



NEDRE EIKER KOMMUNE

Etat Oppvekst og kultur

Saksbehandler: Tor Kristian Eriksen

Direkte tlf.: 32 23 28 32

Dato: 20.11.2014

Kunnskapsdepartementet

L.nr. 33905/2014 Arkiv: 2014/4832 - A06/&13

Høring forslag til endringer i privatskoleloven (ny friskolelov)

Utvalg for Oppvekst og kultur i Nedre Eiker kommune behandlet onsdag 19. november 2014 høringsuttalelse til forslag til endringer i privatskoleloven (ny friskolelov).

I dette brevet gjengir vi:

- 1: Vurderingsavsnittet fra rådmannens saksutredning
- 2: Vedtaket fra det politiske utvalget

I tillegg legger vi ved hele saksutredningen med vedtak.

1: Rådmannens vurdering av forslagene i høringsnotatet er:

”Forslag til ny friskolelov bygger i svært stor grad på gjeldende privatskolelov. Hovedprinsippet er at søknader om etablering av friskoler skal bygge på et konkret godkjenningsgrunnlag og avgjøres ved bruk av skjønnsmessig vurdering.

Rådmannen vil særlig peke på at Kunnskapsdepartementet i høringsnotatet har valgt å ikke følge opp regjeringserklæringens formuleringer om friskolers ”rett til godkjenning”, men at den foreslår å videreføre skjønnsmessig vurdering av friskoler basert på bestemmelser om godkjenningsgrunnlag, som i gjeldende lov. Godkjenningsgrunnlaget foreslås utvidet med to nye grunnlag: videregående opplæring i yrkesfag og såkalte profilskoler.

Samtidig viderefører departementet kommunenes og fylkeskommunenes rolle i godkjenningsprosessen, hvor kommunene kan – ikke skal – avgi sin uttalelse og gi sin vurdering av søknad om etablering av friskole innenfor sin kommune/fylke.

Rådmannen vil vise til departementets bruk av begrepet innsigelser om kommunenes mulighet til å uttale seg til søknader om etablering av friskoler. Dette begrepet – som blant annet i plan- og bygningsloven er et strengt virkemiddel – er noe feilaktig brukt av departementet. Meningen med kommunens mulighet til å uttale seg er nettopp det: å uttale seg.

Postboks C, 3051 Mjøndalen

Besøksadresse:

Tlf.: 32 23 25 00 Fax.:

I høringsnotatet har Kunnskapsdepartementet gjort rede for hvilke momenter kommunene særlig bør vurdere i sin uttalelse til søknader om etablering av friskoler. Rådmannen oppfatter at departementet er tydelige i sine uttalelser om vekten av kommunens vurderinger:

”Departementet foreslår derfor at godkjenningen 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.”

”....jo bedre og mer relevant en innsigelse fra vertskommunen/vertsfylket er begrunnet og sannsynliggjort, desto større betydning vil den ha for utfallet av saksbehandlingen.”

Kunnskapsdepartementet mener altså at kommunale vurderinger som gjelder skolestrukturen i kommunen og skolefaglige hensyn er relevante momenter i vurderingen av om en skole skal godkjennes eller ikke.

Godkjenning av en friskole er betinget av at godkjenningen ikke vil medføre negative konsekvenser for vertskommunen.

Klageadgang for kommunene og fylkeskommunene videreføres som i dag.

Rådmannen anser at foreliggende høring av ny friskolelov i stor grad viderefører dagens privatskolelov, med få eller ingen konsekvenser for kommunenes grunnskole drift.

