

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Deres ref:

Oslo, 05.01.2015
Vår ref: Tore Berg/ 15-136

Høringssvar friskolelov

Vi viser til høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet av 17.10.2014

Hovedorganisasjonen Virke representerer 19 000 virksomheter med 225 000 ansatte i bredden av næringslivet og frivillig sektor.

Virke støtter departementets forslag til endringer i privatskoleloven, men har utdypende kommentarer til deler av forslaget.

Virkes holdning til forslaget kan oppsummeres i følgende punkter:

- Virke støtter omlegging til friskolelov
- Virke støtter at det åpnes for videregående opplæring i yrkesfag og profilskoler
- Virke mener det skulle ha vært åpnet for flere muligheter for frie skoler på bakgrunn av innhold og kvalitet fremfor formål
- Virke mener at strengere krav til elevtall og grunnkapital vil gjøre det vanskelig å etablere nye skoler
- Virke er positiv til bedre kontroll og innsyn

1. Fra privatskolelov til friskolelov

Virke mener at frie skoler er viktige bidragsyttere til kompetanseutviklingen i Norge.

Frie utdanningsinstitusjoner bidrar til den pedagogiske tenkningen og utviklingen også i den offentlige delen av utdanningssystemet. Vi mener dette gir viktige impulser og er med på å øke kvaliteten i norsk utdanning.

Skolene har en samfunnsbyggende funksjon, blant annet gjennom i stor grad å involvere foreldre og andre i lokalsamfunnet til praktisk arbeid og deltakelse i skolesamfunnet.

Det private bidraget sørger for at både elever, foreldre og lærere gis en frihet til å velge læringsmiljø. For mange er muligheten til å velge et læringsmiljø basert på tydelige verdier eller alternativ pedagogikk et vesentlig element for livskvalitet og utvikling. Muligheten til å velge et alternativt læringsmiljø kan også være en viktig faktor i arbeidet med å redusere

Hovedorganisasjonen Virke

Besøksadresse:
Henrik Ibsens gate 90
NO 0255 Oslo
Postadresse:
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tel +47 22 54 17 00
Fax +47 22 56 17 00
E-post
info@virke.no
Bankgiro
6030.05.18543
Org nr.
970 134 646 MVA

frafall i skolen, sett på bakgrunn av at mange elever som fullfører utdanningen i en privat skole har startet som elev i offentlig skole.

Endringene av lovens tittel fra privatskolelov til friskolelov er positivt. Norge vil komme mer på linje med oppdelingen mellom offentlige, frie og private skoler. Det er dermed en tilnærming til flere andre europeiske lands betegnelser av skolene.

2. Nye godkjenningsgrunnlag

Departementet ønsker å åpne for at det kan godkjennes videregående yrkesfagskoler og profilskoler.

Videregående yrkesfagskoler

Virke støtter departementets ønske om å gjøre den midlertidige dispensasjonshjemmelen til en varig mulighet. Virke viser til tidligere sendt [høringssvar](#).

Profilskoler

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 mot emnene realfag, idrett, språk eller kunst og kultur, både i grunnskolen og på videregående nivå.

Virke støtter departementets forslag, men vil samtidig påpeke at vi mener det er mulighet for å åpne for et ytterligere mangfold. 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.

I land som vi vanligvis kan sammenligne oss med har foreldrene langt bedre muligheter til å velge pedagogikk og skolegang for barna. Departementet viser i sitt høringsnotat selv til Sverige og Danmark som ikke krever at frittstående skoler skal ha et bestemt formål. I flere europeiske land er foreldrenes frihet til å velge skoleform betydelig større enn det er i Norge, og vil også være det etter de foreslåtte endringene.

I Nederland er retten til utdanning fastsatt i grunnlovens artikkel 23¹. Samme artikkel fastslår også at alle har rett til å åpne skoler eller levere utdanning og motta støtte fra staten til dette, såfremt undervisningen oppfyller visse krav.

Den nederlandske grunnskolen kan grovt deles i fire forskjellige typer av skole.

