

Advokatene Haakstad / Rand
v/advokat Per-Jakob Haakstad
PB 222
4802 Arendal

Deres ref

Vår ref
200406212

Dato
16.12.2005

SKJÆRGÅRDSSKOLEN: UNDERRETNING OM VEDTAK I KLAGESAK

Departementet viser til klage i brev datert 26.11.04 fra Skjærgårdsskolen v/skolestyreleder Håkon Eiken. Skjærgårdsskolen klager på Utdanningsdirektoratets vedtak i brev datert 28.10.04 om å trekke skolens godkjenning etter lov om frittstående skoler av 04.07.03 nr. 84 (friskoleloven) tilbake, kfr. punkt 1 i vedtaket. Utdanningsdirektoratet har i brev datert 20.12.04 oversendt klagen til Utdannings- og forskningsdepartementet til behandling. Departementet beklager den tid det har tatt før vedtak foreligger.

Departementet legger til grunn at Stiftelsen Kristen Friskole nå bistås av advokat Per-Jakob Haakstad.

1. VEDTAK

Departementet tar *ikke* klagen til følge, jf. friskoleloven § 7–2 tredje ledd første punktum. Dette innebærer at Utdanningsdirektoratets vedtak om å trekke tilbake Skjærgårdsskolens godkjenning etter friskoleloven opprettholdes, kfr. punkt. 1 i vedtak datert 28.10.04.

2. OVERSIKT OVER SAKSFORHOLDET

Daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartement imøtekom i brev datert 04.10.01 søknaden fra Stiftelsen Portveien barnearbeid om å drive skole under navnet ”Skjærgårdsskolen” etter § 3 bokstav a i lov om tilskudd til private grunnskoler og private skoler som gir videregående opplæring av 14.06.85 nr. 73 (privatskoleloven). Skolen ble godkjent for årstrinnene 1-10 og for inntil 80 elever første driftsår, for inntil 120 elever andre driftsår og for inntil 200 elever fra tredje driftsår.

Privatskoleloven ble fra 01.10.03 erstattet av friskoleloven. I brev fra departementet datert 26.09.03 ble alle skolene som var godkjent etter privatskoleloven informert om at de måtte

drive sin skolevirksomhet etter den nye loven.

Utdanningsdirektoratet er fra 15.06.04 blant annet delegert myndighet til å trekke tilbake godkjenninger etter friskoleloven og kreve tilbake statstilskudd som er brukt i strid med friskoleloven, forskrifter gitt med hjemmel i friskoleloven eller forutsetningene for godkjenningen. Departementet er klageinstans.

Utdanningsdirektoratet fattet følgende vedtak 28.10.04:

1. *Med hjemmel i friskoleloven § 7–2 tredje ledd første punktum trekkes godkjenningen av Skjærgårdsskolen tilbake. Tilbaketrekkingen har virkning fra og med 01.01.05.*
2. *Med hjemmel i friskoleloven § 7–2 tredje ledd andre punktum krever Utdanningsdirektoratet tilbakebetalt midler som ikke har kommet elevene til gode, jf. friskoleloven § 6–2 første ledd. Utdanningsdirektoratet kommer tilbake til tilbakebetalingskravet på et senere tidspunkt.*

Vedtaket pkt. 1 innebar at statstilskuddet til skoledriften opphørte pr. 31.12.04. Om vedtakets pkt. 2, se avgrensningen under punkt 3 nedenfor.

Direktoratets vedtak av 28.10.04 bygget i hovedsak på delrapport II fra Fylkesmannens tilsyn med skolen, gjennomført med hjemmel i friskoleloven § 7–2. Når det gjelder faktagrunnlag og saksbehandlingen forut for Utdanningsdirektoratets vedtak av 28.10.04, vises det til direktoratets brev til Skjærgårdsskolen av samme dato.

Skolen har etter at den mistet godkjenningen etter friskoleloven, drevet videre med godkjenning som privatskole etter opplæringsloven § 2–12. Dette innebærer at skolen har rett til å drive grunnskolevirksomhet, men at skolen ikke har rett til offentlig tilskudd til driften. Det er oppgitt at skolen nå finansieres gjennom bl.a. elevpenger, gaver og frivillig innsats.

Skjærgårdsskolen påklaget punkt 1 i ovennevnte vedtak i brev datert 26.11.04. Klagen inneholder dels konkrete imøtegåelser av den jus og det faktum som Utdanningsdirektoratet bygget sitt vedtak på, dels argumenteres det med at tilbaketrekking av godkjenningen er en uforholdsmessig sterk reaksjon i forhold til de forgåelser som er påpekt, dels er det anførsler som gjelder rettslige forhold. Det vises for øvrig til nedstående fremstilling.

I brev fra direktoratet datert 20.12.04 til departementet heter det at *Utdanningsdirektoratet fastholder sitt vedtak av 28.10.04 og oversender klagen fra Skjærgårdsskolen av 26.11.04 til Utdannings- og forskningsdepartementet for behandling.*

Det vises ellers til fremstilling av øvrige faktiske forhold nedenfor.

3. AVGRENSNING

Når det gjelder vedtakets punkt 2 i brev datert 28.10.04, viser departementet til Utdanningsdirektoratets vedtak i brev datert 15.07.05 der tilbakebetalingskravet ble konkretisert, og klage fra Skjærgårdsskolen over dette vedtaket i brev datert 01.08.05. Skjærgårdsskolens klage på tilbakebetalingskravet omhandles ikke her.

Fylkesmannen i Aust-Agder har i sine rapporter av hhv. 30.04.04 (delrapport I) og 13.09.04 (delrapport II) påpekt en rekke forhold som er i strid med friskoleloven, forskrifter gitt med

hjemmel i friskoleloven eller forutsetningene for godkjenningen som departementet ikke går nærmere inn på nedenfor. Dette gjelder bl.a. skolens inntaksreglement, skolens samlede ledelse og daglige ledelse og undervisningspersonalets kompetanse. Departementet har heller ikke gått nærmere inn på opplæring i og praktisering av tungetale blant elevene og de ansatte på skolen. Bakgrunnen for at disse forholdene ikke berøres nærmere er tids- og kapasitetshensyn sammenholdt med at departementet mener at de forholdene som tas opp nedenfor anses tilstrekkelige til å trekke skolens godkjenning etter friskoleloven tilbake, kfr. punkt 8.2 nedenfor.

Skjærgårdsskolens godkjenning etter opplæringsloven § 2–12, kfr. punkt 1, berøres ikke av departementets vurdering og vedtak i denne saken.

4. UTVIDET FAKTAGRUNNLAG I FORHOLD TIL DIREKTORATETS VEDTAK

Departementets har lagt et noe bredere beslutningsgrunnlag til grunn enn Utdanningsdirektoratet.

4.1 Forvaltningslovens bestemmelser om klageorganets kompetanse

Når det gjelder departementets adgang til å ta hensyn til utvidet faktagrunnlag under klagebehandlingen, vises det til § 34 andre ledd i forvaltningsloven som fastslår at klageorganet kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, også forhold som ikke er berørt i klagen.

Klagesaksbehandlingen skal ellers følge saksbehandlingsreglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kap. IV og V, jf. forvaltningsloven § 33. Dette innebærer bl.a. at klageorganet har plikt til å overholde forvaltningsloven § 17 om utrednings- og informasjonsplikt.

4.2 ”Nye” dokumenter som departementet bygger sin avgjørelse på

Departementet har vurdert det faktum Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn, men har også sett nærmere på følgende dokumenter:

- Skolens brev i forbindelse med søknaden om godkjenning, departementets godkjenning av skolen i brev datert 04.10.01 og departementets årlige brev til skolen i forbindelse med tilskudd.
- Klagen og bilag til denne.
- Styredokumenter som skolen på oppfordring har sendt inn i forbindelse med klagebehandlingen.
- Innsendt regnskapsmateriale for 2002, 2003 og 2004.

I tillegg til det faktum Utdanningsdirektoratet la til grunn, har departementet lagt faktafremstillingen fra følgende tilsynsrapporter til grunn, så langt det ikke er dokumentert at saksforholdene beskrevet i rapportene er uriktige: Fylkesmannen I (25.05.04), Fylkesmannen II (13.09.04) og Arbeidstilsynet (30.06.04).

Det utvidede faktagrunnlaget departementet bygger på i klageomgangen er enten innsendt av klageren selv, eller klageren har hatt det til uttalelse i tidligere faser i saken. Dokumentene er derfor ikke på nytt gjort kjent for klageren i forbindelse med klagebehandlingen.

Departementet har dessuten 14. og 15. desember blitt kjent med diverse dokumenter knyttet til skolens kontrakter med Stiftelsen Haslatun. Dokumentene følger vedlagt.

5. RETTSLIGE FORHOLD

5.1 Generelt

Skjærgårdsskolen ble som nevnt opprinnelig godkjent etter privatskoleloven. Privatskoleloven ble endret flere ganger, før den ble avløst av friskoleloven 01.10.03. Med hjemmel i privatskoleloven ble det 21.06.96 fastsatt forskrift om budsjett, regnskap, kontroll og revisjon for private skoler som får statstilskudd etter privatskoleloven. Fra 01.10.03 ble denne forskriften videreført uforandret med hjemmel i friskoleloven – forskrift av 25.09.03 nr. 1182 om budsjett, regnskap, kontroll og revisjon for friskoler som får statstilskudd etter lov om frittstående skoler (friskoleloven). Disse forskriftene vil nedenfor bli benevnt som *regnskapsforskriften*.

Privatskolelovens, og senere friskolelovens, sentrale innhold er vilkårene for å bli godkjent med rett til offentlig tilskudd og hva som skjer dersom vilkårene ikke overholdes.