Ny lov har følgende relevante endringer eller tilpasninger:

- *Videreføring av dagens godkjenningsgrunnlag, utvidet med to grunnlag: videregående yrkesfag og såkalte profilskoler. Rådmannen har ikke grunnlag for å konkludere med at denne utvidelsen av grunnlaget vil gi store konsekvenser for grunnskolefeltet.*
- *Videreføring av at kommunene fortsatt skal kunne uttale seg om søknader om etablering i egne kommuner, endringen i loven er fra ”skal gi fråsegn” til ”skal få høve til å gi fråsegn”.*
- *Innholdet i kommunens vurderingsgrunnlag er synliggjort i høringsnotatet, og gir et godt utgangspunkt for arbeid med eventuelle uttalelser. Uttalelsene kan dreie seg både om kommunens grunnskolestruktur, skolefaglige hensyn og økonomiske konsekvenser av etablering av friskole i kommunen.*
- *Økonomiske konsekvenser for kommunene: Selv om departementet beskriver disse som eventuelt generelle og nødvendige tilpasninger av skolens dynamiske utvikling, vil rådmannen fortsatt peke på at ”konklusjonen om at økning av elever i privatskoler ikke vil gi økonomiske konsekvenser” – er tvilsom.*

Rådmannen er ut over dette fornøyd med at departementet viderefører dagens praksis med beregning av driftsutgifter knytta til grunnskole, og at det ikke gjøres endringer i retning av det friskoleorganisasjoner har bedt om.

Rådmannen kan ikke se at foreliggende høringsnotat om ny friskolelov representerer endringer med negative konsekvenser for kommunen, og foreslår at kommunen gir sin tilslutning til forslaget.”

2: Vedtak i utvalg for oppvekst og kultur

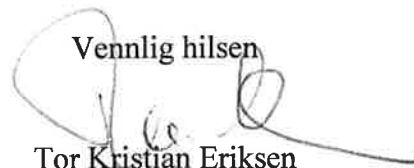
Utvalget vedtok enstemmig å gi uttrykk for at:

”Nedre Eiker kommune slutter seg til ny friskolelov, med de kommentarer som går fram av saksutredning og vurderinger, med følgende endring:

Videreføring av at kommunene fortsatt skal uttale seg om søknader om etablering i egne kommuner.”

Denne siste setningen betyr altså at Nedre Eiker kommune mener at kommunene ”skal gi fråsegn”, og ikke bare ”skal gis høve til fråsegn.”

Vennlig hilsen



Tor Kristian Eriksen
Seniorrådgiver



NEDRE EIKER KOMMUNE

Etat Oppvekst og kultur

Saksbehandler: Tor Kristian Eriksen

L.nr.: 31225/2014 Arkivnr.: A06/&13 Saksnr.:
2014/4832

Utvalgssak

Høring - forslag til endringer i privatskoleloven (ny friskolelov)

<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>	<i>Utvalgssaksnr.</i>
Utvalg for Oppvekst og kultur	19.11.2014	59/14

GRUNNLAG

- Privatskoleloven
- PS 13/14 Utvalg for Oppvekst og kultur 05.03.2014: Høringsuttalelse – endring i privatskoleloven

VEDLEGG

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

SAMMENDRAG

Kunnskapsdepartementet har sendt ut høringsnotat om forslag til ny friskolelov. Regjeringserklæringen inneholdt følgende om friskoler:

”Regjeringen vil arbeide for en ny friskolelov med rett til godkjenning for søkere som oppfyller kravene til innhold og kvalitet med mindre dette etter en helhetsvurdering vil gi negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet.”

I foreliggende høringsnotat/forslag til ny friskolelov går regjeringen bort fra dette, slik:

”Regjeringen har som målsetting å lage en ny friskolelov som kan samle bred støtte og stå seg over tid. Slik kan det sikres forutsigbare rammebetingelser for eksisterende og nye skoler. Regjeringen vil av denne grunn ikke følge opp punktet i regjeringserklæringen om å oppheve kravet til formål (godkjenningsgrunnlag). I stedet foreslås å tilføye to nye godkjenningsgrunnlag, videregående yrkesfagskoler og profilskoler....”

Høringsnotatet inneholder ikke store endringer av dagens praksis, ny friskolelov vil i stor grad bety videreføring av dagens lov.

Rådmannen foreslår at Nedre Eiker kommune slutter seg til forslagene om ny friskolelov, med de kommentarer som framkommer under vurderinger i saken.

