

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

Oslo, 19. januar 2015  
Vår ref.: 2510317.1-117331  
Ansvarlig advokat: Henrik Grung

postmottak@kd.dep.no

## **HØRINGSUTTALELSE TIL FORSLAG OM ENDRINGER I PRIVATSKOLELOVEN (NY FRISKOLELOV)**

### **1. Innledning**

Vi viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 17. oktober 2014, med høringsfrist 15. januar 2015. Vi viser også til fristutsettelsen til 20. januar 2015 gitt til Akademiet Bergen AS og Bergen Private Gymnas AS (heretter i fellesskap benevnt «**Privatskolene**») den 15. januar 2015.

På vegne av Privatskolene inngis herved merknader til forslaget om endringer i privatskoleloven.

### **2. Privatskolenes erfaringer med privatskoleloven**

Eierne av Privatskolene har drevet privatskolevirksomhet i henhold til privatskoleloven av 4. juli 2003 nr. 84 i over ti år. I løpet av denne perioden har privatskoleloven vært gjenstand for flere lovendringer. Myndighetenes lovforståelse, herunder tolkning og praktisering av privatskoleloven, har i denne perioden også gjennomgått en vesentlig utvikling.

Gjeldende regelverk består av en kort privatskolelov med tilsvarende forskrifter, supplert av forvaltningen gjennom omfattende rundskriv, tolkningsuttalelser, veiledninger og forvaltningspraksis, inkludert tilsynsvedtak. Utviklingen har, etter Privatskolenes syn, skapt en uoversiktlig rettstilstand til ulempe for aktørene i bransjen.

Privatskolene er av den oppfatning at det er nødvendig med en klargjøring av regelverket for å kunne ivareta forutberegneligheten til aktørene på en bedre måte, og at dette primært bør gjøres ved lov- og forskriftsendringer, samt kodifisering av forvaltningspraksis.

Det ble i 2012 åpnet tilsyn med Privatskolene, der blant annet økonomiforvaltning var tema. Tilsynet har for skolene endt med et svært inngripende vedtak om tilbakebetaling av tilskuddsmidler. Utdanningsdirektoratets vedtak ble påklaget av Privatskolene, som ble opprettholdt av Kunnskapsdepartementet i vedtak av 19. desember 2014.

Enkelte av forvaltningens konklusjoner i forbindelse med tilsynet med Privatskolene inneholder etter Privatskolenes oppfatning en annen lovforståelse enn den som følger av tidligere praksis som Privatskolene har rettet seg etter.

Privatskolene har et særlig sterkt behov for en klargjøring av reglene som relaterer seg til bruken av statstilskudd og skolepenger, herunder handel med nærstående selskaper.

### **3. Merknader til lovforslaget om å endre privatskoleloven § 2-2 første ledd: Skolevirksomhet**

Vi viser til høringsnotatets punkt 10.2.

Privatskolene deler Kunnskapsdepartementets syn på at det er viktig for de aktører som skal innrette seg etter regelverket at det skjer en klargjøring av hva som faller innenfor og hva som faller utenfor den virksomhet som en privatskole lovlig kan drive. En slik presisering mangler i dages regelverk.

Bestemmelsen har utviklet seg fra å være et generelt forbud mot å drive annen virksomhet enn skole i samsvar med loven, til å være et generelt forbud med adgang for departementet til å gjøre unntak for virksomheter som er nært knyttet til skolevirksomheten og som utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Gjennom forvaltningspraksis har unntak fra lovens hovedprinsipp vært i utvikling.

#### **3.1. Privatskolenes merknader til departementets første spørsmål**

Privatskolene har ingen innsigelser mot å beholde lovens hovedprinsipp.

#### **3.2. Privatskolenes merknader til departementets andre spørsmål**

Privatskolene er av den oppfatning at det fortsatt må åpnes fra unntak fra lovens hovedprinsipp.

I tillegg til de allerede eksisterende unntakene som følger av forvaltningspraksis, gjengitt i Kunnskapsdepartementets høringsnotat, foreslår Privatskolene at private skoler bør få generell adgang til å leie ut (inkludert fremleie) ledige lokaler, forutsatt at lokalene ikke er i bruk av skolen selv og at slik utleievirksomhet ikke er til hinder for skolevirksomheten.

Formålet med privatskoleloven § 2-2 er i forarbeidene til den gamle friskolelova uttrykt å være å unngå at det skjer en form for fellesforvaltning av det offentlige tilskuddet innenfor et rettssubjekt som driver med flere typer virksomheter, samt at bestemmelsen skal være med på sikre at alle offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode, jf. Ot.prp. nr. 80 (2002-2013) side 39. Videre fremgår det av Ot.prp. nr. 37 (2006-2007) s. 91 at formålet skal ivareta at det «ikkje skjer kryssubsidiering til verksemd som ikkje har rett til tilskot(..)»

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. Skoler som er i utviklingsfasen vil for eksempel ha et økende arealbehov, og mulighet til å dekke huskostnader gjennom inntekter fra fremleie av ubrukt areal vil kunne være avgjørende i vekstfasen hvor skolens arealbehov er i endring fra semester til semester.

