

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep.  
0032 OSLO



15.01.2015

## HØYRINGSFRÅSEGN

### ”Forslag om endringer i privatskoleloven (ny friskolelov)”

Ein viser til høyringsnotat og høyringsbrev frå Kunnskapsdepartementet (KD), dagsett 17.10.2014.

Departementet føreslår der endringar som i grove trekk vil

- snevre inn sjølve grunnlaget for å kunne få løyve med statstilskot
- skru opp kravet til elevgrunnlag frå 15 til 30 elevar

## SAMANDRAG

I denne fråsegna peikar Landslaget for nærmiljøskulen (LUF S) på kva folkerettslege plikter staten har overfor born i grunnskulealder. Dei må no få sitt konkrete svar og innhald gjennom revisjonen av Privatskulelova. Då sett i nær samanheng med korleis Opplæringslova vert praktisert.

- Vi legg til grunn at utfordringane i høve livssyn og pedagogiske alternativ er ivaretekne gjennom gjeldande Privatskulelov.
- Men sidan 1986 har kommunane fått fjerne 1300 nærmiljøskular. Det er den store, stille skulereforma i Noreg. Ho råkar born i grisgrendte stork, mindretalet som mest av alle har bruk for eit folkerettsleg vern.
- Likevel vert eit sterkt aukande tal born no utsette for ei aukande diskriminering og tapte menneskerettar, grunna foreldra sin bu plass. Det er ein uforløyyst verkebyll i skulelovgevinga av i dag.
- Det er ein alvorleg mangel ved høyringsnotatet at slike spørsmål korkje vert nemnde, drøfta eller vurderte. I fleire ulike samanhengar har Stortinget i 2000, 2005 og 2008 konkret bede departementet om denne typen vurderingar. Dei har ikkje kome.

---

**LUF S - Landslaget for nærmiljøskolen**

Org.nr. 881 203 812

Rådgjevar Dag Audun Eliassen, Kvitnesvegen 11, 6062 Brandal

Telefon: 90 17 33 43

[dag.audun.eliassen@lufs.no](mailto:dag.audun.eliassen@lufs.no)

- **Tvert om vil departementet sine endringsframlegg til Privatskulelova no forsterke denne diskrimineringa.**
- **Rettane til born som dagleg vert grovt diskriminerte i skulekvardagen, grunna foreldra sin buplass, må no bli ivaretekne gjennom det vidare arbeidet med Privatskulelova.**

## **LUFS konkluderer med at**

- 1. Grunnlaget for å få løyve og finansiering etter Privatskulelova må utvidast til å omfatte dei borna som misser den lovfesta skulen i sitt eige nærmiljø - og dermed vert folkerettsleg diskriminerte grunna foreldra sin buplass.**
- 2. Framlegget om å setje absolutte krav til elevgrunnlaget for slike skular må takast bort. Det saknar eitkvart grunnlag gjennom forskning og skulefaglege vurderingar.**

Ein viser elles til dei utdjupande merknadene våre som fylgjer nedanfor.

Med helsing

Brite Kandal  
- leiar -

Dag Audun Eliassen  
- rådgjevar -

Torodd Fagerheim  
- rådgjevar -

++++  
**B: UTDJUPANDE MERKNADER**  
++++

**EIT NAUDSYNT BLIKK BAKOVER**

Ei stadig viktigare oppgåve for fyrst Privatskulelova (1970, 1985 m.v.), seinare Friskulelova (2003, m.v.) og igjen Privatskulelova (2007), har vore å supplere norsk skulelovgjeving og praksis. Då særleg innan område der grunnleggjande menneskerettar - nedfelt i norsk og internasjonalt regelverk – var krenka eller dårleg ivaretekne i "den vanlege" Opplæringslova (tidlegare Grunnskulelova).