OPPLYSNINGER

I brev datert 17.10.2014 har Kunnskapsdepartementet sendt forslag om endringer i privatskoleloven (Lov om private skolar med rett til statstilskot) på høring med høringsfrist 15. januar 2015. E-post fra departementet og høringsbrev er vedlagt saken. Høringsnotat på 82 sider ligger i denne lenka:

http://www.regjeringen.no/upload/KD/Hoeringsdok/2014/14_5053/Hoeringsnotat.pdf

I regjeringserklæringen fra høsten 2013 heter det:

”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. Skoler som oppfyller vilkårene skal ha rett til godkjenning, med mindre en helhetsvurdering tilsier at godkjenning vil gi negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet. Regjeringen vil vurdere kapitaltilskudd til etablerte friskoler for oppgradering av eldre bygningssmasse. Friskoler skal ikke kunne betale utbytte til eierne.”

Rådmannen viser til politisk sak 13/14 i utvalget for Oppvekst og kultur: Høringsuttalelse – endring i privatskoleloven. Årsaken til at Kunnskapsdepartementet sendte ut en mindre høringssak om endringer i privatskoleloven våren 2014 var formuleringen i regjeringserklæringen, gjengitt i avsnittet over, og:

”Regjeringen vil arbeide for en ny friskolelov med rett til godkjenning for søkere som oppfyller kravene til innhold og kvalitet med mindre dette etter en helhetsvurdering vil gi negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet. Departementet har satt i gang et større arbeid med sikte på helhetlige lovendringer for å gjennomføre regjeringens politikk. Departementet tar sikte på å sende forslag til mer omfattende og permanente lovendringer på høring høsten 2014 og legge disse frem for Stortinget våren 2015. For å muliggjøre godkjenning av enkelte skoler inntil ny lov er på plass (rådmannens understreking), legger departementet i høringsbrevet frem forslag om at det innføres en bestemmelse om at det i særlige tilfeller kan gis godkjenning til private skoler som ikke oppfyller kravet om grunnlag i privatskoleloven § 2-1 annet ledd.”

Ved hovedutvalgets behandling av sak 13/14 gjorde hovedutvalget følgende vedtak:

”Nedre Eiker kommune støtter forslag til endring i privatskoleloven § 2-1.”

Foreliggende høringssak er altså resultat av at *”Departementet har satt i gang et større arbeid med sikte på helhetlige lovendringer for å gjennomføre regjeringens politikk.”*

Vedlagte høringsnotat er på 82 sider. Rådmannen gir i saken opplysninger om det mest relevante hovedinnholdet av høringsnotatet, som vil ende opp i forslag til ny friskolelov.

Høringsnotatet inneholder følgende:

- Lovens tittel (kap.2)
- Godkjenningsordningen (kap. 3)
- Krav til innhold og vurdering (kap. 4)
- Kompetansekrav for undervisningspersonalet (kap. 5)
- Inntak av elever (kap. 6)
- Inntak av voksne (kap. 7)
- Reguleringen av private skoler som tilbyr videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett (toppidrettsgymnas) (kap. 8)
- Kompletterende undervisning (kap. 9)
- Skolevirksomhet, bruken av skolepenger og statstilskudd, tilsyn, reaksjonsformer mv. (kap. 10)
- Innføring av karantenebestemmelser (kap. 11)
- Rammebetingelser for godkjente skoler (kap. 12)

Det er etter rådmannens vurdering særlig følgende som er av interesse for kommunen å uttale seg om:

- Godkjenningsgrunnlaget, forslag om to nye grunnlag, og endring av grunnlaget ”religiøst” i loven til ”livssyn” i ny lov.
- Videreføring av praktiseringen av dagens lov mht skjønnsmessig vurdering av søknader, altså ikke innføring av rett til godkjenning.
- Nærmere om kommunenes/fylkeskommunenes adgang til å uttale seg, og negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet
- Økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene
- Rammebetingelser for godkjente skoler

Disse momentene omtales særlig i kapittel 3: Godkjenningsordningen og kapittel 12: Rammebetingelser for godkjente skoler.