Utdannings- og forskningsdepartementet har gjennom de siste ti årene lagt vekt på å lov- og forskriftsfeste bestemmelser som skal sikre at det ikke skjer sammenblanding av tilskuddsberettiget skolevirksomhet og annen virksomhet som skoleeier eller nærstående driver, bl.a. for å sikre at statstilskuddet og skolepengene fra elevene ikke benyttes til andre formål enn skoledriften etter privatskoleloven/friskoleloven. Det vises her særlig til ovennevnte regnskapsforskrift og Ot.prp. nr. 80 (2002–2003), Del II om *Kontroll og tilsyn med bruk av tilskuddsmidler*. Departementet, har likeledes lagt vekt på å informere skolene om de krav som stilles, både gjennom skriv direkte til skolen og i form av fellestiltak overfor skolenes organisasjoner. Nedenfor gjøres det rede for en del sentrale elementer i gjeldende rett, departementets tilsynsfunksjon og den informasjon Skjærgårdsskolen har fått om regelverket.

5.2 Nærmere om skolens godkjenning etter privatskoleloven

I godkjenningen av Skjærgårdsskolen av 04.10.01 viste departementet til en rekke ulike bestemmelser i lov og forskrift som måtte overholdes som betingelse for å få tilskudd. De mest sentrale henvisningene var som følger:

- *Skolen skal i tillegg til skolestyre ha elevråd, foreldreråd og samarbeidsutvalg, jf. privatskoleloven §§ 17, 19, 20 og 22.*
- *Etter privatskoleloven § 27 skal statstilskuddet uavkortet komme elevene til gode. Departementet har fastsatt nærmere regler for bruk av tilskuddet i vedlagte "Forskrift av 21.06.1996 om budsjett, rekneskap, kontroll og revisjon for private skular som får statstilskot etter privatskulelova". Departementet og Riksrevisjonen kan føre kontroll, jf. Stortingets bevilgningsreglement § 17.*

I tillegg ble det gitt følgende andre opplysninger/vilkår: *Etter privatskoleloven § 25 nr. 4 kan departementet trekke godkjenningen tilbake dersom vilkårene i privatskoleloven ikke er oppfylt. Det må sendes ny søknad til departementet dersom skolen ønsker å endre opplæringstilbudet, øke elevtallet utover det som allerede er godkjent, flytte skolevirksomheten til en annen kommune eller overdra skolen til ny eier.*

Privatskoleloven § 25 nr. 4 lød som følger: *Departementet kan dra godkjenninga attende dersom vilkåra i denne lova ikkje vert fylte. I henhold til teksten var det altså ikke noen forutsetning fra lovgivers side at det skulle foreligge et kvalifisert brudd på privatskoleloven for at godkjenningen på dette tidspunkt skulle kunne trekkes tilbake. Loven inneholdt heller ingen bestemmelser om mindre inngripende sanksjoner dersom lovovertredselsene skulle være mindre grove. Det var imidlertid en forutsetning om at reaksjonen måtte stå i forhold til graden av brudd på vilkårene. Departementet viser i denne forbindelse til spesialmotivene til § 25 nr. 4 i Ot.prp. nr. 9 (1998–99), side 5: *Departementet meiner det ikkje er rimeleg å dra attende godkjenninga ved mindre brot på vilkåra. På den andre sida kan det ved alvorlege brot vera naudsynt å dra attende godkjenninga straks.**

5.3 Nærmere om sentrale lovbestemmelser og lovforarbeider

Formålet med friskoleloven (og den tidligere privatskoleloven) er å medvirke til at det kan opprettes og drives frittstående skoler, jf. friskoleloven § 1–1 første ledd.

Nærmere om krav til styret

Alle frittstående skoler skal ha et styre som øverste ansvarlige organ for skolen, jf. friskoleloven § 5–1 første ledd første punktum. I tredje punktum er det gitt regler om hvem som har *rett til å vere til stades på møte i styret, til å seie meininga si og få denne tilført protokollen*. Dette er videreføring av tilsvarende bestemmelser i privatskoleloven § 17 første ledd første og tredje punktum.

I friskoleloven § 5–2 første ledd fremgår følgende: *Styret har den øvste leiinga av skolen og skal sjå til at skolen blir driven i samsvar med gjeldande lover og forskrifter*. I andre ledd i bestemmelsen er det bl.a. presisert at styret skal vedta skolens budsjett og ha ansvaret for regnskapet, ha det øverste økonomiske ansvaret for skolens drift, sørge for at offentlige tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode, sørge for at offentlige krav og forutsetninger for virksomheten blir oppfylt. I siste ledd i bestemmelsen er det gitt særlige regler om delegasjon. Her heter det som følger: *I andre saker enn dei som følgjer av andre og tredje ledd, kan styret med 2/3 fleirtal delegere avgjerdsretten*. Bestemmelsen innebærer i hovedsak en videreføring av bl.a. privatskoleloven § 18.

Nærmere om kravet ledelse

Det følger av friskoleloven § 4–1 at hver enkelt frittstående skole skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse. I tillegg foreligger det krav om at hver skole skal ha en daglig leder. Kravet om daglig leder innebærer en videreføring av privatskoleloven § 13 første ledd.

Nærmere om kravet til bruken av offentlig tilskudd og skolepenger

I friskoleloven § 6–2 første ledd første punktum fremgår det at *Alle offentlege driftstilskot og eigendelar frå elevane skal kome elevane til gode*. Dette innebærer bl.a., jf. andre ledd i bestemmelsen, at skolen ikke kan gi utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eierne eller deres nærstående verken når skolen er i drift eller om driften opphører. Videre fremgår

det i andre ledd at skolen heller ikke kan pådra seg kostnader i form av leieutgifter for eiendom eller lokaler som tilhører skolens eiere eller deres nærstående eller på annen måte pådra seg kostnader som kan innebære at alle offentlige tilskudd eller eiendeler fra elevene ikke kommer elevene til gode.

I forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 80 (2002–2003), spesialmotivene i kap. 11) heter det bl.a. følgende:

Bestemmelsen innebærer i hovedsak en videreføring av § 27 i privatskoleloven [...]. Det er imidlertid presisert at sammenligningen skal gjøres med tilsvarende offentlig skole i kommunen.

Første ledd andre punktum presiserer kravet i første ledd første punktum om at alle offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode. Presiseringen er ikke ment å være uttømmende, jf ordlyden «mellom anna». Dette betyr at også andre former for misbruk enn eksemplene angitt i bokstav a og b vil rammes av kravet i bestemmelsens første ledd. Ikke bare overskudd i form av formelt utbytte, men også en hver annen overføring av overskudd rammes, dvs. uten hensyn til hvordan overskuddsdisposisjonen formelt fremtrer. Eksempler på dette kan være kapitalnedsettelse, eller fordeling av aktiva etter en eventuell oppløsning av selskap.

Med nærstående menes alle nærstående fysiske eller juridiske personer. Begrepet omfatter blant annet definisjonen av nærstående i aksjeloven § 1-5, og den type enheter som er nevnt i enhetsregisterloven § 6 bokstav k. Begrepet må forstås i lys av forbudet mot å benytte midler som stammer fra offentlige tilskudd eller elevenes eiendeler på en slik måte at disse midlene ikke kommer elevene til gode. Dette innebærer at bestemmelsen som helhet er ment å ha et vidt nedslagsfelt, og at «nærstående» må tolkes med utgangspunkt i dette. Definisjonen av nærstående vil således være videre enn de nevnte eksemplene i aksjeloven og enhetsregisterloven.

Første ledd bokstav b presiserer at også kostnadsdisposisjoner som i realiteten er overføringer av offentlige tilskudd eller skolepenger vil være i strid med kravet om at alle offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode. Eksempler på slike kostnadsdisposisjoner kan være leie av lokaler til en leie over markedspris, og lønn til ansatte og styrehonorarer utover det som kan anses som et rimelig vederlag sett i lys av blant annet kvalifikasjoner og tjenesten som ytes. [...]

Nærmere om tilsyn og sanksjoner

Fylkesmannen fører tilsyn med frittstående skoler og skal i den sammenheng ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon. Tilsynssystemet er basert på stikkprøver.

Dersom det blir oppdaget forhold som står i strid med friskoleloven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i friskoleloven eller i strid med forutsetningene for godkjenningen, kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette på forholdene, jf. friskoleloven § 7–2 første og andre ledd og delegasjonsvedtak fattet av departementet og Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet kan holde tilbake statstilskuddet og trekke tilbake godkjenningen dersom vilkårene i friskoleloven, vilkår i forskrifter gitt med hjemmel i friskoleloven eller forutsetningene for godkjenningen ikke blir oppfylt. I tillegg kan direktoratet kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd, og statstilskudd som er bruk i strid med friskoleloven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i friskoleloven eller i strid med forutsetningene for

godkjenningen. Dette følger av friskoleloven § 7–2 tredje ledd og delegasjonsvedtak fattet av departementet.

Det fremgår ikke av friskoleloven § 7–2 tredje ledd eller andre bestemmelser i friskoleloven at det skal foreligge vesentlige eller kvalitative brudd på friskoleloven, forskrifter gitt med hjemmel i friskoleloven eller forutsetningene for godkjenningen for at ovennevnte sanksjonsmidler skal kunne benyttes. Tilbaketrekking av godkjenning etter friskoleloven er likevel en såpass alvorlig reaksjonsmåte at departementet i sin forvaltningspraksis har lagt til grunn at dette sanksjonsmiddelet bare skal benyttes der det foreligger kvalitative brudd. Dette synspunktet har departementet også gitt uttrykk for i punkt 17.2.4 i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003).

Friskoleloven § 7–2 tredje ledd fører videre privatskoleloven § 25 nr. 4 om tilbaketrekking av godkjenning.