**Opplæringslova og Privatskulelova er derfor på sett og vis siamesiske tvillingar. Dei må balansere kvarandre når det gjeld vekting og handheving av barnet sine rettar.**

Staten Noreg har klare plikter i høve til folkeretten – nedfelt i nasjonalt og internasjonalt regelverk. LUFSS vil særleg halde fram at

- omsynet til barna sitt beste skal vere grunnleggjande ved alle avgjerder
- born har rett til utdanning
- skular si verksemd skal vere ikkje-diskriminerande
- like skular skal handsamast likt

**Sjølv om kommunane frå 1986 overtok mykje av grunnskuledrifta, er det klart at staten framleis er ansvarleg for at barnet sine menneskerettar vert ivaretekne. Anten gjennom Opplæringslova eller Privatskulelova.**

Derfor er det overraskande at høyringsnotatet ikkje inneheld slike vurderingar. Når ein skal avgjere korleis ei privatskulelov skal utformast anno 2015, burde ein kartleggje og drøfte korleis rettstilstanden er for born og foreldre i dag. Ikkje berre vidareføre ev. reversere tidlegare regelverk ut frå meir eller mindre presise påstandar og seigliga mytar.

Den skulepolitiske utviklinga dei siste 30 åra er prega av

- overføring av makt og mynde frå stat til kommune
- ei svært omfattande skulesentralisering sidan 1986
- forenkling og samanslåing av skulelovene
- nedbygging av forvaltingsorgana innan skuleverket

Samstundes har vi fått

- 6-åringane inn i skulen
- nye læreplanverk
- auka timetal og færre fridagar for dei minste

Spørsmål som då bør stillast, er til dømes:

- Korleis har born og foreldre sine rettar vorte tekne vare på oppi dette? Har "kollisjonane" med folkeretten auka eller minka?

- Har den avgjerande folkeretten – **rett til opplæring** – blitt forvalta på ein ikkje-diskriminerande måte?

- Då 6-åringane vart tekne inn i grunnskulen, lovfesta Stortinget retten til skule i eige nærmiljø – for å sikre born ein trygg og heimenær aksjonsradius og læringsarena. Kan ein då seie at det er ei opa diskriminering på grunn av foreldra sin buplass, når nokre born kan gå/sykle til skulen – medan andre like gamle, på same skulen, må bruke to månader i året av fritida si på buss – om dei skal få opplæringa si?
- Vil det kunne seiast å vere ei utoleleg diskriminering når nokre må slåst vedvarande gjennom mange år for å halde på ei teneste heimla i Opplæringslova, medan andre får det "servert" som ein udiskutabel, grunnleggjande rett - ved skular som ikkje er trua?

LUFs meiner slike drøftingar i høve folkeretten må takast når ei ny Privatskulelov skal handsamst.

Det er ikkje nok at born på papiret har "rett til utdanning", dersom kommunane i aukande grad legg alvorlege hindringar i vegen for at store barne-grupper skal kunne nyte rettane dei har. Då vert det i praksis ei grov diskriminering.

Ein handsamar heller ikkje "like skular likt", når born ved offentlege grunnskular får eit læringsmiljø prega av stadig tilbakevendande kampar i kommunestyra om nedskjeringar i timar, lærarstillingar og kroner. Ja, kanskje til og med tvil om at skulen dei høyrer til, får leve lenger. Born ved kanskje hundre grunnskular er prega av slike utrygge læringsmiljø. Statistikken viser at 55 av desse vert lagde ned. Kvart einaste år. Kontrasten er svært stor til born ved private grunnskular, som får eit læringsmiljø prega av tryggleik - med føreseieleg og stabil ressurstilgang.

### **ELEFANTEN I ROMMET**

Det største trugsmålet mot born sine rettar, kjem i dag gjennom kommunane si nedlegging av nærmiljøskular.

Det inneber ei omfattande diskriminering av born - på grunn av foreldra sin buplass.

**Likevel er spørsmålet ikkje nemnt i høyringsnotatet frå departementet.**

Vi talar om det professor Rune Kvalsund kallar "Den store stille skulereforma". Ho er ikkje vedteken i noko folkevalt organ. Likevel har kommunane sidan 1986 fått leggje ned 1 300 - eitt tusen tre hundre - nærmiljøskular. Konsekvensane er store for dei som vert råka.

Elevar ned i 5-6års alder vert pålagde stadig lengre arbeidsreiser til/frå skulen.