I tillegg har departementet særskilt bedt om at høringsinstansene uttaler seg om forslag som knytter seg til videregående skoler. Dette feltet ligger utenfor kommunens ansvarsområde, og rådmannen ser ikke at noe av dette berører kommunen som kommune.

Øvrige deler av høringsnotatet er av mer teknisk og formell karakter, og inneholder få eller ingen forslag om endringer som vil berøre kommunen og kommunens rolle i friskolelovens virkeområder.

Begrunnelse for ny friskolelov, behovet for endringer

Kunnskapsdepartementet skriver:

”De aller fleste elever i Norge går i offentlige skoler. Bare 3 % av grunnskoleelevene og vel 7 % av elevene i videregående skole går i private skoler. Også i fremtiden vil det store flertall av norske elever gå i offentlig 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.”

”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 ny friskolelov er at flere offentlig finansierte friskoler kan bidra til økt mangfold og læring mellom skoler. Offentlig finansierte friskoler bidra også til å sikre den enkeltes reelle muligheter 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 % av driftskostnadene i offentlige skoler, og de kan kun ta skolepenger begrenset oppad til om lag 15 % av driftskostnadene i den offentlige skolen. I friskoler er det forbudt å ta ut noen former for åpent eller skjult utbytte.”

Og videre:

”Regjeringen har som målsetting å lage en ny friskolelov som kan samle bred støtte og stå seg over tid. Slik kan det sikres forutsigbare rammebetingelser for eksisterende og nye skoler. Regjeringen vil av denne grunn ikke følge opp punktet i regjeringserklæringen om å oppheve kravet til formål (godkjenningsgrunnlag). I stedet foreslås å tilføye to nye godkjenningsgrunnlag, videregående yrkesfagskoler og profilskoler, i lovens § 2-1 andre ledd, jf kap. 3 nedenfor. 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 forslaget til ny friskolelov tydeliggjøres friskolene handlingsrom og muligheter til å være reelle alternativer til den offentlige skolen, jf kap. 4 i høringsnotatet. Departementet ber blant annet om høringsinstansenes syn på om det bør åpnes for at friskoler skal kunne tilbyd yrkesfagopplæring etter alternative gjennomføringsmodeller (vekslingsmodellen).

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om private skoler som tilbyr yrkesfaglig opplæring skal gis anledning til å tilby Vg3 for elever som ikke får tilbud om læreplass, eventuelt om et slikt tilbud bare bør gjelde for skoler som gir videregående opplæring i små og verneverdige håndverksfag.”

Gjeldende lov

Gjeldende privatskolelov har som formål å ”medverke til at det kan opprettast og drivast private skolar, slik at foreldre og elevar kan velje andre skolar enn dei offentlege, jf menneskerettsloven § 2 nr 2”.

Privatskoleloven gjelder godkjenning med rett til statstilskudd for private grunnskoler og private videregående skoler, og vilkår for å få slikt tilskudd. Loven gjelder ikke folkehøyskoleloven, fagskoleloven, voksenopplæringsloven eller skoler som driver sin virksomhet etter opplæringslovens § 2-12 (private grunnskoler). Private videregående skoler kan etableres uten godkjenning.

Skoler opprettet etter opplæringslovens § 2-12 (private grunnskoler) mottar ikke offentlig tilskudd til driften, og er underlagt mindre regulering enn privatskolene (friskolene etter ny lov).

Gjeldende privatskolelov, § 2-1 Godkjenning av skoler, lyder:

”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. Vertskommunen eller vertsfylket skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka, og kan klage på departementet sitt vedtak. Godkjende skolar har rett til statstilskott etter § 6-1 og til å drive verksemd etter lova.

Skolen skal drive verksemda si på følgjande grunnlag:

- a) religiøst*
- b) anerkjend pedagogisk retning*
- c) internasjonalt*
- d) særskilt tilrettelaggd 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. (Rådmannens kommentar: Dette leddet ble lagt inn våren 2014, se høringssaken fra mars 2014, og foreslås ikke videreført i ny friskolelov).

