlede trekket. Dette kalles gjerne korreksjonsordningen.

Trekketsatsen er 80 prosent av gjennomsnittskostnaden for en elev i offentlig skole. Grunnen til at trekketsatsen 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 og 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 eller fylkeskommune kan i noen tilfeller føre til endringer i den offentlige skolestrukturen. Dette kan gi kommunene økte kostnader per elev på grunn av færre elever per klasse, bygningsmessig overkapasitet og lignende. Det må likevel forutsettes at kommunene til enhver 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 eller vertsfylket.

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

18.3 Voksne elever

Forslaget innebærer at det i forskrift kan fastsettes en kvote for inntak av voksne søkere med rett til videregående opplæring. Forslaget innebærer ingen nye rettigheter for voksne og vil ikke ha vesentlige økonomiske konsekvenser. Det er skolene selv som administrerer inntaket til skolen,

slik at forslaget heller ikke innebærer vesentlige administrative konsekvenser for det offentlige. Det kan bli noe merarbeid for Utdanningsdirektoratet dersom det kommer mange søknader om å få fastsatt slike kvoter, men departementet legger til grunn at dette ikke vil ha konsekvenser av betydning, men ligge innenfor de variasjonene direktoratet har i sin arbeidsmengde.

18.4 Toppidrettsgymnas

Dersom noen av de eksisterende toppidrettsgymnasene velger modell 2, med årstimetall på 840/841 timer på henholdsvis Vg2 eller 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 løsningen kan medføre noe mer administrativt arbeid.

18.5 Krav til læreplaner og elevvurdering

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

18.6 Kompetansekrav for undervisningspersonalet

Forslaget vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

18.7 Inntak av elever

Forslaget vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

18.8 Kompletterende undervisning

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.

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 2014 fikk de internasjonale grunnskolene til sammen 4,7 mill. kroner i tilskudd til kompletterende undervisning. 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.

18.9 Registrering i Enhetsregisteret og innskuddskapital

Forslaget om å presisere at registrering i Enhetsregisteret eller tilsvarende register må skje før en skole søker om godkjenning, og å fastsette krav om at friskoler, uavhengig av organisasjonsform, skal ha en innskuddskapital på minimum kroner 100 000, vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser for forvaltningsmyndighetene.

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

18.10 Krav til virksomheten til skolen

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

Forslaget om å regulere rettsområdet gjennom forskrift er imidlertid ment å virke forenkling og klargjørende for dem som skal innrette sin virksomhet etter regelverket. Et tydeligere regelverk vil dessuten forenkle forvaltningen av og tilsynet med regelverket.

18.11 Bruk av statstilskudd og skolepenger, innsyn m.v.

Forslaget om enkelte endringer i privatskoleloven §§ 6-3 og 7-2 for å tydeliggjøre kravet om bruk av tilskudd og skolepenger og for å legge til rette for

effektiv kontroll antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om presisering i § 7-2a vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

18.12 Innføring av karantenebestemmelse

Forslaget vil ikke ha særlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

19 Merknader til de enkelte paragrafer i lovforslaget

19.1 Endringer i privatskoleloven

Til tittelen på loven:

Tittelen på loven endres til lov om frittstående skolar (friskolelova). Departementet viser til vurderingene i kapittel 4.4.

Til § 1-1:

I *første ledd* blir «private skolar» endret til «frittstående skolar». Departementet viser til vurderingene i kapittel 4.4.

Til § 1-2:

I *første ledd* blir «private grunnskolar» endret til «frittstående grunnskolar» og «private videregående skolar» endret til «frittstående videregående skolar». Departementet viser til vurderingene i kapittel 4.4.

Til § 2-1:

Første ledd er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. I *første punktum* blir «private skolar» endret til «frittstående skolar». Presiseringen i *tredje punktum* om at godkjenning ikke skal gis om det vil føre til negative konsekvenser for vertskommunen eller 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 *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. Departementet viser til vurderingene i kapittel 5.4.7 og 5.4.8.