Ei dagleg arbeidsreise på 1 time (0,5 time x 2)

- er meir tid enn eleven får i undervisning t.d. i matematikk
- utgjør ein heil månad tapt fritid i året

Det er dokumentert at 1 time dagleg skulereise gjev

- varige fysiske og psykiske helseskader (30-40% av elevane)
- trøttleik, kvalme og ubehag – og dermed nedsett læringsutbyte
- sterkt avkorta fritid

**Om lag 55 000 elevar har i dag ei skulereise på 1 time eller meir.**

**Daglege skulereiser på 2 timar, er kvardagen for stadig fleire born.**

Staten stimulerer til slik diskriminering av born grunna foreldre sin buplass. Dette skjer ved finansieringa av skuleskyssen, og vedtak av kostnadsnøklar og ulike vekter i kommuneøkonomiproposisjonen kvart einaste år.

LUFS har heller ikkje sett at statens fylkesmenn gjennom kontroll- og tilsynsarbeidet har innvendingar til skyssmengder - endå om ho kan vere 3-4 timar.

### **Dette viser at born sine menneskerettar vert grovt krenka gjennom praktiseringa av Opplæringslova.**

- Nasjonalforsamlinga har fleire gonger - i ulike samanhengar - bede om tilsvarande vurderingar:
  - Eit samla storting (2000) bad regjeringa å fremje ei sak om konsekvensane av skulenedlegging. Ho kom aldri.
  - Ein samrøystes Kuf-komité (2005) bad regjeringa vurdere born si reisetid. Det har ikkje skjedd noko.
  - Ein samrøystes Kuf-komité (2008) bad regjeringa "*komme tilbake på egned måte*" med vurdering av spørsmål knytte til skulenedlegging og kvalitet. Ingenting har kome.Det er på høg tid at Stortinget no får seg førelagt ei slik sak som kan gje grunnlag for vurderingar som er folkerettsleg forsvarlege.
- Staten må no bøte på at born vert diskriminerte på grunn av foreldra sin bustad. Det kan gjerast ved å opne lova for privat drift av grunnskular som kommunane legg ned i born sitt nærmiljø, endå om dei er drivne etter gjeldande, offentlege læreplan.
- Eit slikt grep vil og vere naudsynt, for å vere i forkant av mogelege folkerettslege konsekvensar, når vi no kan oppleve vidtgående strukturendringar i kommunane. Om ikkje, vil born i grisgrendte strok verkeleg kunne kome i klemme.

## **1. IKKJE FAGLEG GRUNNLAG FOR Å LEGGJE NED MINDRE SKULAR**

Når departementet i høyringsnotatet føreslår å snevre inn sjølve grunnlaget for å kunne få løyve med statstilskot, er dei skulefagleg på tynn is.

Under punkt 10.5.2 i høyringsnotatet skriv departementet mellom anna:

*"Noen vil hevde at god skolevirksomhet forutsetter et visst minimum av læringsfelleskap, at et visst antall elever er en nødvendig forutsetning for å skape et godt faglig miljø for både elever og lærere og at dette til sammen er nødvendig for å anse en opplæring som pedagogisk forsvarlig".*

Vidare kan ein lese:

*"Opplæring i tråd med regelverket innebærer at skolen blant annet skal hjelpe elevene til å utvikle sosial kompetanse, følelse av tilhørighet og felleskap. Realisering av disse målene forutsetter at elevene får opplæring i sosial- og læringsfelleskap. Dette krever at skolen har en viss størrelse. Høyere elevtall vil nødvendigjøre flere lærere, noe som vil kunne bidra til å gi bedre felleskap - faglig*

og ellers - også på lærersiden. Dette vil i sin tur kunne styrke læringsmiljøet og gi økt læringsutbytte for elevene. Det vil videre stimulere til drift av skoler med godt rekrutteringsgrunnlag og større økonomisk bærekraft.

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

Det er skuffende når Kunnskapsdepartementet ikke baserer framlegga sine på faktabasert kunnskap. "Noen vil hevde...." og "Erfaring fra tilsyn...." er diverre ikke kjelder som kan etterprøvest - og har dermed ikke kvalitetar som bør kunne danne grunnlag for vedtak i så viktige saker.