Opplæringa skal vere på norsk eller samisk. Dette kravet gjelder likevel ikkje internasjonale skolar. Viktige dokument om verksemda etter lova skal i alle høve vere tilgjengeleg 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 særskild grunnlag gjeld likevel ikkje allereie godkjende skolar som var i drift innanutgangen 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.”

Høringsnotatet

Kap. 2 Lovens tittel

Regjeringen foreslår å gjeninnføre begrepene friskolelov 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 gjeninnføring av begrepet friskole kunne bidra til en ryddigere terminologi i omtalen av private skoler:

Private skoler som er godkjent etter opplæringslovens § 2-12 skal fremdeles benevnes private grunnskoler da disse ikke er offentlig finansierte og kan drive sin virksomhet på kommersielt grunnlag.

Kap. 3 Godkjenningsordningen

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 at Regjeringens syn om at flere offentlig finansierte friskoler skal bidra til økt mangfold og læring mellom skoler. Samtidig ønsker Regjeringen å lage en ny friskolelov 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 kravene til grunnlag som følger av loven i dag videreføres, og suppleres med to nye grunnlag.”

Dette betyr altså at dagens godkjenningsgrunnlag videreføres, og suppleres med to nye grunnlag.

Den dispensasjonsordningen som ble innført våren 2014 videreføres derfor ikke i ny friskolelov, fordi forslaget om to nye godkjenningsgrunnlag dekker det behovet som dispensasjonsordningen skulle dekke i en overgang mellom gjeldende og ny lov.

Forslag om to nye grunnlag:

Videregående opplæring i yrkesfag

Departementet ønsker å åpne for at det kan godkjennes videregående yrkesfagskoler da det etter departementets syn er viktige og gode supplementter til det offentlige opplæringstilbudet.

”Den norske fag- og yrkesopplæringen bygger på et tett samarbeid mellom arbeidslivets parter og utdanningsmyndighetene, både på sentralt og lokalt nivå. Trepertssamarbeidet som er hjemlet i opplæringslovens §§ 12-1 til 12-4, er avgjørende for en god fag- og yrkesopplæring. Etter departementets vurdering er imidlertid ikke trepartssamarbeidet til hinder for at også frittstående skoler kan tilby yrkesfaglig opplæring og på denne måten bidra til et løft for yrkesfagene.”

”For saker som gjelder godkjenning av skoler som ønsker å tilby videregående opplæring i yrkesfag, vil departementet understreke viktigheten av at partene blir hørt før det treffes vedtak om godkjenning av frittstående yrkesfagskoler. Frittstående yrkesfagskoler må følge tilbudsstrukturen for offentlige videregående skoler og lovens krav til læreplanverk, herunder krav til læreplaner og dokumentasjon.”

”Når det gjelder partene i trepartssamarbeidet, viser departementet til at yrkesopplæringsnemndene etter opplæringsloven §§ 12-4 blant annet skal ha rådgivende rolle overfor fylkeskommunen. Vertsfylket har rett til å uttale seg før søknad om godkjenning av nye friskoler, og departementet anser derfor at trepartssamarbeidet ivaretas gjennom vertsfylkets rett til å uttale seg om bl.a. konsekvensene for det offentlige skoletilbudet, dimensjonering av opplæringstilbudet og mulighetene for å skaffe læreplasser innenfor det aktuelle programområdet.”

Profilskoler

”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 eleven skal nå kompetansemålene i faget. 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 oppmerksomhet innenfor emnene realfag, idrett, språk eller kunst og kultur, både i grunnskolen og på videregående nivå.”