¹ http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/geldigheidsdatum_05-01-2015

- a) Offentlige styrte skoler som gir alminnelig sekulær undervisning, men kan også tilby undervisning etter særlige filosofiske eller pedagogiske prinsipper. Skolene styres av kommunen eller annen offentlig instans.
- b) Privatskoler som tilbyr undervisning i henhold til religiøs retning som katolsk, protestantisk, hinduistisk eller muslimsk eller særlige filosofiske eller pedagogiske prinsipper som den offentlig styrte skolen. Disse skolene har samme økonomiske grunnlag som de offentlig styrte skolene.
- c) Spesialskoler for barn med særlige behov. Skolene er som andre grunnskoler gratis.
- d) Ipad skoler er en ny undervisningsform hvor nettbrett og apps skal erstatte alle læremidler og lærerne skal fungere som en slags coach for å hjelpe elevene med å styre egen læring. Skolene er gratis. Se mer om skolene [her](#).

Nederland har dermed en helt annen tilnærming til utdanning på grunnskolenivå enn det som er vanlig i Norge, men kan ellers på de fleste andre områder sammenlignes med Norge. Nederland ligger trygt over gjennomsnittet i OECD på alle områder i PISA-undersøkelsene.

Dagens krav i § 2-1, b om anerkjent pedagogisk retning stiller etter vår mening for strenge krav og hindrer nytenkning innen pedagogikk. Kravet reduserer i realiteten de mulige tilbud til to pedagogiske retninger. Det bør være mulig å tenke seg andre former for pedagogikk og eventuelt blandinger av pedagogiske metoder som grunnlag for godkjenning. 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.

3. Strengere krav til elevtall og kapitalgrunnlag

3.1 Elevtall

Virke har forståelse for at departementet ønsker å sikre at skolene som etableres også har et tilstrekkelig sterkt grunnlag for å kunne drive i flere år.

I følge statistikknotat² fra Utdanningsdirektoratet var det mindre enn 34 elever det siste året på 50 % av skolene som måtte stenge. Samtidig viser notatet at av alle nye private skoler godkjent i 2003-2005 er nesten hver fjerde lagt ned. Det er altså viktig å ha et godt grunnlag for drift over en lengre periode for å kunne opprettholde driften.

Dagens privatskolelovs § 2-2, tredje ledd fastlegger at en privatskole som har færre enn 15 elever tre skoleår i sammenheng mister godkjenningen. Departementets forslag om ny grense for antall elever er 30. Dersom en skole har færre elever enn 30 i tre år etter hverandre vil godkjenning falle bort. En økning av elevtallsgrensen til det dobbelte fra dagens 15 vil ifølge departementet selv resultere i at omkring 34 skoler må stenge. Samtidig finnes det omkring 220 offentlige skoler med færre elever enn 30.

Departementet begrunner økningen i minste elevtall med at lave elevtall kan ha negative konsekvenser for en elevs læringsutbytte og bedre fellesskap for lærerne. Virke kan ikke se at det finnes noen faglig begrunnelse for at dette skulle være tilfellet.

² http://www.udir.no/Upload/Statistikk/Statistikknotater/Statistikknotat_13_2.pdf

At en skole er liten og har mindre enn 30 elever i en årrekke er ikke ensbetydende med at den ikke er populær eller levedyktig. At en skole har færre enn 30 elever kan også skyldes at det ikke er tilstrekkelig med foreldre og barn i et visst område som ønsker en særlig skole. Når det nå åpnes for mulighet til å åpne skoler med profil innen f.eks. kunst og kultur eller realfag, så må det også kunne tenkes at det i mindre tettbefolkede områder kan være færre enn 30 som ønsker det, men på tross av dette vil skolen kunne bidra positivt i lokalsamfunnet og på områdets attraktivitet. En åpning for nye profilskoler bør utbres til flest mulig og ikke begrenses til å gi muligheter til barn i byene.

