

ARENDALE KOMMUNE

Saksfremlegg

Referanse: 2014/975 / 5
Ordningsverdi: A20/&13

Vår saksbehandler
Terje Oscar Halland, tlf 92269886

Saksgang:

Pol. saksnr.	Politisk utvalg	Møtedato
	Komite for oppvekst	
	Bystyret	

Høring - forslag til endringer i privatskoleloven ("ny friskolelov")

Rådmannens forslag til vedtak:

Arendal bystyre støtter i hovedsak departementets forslag til endringer i privatskoleloven ("ny friskolelov"). Det forutsettes at kommunens innsigelsesrett på bakgrunn av struktur og økonomi i det offentlige skoletilbudet vektet tungt, som beskrevet i høringsnotatet. Arendal bystyre mener at en ikke skal åpne for profilskoler før på ungdomstrinnet.

Vedlegg

- 1 Høring - forslag om endringer i privatskoleloven (ny friskolelov)
- 2 Høringsnotat Forslag til endringer i privatskoleloven (ny friskolelov)

Bakgrunn:

Departementet har sendt på høring forslag til endringer i privatskoleloven (ny friskolelov). Det foreslås å gjeninnføre begrepet frittstående skoler (friskoler), som vil betegne skoler som er i privat eie og som er godkjente etter loven. Departementet foreslår videre å beholde gjeldende godkjenningsordning med krav til særskilt grunnlag for å kunne godkjennes. Det foreslås samtidig å tilføye to nye godkjenningsgrunnlag: videregående yrkesfagskoler og profilskoler.

Flere av forslagene i høringsnotatet 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 forslaget til ny friskolelov.

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

Lovforslag

Friskoleloven § 2-1 skal etter forslaget lyde:

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

Skolane skal drive verksemda si på følgjande grunnlag:

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

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

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

Krava i andre ledd om eit særskilt grunnlag gjeld likevel ikkje allereie godkjende skolar som var i drift innan utgangen av 2007. Departementet kan berre godkjenne nødvendige driftsendringar ved skolar som ikkje oppfyller krava i andre ledd. Departementet kan i forskrift fastsetje fristar i samband med søknader om godkjenning av private skolar.

Merknader til lovforslaget

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

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

Forslag om nytt grunnlag - profilskole

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

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

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

Med profilskole tenker departementet først og fremst på skoler som ønsker å rette spesiell faglig oppmerksomhet innenfor emnene realfag, idrett, språk eller kunst og kultur, både i grunnskolen og på vidaregåande nivå. Departementet mener at en profilskole kan vise sin særegne profil ved å få godkjent egne læreplaner. Skolene kan

videre få godkjent alternativ fag- og tidsfordeling. Det vises til kapittel 4 i høringsnotatet om godkjenning av egne læreplaner og handlingsrommet for dette.

Departementet foreslår i kapittel 4 blant annet å åpne for at timene til valgfag på ungdomstrinnet kan benyttes til egne fag.

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

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

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

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

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

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

Kravet § 2-1 annet ledd bokstav b) om at pedagogikken må være anerkjent, gjør at dette lovgrunnlaget også i fremtiden i liten grad vil åpne for godkjenning av andre tilbud enn steinerskoler og montessoriskoler. Departementet foreslår derfor i tillegg at det helt unntaksvis kan åpnes for godkjenning av profilskoler som bygger på en annen pedagogikk enn det som normalt brukes i den offentlige skolen og i godkjente private skoler. Om en skole skal få godkjenning til å gi opplæring med en alternativ pedagogikk vil bli underlagt en streng skjønnsmessig vurdering.

Elever i grunnskolen har rett og plikt til opplæring, og elever på videregående nivå bruker av retten sin til opplæring om de velger å gå på en friskole. Elevenes grunnleggende rettigheter til opplæring som er kvalitativt jevn god med den opplæringen elever i offentlig skole får, vil derfor være et helt sentralt element i en skjønnsmessig vurdering. Skoler som ønsker å tilby en alternativ pedagogikk vil bare kunne få godkjenning dersom det er tilstrekkelig sannsynliggjort at elevene ved skolen vil få oppfylt sin rett og plikt til opplæring. Det vil påligge skolene å sannsynliggjøre og dokumentere at den alternative pedagogikken som ønskes brukt, vil være egnet til å nå kompetansemålene i læreplanen. Videre må skolen sannsynliggjøre at undervisningspersonalet, i tillegg til godkjent lærerutdanning, vil ha tilstrekkelig kompetanse i den alternative pedagogikken.

Innsigelsesadgang

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

I vurderingen av innsigelsene fra vertskommunen/vertsfylket vil det ha betydning hvor godt de negative konsekvensene er sannsynliggjort. Departementet presiserer at det f.eks. ikke vil være tilstrekkelig bare å vise til at kommunen på prinsipielt grunnlag er negativ til etablering av friskoler. Hensynet til en hensiktsmessig saksbehandlingsprosess tilsier at kravet til omfanget av dokumentasjonen ikke bør være mer omfattende enn at det tilstrekkelig underbygger vertskommunens syn på etableringen av den omsøkte skolen. Departementet vil likevel bemerke at jo bedre og mer relevant en innsigelse fra vertskommunen er begrunnet og sannsynliggjort, desto større betydning vil den ha for utfallet av søknadsbehandlingen. Departementet vil for ordens skyld vise til at høringsforslaget ikke innebærer at vertskommunen har en plikt til å uttale seg, men at den har en rett.