Så gjennomgår departementet mer detaljert hvilke krav profilskoler må tilfredsstille for å kunne få godkjenning på dette grunnlaget:

- Samme krav til dokumentasjon av sitt profilskelegrunnlag som for friskoler etter andre grunnlag.
- Samme krav til å gi elevene ”jevngod opplæring”.
- Dokumentasjon av behov for eventuell særlig kompetanse til lærere.
- Det gjeldende kravet om at pedagogikken må være anerkjent, noe som i praksis har betydd Steinerskoler og Montessorriskoler, gjør at departementet i tillegg foreslår 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 privatskoler. Om en skole skal kunne få godkjenning til å gi opplæring med en alternativ pedagogikk vil bli underlagt en streng skjønnsmessig vurdering. ”Kravet i § 2-1 annet ledd bokstave 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 montessorriskoler.”

Om videreføring av skjønsmessig vurdering

Kulturdepartementet foreslår ikke å innføre Regjeringserklæringen mål om "Rett til godkjenning", men viderefører praktiseringen av dagens lov mht skjønsmessig vurdering av søknader, basert på ny friskolelov § 2-1 om godkjenningsgrunnlag.

I høringsnotatet beskrives det også at det i loven foreslås å presisere "særlige grunner" til at godkjenning ikke bør gis:

Dette foreslås som en sikring av "at godkjenning ikke skal gis dersom andre særlige grunner tilsier at skolen ikke bær godkjennes. Bestemmelsen vil særlig kunne brukes i tilfeller hvor det kan reises tvil om den skolen det søkes godkjenning for vil kunne oppfylle lovens krav. For eksempel kan dette bero på søkerens seriøsitet fordi søkeren tidligere har hatt en sentral posisjon ved, eller nær tilknytning til, en skole som har mistet godkjenningen eller har hatt gjentatte eller alvorlige brudd på loven."

Nærmere om kommunenes/fylkeskommunenes 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 avveies mot hensynet til de offentlige skolene og driften av disse i vertskommunen/vertsfylket. Departementet foreslår derfor at godkjenningen 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 de for eksempel ikke vil være tilstrekkelig bare å vise til at kommunen/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 enn at det tilstrekkelig underbygger vertskommunens/vertsfylkets syn på etableringen av den omsøkte skolen. Departementet vil likevel bemerke at jo bedre og mer relevant en innsigelse fra vertskommunen/vertsfylket er begrunnet og sannsynliggjort, desto større betydning vil den ha for utfallet av saksbehandlingen."

Om begrepet innsigelsesadgang: Se rådmannens vurderinger

Om kommunenes uttalelser til søknader om etablering av friskoler innenfor sine grenser:

I høringsnotatet gjøres det grundig rede for hva departementet vil legge vekt på ved behandlingen av søknader om etablering av friskoler, opp mot den aktuelle kommunes vurderinger av søknaden.

"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/fylkeskommunen må gjøre dersom en friskole godkjennes, bør føre til at en søknad avslås. En vurdering av hvor store strukturendringer en kommune/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/fylkeskommunen. ”

”På grunnskoleområdet har skolenedleggelse de siste årene i mange tilfeller vært 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 høringsnotatets punkt 10.5 foreslår departementet at en friskole skal miste godkjenning dersom skolen tre år på rad har et lavere elevtall enn 30 elever. Etter departementets syn vil det ikke være urimelig at skolen sannsynliggjør at den på søknadstidspunktet vil tilfredsstillе minstekravet til elevtall. ”

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. ”

”Etablering av en friskole kan ha budsjettmessige konsekvenser for kommunen/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 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 friskoler 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 gjennomgår hvordan momenter i kommunenes uttalelser til søknader om etablering av friskoler skal eller kan vektlegges:

- Kommunal beredskap for skolekapasitet dersom friskoler legges ned? Blir etter departementets vurdering en lite aktuell problemstilling fordi antallet elever i friskoler neppe vil utgjøre en vesentlig andel av elevmassen i kommunen.
- Skolefaglige hensyn? Departementet mener at dette bør vektlegges under søknadsbehandlingen, men normalt bør det ikke tillegges avgjørende vekt dersom det er eneste argument i kommunens uttalelse.

Konklusjon fra Departementet: Mener at kommunale vurderinger som gjelder skolestrukturen og skolefaglige hensyn er relevante momenter i vurderingen av om en skole skal godkjennes.