5.4 Nærmere om regnskapsforskriften

Formålet med regnskapsforskriften er å sikre at grunnlaget for tilskudd til den enkelte skole er korrekt, og at frittstående skoler bruker statstilskuddet i samsvar med forutsetningene, jf. § 1 i forskriften.

De frittstående skolene skal årlig sende regnskap til departementet for skolevirksomheten som får statstilskudd, og det er presisert at *Dersom skuleverksemda inngår som ein del av ei større verksemd, skal rekneskapen førast med eigen kostnadsstad for skuledelen som er gitt tilskot. Ein rekneskap som blir ført med bruk av fleire dimensjonar, skal vise alle interne transaksjonar*, jf. § 3 første og tredje ledd i regnskapsforskriften. Formålet med bestemmelsen om at regnskapet skal føres med eget kostnadssted for skoledriften, er at departementet skal kunne etterprøve om statstilskudd og skolepenger har kommet elevene til gode, jf. friskoleloven § 6–2 første ledd (privatskoleloven § 27 første ledd).

Videre fremgår det i § 4 første ledd i regnskapsforskriften at *Årsoppgjer, inkludert resultatrekneskap og balanserekneskap, sett opp i samsvar med god rekneskapskikk skal oversendast departementet*, og i § 9 er det fastsatt at *Revisjonen skal utførast av ein statsautorisert eller registrert revisor i samsvar med god revisjonsskikk*. Etter gjeldende ordning sendes årsoppgjøret til Fylkesmannen. Dersom Fylkesmannen ikke har merknader til innsendt regnskap mv., innebærer ikke det at regnskapets innhold er funnet å være i samsvar med loven. Det er virksomhetens styre som er ansvarlig for regnskapet, jf. friskoleloven § 5–2 bokstav c (privatskoleloven § 18 nr. 2). Fylkesmannen eller departementet har ingen godkjenningsfunksjon, men skal i tråd med § 4 ha regnskapet oversendt.

Når det gjelder departementets og Riksrevisjonens kontroll fremgår det i § 12 i regnskapsforskriften at Departementet og Riksrevisjonen kan *setje i verk kontroll med at skulane har oppgitt korrekt grunnlag for å rekne ut tilskot, og at skulane bruker tilskotet etter føresetnadene*. Videre heter det i forskriftens § 13 andre ledd at *Departementet og Riksrevisjonen kan krevje å få lagt fram for seg rekneskapsvedlegg og annan dokumentasjon som underbygger årsoppgjeret og grunnlaget for tildeling av tilskot. Aktuell dokumentasjon kan mellom anna vere kontraktar, fråværsprotokollar for skulen, eksamensprotokollar og spesifisert hovudbok over betalte skulepengar*.

5.5 Informasjon til de frittstående skolene om gjeldende rett

Det er et grunnprinsipp i norsk rett at enhver har plikt til å sette seg inn i rettsreglene på sitt felt før de starter en virksomhet. Det vises her også til friskoleloven § 5–2 om styrets ansvar. I tillegg gir departementet/Utdanningsdirektoratet skolene en orientering om de mest sentrale bestemmelsene i forbindelse med godkjenningen. De frittstående skolene får også oversendt rundskriv/brev om endringer i regelverket og de blir minnet om deler av regelverket i årlige tilskuddsbrev. I tillegg gir Fylkesmannen og Friskoleorganisasjonene (som departementet yter tilskudd til) råd/veiledning.

6. DEPARTEMENTETS VURDERING AV DE FORHOLD SOM DIREKTORATET BYGGET SITT VEDTAK PÅ

6.1 Særlig om begrepet ”nærstående”

I friskoleloven § 6-2 første ledd bokstavene a og b er det fastsatt særlige presiseringer av kravet i første ledd første punktum når det gjelder eieren eller dennes ”nærstående”. Spørsmålet er om Skjærgårdskirka eller pastoren er ”nærstående” til Skjærgårdsskolen i friskolelovens forstand. Det følger av forarbeidene til friskoleloven (Ot.prp. nr. 80 (2002–2003) s. 41) at alle fysiske eller juridiske personer er kan være nærstående, og at den type enheter som nevnt i enhetsregisterloven § 6 bokstav k også er omfattet av friskolelovens begrep. I følge forarbeidene til enhetsregisterloven (Ot.prp. nr. 11 (1993–1994) s. 59) omfatter nærstående ”foretak under felles ledelse eller eierskap”. Videre sier de ovennevnte forarbeidene til friskoleloven at bestemmelsen (§ 6-2) er ment å ha et vidt nedslagsfelt, og at ”nærstående” må tolkes med utgangspunkt i dette. ”Definisjonen av nærstående vil således være videre enn de nevnte eksemplene i aksjeloven og enhetsregisterloven.” Det er derfor klart at Skjærgårdskirka er ”nærstående” i friskolelovens forstand, og at en tilgodeseing av denne er i strid med friskoleloven § 6-2 første ledd. Uansett har Skjærgårdskirka i praksis utøvd eierfunksjonen etter friskoleloven.

Ovennevnte legges også til grunn når det gjelder Glenn Rasmussen. Det vises til at vedkommende har satt sentrale roller både i Skjærgårdskirka og Skjærgårdsskolen, jf. nedenfor.

6.2 Dugnadsarbeid (Punkt 4.6 i vedtaksbrevet)

Det vises til punkt 6.4 nedenfor, hvor det framgår at det uavhengig av hvordan spørsmålet om dugnadsinnsats vurderes, har foregått ulegitimerte overføringer fra skolen til kirken. Departementet har likevel valgt å omtale dugnadsarbeid. Det vises til at spørsmålet er omhandlet av Utdanningsdirektoratet og i klagen fra skolen.

Faktiske forhold

I grunnlaget for husleie fra skolen til kirken er det tatt inn en kalkulatorisk kostnad for verdien av 2100 dugnadstimer, som i skolens brev 29.04.04 er anslått til kr 200 000.

Utdanningsdirektoratets vedtak og skolens klage

Direktoratet mener at dugnadsinstituttet er en ordning som forutsetter frivillig, ulønnet innsats. Dersom skolen skal belastes økonomisk på noen måte for arbeidsinnsats, må dette følge av avtale om kjøp av tjenester og kunne dokumenteres i regnskapet, jf. kravet om etterprøvbarhet.

Skolen anfører i klagen at dugnadsinnsatsen har medført økt verdi på leieobjektet, og at denne innsatsen skal komme kirka til gode hvor de som har lagt ned dugnadsinnsatsen er medlemmer. Verdien av dugnadsinnsatsen er i klagen anslått til ”minst 500 000 kroner”. Som dokumentasjon fulgte en oversikt over hvilke arbeider som er utført på dugnad med anslag på medgåtte arbeidstimer for hver av oppgavene.

Departementets vurdering

En vurdering av dugnadsinnsats som kostnadskomponent må ta utgangspunkt i den gang gjeldende privatskolelov § 27, første ledd og friskoleloven § 6-2 om at alle driftstilskudd (og skolepenger) skal komme elevene til gode. Innholdet i denne bestemmelsen er at det som skal dekkes, er driftsutgifter og ikke investeringsutgifter, og at utgiftene vil forbrukes hvert år til direkte nytte for elevene, og at tilskuddet dermed ikke kan brukes til formuesoppbygging hos den som utøver eierfunksjonen eller er nærstående til skolen.

Loven må forstås slik at statstilskuddet skal gå til dekning av faktisk utbetalte driftsutgifter til andre. I husleieforhold med eier eller nærstående dekkes ikke beregnede poster hvor utleier ikke har hatt utbetalinger. Dette innebærer at dugnadsinnsats som en kalkulatorisk kostnad ikke skal dekkes. Det som dekkes når skolen leier av eier eller nærstående, er utleiers faktisk utbetalte utgifter til faktiske driftskostnader for bygningen, til vedlikehold for å opprettholde verdien av lokalene og eventuelt til renter av fremmedkapital. Dersom dugnadsinnsats skulle dekkes ville skolen ved sin utbetaling til eier eller nærstående bidra til at det skjer en formuesoppbygging hos denne. Dette følger av at dugnad er en frivillig, ulønnet innsats og utgjør dermed ingen kostnad. I denne saken er det tale om slik ulønnet innsats som er utført på de lokaler skolen leier, og det foreligger dermed ikke grunnlag for å behandle dugnadsinnsatsen som en kostnadskomponent som skulle komme til belastning på skolens driftsmidler.

Den oversendte dokumentasjon på dugnadsinnsats er vanskelig å etterprøve både når det gjelder omfang av innsatsen og verdien. Vanskelighetene med å vurdere verdien av innsatsen illustreres av at skolens egne anslag spriker fra 200 000 kroner i brev 24.09.04 til 500 000 kroner i klagen av 26.11.2004. De sprikende anslagene svekker klagers troverdighet.

Videre går det fram av den oversendte dugnadslisten at den første gang ble satt opp 24.09.04. Det heter også at den gjelder overslag over arbeid i perioden mai 2002 til september 2004. Dette viser at overslaget er gjort lenge etter at dugnaden skal være utført og det er ikke foretatt noen fordeling av timene mellom årene 2002, 2003 og 2004. Dette bidrar til å synliggjøre usikkerheten som vil være knyttet til innholdet i en slik oppgave og til bruken av opplysningene.

Vanskelighetene med å etterprøve og kontrollere verdien av dugnadsinnsatsen gjør at denne komponenten i husleiegrunnlaget utgjør en risiko for overføringer til kirken i strid med friskoleloven § 6-2. Den dokumentasjonen skolen har lagt fram, oppfyller ikke de dokumentasjonskrav som må stilles i tilfeller der skolen inngår kontrakter med nærstående.