Departementet viser også til at det er vanskelig for kommuner og fylkeskommuner å kontrollere og styre skolestrukturen når det er mulighet for å åpne mindre skoler. Virke vil påpeke at det i dag og etter forslaget er fullt ut mulig for kommuner og fylkeskommuner og komme med innsigelser mot åpning av mindre skoler dersom de mener det vil skape problemer for driften av det offentlige tilbudet. Et eksempel på dette er søknad om åpning av skole i Ognadal i Steinkjer kommune hvor Utdanningsdirektoratet avslår søknad om åpning av skole etter høring med kommunen³ med følgende begrunnelse: " Utdanningsdirektoratet vil bemerke at etablering av en privatskole i Steinkjer vil kunne medføre kostnadmessige konsekvenser for kommunen i form av høyere kostnader per elev i den offentlige skolen, reduserte økonomiske effekter av den vedtatte skolestrukturendringen og nye endringer i den offentlige skolestrukturen i kommunen. Etter vår vurdering vil uforutsigbarheten knyttet til en etablering av en ny privatskole også kunne medføre konsekvenser for kommunens budsjettsituasjon sett i lys av dagens økonomiske situasjon. Utdanningsdirektoratet viser at etter en konkret skjønnsmessig vurdering med vekt på vertskommunenenes økonomiske situasjon, ikke finner å kunne godkjenne søknaden."

Det er dermed fullt ut mulig å begrense skoletilbudet ut fra strukturpolitiske hensyn. Virke mener at muligheten for det offentlige til å sette rollen som skoleeier over lokalsamfunnets og foreldrenes ønsker allerede er mer enn tilstrekkelig.

Et åpenlyst alternativ til undervisning i en mindre skole er hjemmeundervisning. Med høyere krav om antall elever og ca. 34 mindre skoler som må lukke er det ikke utenkelig at en konsekvens blir mer hjemmeundervisning. Det er ca. 683 barn som vil bli berørt av forslaget. Departementet skriver selv at opplæring i tråd med regelverket innebærer at skolen blant annet skal hjelpe elevene til å utvikle sosial kompetanse, følelse av tilhørighet og felleskap. Realisering av disse målene forutsetter at elevene får opplæring i sosial- og læringsfellesskap. Flere i hjemmeundervisning vil ikke bidra til å nå disse målene.

Kravet om minst 30 elever innenfor tre år betyr også betydelig høyere krav til startkapitalen. Kravene til skolebygget og skoleområde for friskoler er samme som til alle andre skoler. Å kreve 30 elever allerede fra tredje året vil dermed også stille ytterligere krav til skolebygget. Man må i praksis sikre seg plass til minst 30 elever allerede fra første dag, uten at det er mulighet for ytterligere støtte til dette. Støtten vil fortsatt være begrenset til det reelle elevtallet.

I dagens § 2-2 finnes det en dispensasjonsmulighet. Dispensasjonsmuligheten er smal og ment for spesielle tilfelle. Bestemmelsen kan benyttes hvis kravet om henholdsvis 15 eller

³ <http://www.midtpunktetmontessoriskole.no/wp-content/uploads/2014/05/Vedtak-om-avslag-Midtpunktet-Montessoriskole-SA-999632491-Soknad-etter-privatskoleloven.pdf>

10 elever fremstår som urimelig. En dispensasjon kan for eksempel gis i en utbyggingsfase, men i disse tilfellene vil dispensasjonen være tidsbegrenset.⁴

Virke mener at dagens grense kan beholdes eller at en ved en økning i minimumskravet utvider dispensasjonsadgangen. Det kan for eksempel tenkes at det kan gis dispensasjon hvis det ikke finnes en lignende skole innenfor en rimelig avstand.

3.2 Kapitalgrense

Departementet foreslår å innføre en kapitalgrense på minimum kr. 100 000 ved søknad om godkjenning av skole. Dagens grense i privatskoleloven § 2-2 er koplet direkte til aksjeloven. Aksjelovens krav var ved innføring av kravet i privatskoleloven på kr. 100 000, men dette er etter endring av aksjeloven i 2011 nå kr. 30 000.