Godkjenning av en friskole er betinget av at godkjenningen ikke vil medføre negative konsekvenser for vertskommunen. Klageadgang for kommunene videreføres som i dagens lov.

Om økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene

I politisk sak 13/14 – Høringsuttalelse – endring i privatskoleloven (i møte i H3 5. mars 2014) skriver rådmannen:

”Konklusjonen om at elever i privatskoler ikke vil gi økonomiske konsekvenser for kommunen er tvilsom. Kommunens totale overføringer trekkes 80 % av gjennomsnittlige statlige overføringer for hver elev som går i privat skole. I den offentlige skolen ville disse elevene som hovedregel ha inngått som en del av en gruppe som uansett må ha en lærer. Det blir derfor sannsynligvis ikke billigere skoledrift i kommunen dersom elever velger private tilbud, men heller ikke dyrere. Grunnen til dette er altså at overgangen til privatskole sjelden medfører reduksjon i lærerbehovet ved den skolen eleven ellers ville gått på i kommunen. Personalkostnadene utgjør over 90 % av de totale driftsutgiftene per elev i grunnskolen.”

Denne vurderingen står seg også i denne høringssaken.

I høringsnotatet skriver departementet:

”Etablering av en eller flere frittstående skoler i en kommune/fylkeskommune kan i noen tilfeller føre til endringer i den offentlige skolestrukturen. Dette kan gi kommune økte kostnader per elev på grunn av færre elever per klasse, bygningsmessig overkapasitet og lignende. Det må likevel forutsettes at kommunene til en hver tid vurderer hva slags skolestruktur som er mest hensiktsmessig, med 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/vertsfylket.”

Om rammebetingelser for godkjente skoler

Grunnlaget for beregning av tilskudd til friskoler er følgende bestemmelse i § 6-1 første ledd i gjeldende privatskolelov:

”Godkjente skolar får statstilskot til godkjend opplæring med 85 % av eit tilskotsgrunnlag per elev. Til grunn for tilskotsgrunnlaget ligg gjennomsnittlege driftsutgifter per elev i den offentlege grunnskolen.”

I høringsnotatets kapittel 12 behandler departementet diverse regnskapsmessige forhold som friskoleorganisasjonene har tatt opp, og som dreier seg om hva som skal regnes med i beregningsgrunnlaget i driftsregnskapet for grunnskole i kommunene.

Departementet slår fast at dagens ordninger videreføres, dvs at det er de regnskapforhold som registreres og rapporteres i KOSTRA i dag som skal gjelde videre.

Friskoleorganisasjonene har blant annet vært opptatt av hvordan kommunene budsjetterer og utfører vedlikehold og hvordan avskrivning av bygg er ført. Departementet gjør rede for at de ikke ser at det er grunnlag for endringer av tilskuddsordningen til private skoler på disse punktene.

VURDERING

Forslag til ny friskolelov bygger i svært stor grad på gjeldende privatskolelov. Hovedprinsippet er at søknader om etablering av friskoler skal bygge på et konkret godkjenningsgrunnlag og avgjøres ved bruk av skjønnsmessig vurdering.

Rådmannen vil særlig peke på at Kulturdepartementet i høringsnotatet har valgt å ikke følge opp regjeringserklæringens formuleringer om friskolers "rett til godkjenning", men at den foreslår å videreføre skjønnsmessig vurdering av friskoler basert på bestemmelser om godkjenningsgrunnlag, som i gjeldende lov. Godkjenningsgrunnlaget foreslås utvidet med to nye grunnlag: videregående opplæring i yrkesfag og såkalte profilskoler.

Samtidig viderefører departementet kommunenes og fylkeskommunenes rolle i godkjenningsprosessen, hvor kommunene kan – ikke skal – avgi sin uttalelse og gi sin vurdering av søknad om etablering av friskole innenfor sin kommune/fylke.