Annet ledd viderefører dagens krav til grunnlag. I bokstav a er begrepet «religiøst» endret til «livssyn». I tillegg tas det inn to nye grunnlag; videregående opplæring i yrkesfaglig utdanningsprogram og særskilt profil. Videregående opplæring i yrkesfaglig utdanningsprogram skal gi en

opplæring som er jevn god med opplæringen i den offentlige skolen og som fører frem til enten studiekompetanse eller fag- eller svennebrev. For at en skole skal kunne få godkjenning som profilskole, må skolen representere noe som er vesentlig annerledes enn hva som er normal praksis i offentlige skoler og godkjente skoler på andre grunnlag i loven. Profilskoler kan deles i to hovedkategorier, der den ene kategorien omfatter skoler som ønsker å rette spesiell faglig oppmerksomhet mot et emne, og den andre kategorien omfatter skoler som ønsker å bygge på en annen pedagogikk enn det som er i bruk i offentlige skoler og skoler godkjent etter privatskoleloven § 2-1 annet ledd bokstav b. Sluttkompetansen for profilskoler må tilsvare sluttkompetansen for det aktuelle utdanningsprogrammet i Kunnskapsløftet (dvs. studie- eller yrkeskompetanse). Departementet viser til vurderingene i kapittel 5.4.3.

Hjemmelen i nåværende tredje ledd for godkjenning av skoler som ikke oppfyller kravene i annet ledd, oppheves.

Nytt *tredje ledd første punktum* regulerer hva som menes med særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett, jf. § 2-1 bokstav d. Tilføyelsen innebærer at skoler som skal godkjennes etter § 2-1 bokstav d, må benytte årstimetallet for utdanningsprogram idrettsfag eller årstimetallet for utdanningsprogram studie-spesialisering med tillegg av 140 årstimer toppidrett på Vg1. Det er presisert i *annet punktum* at toppidrett, kan være programfaget toppidrett eller toppidrett etter egen læreplan. Skoler som velger programfaget toppidrett skal legge til grunn læreplanen for dette faget fra Kunnskapsløftet. Skoler som ønsker å benytte egen læreplan for toppidrett, må på vanlig måte få denne godkjent av departementet. Det følger av *tredje punktum* at skoler som skal godkjennes etter § 2-1 bokstav d, må tilby faget toppidrett som ett av programfagene på Vg2 og Vg3. Departementet viser til vurderingene i kapittel 7.4.

I *syvende ledd* blir «private skolar» endret til «frittstående skolar». Departementet viser til vurderingene i kapittel 4.4.

Til § 2-2:

Første ledd første punktum innebærer en presisering av at forbudet mot annen virksomhet ikke bare gjelder drift av annen virksomhet, men også eierskap. Dette innebærer ingen realitetsendring, men er en lovfesting av fast forvaltningspraksis.

Første ledd annet punktum innebærer at det gis hjemmel til å tillate tilleggsvirksomhet i forskrift, i tillegg til i det enkelte tilfelle. Adgangen til å tillate tilleggsvirksomhet i forskrift gjelder, som for tillatelse i det enkelte tilfelle, for virksomhet som er nært knyttet til skolevirksomheten, og som bare utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Departementet kan i forskrift fastsette vilkår for tilleggsvirksomhet skal være tillatt. I tråd med den alminnelige vilkårslæren kan departementet også i enkeltvedtak fastsette vilkår for at tilleggsvirksomhet skal være tillatt.

Nytt *første ledd tredje punktum* er en forskriftshjemmel for å kunne regulere friskolenes bruk av inntekter fra skolevirksomhet og tilleggsvirksomhet som drives innenfor samme rettssubjekt som skolen. Det vil for eksempel kunne fastsettes i forskrift at inntekter fra skolevirksomhet og tillatt tilleggsvirksomhet skal komme skolens elever til gode.