#### **3.3. Privatskolenes merknader til departementets tredje spørsmål**

Privatskolene er hovedsakelig enig med Kunnskapsdepartementets vurdering knyttet til det tredje spørsmålet. Dagens forvaltningspraksis bør kodifiseres i lov eller forskrift til loven slik at den blir mer tilgjengelig for aktørene i bransjen, og på denne måte bedre ivaretar aktørenes behov for forutberegnelighet.

Tilleggsvirksomheten som angitt ovenfor bør også inntas som lovlig unntak fra lovens hovedprinsipp i forskrift til loven.

#### **4. Merknader til lovforslag om å endre privatskoleloven § 6-3 mv.: krav til bruken av statstilskudd og skolepenger**

Vi viser til høringsnotatets punkt 10.2.

##### **4.1. Generelt**

Lovens hovedprinsipp om at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode er et prinsipp alle private skoler har et inngående forhold ved sin skole drift. Ordlyden i privatskoleloven § 6-3 med tilhørende forskrift er generelt formulert, og gir etter sin ordlyd stort rom for tolkning. Utfordringene for privatskolene er ikke forståelsen av hovedprinsippet, men forvaltningens regulering av hovedprinsippet som primært utvikler seg gjennom forvaltningspraksis.

Privatskolene anser det som en utfordring at dagens regelverk knyttet til bruken av offentlig tilskudd og skolepenger ikke er enkelt tilgjengelig for skolene. Dette særlig tatt i betraktning de alvorlige konsekvenser dette vil kunne ha for privatskolene.

##### **4.2. Handel med nærstående og organisasjonsfrihet**

Det synes å være et stort fokus fra myndighetenes side på at handel med nærstående innebærer særlig 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 elevene til gode i større grad enn om skolene, alene, hadde inngått eksterne avtaler i markedet.

Enkelte av forvaltningens konklusjoner i forbindelse med det nylige tilsynet med Privatskolene inneholder annen lovforståelse enn den som følger av tidligere praksis som Privatskolene har rettet seg etter. Privatskolene har et særlig sterkt behov for en klargjøring av reglene som relaterer seg til bruken av statstilskudd og skolepenger, herunder handel med nærstående selskaper.

Det er blant annet en rekke uklarheter ved den praktiske forståelsen av adgangen til å handle med nærstående selskaper og skolenes organisasjonsfrihet. Drift av en privat skole med statstilskudd skal etter loven ikke være forretningsvirksomhet. Det er skolene selvsagt enige i. Samtidig er det full adgang for en privatskole å handle med nærstående selskaper på ordinære markedsmessige vilkår – tilskuddsmidlene og skolepengene anses da å komme elevene til gode.

En av utfordringene med dette er at handel på ordinære markedsmessige vilkår, ved normalt god drift hos tilbyderer, generelt sett er lønnsom i noen grad. Hvis ikke hadde tilbyderer mest sannsynlig latt være å foreta handelen. Det er altså et uunngåelig kommersielt aspekt ved dette. Der en privatskole handler med en tilbyder som ikke er et nærstående selskap, er dette naturlig nok sjelden et problem. Idet en tilsvarende handel skjer med et nærstående selskap, opplever Privatskolene gjennom vedtakene mot dem – enkelt sagt – at regelen får et annet innhold.

Privatskolene, som i god tro har organisert seg med en liten administrasjon og dermed har kjøpt inn varer og tjenester fra blant andre fra nærstående selskaper i relativt stor grad, og som har fått konstatert brudd på privatskoleloven fra forvaltningen som følge av dette, opplever regelverket som altfor uklart. Dette har også en side mot organisasjonsfriheten, som for Privatskolene har et begrenset realinnhold etter vedtakene fra forvaltningen.

#### **4.3. Skolens plikt til å godtgjøre at kjøp er gjort på markedsmessige vilkår**

Kunnskapsdepartementets forslag vil muligens være egnet til å forbedre og forenkle myndighetenes tilsynsarbeid, uten at det skjer en tilsvarende forbedring av rettstilstanden for aktørene.

Problemstillingene som oppstår under tilsyn knyttet til hva som er markedsmessig pris for varer og tjenester er like krevende for skolene som for tilsynsmyndighetene, uten at dette tas tilstrekkelig hensyn til i forslaget.

Det er flere spørsmål som kan reises fra skolenes side i forbindelse med Kunnskapsdepartementets forslag, for eksempel:

- Hva vil være tilstrekkelig (uhildet) dokumentasjon på at kjøp er gjort på markedsmessige vilkår?
- Hvem kan være kilde for slik dokumentasjon / hvem kan ikke være kilde for slik dokumentasjon?
- Hvilke krav er det til innhold og form i slik dokumentasjon?
- Når kan tilsynsmyndighetene overprøve dokumentasjon som er utarbeidet i samsvar med loven?

Dette er forhold som Kunnskapsdepartementet ikke tar opp eller kommenterer i høringsnotatet.

For at et lovkrav om at skolene må godtgjøre at kjøp er gjort på markedsmessige vilkår skal kunne realisere Kunnskapsdepartementets formål om en forebyggende effekt på skolene, samt lette tilsynsmyndighetenes arbeidsbyrde, bør lovforslaget etter Privatskolenes oppfatning klargjøres og presiseres ytterligere.

\*\*\*

Med vennlig hilsen  
Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA

  
for Henrik Grung  
advokat/partner