Rådmannen vil vise til departementets bruk av begrepet innsigelser om kommunenes mulighet til å uttale seg til søknader om etablering av friskoler. Dette begrepet – som blant annet i plan- og bygningsloven er et strengt virkemiddel – er noe feilaktig brukt av departementet. Meningen med kommunens mulighet til å uttale seg er nettopp det: å uttale seg.

I høringsnotatet har Kunnskapsdepartementet gjort rede for hvilke momenter kommunene særlig bør vurdere i sin uttalelse til søknader om etablering av friskoler. Rådmannen oppfatter at departementet er tydelige i sine uttalelser om vekten av kommunens vurderinger:

"Departementet foreslår derfor at godkjenningen 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."

"...jo bedre og mer relevant en innsigelse fra vertskommunen/vertsfylket er begrunnet og sannsynliggjort, desto større betydning vil den ha for utfallet av saksbehandlingen."

Kunnskapsdepartementet mener altså at kommunale vurderinger som gjelder skolestrukturen i kommunen og skolefaglige hensyn er relevante momenter i vurderingen av om en skole skal godkjennes eller ikke.

Godkjenning av en friskole er betinget av at godkjenningen ikke vil medføre negative konsekvenser for vertskommunen.

Klageadgang for kommunene og fylkeskommunene videreføres som i dag.

Rådmannen anser at foreliggende høring av ny friskolelov i stor grad viderefører dagens privatskolelov, med få eller ingen konsekvenser for kommunenes grunnskole drift.

Ny lov har følgende relevante endringer eller tilpasninger:

- Videreføring av dagens godkjenningsgrunnlag, utvidet med to grunnlag: videregående yrkesfag og såkalte profilskoler. Rådmannen har ikke grunnlag for å konkludere med at denne utvidelsen av grunnlaget vil gi store konsekvenser for grunnskolefeltet.
- Videreføring av at kommunene fortsatt skal kunne uttale seg om søknader om etablering i egne kommuner, endringen i loven er fra "skal gi fråsegn" til "skal få høve til å gi fråsegn".
- Innholdet i kommunens vurderingsgrunnlag er synliggjort i høringsnotatet, og gir et godt utgangspunkt for arbeid med eventuelle uttalelser. Uttalelsene kan dreie seg både om kommunens grunnskolestruktur, skolefaglige hensyn og økonomiske konsekvenser av etablering av friskole i kommunen.
- Økonomiske konsekvenser for kommunene: Selv om departementet beskriver disse som eventuelt generelle og nødvendige tilpasninger av skolens dynamiske utvikling, vil rådmannen fortsatt peke på at "konklusjonen om at økning av elever i privatskoler ikke vil gi økonomiske konsekvenser" – er tvilsom.

Rådmannen er ut over dette fornøyd med at departementet viderefører dagens praksis med beregning av driftsutgifter knytta til grunnskole, og at det ikke gjøres endringer i retning av det friskoleorganisasjoner har bedt om.

KONKLUSJON

Rådmannen kan ikke se at foreliggende høringsnotat om ny friskolelov representerer endringer med negative konsekvenser for kommunen, og foreslår at kommunen gir sin tilslutning til forslaget.

Rådmannens innstilling:

Nedre Eiker kommune slutter seg til ny friskolelov, med de kommentarer som går fram av saksutredning og vurderinger.

Behandling i Utvalg for Oppvekst og kultur - 19.11.2014:

Gard Hofsvang (AP) fremmet følgende endringsforslag:

Som rådmannens innstilling med følgende tillegg:

Videreføring av at kommunene fortsatt skal uttale seg om søknader om etablering i egne kommuner.

Votering:

Rådmannens innstilling med tillegget fra Gard Hofsvang (AP) enstemmig vedtatt.

Vedtak i Utvalg for Oppvekst og kultur - 19.11.2014:

Nedre Eiker kommune slutter seg til ny friskolelov, med de kommentarer som går fram av saksutredning og vurderinger med følgende endring:

Videreføring av at kommunene fortsatt skal uttale seg om søknader om etablering i egne kommuner.