Annet ledd første punktum er en presisering av at skoler må være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register før skolen sender søknad om godkjenning. Skolene må registreres som eget rettssubjekt, og registrering av underenhet vil ikke være tilstrekkelig. Forslaget er i samsvar med dagens praksis.

Nytt *annet ledd annet punktum* innebærer at det stilles krav om innskuddskapital på minimum kroner 100 000 uavhengig av hvilken organisasjonsform en skole er etablert som. Skolene må, som tidligere, ha innskuddskapitalen før det søkes om godkjenning.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 12.4 og 13.4.

Til § 3-1:

Første ledd fjerde punktum er nytt og åpner for at godkjente skoler kan holde av et begrenset antall av elevplassene til søkere fra bestemte elevgrupper som søker inntak etter hovedinntaket. Skolen må selv vurdere hvor mange av plassene som skal holdes av, og det må ses i lys av skolens totale fastsatte elevtall. Reservasjon av elevplasser må reguleres i skolens inntaksreglement. Skoler som har reservert skoleplasser til etter hovedinntaket, kan ikke fylle opp samtlige elevplasser ved hovedinn-

taket. Departementet viser til vurderingene i kapittel 10.4.

I femte ledd er det tatt inn hjemmel til å gi forskrift om inntak av ungdom og voksne søkere med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven §§ 3-1 og 4A-3. Endringen innebærer at departementet kan fastsette forskrift om at voksne søkere med rett til videregående opplæring kan prioriteres foran ungdom med rett innenfor en fastsatt kvote. Skolen må søke Utdanningsdirektoratet om å få fastsatt en kvote. Departementet viser til vurderingene i kapittel 6.4.

Til § 3-5:

I femte ledd første og annet punktum blir «private skolar» endret til «frittstående skolar». Departementet viser til vurderingene i kapittel 4.4.

Til § 4-2:

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 lenger 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- og høyskoletilbud, slik det er gjort for valgfagene på ungdomstrinnet.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 9.4.

Til § 6-3:

I annet ledd blir det slått fast at det kan gis nærmere forskrift om alle deler av paragrafens første ledd, og ikke bare i tilnytning til eksemplet i første ledd bokstav a.

Nytt *tredje ledd* er en forskriftshjemmel til å regulere hvordan skolene skal dokumentere at tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode og skolens plikt til å godgjøre at kjøp og leie fra eier eller andre nærstående er gjort på ordinære markedsmessige vilkår.

Forskriftshjemmelen kan blant annet brukes til å fastsette krav om at enkelte opplysninger om handel med nærstående skal oppgis i note i skolens regnskap. Videre kan det for eksempel være aktuelt å fastsette krav til at skolene skal dokumentere at de har foretatt prisforespørsler og beregninger før de setter ut en tjeneste til et nærstående selskap.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 14.4.

Til § 6-4:

Endringen 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 § 6-4 videreføres. Departementet viser til vurderingene i kapittel 11.4.

Til § 7-2:

Nytt *første ledd annet punktum* innebærer at tilsynsmyndigheten gis rett til dokumentasjon fra skolens eiere og deres nærstående. Retten til innsyn gjelder i tilfeller hvor skolens eiere og deres nærstående handler med skolen. Med «nærstående» menes begrepet slik dette er definert i § 1-5 både i aksjeloven og i allmennaksjeloven. Det vises til at tilsvarende betydning er lagt til grunn for begrepet «nærstående» i privatskoleloven § 6-3 første ledd bokstav a og b. Tilsynsmyndigheten har bare rett til innsyn hos skolens eiere og deres nærstående når slikt innsyn er nødvendig for å føre tilsyn med om skolen oppfyller kravene i friskoleloven. For eksempel kan det være nødvendig med innsyn i avtaler, timelister, fakturagrunnlag mv.