Det er ingen særlige krav til hvilken selskapsform en friskole skal registreres. I den selskapsrettslige lovgivning finnes det flere forskjellige kapitalkrav med flere forskjellige begrunnelser. Stiftelsesloven § 14 stiller krav om kr. 100 000 i grunnkapital, men dette kan det gis dispensasjon for i tilfeller hvor det sentrale ikke er å forvalte en grunnkapital, men å drive en eller annen ideell aktivitet.⁵

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.

Virke mener ikke det er nødvendig med særlige krav om kapital i friskoleloven.

4. Kontroll og innsyn

Virke mener at det er en selvfølge at det offentlige skal ha oversikt og innsikt i private skolars bruk av offentlige midler. Et velfungerende system hvor alle kan føle seg trygge på at de offentlige midlene brukes i henhold til hensikten og til elevenes beste fordrer at det er åpenhet og mulighet for innsyn.

Departementet ønsker å øke dokumentasjonsplikten for friskoler. Virke er positiv til bedre muligheter for innsyn, dokumentasjon og kontroll så det ikke kan reises tvil om bruken av offentlige midler til utdanning. Virke vil i den sammenheng presisere at omfanget av dokumentasjon og rapportering må stå i forhold til de administrative ressursene som er på friskolene. Små skoler kan ikke oppfylle samme dokumentasjonskrav som skoler som er organisert i kjeder. For høye krav til dokumentasjon og rapportering kan resultere i at mindre skoler som driftes på ideelt grunnlag må lukke.

Departementet spør om det skal hjemmel for innsyn i dokumentasjon hos eier eller andre nærstående til skolen. Dette er ikke nødvendig. 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.

⁴ <http://www.bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gRSz2DF14z2F07>

⁵ Ot.prp. nr. 15 (2000-2001)

Riksrevisjonen har tidligere etterspurt en redegjørelse fra Kunnskapsdepartementet om forholdet mellom private skoler med støtte og lov om offentlige anskaffelser. Det var forventet at denne redegjørelsen skulle legges til grunn for endringsforslaget. Virke mener det er nødvendig å klargjøre at dersom en utredning viser at privatskolene skal følge lov om offentlige anskaffelser, så må § 6-3 endres øyeblikkelig. Det vil ikke være akseptabelt med to separate dokumentasjonssystemer.

4.2 Karantene

Virke har forståelse for at det skal åpnes for muligheter til karantene og midlertidig karantene. Hvis det påvises grove regelbrudd er det nødvendig at det kan reageres hurtig og med tilstrekkelig styrke. Frie skoler skal ikke miskrediteres på bakgrunn av enkeltpersoners eller enkeltvirksomheters dårlige drift.

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

Virke støtter forslaget.

5. Inntak av voksne

Virke er enig med departementet i at det skal åpnes for godkjenning av frittstående videregående skoler spesielt organisert for voksne med rett til videregående opplæring.

Virke vil i den anledning peke på behovet for en ny gjennomgang av regelverket for inntak av voksne uten rett, slik at deres rettigheter og muligheter for å få status som fulltidselever blir mer på linje med kompetansepolitiske målsettinger.

6. Spørsmål fra departementet

Bør opplæringstilbud spesielt organisert for voksne være et godkjenningsgrunnlag?

Ja, Virke er enig med departementet i at det skal være mulig.

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

Ja. Virke støtter forslaget.

Skal friskoler kunne tilby yrkesfagopplæring etter alternative gjennomføringsmodeller (vekslingsmodeller).

Ja. Virke har stor tro på en vekslingsmodell i deler av arbeidslivet som eksempelvis i varehandelsnæringen og i helse- og omsorgssektoren. Som beskrevet i Fafo-rapport 2010:20⁶ om kjedeskoler i varehandelen er arbeidsgivere vant til unge arbeidstakere og de tilrettelegger læring for disse. 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 yrkesidentitet, og skolen og arbeidslivet får en bedre

⁶ http://www.fafo.no/media/com_netsukii/10116.pdf

plattform for hospiteringsordninger. En vellykket vekslingsmodell tror vi utvikles best ved at læringsutbyttet reflekterer både utdanningssystemets bredde i sin kompetansetenkning 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.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Alisdair Munro
Direktør Virke Kunnskap og teknologi

Tore Berg
Seniorrådgiver