Dei kunne t.d. ha referert til ei gransking som ligg på deira egne nettsider. I utgreinga "**Sammenheng mellom skolestørrelse og kvalitet**" (2008) konkluderer Asplan Viak med fylgjande:

"Oppsummering:

- **Elevenes faglige utbytte**

*Forskningen viser at det er noe forskningsmessig belegg for å si at det faglige utbytte øker med skolestørrelse. Det er imidlertid ikke grunnlag for å si at størrelse i seg selv og alene skaper økt faglig utbytte for elevene.*

- **Elevenes sosiale kompetanse (mobbing, trivsel etc)**

*Det finnes ikke forskningsmessig belegg av betydning for å si at skolestørrelse har betydning for læringsmiljø og elevenes sosiale kompetanse.*

- **Elevenes motivasjon for læring**

*Det finnes ikke forskningsmessig belegg for å si at skolestørrelse har betydning for elevenes motivasjon for læring.*

- **Elevmedvirkning**

*Det finnes ikke forskningsmessig belegg for å si at skolestørrelse har betydning for mulighetene for elevmedvirkning i skolen.*

- **Tilpasset opplæring og like muligheter**

*Forskningen gir noe støtte for at mindre skoler kan være bedre for visse elevgrupper. Igjen er det viktig å huske på at "mindre skoler" i internasjonal forskning er atskillig større enn hva man i Norge definerer som mindre skoler. Det er lite eller ingen forskning på tilpasset opplæring og skolestørrelse, med unntak av forskning som ser på muligheten for å bruke lokalsamfunnet som læringsarena (se nedenunder). Denne forskningen er særlig opptatt av den positive rollen de små bygdeskolene (ofte skoler med under 50 elever) kan spille i bygdesamfunn samt muligheten elevene får til sosial læring gjennom bruk av aldersblandede grupper i fådelte skoler.*

- **Samarbeid med hjemmene**

*Det finnes ingen forskning eller tilgjengelige nasjonale data som sier noe om sammenhengen mellom skolestørrelse og samarbeid skole-hjem.*

- **Samarbeid med lokalsamfunnet**

*Det finnes noe forskningsmessig belegg for å si at små bygdeskoler gir noe bedre muligheter for godt samspill mellom skole og lokalsamfunn og for å integrere lokalsamfunnet i skolens læringsaktiviteter. Den norske forskningen på dette området har imidlertid i stor grad omhandlet skoler under 50 elever.*

*Ut fra dette konkluderer vi at andre faktorer i skolens rammebetingelser og skolens virksomhet har større betydning for kvaliteten i skolen enn størrelsen på skolene. Uavhengig av valgt skolestørrelse er kvalitet og kvalitetsutvikling i skolen avhengig av at man arbeider i forhold til det man fra forskningen vet har betydning for kvaliteten i skolen, jf. punktene på side 5."*

## SMÅ SKULAR ER GODE SKULAR

➤ Statens Utdanningskontor i Nordland skriv:

*"At disse små skolene fagleg og sosialt ikkje berre er fullt på høgd med større einingar, men beint fram kan ha klare fortrinn, er og dokumentert."* (Årsmelding 1996)

➤ Professor Rune Kvalsund er kanskje den i Noreg som har forska mest på kvaliteten i mindre skular. I eit intervju med NPK - Hallvard Østrem 25.11.2013 uttalar Kvalsund mellom anna (sitat):

- Små skular er minst like gode som dei større. Likevel har vi lagt ned bygdeskular i hopetal dei siste åra.
- Han meiner skulenedleggingane er uttrykk for ei taus og gjennomgripande reform.
- Etter det vi har funne i den forskinga som er gjort på området dei siste tretti åra, er dei små skulane minst på høgd med dei større og i mange tilfelle betre, seier Kvalsund, som er professor i pedagogikk ved Høgskulen i Volda.
- I notatet «Skolestruktur: Endringer i landskapet de siste ti årene» skriv Utdanningsdirektoratet at «vi vet lite om sammenhengen mellom skolestørrelse og kvalitet». Det synest professoren er merkeleg. – Ja, vi er fleire forskarar som lurar på dette.
- Dei sentrale styresmaktene set seg ikkje inn i den forskinga som er tilgjengeleg, og vi forstår ikkje kvifor dei ikkje gjer det, seier han. – Inntrykket er at det rår ei oppfatning om at skule betyr urban skule og stor skule, og at dei skulane som ikkje er det, er avvik og mangelutgåver som vi bør leggje ned så sant vi kan.