Nytt *første ledd tredje punktum* presiserer at tilsynsmyndighetens krav på dokumentasjon gjelder uavhengig av taushetsplikt. Bestemmelsen sikter til både dokumentasjon fra skolen og fra skolens eiere og deres nærstående. Tilsynsmyndighetens krav på dokumentasjon gjelder uavhengig av både lovpålagt og avtalefestet taushetsplikt.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 14.4.

Til § 7-2a:

I nytt *fjerde ledd* fastsettes at de verdiene som følger av § 1-1 annet ledd, skal vektlegges når tilsyns-

myndigheten vurderer bruk av reaksjoner etter § 7-2a. Verdiene som er slått fast i § 1-1 annet ledd, er grunnleggende for all opplæringsvirksomhet etter loven. Med nytt fjerde ledd vil departementet presisere at disse verdiene skal vektlegges i tilsyn og ved vurderingen av reaksjonsbruk. Departementet viser til vurderingene i kapittel 5.4.7.

Til ny § 7-2b:

Første ledd innebærer at departementet kan pålegge karantene til en skole og til personer som er ansvarlige for lovbruddene, når det oppdages særlig alvorlige forhold i strid med friskoleloven, forskrifter med hjemmel i friskoleloven og forutsetninger for godkjenningen, og dette klart svekker tilliten til skolen eller de ansvarlige personene. At en person er ansvarlig for et lovbrudd innebærer at personen igjennom handling eller unnlatelse har medvirket til friskolens overtredelse.

Skolens godkjenning og de forutsetningene den hviler på, er et viktig supplement til reglene i lov og forskrift. I skolens søknad og godkjenning fremgår det blant annet hvilke grunnlag skolen er godkjent for, det konkrete opplæringstilbudet skolen skal tilby, fag- og timefordeling, maksimalt antall elever mv. Brudd på slike forutsetninger kan i noen tilfeller være like alvorlig som brudd på kravene i lov og forskrift. Karantene er bare aktuelt som en reaksjon på at det er avdekket gjentatte eller særlig alvorlige brudd på lov, forskrift og forutsetninger for godkjenningen. I tråd med formålet med karantene må det vurderes hvorvidt bruddene er så alvorlige at vedkommende juridiske enhet eller person må anses å være uegnet til å drive skole i tråd med friskoleloven. Det er et vilkår for å ilegge karantene at forvaltningen ikke har tillit til at den juridiske enheten eller personen er egnet til å opptre i samsvar med regelverk. Dette vil i stor grad tilsvare skjønnsstema i § 7-2a i tilfeller der forvaltningen vurderer å trekke tilbake en skoles godkjenning. I tilfeller hvor bruddene anses så alvorlige at en skoles godkjenning trekkes tilbake, skal det samtidig alltid vurderes om det skal gis karantene.

Annet ledd fastsetter at karantene bare kan pålegges personer i sentrale stillinger. Karantene for enkeltpersoner er bare aktuelt dersom vedkommende forsettlig eller uaktsomt har overtrådt regelverket. Det presiseres i *tredje punktum* at betegnelsen «sentrale stillinger» omfatter medlem og varamedlem i styret, eier, rektor, skoleleder, daglig leder og andre ledende posisjoner ved skolen. Både formelle og reelle roller omfattes. For

eksempel kan den som utøver rollen som daglig leder, pålegges karantene selv om vedkommende ikke formelt sett har stilling som daglig leder. En person trenger heller ikke være fast ansatt ved skolen for å omfattes av personkretsen. Også innleide konsulenter som har hatt ledende og sentrale roller ved skolen, kan pålegges karantene.

Tredje ledd første punktum fastsetter at dersom en skole er pålagt karantene, kan den juridiske enheten som skolen er registrert som, ikke søke ny godkjenning eller driftsendring i karantenetiden. *Annet punktum* innebærer at en person som er pålagt karantene, ikke kan tiltre sentrale stillinger ved en annen godkjent skole eller en skole som søker godkjenning.