Konklusjon

Det følger av privatskolelovens § 27, første ledd og friskoleloven § 6-2 at dugnadsinnsats ikke gir grunnlag for å kalkulere en kostnadsfaktor som skal belastes Skjærgårdsskolen. Departementet legger til grunn at fastsetting av husleie i leieforhold med nærstående må

bygge på dokumenterte betalbare kostnader, jf. friskoleloven § 6–2 første ledd og § 13 i regnskapsforskriften.

6.3 Leieforholdet (punkt 4.2 i vedtaksbrevet)

Faktiske forhold

Det foreligger en leiekontrakt mellom Skjærgårdsskolen og Stiftelsen Haslatun for skoleåret 2002–2003. Husleien var kr 10 000 per måned, med tillegg av en oppussingsplikt før skolestart høsten 2002 og en plikt til innvendig og utvendig vedlikehold av leieobjektet. Det følger av leiekontrakten at det ikke er adgang til fremleie. Kontrakten ble forlenget sommeren 2003. Det påførte organisasjonsnummeret på kontrakten, org.nr. 984 878 915, tilhører Stiftelsen Portveien Barnearbeid/ Kristen Friskole, og ikke Skjærgårdskirka.

Regnskapene viser at det er Skjærgårdskirka som har oppfylt de forpliktelsene Skjærgårdsskolen påtok seg i kontrakten med Stiftelsen Haslatun. Skjærgårdsskolen og Skjærgårdskirka hadde på denne tiden felles bankkonto, men utgiften er belastet kirken i regnskapet. Det er derfor Skjærgårdskirka og ikke Skjærgårdsskolen som har betalt husleien til Stiftelsen Haslatun. Samtidig følger det av regnskapet at kirken har mottatt husleie fra Skjærgårdsskolen. Stiftelsen Haslatun har ikke inngått noen leiekontrakt med Skjærgårdskirka.

I henhold til husleiekontrakt mellom Haslatun og Skjærgårdsskolen er husleien kr 10 000 per måned, for perioden juli 2002 til desember 2003 utgjør dette kr 180 000. Husleien er imidlertid senere blitt redusert som kompensasjon for oppussing og vedlikehold utført av skolen. Faktisk betalt husleie for ovennevnte periode er derfor kr 123 750, med andre ord en rabatt på kr 56 250. Husleie til Haslatun ble belastet Skjærgårdskirka, som deretter har krevd husleie fra Skjærgårdsskolen på kr 750 000 for samme periode.

Differansen mellom kirkens husleie til Haslatun og skolens husleie til kirken er kr 626 250.

Utdanningsdirektoratets vedtak og skolens klage

Skjærgårdsskolen fremstiller det som at Skjærgårdskirka har trådt inn i Skjærgårdsskolens sted i kontraktsforholdet og således overtatt leiekontrakten med Stiftelsen Haslatun. Skjærgårdsskolen har deretter fremleiet av Skjærgårdskirka. På denne bakgrunn har Utdanningsdirektoratet fattet vedtak.

Utdanningsdirektoratet konkluderte bl.a. slik i vedtaket av 28.10.04:

[D]ersom Skjærgårdsskolen hadde holdt seg til det opprinnelige kontraktsforholdet mellom skolen og Stiftelsen Haslatun, ville dette resultert i lavere kostnader for Skjærgårdsskolen sammenliknet med den løsningen skolen og menigheten valgte. (...) Dermed har deler av statstilskuddet og elevpengene ikke kommet elevene til gode, hvilket strider mot friskoleloven § 6-2 første ledd.

Denne fremstillingen av faktum rundt leieforholdet fastholdes også i Skjærgårdsskolens klage. Skjærgårdsskolen har lagt fram kontrakt om leie av lokale fra Skjærgårdskirka, jf. bl.a. bilag til klagen. I klagen vises det til at en må se på de samlede forpliktelsene som følger av leiekontrakten, og ikke bare på leiesummen. Klager mener at kostnader kirken har hatt til oppussings- og vedlikeholdsforpliktelsen i leiekontrakten gjør at Skjærgårdsskolen må betale en høyere husleie til Skjærgårdskirka enn det som følger av skolens direkte kontrakt med

Stiftelsen Haslatun. Klager fremholder i den sammenheng at dugnadstimer kan tas i betraktning i forbindelse med den høye husleien skolen måtte betale til kirken.

De samlede utleggene i perioden (skoleåret 2002–2003 og høsten 2003) er i følge klager kr 1 315 000. Summen fremkommer slik:

Husleie	133 250
Vedlikehold og oppussing	681 987
Arbeidstimer (kalkulatorisk kostnad)	499 763
Sum	1 315 000

Skjærgårdskirka har mottatt store pengesummer i såkalt husleie. Det er inntatt en kalkulatorisk kostnad for verdien av arbeidstimer som er gjort på dugnad. Verdien av dugnadsinnsats er brukt som grunnlag for fastsetting av husleie fra skolen til kirken.

Direktoratet la til grunn at det til sammen er kostnadsført kr 519 460 (dette gir en månedlig kostnad på kr 25 000 ved et lån på fem års løpetid med 15 % rente p.a.) til vedlikehold av bygninger i 2002 og 2003, mens klager mener det er brukt kr 681 987 i tillegg til dugnad. Årsaken til differansen er at skolen har tatt med vedlikehold av utstyr og noen enkeltvedlegg som er ført på andre konti i vedlikeholdskostnaden. Klagers mening er at dersom man tar dugnadsarbeidet i betraktning kan den høye husleien som er belastet skolen forsvares. I tillegg hevder klager at fordi husleien uansett er under markedsleie, vil konstruksjonen med fremleie fra kirken kunne forsvares.

Departementets vurdering

I friskoleloven § 6-2 første ledd framgår det at alle offentlige driftstilskudd skal komme elevene til gode. Problemstillingen er om husleien er en kilde for overføringer fra Skjærgårdsskolen til Skjærgårdskirka som er i strid med friskoleloven § 6-2 første ledd.

Det er ikke dokumentert noe kontraktsforhold mellom Skjærgårdskirka og Stiftelsen Haslatun. Departementet må legge til grunn at det ikke eksisterer noe kontraktsforhold mellom Stiftelsen Haslatun og Skjærgårdskirka, og at Skjærgårdskirka således ikke hadde hjemmel til å inngå fremleiekontrakt med Skjærgårdsskolen. Kirken kan ikke disponere over noe den ikke har råderett over selv. Spørsmålet blir da om konstruksjonen der Skjærgårdskirka oppfylder Skjærgårdsskolens forpliktelser i leieforholdet har medført at tildelt offentlig driftsstøtte som skolen skulle brukt i skoledriften har blitt overført fra skolen til kirken. Slik saken er opplyst, fremstår fremleieavtalen mellom Skjærgårdskirka og Skjærgårdsskolen etter departementets mening som et proforma arrangement som skulle legitimere overføringene av store pengebeløp fra skolen til kirken ved at kirken ble kreditor til skolen.

Oppussings- og vedlikeholdsforpliktelsene ligger på skolen. Skjærgårdskirka kan hjelpe Skjærgårdsskolen med å overholde sine kontraktsforpliktelser, men må da fakturere tjenestene som en vanlig tjenesteyter, i henhold til regnskapslovgivningen.

Ettersom Skjærgårdskirka er eier/nærstående juridisk person som mottar penger fra skolen, skjerpes kravene til Skjærgårdsskolen for dokumentasjon av hvor det blir av de offentlige midlene. På grunn av felles regnskap med Skjærgårdskirka – som er den begunstigede nærstående juridiske personen – er ikke kravet til dokumentasjon over det offentlige driftstilskuddet tilfredsstilt.

På grunn av den ugunstige leieavtalen samt manglende dokumentasjon i form av selvstendig regnskap for Skjærgårdsskolen, mener Utdannings- og forskningsdepartementet at det i denne saken har skjedd en lovstridig overføring av midler til nærstående juridisk person, jfr. friskoleloven § 6-2 første ledd bokstav a.

Utdannings- og forskningsdepartementet støtter direktoratets vurdering av spørsmålet om markedsleie.

Konklusjon

Skjærgårdskirka er ikke avtalepart med Stiftelsen Haslatun, og er ikke leietaker. Skjærgårdskirka har, uten hjemmel til å leie ut, inngått leiekontrakt med Skjærgårdsskolen. Overføringen av husleiepengene fra Skjærgårdsskolen til kirken har derfor ikke grunnlag i noe gyldig kontraktsforhold. Husleiekonstruksjonen mellom Skjærgårdskirka og Skjærgårdsskolen innebærer at skolen kommer dårligere ut økonomisk enn det som fulgte av leiekontrakten mellom skolen og Stiftelsen Haslatun. Det er et grunnleggende krav i friskoleloven at tilskuddet og skolepengene skal komme elevene til gode. Husleiekonstruksjonen innebærer en overføring av offentlig driftstilskudd som kommer Skjærgårdskirka til gode istedenfor elevene, og dermed i strid med friskoleloven § 6-2 første ledd.

6.4 Datering av leiekontrakt (punkt 4.3 i vedtaksbrevet)

Det vises til punkt 6.4 ovenfor. Departementet har likevel valgt å omtale dateringen av den angivelige leiekontrakten mellom Skjærgårdsskolen og Skjærgårdskirka. Det vises til at dette spørsmålet er omhandlet av Fylkesmannen, Utdanningsdirektoratet og i klagen fra skolen samt at dette forholdet kan belyse skolens håndtering av kontrakter.