➤ LUFSS vil supplere med å slå fast at

1. Under elles like tilhøve – som t.d. lik avstand til skulen – syner tilgjengeleg forskning at **elevar ved mindre skular får ein breiare og djupare sosial kompetanse, enn elevar som går i større skular.**

Dette vert dokumentert mellom anna i forskinga og dei vitenskaplege arbeida til

- professor Rune Kvalsund, som eintydig viser at små skular fell heldigast ut (sjå mellom anna rapporten "Relasjonar som raknar")
- professor Edvard Befring (sjå mellom anna artikkel i boka "Nærmiljøpedagogikk")
- førsteamanuensis Anita Berg-Olsen (sjå doktorgradsavhandlinga hennar om emnet)
- professor Karl Jan Solstad (sjå mellom anna bøkene "Skolen og distrikta" og "Bygdeskolen i velstands-Noreg")

Forskarane viser her at mindre skular har betre samhandling mellom elevar på tvers av alder og kjønn, naturleg ansvarslæring, meir omfattande vaksenkontakt, betre bruk av nærmiljøet i undervisninga – og tettare kontakt med føresette.

(Kvalsund reknar til dømes med at den mest velfungerande skulen han har studert, hadde 11 elevar)

Liknande tendensar vert stadfest i mange utanlandske arbeid, til dømes

- det britiske "Office for Standards in Education (Ofsted)"slår fast at *"På eit breitt spekter av samanlikningar som gjeld kvaliteten på det pedagogiske tilbodet, kom elevar ved små skular (20-100 elevar) betre ut enn dei ved store"*.
- Kvalsund/Hargraves kjem til liknande konklusjonar ved å gjennomgå forskning frå fem nordiske land (sjå særnummer av "International Journal of Education Research")

Grovt sett kan ein seie at slike resultat heng i hop med at **elevane sin skuledag er knytt til eit aldersblanda skulemiljø**, der dei må forhalde seg til ulike aldersgrupper samstundes – og ikkje (i vår samanheng) ei fattigare kontaktflate som finst i meir aldersdelte/fulldelte miljø.

**2. Elevar ved mindre skular trivst òg betre på skulen**, jamført med større skular. Det er veldokumentert gjennom mange år (Elev-undersøkelsen).

**3. Dersom tilhøva endrar seg – til dømes gjennom skulesentralisering - vil det negativt forsterke skilnadene:**

- borna får svekka referanserammer og sosiale haldepunkt i eige nærmiljø – noko sentralskulen aldri vil kunne kompensere fullt ut
- heim-skule samarbeidet vil endre karakter – og svekke banda til skulen (relasjonar som raknar)
- lærestoff/læringsplakat er vanskelegare å knyte opp mot det kjende
- konkrete verknader av lang skuleskyss påfører elevane
  - fysisk plager og skadar (kvalme, skjelett- og muskelskadar er dokumentert)
  - psykiske påkjenningar (mobbing utanfor vaksenkontroll er dokumentert)
  - meir passivitet
  - redusert fritid

Framlegga departementet kjem med i høyringsnotatet er dermed alvorlege åtak på rettstryggleiken til born og familiar i mindre lokalsamfunn.

Vi minner igjen om at kommunane dei siste 30 åra (sidan 1986) har fått lagt ned meir enn 1300 grunnskular. I tillegg kjem klassar ved hundretals andre skular.

Nedlegginga råkar alltid mindretalet - utkanten i utkanten. Born ber mykje av børene m.a. gjennom stadig lengre arbeidsreiser. Det er dei som mest treng



rettsvern. Grunnskule i nærmiljøet er ein menneskerett, på papiret sikra av Stortinget då 6-åringane kom inn i skulen – jf. Opplæringslova §8-1.