Fjerde ledd første punktum fastsetter at karantenetiden som hovedregel er to år fra vedtaket er fattet. Dersom det foreligger særlige forhold, kan karanteneperioden etter *annet punktum* fravikes, oppad begrenset til fire år. Et slikt særlig forhold som innebærer forlenget karantene, kan være at regelbruddet er særlig grovt, eller at regelbruddet er gjentakende.

Departementet viser til vurderingene i kapittel 15.4.

Til 8-1:

Nytt *tredje ledd* innebærer at skoler som tidligere er godkjent på grunnlag av særskilt tilrettelagt

videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett, jf. § 2-1 annet ledd bokstav d, også må organisere opplæringen i samsvar med kravene i nytt tredje ledd i privatskoleloven § 2-1. For at en skole som i dag ikke tilbyr totalt 2943 timer skal kunne få tilskudd etter satser for utdanningsprogram for idrettsfag på Vg1/Vg2/Vg3, må skolen innen utløp av overgangsperioden ha ny godkjenning i samsvar med modell 1. Departementet viser til vurderingene i kapittel 7.4.

19.2 Endringer i opplæringsloven

Til § 1-2:

I *annet ledd* blir «privatskolelova» endret til «fri-skolelova». Departementet viser til vurderingene i kapittel 4.4.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i privatskolelova mv. (nytt navn på loven, nye godkjenningsgrunnlag m.m.)

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i privatskolelova mv. (nytt navn på loven, nye godkjenningsgrunnlag m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i privatskolelova mv. (nytt navn på loven, nye godkjenningsgrunnlag m.m.)

I

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot gjøres følgende endringer:

Tittelen på loven skal lyde:

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

§ 1-1 første ledd skal lyde:

Formålet med denne lova er å medverke til at det kan opprettast og drivast *frittstående* skolar, slik at foreldre og elevar kan velje andre skolar enn dei offentlege, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 2.

§ 1-2 første ledd skal lyde:

Lova gjeld godkjenning med rett til statstilskot for *frittstående* grunnskolar og *frittstående* vidaregåande skolar, og vilkår for å få slikt tilskot.

§ 2-1 skal lyde:

§ 2-1 *Godkjenning av skolar*

Departementet kan godkjenne *frittstående* skolar og driftsendringar ved godkjende *frittstående* 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.* Verts kommunen eller vertsfylket skal *få høve til å gi* fråsegn før departementet gjer vedtak i saka, og *dei* 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 yrkesfaglege utdanningsprogram*
- i) *særskilt profil*

Med særskild tilrettelagt vidaregåande opplæring i kombinasjon med toppidrett etter andre ledd bokstav d, er det i denne samanhengen meint årstmetalet for utdanningsprogram idrettsfag eller årstmetalet for utdanningsprogram studiespesialisering med tillegg av 140 årstimar toppidrett på vidaregåande trinn 1. Toppidrett på første årstrinn i vidaregåande opplæring kan vere programfaget toppidrett eller toppidrett etter eigen læreplan som er godkjend av departementet. Skolane må tilby toppidrett som eit programfag på vidaregåande trinn 2 og 3.

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 *frittstående* skolar.

§ 2-2 første og annet ledd skal lyde:

Skolen kan ikkje drive *eller eige* anna verksemd enn skole i samsvar med denne lova. *Departementet kan gi forskrift eller fastsetje enkeltvedtak som tillet at skolane kan drive eller eige til-*

leggsverksemd som er nært knytt til skoleverksemda, og som utgjør ein mindre del av den totale verksemda. *Departementet kan gi forskrift eller fastsetje enkeltvedtak om bruk av inntekter frå skoleverksemd og tillate tilleggsverksemd.*

Skolen må vere registrert i Einingsregisteret, jf. enhetsregisterloven, eller i tilsvarende register, før det blir søkt om godkjenning. Skolen må seinast til same tid dokumentere at han har ein innskotskapital på minimum kroner 100 000.