Faktiske forhold

Da Fylkesmannen i Aust-Agder var på tilsynsbesøk ved Skjærgårdsskolen 03.11.03, etterspurte fylkesmannen leiekontrakten som gjaldt mellom Skjærgårdskirka og Skjærgårdsskolen for skoleåret 2002/2003. Grunnen var at skolen i møtet bare la fram en avtale for perioden 01.07.03 – 01.07.04. Fylkesmannen fikk 11.05.04 tilsendt kopi av en usignert leiekontrakt datert 01.06.02 for leieperioden 01.07.02 – 01.07.03. På kontrakten var Glenn Rasmussen oppført for å underskrive for Skjærgårdskirka og Jan Åge Gabrielsen for Skjærgårdsskolen. Jan Åge Gabrielsen var imidlertid ikke ansatt ved Skjærgårdsskolen på det tidspunktet kontrakten er datert. Han var ansatt som rektor fra 16.08.02. I kontrakten var Skjærgårdskirkas organisasjonsnummer oppgitt, enda Skjærgårdskirka først ble registrert i Enhetsregisteret 07.10.02.

Som nevnt ovenfor fikk fylkesmannen tilsendt kopi av en usignert kontrakt datert 01.06.02. Mottatt kontrakt for neste år datert 01.06.03 var også uten signatur. Da skolen svarte 24.09.04 på Fylkesmannens delrapport II som ble sendt til Utdanningsdirektoratet, ble det imidlertid lagt ved signerte utgaver av begge leiekontraktene.

Fylkesmannen redegjør i delrapport II av 13.09.04 for faktiske forhold ved leiekontraktene. Det framgår at de påtalte avvikene vurderes som alvorlige ved at det konkluderes med at kontrakten datert 01.06.02 må være tilbakedatert og at dette i verste fall kan vurderes som dokumentfalsk. I skolens svar 24.09.04 er det ingen kommentar til disse konklusjoner eller til anførselene om org.nr. og dato for tilsetting av Gabrielsen. Til skolens svar av 24.09.04 er også

å bemerke at det ikke inneholder noen kommentar til at en, i motsetning til tidligere, nå kunne framlegge kopier av begge kontraktene med signaturer.

Utdanningsdirektoratets vedtak og skolens klage

Fylkesmannens og Utdanningsdirektoratets vurdering 28.10.04 er at leiekontrakten kan ha blitt tilbakedatert. Direktoratet ser alvorlig på dette og mener at disse forholdene også svekker tilliten til skoleledelsen.

Skolen hevder i sin klage av 26.11.04 at det var blitt laget et utkast til leiekontrakt 01.06.02, men at dette ble liggende som et utkast, kfr. side 18: *Kontraktens endelige innhold med leiebeløp ble derfor utformet i oktober -02. Datoen 01.06.02 ble hengende igjen fra kontraktutkastet av samme dato. I oktober fikk også menigheten org nr. Leieforholdet løp imidlertid fra 01.07.02. som avtalt. Da avtalen ble signert i oktober 2002, ble – uten å tenke nærmere over det – menighetens org.nr. påført (som ble registrert 07.10.02), og signert av daværende rektor Jan Åge Gabrielsen. Leieforholdet startet 01.07.02. Imidlertid skjer så én liten, men uheldig feil: Av ukyndighet ble dato for selve underskriften (oktober-02) ikke påført, noe som ville løst et hvert problem vedr. dette punkt. Hadde Gabrielsen signert på leieavtalen med leieperiodens start fra 01.07.02, men med eksplisitt avgivelse av signaturen og org.nr. faktisk var påført i oktober ville enhver mistanke om urettmessig tilbakedatering falt i grus. [...]*
At skolen ikke kommenterte dette forhold i sitt svar 24.09 skyldes utelukkende at dette i delrapport 2 fremsto som en avsluttende randbemerkning, hvor implikasjonene av det anførte ikke ble oppfattet. Dersom skolen hadde oppdaget at dette var opptakten til kommende anklager om tilbakedatering, ville skolen selvsagt ha kommentert dette grundig.

Klager kommenterte ikke i brev 26.11.04 det forholdet at Fylkesmannen fikk tilsendt en usignert kontrakt etter tilsynsbesøket, mens Utdanningsdirektoratet fikk tilsendt en signert kontrakt ved skolens brev 24.09.04. Som vedlegg 3 til klagen 26.11.04 følger igjen kontrakt uten signatur.

Departementets vurdering

Departementet konstaterer at Skjærgårdsskolen ikke bestrider faktum slik det er framlagt av først Fylkesmannen og senere Utdanningsdirektoratet når det gjelder tidspunktet for rektors tilsetting og tidspunkt for registrering og opprettelse av organisasjonsnummer for Skjærgårdskirka. Skjærgårdsskolen vedgår dessuten at leiekontrakten datert 01.06.02 først ble utferdiget i oktober 2002. Videre kan det slås fast at det heller ikke i klagen blir gitt noen forklaring på at skolen i brev av 24.09.04 vedlegger nye utgaver av kontraktene med signaturer.

Skolen anfører i klagen at kommende anklage om tilbakedatering ville blitt kommentert grundig i brev 24.09.04 dersom det var blitt oppdaget. Til dette er først å bemerke at delrapport II ikke var opptakten til kommende anklager om tilbakedatering. Det var i delrapport II det ble konkludert på grunnlag av forutgående redegjørelse, at kontrakten måtte være tilbakedatert. Med bakgrunn i det meget tydelig påtalte fra Fylkesmannen hadde Skjærgårdsskolen all mulig tilskyndelse til å presentere sin forklaring ved første anledning. Den muligheten brukte ikke skolen og forholdet måtte derfor nødvendigvis følges opp av direktoratet i vedtaket 28.10.04. Skolen valgte å avstå fra å kommentere Fylkesmannens rapport.

Skjærgårdsskolen påstår at leiekontrakten ble signert i oktober 2002 og at det 01.06.02 var avtalt et leieforhold fra 01.07.02, men at kontrakten ble liggende som utkast frem til oktober i påvente av avklaring av elevtall og arealbehov. Alt det som her anføres er påstander som ikke lar seg verifisere, og som det er mulig å konstruere i ettertid. Det er flere sider ved dette som gir grunnlag for tvil om troverdigheten. For det første hadde skolen allerede inngått avtale med Haslatun på samme dato, 01.06.02, om vilkår for leie av et bestemt areal. Departementet stiller spørsmål ved hvorfor skolen samtidig skulle gå inn i ytterligere en avtale med en annen avtalepart som regulerer samme leieformål, samt at vilkårene med den nye avtaleparten (kirka) skulle avgjøres av elevtall og arealbehov. Det kan også reises spørsmål ved hvilken interesse skolen kunne ha av det når den allerede hadde fått en gunstig avtale med Haslatun basert på et fastsatt areal og andre vilkår, herunder pris. Det kan heller ikke være urimelig å anta at skolen ville kunne oppnå tilpasninger av vilkårene med Haslatun dersom skolens arealbehov viste seg å bli mindre enn antatt. Utviklingen viste senere at Haslatun gikk med på å redusere leien betydelig i 9 måneder og dessuten ble leien ikke økt selv om det faktisk disponerte arealet senere ble mer enn doblet.

Videre viser faktum at avtalen *tidligst* kunne blitt inngått i oktober, men det kan også ha skjedd senere. Det kan sammenholdes med tidspunkt for oppgjør for husleie mellom skolen og kirka. Når det gjelder registreringen av skolens betaling av leien for 2002 til kirka, så skjedde ikke den før (tidligst) 31. januar 2003 i forbindelse med årsavslutningsposterene i regnskapet for 2002. Belastningen av skolen skjedde for hele leieperioden under ett fra 01.07.02 og ut året med kr. 180 000.

Den videre utviklingen i leieperioden har vist at selv om skolen utvidet arealbruken fra 700 m² til 1300 m² er samlet leiebeløp det samme i forhold til Haslatun. Det er bare kirka som mer enn doubler leien fra skolen når det skrives inn et høyere brukt areal i avtalen. Til dette kommer at Haslatun i den samme perioden (nov 02 – juli 03) reduserer leiebeløpet i avtalen med skolen fra 10 000 kr til 3 750 kr per måned, men dette er ”overtatt” av kirka som står for betalingen til Haslatun i følge fordelingen mellom kirka og skolen i internregnskapet for kirka. For Haslatun som mottar pengene er det imidlertid ikke mulig å se om de kommer fra skolen eller kirka grunnet felles bankkonto.

Videre er det et spørsmål hvorfor det ikke ble forklart for utleier (Haslatun) at samtidig som Haslatun inngikk avtale med skolen var det i ferd med å inngås en avtale om samme utleieobjekt mellom kirka og skolen med grunnlag i helt andre vilkår? Ikke minst aktualiseres spørsmålet av at avtalen mellom Haslatun og skolen inneholder et punkt om fremleie som forbyr dette uten etter forutgående samtykke fra Haslatun (dessuten bare åpning for fremleie til kommunen).

Skolens revisor har i forbindelse med avgivelse av beretningen for 2004-regnskapet konstatert at *Skjærgårdskirka lagde en kontrakt med skolen, som ikke var godkjent av styret i Stiftelsen Haslatun, med konsekvens for høy husleiebelastning i skoleregnskapet*. Revisor uttaler videre blant annet at slik overstyring av kontrakter er svært kritikkverdig. Revisors brev 26.05.05 til departementet gikk med kopi til skolestyret.

Den eneste svikten som skolen innrømmer er at leiekontrakten ikke ble påtegnet dato for selve undertegnelsen og innføringen av organisasjonsnummer. Dette fremstilles som kun å være en formalfeil. Departementets vurdering er imidlertid at realiteten heller kan være at avtalen faktisk ble etablert sent på høsten 2002 og tilbakedatert i den hensikt å oppnå bestemte

økonomiske virkinger som falt ut til gunst for kirka relatert til skolen. Statstilskuddet til skolen gjorde en slik disposisjon mulig.