Når kommunane ikkje lenger skjøttar denne plikta - må minstekravet vere at staten sikrar foreldre og lokalsamfunn rett til å drive skulen vidare. Ein rett som faktisk er nedfelt i internasjonale konvensjonar.

## 2. ELEVTAL OG FORSKINGSBASERT KUNNSKAP

I framlegget til ny Friskulelov ynskjer departementet å auke minstekravet for elevtal ved friskular - frå 15 til 30 elevar.

Men departementet dokumenterer ikkje nokon av påstandane sine om at "stort er betre enn smått." Det går heller ikkje fram av høyringsnotatet korleis ein kjem fram til talet 30, om det til dømes er gjennom pedagogisk forskning. Det vart i si tid heller ikkje lagt fram korleis ein kom fram til gjeldande minstetal på 15 elevar.

Dessverre er det mange som kan ha den misoppfatninga at store skular med mange elevar i alderslike klassar (fulldelte), er ein betre læringsarena enn i aldersblanda klassar (fådelte). For læring i aldersblanda grupper har svært høg status, også i gjeldande læreplan. Pedagogar verda over syner veldig interesse for slik undervisning. Då er det underleg at Kunnskapsdepartementet refererer slike mistydingar. Når mistydingane vert sjølve argumentasjonen for å setje ei høgare elevtalsgrense, er det urovekkjande.

Der er nemleg inga forskning som støttar eit slikt syn.

Thomas Nordahl, skoleforsker ved NOVA: *"Hvis det var så enkelt som å si at en skole skal ha et visst antall elever for å bli god, ville det ikke være vanskelig å drive skole. Når man debatterer skolestruktur, gjøres det ofte et altfor stort poeng ut av elevtall."* (Hamar Dagblad 02.09.2004)

Det er viktig å ha klart føre seg at brorparten av dei 1300 nedlagde nærmiljøskulane sidan 1986 er nærmiljøskular i distrikta. Ved å heve grensa for minste elevtal vil mange av desse små bygdesamfunna - om dei vil starte privatskule – verte ekskluderte frå å kunne drive sin eigen skule. Spørsmålet er om ikkje også dei skal ha folkerettsleg vern?

Særleg alvorleg er det når det vil føre til ei klar diskriminering av born i små samfunn som har sterkast folkerettsleg krav på merksemd.

Det er òg interessant at Utdannings- og forskings-departementet (UFD) godkjende (august 2004) ein friskule i Verrabotn med 7 elevar. Ein skule med 7 elevar stetta altså den gong departementet sine kvalitets-krav – og fekk rett til statsstønad.

Ein kan også nemne at så lenge staten hadde styringa av grunnskulen (1986), gav ein automatisk stønad til alle offentlege skular med 6 elevar eller meir.

Dersom framlegget vert vedteke, kan det få fylgjande konsekvens:

- Dei sentrale stroka i landet med rikt elevgrunnlag, og som har offentleg skule i nærleiken, kan få valfridom i form av tilbod frå både offentleg og private skular. Dei får både oppfylt den ordinære retten sin med offentleg skule, og i tillegg får dei ein ny rett i form av tilbod om privatskule.
- Små lokalmiljø med magre elevgrunnlag, misser ofte skulen sin i nærmiljøet, og vert i tillegg avskorne frå å drive privatskule. Slik misser dei sin ordinære rett, som også då er den einaste retten dei kan få. Dei har altså ingen valfridom. Dei får korkje offentleg eller privat skule i nærmiljøet sitt.

LUFS er òg uroleg for at eit minstekrav for tal elevar, fort kan smitte over som norm i den offentlege skulen.

Spørsmålet om elevtal kjem i relieff når vi veit at foreldre har lovfesta rett til å halde heimeundervisning for borna sine – om det berre er 1 elev. Då høyrer vi ingenting om sosialt fellesskap og kvalitet på læringsfellesskapet.

Konklusjonen vår er den same: Når kommunane stengjer mindre nærmiljøskular, må staten medverke til å reopne dei, t.d. ved løyve gjennom Privatskulelova. Elles bidreg staten direkte til ei aukande diskriminering av born etter foreldra sin buplass.

+++++