§ 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 avgrensa tal på elevplassar til søkjarar som kjem etter hovudinntaket.*

§ 3-1 femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift 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.

§ 3-5 femte ledd skal lyde:

Frittstående skolar kan organisere særskilt opplæringstilbod for nykomne elevar i eigne grupper eller klassar når det ligg føre vedtak frå kommunen eller fylkeskommunen om slik organisering, og om at den private skolen kan gi slikt opplæringstilbod. *Frittstående skolar* som vil gi enkeltelevar slikt opplæringstilbod, må gi kommunen eller fylkeskommunen den informasjon som er nødvendig for å opplyse saka før denne gjer vedtak etter opplæringslova §§ 2-8 femte ledd eller 3-12 femte ledd.

§ 4-2 tredje og nytt fjerde og femte ledd skal lyde:

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

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

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

§ 6-3 annet ledd og nytt tredje ledd skal lyde:

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

Departementet kan gi forskrift om korleis skolane skal dokumentere at første ledd er oppfylt og skolane si plikt til å godtgjere at innkjøp og leige er gjort på grunnlag av vilkåra i marknaden.

§ 6-4 skal lyde:

§ 6-4 *Statstilskot til kompletterande 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 kompletterande undervisning. Departementet kan gi nærare forskrift.

§ 7-2 første ledd skal lyde:

Departementet fører tilsyn med skolar godkjende etter denne lova og skal i den samanheng ha tilgjenge til skoleanlegg og dokumentasjon. *Dersom departementet i samband med gjennomføring av tilsyn har behov for dokumentasjon frå eigaren av skolen eller nærstående av eigaren, skal departementet også ha tilgjenge til slik dokumentasjon. Departementet sin rett til dokumentasjon gjeld utan hinder av teieplikt.*

§ 7-2 a nytt fjerde ledd skal lyde:

Ved bruken av reglane i første og andre ledd skal det leggjast vekt på dei verdiane som følgjer av § 1-1 andre ledd.

Ny § 7-2 b skal lyde:

§ 7-2 b *Karantene*

Dersom det ved ein skole blir oppdaga særleg alvorlege forhold i strid med denne lova, i strid med forskrifter gitt med heimel i lova, eller i strid med føresetnadene for godkjenninga, og brota klart svekker tilliten til at skolen eller den ansvarlege personen er eigna til å drive skole i samsvar med regelverket, kan departementet påleggje karantene retta mot skolen eller personen.

Karantene kan berre påleggjast personar som har opptredd forsettleg eller aktaust. Karantene kan berre påleggjast personar i sentrale stillingar ved skolen. Med sentrale stillingar er meint medlem og varamedlem i styret, eigar, rektor, skoleleiar, dagleg leiar og andre leiande posisjonar ved skolen.

At ein skole er pålagt karantene inneber at den juridiske eininga som skolen er registrert som, ikkje kan søkje ny godkjenning eller drift-

sendringar i karanteneperioden. Personar som er pålagt karantene, kan i karanteneperioden ikkje tiltre sentrale stillingar ved godkjende skolar eller skolar som søker godkjenning.

Karantene gjeld som hovudregel i to år frå vedtaket blir treft. Dersom det ligg føre særlege forhold, kan det bli pålagt karantene for kortare eller lengre tidsrom, men ikkje lengre enn fire år.

§ 8-1 nytt tredje ledd skal lyde:

For skolar som tilbyr særskilt tilrettelagd vidaregåande opplæring i kombinasjon med toppidrett, jf. § 2-1 andre ledd bokstav d, og som var godkjende og i drift då lova tok til å gjelde, gjeld § 2-1 tredje ledd frå 1. august 2020.

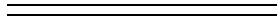
II

I lov av 17. juli 1998 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa skal § 1-2 annet ledd lyde:

Lova gjeld også for grunnskoleopplæring i private grunnskolar som ikkje får statstilskott etter *friskolelova*, og for privat heimeopplæring i grunnskolen.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Oslo AS – 03/2015