I tillegg til avtale om leie av lokaler foreligger det også en avtale om leie av utstyr og inventar mellom Skjærgårdsskirka og Skjærgårdsskolen, se for øvrig punkt 7.8. Avtalen medfører at skolen skal betale kirka 60 000 kr per år i leie for inventar og utstyr. Denne avtalen er også datert 01.06.02, er underskrevet av Rasmussen og Gabrielsen og er påført kirkas organisasjonsnummer. Skjærgårdsskolen har i et svar av 14.12.04 til Utdanningsdirektoratet vist til de samme forklaringer som for avtalen om lokalene. Departementets vurdering er at det bidrar til å svekke skolens troverdighet ytterligere når det viser seg å forligge enda en avtale som har de samme sentrale kjennetegn som avtalen om lokalene. Her er det også slik at posteringen av betalingen for leien først skjer 31.01.03. Denne blir deretter korrigert slik at skolen ikke blir belastet for leie av inventar og utstyr. Det er vanskelig å ha tillit til forklaringen om at det i ytterligere en avtale foreligger kun en formalfeil. Departementets vurdering er at kontraktens økonomiske realiteter bidrar til å underbygge at kontrakten kan ha blitt utferdiget sent på høsten. De sentrale fakta er i samsvar med en slik antagelse. En annen side av saken er at skolens regnskaper de påfølgende år ikke er blitt belastet med leie av utstyr og inventar.

Etter § 13 i regnskapsforskriften kan departementet kreve å få lagt frem regnskapsvedlegg og annen dokumentasjon som underbygger årsoppgjøret og grunnlaget for tildelingen av tilskudd. Aktuell dokumentasjon kan bl.a. være husleiekontrakter. Departementet legger til grunn at kravet til dokumentasjon av kontraktsforhold må være særlig høyt når skolen inngår kontrakter med nærstående. I Skjærgårdsskolen og Skjærgårdskirka opptrer flere av de samme personene, og særskilt gjelder dette Glenn Rasmussen, noe som skjerper kravene til å verifisere gjennom dokumentasjon. Departementet vil dessuten trekke fram at det gjennomgående virker som om de disposisjoner som er gjort skjer etter ensidig tiltak i fra Skjærgårdskirkas side og at utfallet er til ugunst for skolen.

Det må tillegges vekt at skolen i den aktuelle perioden for kontraktsinngåelse ikke hadde et styre i henhold til lovens krav, se punkt 7. De nevnte kontraktene ble følgelig ikke forelagt noe skolestyre for behandling slik det følger av friskolelovens krav. Videre var skolens representant i kontrakten, rektor Jan Åge Gabrielsen, reelt underordnet Glenn Rasmussen som representerte Skjærgårdskirka i kontrakten. Skjærgårdsskolen har dermed verken hatt et styre eller en daglig leder/rektor til å ivareta skolens interesser som en uavhengig og selvstendig part i relasjon til Skjærgårdskirka.

Konklusjon

På dette punktet deler departementet Fylkesmannens vurdering om at omstendighetene rundt datering av kontrakten ”I beste fall [...] vurderes som mangler og rot, i verste fall dokumentfalsk”. Departementet er videre enig med Utdanningsdirektoratet at det tyder på at kontrakten er tilbakedatert og forholdet vurderes som alvorlig. Feildateringen av kontrakten er uansett med på å svekke tilliten til skolens ledelse, slik også Utdanningsdirektoratet påpeker. Mangelen på tilstedeværelse av en ansvarlig og selvstendig skoleledelse bidrar til å underbygge dette. Videre foreligger det brudd på § 13 i regnskapsforskriften.

6.5 Lønn (Punkt 4.4 i vedtaksbrevet)

Faktiske forhold

Glenn Rasmussen, som er pastor og daglig leder i Skjærgårdskirka, har fått deler av lønnen

sin fra skolen. Rasmussen har ikke en skriftlig arbeidsavtale med skolen.

Utdanningsdirektoratets vedtak og skolens klage

Utdanningsdirektoratet la til grunn at lønnsutbetalingen til Glenn Rasmussen var i strid med friskoleloven § 6–2. Grunnlaget for denne vurderingen er at Rasmussen ikke er formelt ansatt ved skolen, og at han har hatt en uklar rolle. Under klagebehandlingen har det framkommet at Skjærgårdsskolen i tillegg til lønnsutbetalingene har deltatt i finansieringen av pensjonsordning for Rasmussen.

Klager hevder at det ikke er nødvendig med skriftlig arbeidsavtale. Rasmussen har i følge klager hatt et tilsetningsforhold ved skolen, etter muntlig avtale med Lene Orlien som oppgis å ha vært skolestyrets leder frem til april 2004. Klager oppgir at avtalen gjaldt fra midten av august 2002.

Skolen viser til at Rasmussen har lagt ned mye arbeid i forbindelse med søknadsprosessen, forberedelser til oppstart og praktisk tilrettelegging. Etter oppstart har Rasmussen, ifølge klager, vært involvert i personalledelse, administrasjon og noen skoleaktiviteter, for eksempel fellessamlinger. Skolen v/nåværende styreformann gjør videre rede for arbeidsforholdet til Rasmussen i brev datert 12.05.05. Brevet utfyller de opplysningene som fremgår av klagen. Rasmussen hadde særlig mange oppgaver i forbindelse med oppstart av skolen. Han hadde hovedansvaret for markedsføringen av skoletilbudet, og gjennomførte jobbsamtaler med kandidater for stillinger ved skolen. Rasmussen hjalp også rektor med å utforme plattform for skolen, og var spesielt aktiv i forbindelse med å utforme skolens kristne profil. Videre vises det at Rasmussen har hjulpet rektor med administrative og praktiske gjøremål.

Departementets vurdering

Krav til skriftlig arbeidsavtale følger av arbeidsmiljøloven § 55B. Glenn Rasmussen er en ledende person i det kirkesamfunnet som står bak skolen. Utbetalinger til han må derfor vurderes i forhold til friskoleloven § 6–2 om at driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode, hvor det spesielt legges restriksjoner på overføringer til eier eller deres nærstående. Vi viser her også til § 13 i regnskapsforskriften som gir departementet og Riksrevisjonen rett til å kreve framlagt ”rekneskapsvedlegg og annen dokumentasjon som underbygger årsoppgjeret og grunnlaget for tildeling av tilskot”. Kontrakter nevnes som eksempel på dokumentasjon som kan være aktuelt å kreve framlagt. Departementet har behov for å føre tilsyn med at skolene overholder friskoleloven § 6–2, og dokumentasjonskravene må være spesielt høye i tilfeller der det inngås kontrakter med nærstående. Muntlig arbeidsavtale er på denne bakgrunn ikke tilstrekkelig dokumentasjon for lønnsutbetalingene til Rasmussen. Departementet legger også til grunn at alle øvrige ansatte ved skolen som har mottatt lønn fra skolen har hatt skriftlig arbeidsavtale, kfr. punkt 4 i oversendelsesbrev fra Utdanningsdirektoratet av 20.12.04.

Lene Orlien, som i følge klager har inngått en muntlig avtale med Glenn Rasmussen om tilsetting, oppgis å ha vært skolestyrets leder frem til april 2004. Klager oppgir at avtalen med Rasmussen gjaldt fra midten av august 2002. Skolen hadde imidlertid på dette tidspunktet ennå ikke fått valgt skolestyre, kfr. egen omtale under punkt 7, og Lene Orlien kunne følgelig ikke opptre på vegne av noe styre. Det er således ikke klargjort hvem Lene Orlien eventuelt hadde fullmakt fra til å gjøre muntlig avtale med Glenn Rasmussen. Her fremstår hun som privatperson uten fullmakt.

Statstilskuddet skal ikke finansiere søknadsprosessen. Rasmussen kan derfor uansett ikke heve lønn fra skolen for det arbeidet han har gjort i forbindelse med søknaden. For øvrig er ikke Glenn Rasmussen blant de personer som står som søkere om godkjenning på vegne av styret i Stiftelsen Portveien barnearbeid. Skjærgårdskirka har hatt en særdeles aktiv rolle i styringen av skolen, jf. punkt 7. Rasmussen har som pastor i kirken hatt oppgaver i tilknytning til kirkens styring av skolen. Fylkesmannen og Arbeidstilsynet har avdekket at Skjærgårdskirka har drevet illegitim overstyring av Skjærgårdsskolen, jf. Fylkesmannens rapport 30.04.04 og Arbeidstilsynets rapport 30.06.04. Skolen skal ikke betale lønn for det arbeidet Rasmussen gjør som pastor, spesielt ikke når Rasmussens arbeid som pastor i Skjærgårdskirka har medført en overstyring av Skjærgårdsskolen lovlige organer. Lønnsutbetalingene til Rasmussen er typisk for den sammenblandingen som har vært mellom menigheten og skolen.

Konklusjon

Departementet kan ikke se at skolen har lagt frem dokumentasjon for lønn til Glenn Rasmussen i samsvar med regnskapsforskriften § 13. Departementet kan heller ikke se at skolen på en annen tilfredsstillende måte har dokumentert at de foretatte lønnsutbetalingene er rettmessige. Utbetalingene er derfor i strid med friskoleloven § 6–2 første ledd.

6.6 Skyss (Punkt 4.5 i vedtaksbrevet)

Faktiske forhold

Skolen har ikke skilt ut regnskapet for skyss ut fra skoleregnskapet.

Utdanningsdirektoratets vedtak og skolens klage

Utdanningsdirektoratet legger til grunn at denne praksisen er et brudd på regnskapsforskriften § 3 tredje ledd.

Skolen vedgår at den praksisen som de har fulgt, er i strid med regnskapsforskriften.