Departementet viser til at endringer i skoletilbudet i kommunene skjer kontinuerlig, blant annet som følge av tilflytting og utflytting. Det kan derfor ikke være slik at enhver strukturmessig endring kommunen må gjøre dersom en friskole godkjennes, bør føre til at en søknad avslås. En vurdering av hvor store strukturendringer en kommune 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.

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

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

Etablering av en friskole kan ha budsjettmessige konsekvenser for kommunen, 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 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.

Vurderinger:

Det argumenteres i høringsnotatet for behovet for forutsigbarhet for friskolene (nåværende privatskoler), og det ønskes en lov som står seg over tid og tar opp i seg fremtidig behov for tilpasninger. Det fremmes også et ønske om økt mangfold ved å utvide søkergrunnlaget ved å gjeninnføre begrepet friskole, og videre begrepet profilskole. Kravet til vesentlig avvik fra offentlig skole (livssyn/profil/læreplan/pedagogikk/internasjonalt) skal likevel bestå, men man vil fortsatt ha strenge skjønnsmessige godkjenningskrav til hvem som får hjemmel til å drive friskole.

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

Departementet foreslår altså at godkjenning etter friskoleloven kan gis etter en skjønnsmessig vurdering. Gjeldende krav til grunnlag beholdes, men begrepet ”religiøst” i loven foreslås endret til ”livssyn”. I tillegg foreslår departementet at det innføres to nye grunnlag; videregående opplæring i yrkesfag og profilskoler. Godkjenning av en friskole er betinget av at godkjenningen ikke vil medføre negative konsekvenser økonomisk eller strukturmessig for vertskommunen, eller at andre særlige grunner tilsier at godkjenning ikke bør gis. Rådmannen mener at det ikke bør tillates profilskoler før på ungdomstrinnet, og er kritisk til en spissing for tidlig i skoleløpet.

For Arendal kommune er det to relevante problemstillinger knyttet til endringsforslaget:

1. Vil endring i grunnlaget for hjemmel føre til en ytterlig fremvekst av privatskoler i kommunen?
2. Vil kommunens eventuelle innsigelser i forhold til strukturmessige og økonomiske utslag vektes tungt nok når eventuelle nye omsøkte skoler behandles av departementet?

Regjeringens utgangspunkt er at flere offentlig finansierte friskoler (i dag privatskoler) kan bidra til økt mangfold og læring mellom skolene. Formålet med den nye Friskoleloven er altså økt mangfold. Rådmannen finner ikke grunn til å argumentere prinsipielt mot dette synspunktet, men velger heller å peke på den faktiske situasjonen i Arendal.

Arendal har i dag tre private grunnskoler; AIS, Steinerskolen og St. Franciskus skole. Disse representerer en bredde i det pedagogiske tilbudet i Arendals grunnskole. Elever ved private skoler utgjør godt og vel 9% av elevmassen i Arendal (pr. 1.10.2013: 447 av 4944 elever). På landsbasis går ca 3% av elevene på private skoler. Den samlede veksten i elevtallet i Arendals grunnskoler de siste 10 årene har i sin helhet vært ved de private skolene. Det knytter seg derfor bekymring hos rådmannen til at en evt. opprettelse av flere private skoler i Arendal vil påvirke det offentlige skoletilbudet negativt.

Når antall elever pr trinn som starter på friskoler er så høyt som i Arendal, er det utfordrende å planlegge antall klasser på de ulike skolene i kommunen. Antall klasser ved kommunale skoler kan først bli bestemt etter at opptak ved friskolene er ferdig, og det kan skape mindre forutsigbarhet for elever i kommunale skoler. Denne usikkerheten er knyttet til 1. klasse og 8. klasse. En kan også risikere at kommunale skoler ikke fylles opp. Dersom friskoler etableres der det ikke er kollektivtrafikk, risikerer en store skysskostnader. Uansett må en regne med økte skysskostnader til en friskole.

Rådmannen mener det er viktig at selv om søkergrunnlaget utvides i ”ny friskolelov”, styrkes også grunnlaget for kommunens innsigelsesrett i forslaget, og kravet til elevtall styrkes i loven. Det er på bakgrunn av endringer i loven og forarbeidet liten grunn til å tro at departementet vil godkjenne flere søknader om friskoler i Arendal, dersom ikke bystyret ønsker det. I lovens forarbeidene nevnes konkret planlagte endringer i skolestruktur og planlagte nybygg/utvidelser som mulig innsigelsesgrunn mot å godkjenne søknader.

Rådmannen 14/11-2014

Harald Danielsen

Saksprotokoll - Bystyret 11.12.2014

Behandling:

Saksordfører: Torbjørn Nilsen, H.

Representanten Atle Svendal, Ap, satte frem følgende tilleggsforslag:

Arendal bystyre mener at en ikke skal åpne for profilskoler.

Vedtak:

Innstillingen fra komite for oppvekst ble enstemmig vedtatt.

Tilleggsforslaget fra representanten Atle Svendal, Ap, falt med 26 (H 12 – KrF 3 – V 3 – Uavh. 2 – FrP 6) mot 13 (Ap 9 – Sv 3 – Sp 1) stemmer.

Følgende er dermed vedtatt:

Arendal bystyre støtter i hovedsak departementets forslag til endringer i privatskoleloven ("ny friskolelov").

Det forutsettes at kommunens innsigelsesrett på bakgrunn av struktur og økonomi i det offentlige skoletilbudet vektet tungt, som beskrevet i høringsnotatet.