Departementets vurdering

Det fremgår av § 3 tredje ledd i regnskapsforskriften at *Dersom skuleverksemda inngår som ein del av ei større verksemd, skal rekneskapen førast med eigen kostnadsstad for skuledelen som er gitt tilskot*. Formålet med bestemmelsen er at departementet skal kunne etterprøve om statstilskuddet og skolepengene har kommet elevene til gode, jf. friskoleloven § 6–2 første ledd (privatskoleloven § 27 første ledd). Utgifter/inntekter fra skyss er ikke en del av skolevirksomheten etter friskoleloven. Skolen vedgår at den likevel ikke har skilt ut regnskapet for skyss ut fra skoleregnskapet.

Konklusjon

Når Skjærgårdsskolen ikke har skilt ut regnskapet for skyss fra skoleregnskapet, har skolen brutt regnskapsforskriften § 3 tredje ledd om at regnskapet skal føres med eget kostnadssted for skoledriften.

7. FORHOLD SOM FORELÅ PÅ VEDTAKSTIDSPUNKT, MEN SOM DET IKKE ER TATT HENSYN TIL I DIREKTORATETS BEGRUNNELSE

7.1 Oversikt

Departementets gjennomgang av sakens dokumenter viser en sterk sammenblanding av Skjærgårdskirka og Skjærgårdsskolens virksomhet, og en rekke brudd på vilkårene i godkjenningen av skolen og de regler som gjelder for tilskuddsberettiget skoledrift, dessuten andre regelbrudd. Departementet vil i det følgende ta for seg dokumentasjon knyttet til organisering, eierskap, styring, ansattes forhold og ytterligere momenter knyttet til sammenblanding av skolens økonomi med kirkens. Forholdene som blir nevnt skriver seg i hovedsak fra våren 2004, altså om lag 1½ år etter at skoledriften ble startet etter privatskoleloven, og om lag 2½ år etter at tillatelse til skoledrift ble gitt og vilkårene spesifisert. Departementet er kjent med at en rekke av de kritikkverdige forholdene senere er endret som følge av pålegg fra tilsynsmyndigheten.

Dokumentasjonen viser bl.a. at skolens de facto – ledelse ikke har evnet å skille mellom skoledrift og menighetsarbeid, og at man også har gått ut med aktiv feilinformasjon om underliggende forhold. Essensen i det nedstående er at Skjærgårdskirka synes å ha styrt skolen siden skoledriften ble startet. Kirken har i strid med godkjenningen vært formell og reel eier, det vil si kirkens ledelse har hatt både eierstyre- og skolestyrefunksjonen samt ivaretatt daglig leder/retoroppgaver. Det har dessuten vært innlevert felles regnskap for skolen og kirken, og det er påpekt ytterligere sammenblanding av økonomien mellom skolen og kirka. Hjemmeside og e-postadresser viser også denne sammenblandingen. Det aller meste av det som har vært påpekt som problematisk ved skolens drift synes å ha sin rot i sammenblandingen mellom driften av Skjærgårdskirka og Skjærgårdsskolen, og Skjærgårdskirkas ledelse innflytelse over skolen.

7.2 Organisering og eierskap

7.2.1 Saksfremstilling – Oversikt over formelle forhold

I søknaden om godkjenning framstår styret for Stiftelsen Portveien Barnearbeid som skolens eier. Departementets godkjenning av 04.10.01 legger til grunn at det er Stiftelsen ved styret som er eier av skolen. Eierforholdet skulle etableres ved at skolen skulle drives av Stiftelsen, og være stiftelsens eneste aktivitet. Skjærgårdsskolen har imidlertid ikke blitt drevet innenfor rammen av eieren Stiftelsen Portveien Barnearbeid (navnet endret til Stiftelsen Kristen Friskole i 2004). Fra starten i 2002 har skolens virksomhet i stedet vært drevet innenfor rammen av laget/foreningen/innretningen Skjærgårdskirka og har inngått i dennes regnskap. Stiftelsen har i realiteten ikke utøvd eierfunksjonen i forhold til Skjærgårdsskolen, men laget/foreningen/innretningen Skjærgårdskirka gikk i stedet inn i denne rollen.

Skjærgårdskirkas formelle og reelle rolle overfor Skjærgårdsskolen bekreftes både av Fylkesmannens tilsynsrapporter og av Arbeidstilsynets rapporter, og av de innsendte regnskapene. Det formelle – at skolen er registrert i Brønnøysundregistrene som en del av Skjærgårdskirka, og ikke som en del av Stiftelsen Portveien Barnearbeid/Kristen Friskole, er bekreftet av bilag 1 (utskrift på org. nr. 984 878 915 fra 05.05.04) til skolens klage. Det fremgår også av denne registreringen at skolens ansatte har et ansettelsesforhold i Skjærgårdskirka, avdeling Skjærgårdsskolen. Regnskapet er ført som en del av kirkeregnskapet.

Høsten 2004 ble skolen med sine ansatte formelt, ifølge Brønnøysundsregistrene, overført fra det registrerte rettssubjekt Skjærgårdskirka til Stiftelsen Kristen Friskole. Det foreligger ingen opplysninger om hvilke formelle vedtak styret i Skjærgårdsskolen, i Skjærgårdskirka eller i Stiftelsen Kristen Friskole fattet i den forbindelse.

I godkjenningens forstand var det altså Stiftelsen Portveien Barnearbeid som var "eier" av godkjenningen, og derfor f.eks. skulle utøve eierbeføyelsene i privatskoleloven § 17 (friskoleloven § 5–1). Ved overdragelse til ny eier skal det sendes ny søknad om godkjenning av skolen, jf. departementets godkjenning 04.10.01. Slik søknad ble ikke sendt departementet før 02.06.04, det vil si etter at Fylkesmannen hadde påpekt at det var Skjærgårdskirka som synes å utøve all reelle eierfunksjoner og styring.

Delkonklusjon:

Det kan ikke herske tvil om at Skjærgårdsskolen formelt sett ble drevet som en del av Skjærgårdskirka frem til tilsynsmyndigheten tok opp forholdet. Skjærgårdsskolen brakte det formelle i forhold til godkjenningen i orden etter at Fylkesmannen tok saken opp i forbindelse med tilsyn. Departementet legger etter dette til grunn at både Skjærgårdskirka og Stiftelsen Kristen Friskole har ansvar som eier for det som har skjedd i skolen.

7.2.2 Særlig om styremøtet i Skjærgårdsskolen 29.04.04

I referatet fra det ekstraordinære skolestyremøtet 29.04.04, dvs. etter at Fylkesmannen hadde begynt å stille spørsmål til skolen, står det følgende under sak 10/04, *Ny skolestyreleder: Styret i Kristen Friskole som er Skjærgårdsskolens eier, ønsker Glenn Rasmussen som skolestyreleder.*

Lene Orlien vil da bli nestleder.

Dette trer i kraft fra dags dato.

Under sak 11 *Orientering av planlagt eierskifte* står det følgende:

Da det ble søkt departementet om lov til å drive Skjærgårdsskolen, var Skjærgårdskirka ikke startet enda. Det var derfor stiftelsen Portveien Barnearbeid som søkte om denne godkjennelsen og som fikk mandat til å drive skole. Denne stiftelsen har skiftet navn til Kristen Friskole's Stiftelse. Dette skjedde i mars 2004.

Styret i Kristen friskole ønsker at Skjærgårdsskolen skal drives av Skjærgårdskirka.

Det jobbes derfor med en søknad til departementet om eierskifte av skolen. Til informasjon kan vi nevne at det er noen av de samme menneskene som sitter i begge styrene.

Foreldrerepresentanten tror en del foreldre er redde for at det blir for nært knytta til kirka. Da skolen skulle starte, lofte Glenn Rasmussen (som sitter i styret for Kristen Friskole) at Skjærgårdsskolen ikke skulle bli en menighetsskole. Nå som det jobbes med å skifte eier til SGkirka, opplever foreldrerepresentanten skuffelse over at dette løftet blir brutt. Hun føler seg lurt og poengterer at det ikke er en lett prosess for barna å skifte skole. Nestleder i skolestyret forklarer at skolen og dens eiere har vært i en prosess som har ført frem til denne avgjørelsen. Hun understreker at man er fornøyd med den skolen man har i dag og at eierskifte ikke vil ha noen direkte innvirkning på skolen slik skolen i dag drives. Dette er en formalitet og er rett ut fra hvordan skolen i dag drives. Det er beklagelig at det er blitt lovet noe vi ikke kan holde.

Det blir deretter under samme punktet referert diskusjon av tungetale, informasjon ved inntak av elever m.m.

7.2.3 Skolestyremøtet 04.06.04, referatet under sak 20/04

Her refererte Glenn Rasmussen igjen til at Kristen Friskoles styre ønsker at Skjærgårdskirka *juridisk sett skal eie skolen. Skolens grunnlagsdokument er under omarbeidelse og vil bli søkt forandret hos departementet om kort tid. Det står bl.a. i godkjenningssdokumentet at skolen er tverrkirkelig, denne formuleringen ønskes ikke lenger og vil derfor utelates, hvis departementet gir tillatelse til det.*

7.2.4 Referat fra styremøtet i Kristen Friskole 20.04.2004

Tilstede på dette styremøtet synes å være samtlige registrerte styremedlemmer, Sølvi Rasmussen, Glenn Rasmussen og Lene Orlien. Vedtaket under sak 04/04 bekrefter at Glenn Rasmussen går inn som skolestyreleder, og at Lene Orlien går inn som nestleder.

Under sak 05/04 heter det:

Styret har nær kontakt med Skjærgårdskirkas styre. Gjennom samtaler ser vi at det ville være riktigere om Skjærgårdskirka eide Skjærgårdsskolen. For å ordne dette formelt vil vi måtte søke departementet om lov til å overdra godkjenningen for å drive skole, fra Kristen Friskole til Skjærgårdskirka [...]

7.2.5 Høyesteretts dom i sak 2001/1192

Partene i saken var Stiftelsen Evangeliesenteret, der Glenn Rasmussen deltar, med Aust-Agder fylkeskommune som motpart. Evangeliesentret tapte saken fullstendig, med saksomkostninger. Tvistegenstanden var Stiftelsen Haslatun, som var eier av den eiendommen der Skjærgårdsskolen driver sin virksomhet. Uenigheten gjaldt hvilke vedtekter som var korrekt vedtatt og dermed gyldige, noe som igjen hadde betydning for styringsforholdene. Grunnen til at fylkeskommunen engasjerte seg synes å være at stiftelsen tidligere hadde drevet offentlig finansiert rusmiddelomsorg. Offentlig myndighet måtte derfor foreta nødvendige skritt for å sikre at offentlige tilskudd ikke skulle føre til formuesoppbygging hos den private mottaker av tilskuddet.

7.2.6 Delkonklusjon - styreferater

Sitatene overfor dokumenterer at en særlig på april møtet i skolestyret aktivt feil-informerer foreldre, skolestyrets medlemmer og lesere av skolestyreprotokollen om de faktiske og formelle eierforholdene til skolen (dog ikke om godkjenningen). Samtidig dokumenteres det at i alle fall den aktuelle foreldrerepresentant, og skolestyrets nestleder oppfatter det reelle og på dette tidspunktet også det formelle eierforholdet (dvs. skolen som en menighetsskole) som et løftebrudd vis a vis foreldrene. Departementet ser alvorlig både på den aktive feilinformasjonen, løftebruddet mot foreldrene og det klare bruddet på godkjenningvilkårene som her er dokumentert.

Det som er dokumentert som bakgrunn for vedtaket i sak 5 i styremøtet 20.04.04 i Kristen

Friskole er i strid med det som formelt er registrert i Brønnøysund på det aktuelle tidspunkt, og i strid med de reelle forhold når det gjelder faktum både på den økonomiske, styringsmessige og personalmessige området. Et slikt forsøk på å omgå sannheten fra styret i det rettssubjekt som innehar godkjenningen er etter departementets vurdering alvorlig.

På bakgrunn av Høyesteretts dom i sak 2001/1192 om eiendommen Haslatun, burde en særlig kunne vente en særlig ryddighet når det gjelder organisasjon, eierskap, styring og økonomi.

7.2.7 Delkonklusjon – organisering og eierskap

Det kan ikke herske tvil om de formelle eierforholdene.

7.3 Skolestyret

7.3.1 Lovfestete krav til oppnevning av styre

Det vises her til bestemmelse i privatskoleloven § 17 (friskoleloven § 5-1) om at skolen skal ha et særskilt skolestyre, og at det er *eier* som velger skolens styre.

7.3.2 Hva departementet finner dokumentert vedrørende oppnevning av skolestyret.

Skjærgårdsskolen startet høsten 2002. Mottatte referater fra Skjærgårdsskolen viser at det første møtet i skolens styre ble holdt 31.03.03. Dette styret ble ikke valgt av den som hadde tillatelse til å drive skolen, og som departementet hadde oppfattet som lovlig eier, dvs. Stiftelsen Portveien Barnearbeid, men av *Skjærgårdskirka*. I referatet står det uttrykkelig: *Skjærgårdsskolen eier er Skjærgårdskirka*. Det fremgår av referatet at det er derfor Skjærgårdskirka har oppnevnt styret.

Det fremgår av referatet fra det første møtet i skolens styre at styret for Skjærgårdskirka har valgt tre medlemmer til skolestyret: Lene Orlien, Maylin Nyberg og Hildegunn H. Johnsen.

Skjærgårdsskolens uttalelse av 24.09.04 til Utdanningsdirektoratet vedrørende Fylkesmannens delrapport II inneholder feilaktig informasjon om skolens styre. Det heter: *I perioden fra skolen startet i aug. 2002 og frem til april 2004 var det Lene Orlien som var skolestyrets leder*. Dette underslår at skolen ikke hadde noe skolestyre fram til 31.03.03, og det etter dette heller ikke var et styre som fungerte på et gyldig grunnlag etter lovens krav.

I skolens klage 26.11.04, side 19 er det også en henvisning til Lene Orlien som skolestyrets leder som kan gi inntrykk av at hun var skolestyrets leder fra skolestart høsten 2002 (i forbindelse med en angivelig muntlig avtale med Glenn Rasmussen om hans lønns- og arbeidsforhold ved skolen.)

Det vises videre til Lene Orliens e-post 22.06.05 til Fylkesmannen i Aust-Agder i forbindelse med oversendelse av skolestyremøte-referater, der det bl.a. heter: *Som dere kan se finnes det ikke skriftlige referater fra den første tiden på Skjærgårdsskolen, 2002. I denne tiden var det svært hyppige samtaler, nærmest daglig mellom rektor Jan Åge Gabrielsen, Lene Orlien og Glenn Rasmussen.*

Det er svært beklagelig og ikke tilfredsstillende at disse samtalenes ikke er protokollført og at skolestyret på Skjærgårdsskolen ikke hadde sitt første formelle skolestyremøte før mars 2003.

Departementet vil bemerke at det her ikke gitt noen forklaring på hvorfor det bl.a. ikke var foreldre-, lærer- eller annen ansattrepresentant, eller kommunerepresentant i disse styremøtene, jf. den retten som er tilstått disse gruppene etter bestemmelsen i privatskoleloven § 17 (friskoleloven § 5–1). Det er heller ikke nevnt at skolen fikk særskilt beskjed om å ha et skolestyre allerede under søknadsbehandlingen, kfr. brev til søkeren av 21.06.00.

7.3.3 Delkonklusjon - skolestyre

Skolen har ikke hatt noen form for skolestyre i perioden fra oppstart høsten 2002 til mars 2003. Skolestyret som fungerte i perioden mars 2003 til april 2004 var ikke oppnevnt av riktig "eier" i henhold til departementets godkjenning, men av Skjærgårdskirka.

Departementet ser meget alvorlig på at skolen ikke hadde et lovlig valgt skolestyre før tilsynsmyndigheten tok opp saken. Departementet ser likeledes alvorlig på de ovenfor refererte forsøk på omgåelser av det faktum at skolen ikke hadde noe lovlig valgt skolestyre før tilsynsmyndighetene tok saken opp. Alvoret i saken forsterkes av at sentrale personer nettopp hadde vært gjennom en langvarig rettsprosess som er inne på de samme forhold.

7.4 Ansatte

Under dette punktet vil vi gi et kort sammendrag av det som er kommet frem om ansattes forhold, slik tilsynsmyndighetene fant det dokumentert våren 2004.

7.4.1 Arbeidsavtale og arbeidsvilkår for personalet i skolen, jf. bl.a. punkt 5 i Fylkesmannens delrapport I av 25.05.04:

Etter friskoleloven § 4-4 har undervisningspersonale i frittstående skoler rett til lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlige skoler.

Fylkesmannen tar utgangspunkt i at det var Stiftelsen Portveien Barnarbeid som hadde departementets godkjenning for skoledrift. Fylkesmannen påpeker flere steder pastor Glenn Rasmussens reelle makt i skolen, selv om han ikke på det aktuelle tidspunkt hadde formelle verv.

Fylkesmannen har videre lagt til grunn at lærerne på tilsynstidspunktet var ansatt i Skjærgårdskirka, ikke i skolen. Ansettelsesforholdet underbygges av Arbeidstilsynets rapport og av noe som fremstår som en avtalemal, trolig fra høsten 2003. Her fremgår det klart at det er Skjærgårdskirka som er arbeidsgiver. Arbeidstaker er direkte underlagt pastor, og malen legger til grunn at pastor Glenn Rasmussen i Skjærgårdskirka undertegner på arbeidsgivers vegne. Fylkesmannen fastslår på denne bakgrunn: "Lærerne må tilsettes i Skjærgårdsskolen, ikke Skjærgårdskirka".

Deretter referer Fylkesmannen til at departementet i godkjenningsbrevet har presisert at det ikke er tatt stilling til om punktene 9 (undervisningspersonale) og 10 (tilsettingsregler – arbeidsavtale) er i samsvar med arbeidsmiljøloven.

Fylkesmannen påpeker videre at:

- ”Skolen kan ikke stille opp regler som er i strid med søknaden.
- Lærerne kan ikke forpliktes til å følge menighetens visjon og retningslinjer.”

Fylkesmannen ender opp med å gi følgende pålegg:

- ”Avtaleverk og pålegg som gjelder for de ansatte i menigheten Skjærgårdskirka, må straks tilbakekalles.
- Skolestyret for Skjærgårdsskolen må sørge for å utarbeide egen arbeidsavtale og personalhåndbok (inklusive egen taushetserklæring og eventuell stillingsinstruks) for de ansatte i skolen.
- Disse må bygge på skolens formål slik det er beskrevet i søknaden som er grunnlaget for godkjenningen.”

Delkonklusjon:

Lærerne har vært tilsatt i Skjærgårdskirka, har hatt pastoren der som sin nærmeste overordnede, og har for øvrig hatt lønns- og arbeidsvilkår i strid med godkjenning og regelverk.

7.4.2 Formelle ansettelsesprosedyrer

Det fremgår av flere skolestyrereferater at det har vært innvedninger mot at den reelle ansettelsesmyndighet har ligget annet sted enn i styret.

Den nye lederen av skolestyret, Glenn Rasmussen, holdt sitt første møte den 12. mai 2004 ifølge mottatt referat. Eneste sak var et forslag om at ”Skolestyrets leder i samarbeid med rektor ansetter personale ved skolen”. Av skolestyrets fem medlemmer var bare 2 til stede, som vedtok forslaget. Av friskoleloven følger at det er krav om 2/3 flertall i styret for å delegere tilsetninger (jf. § 5-2), og det forelå dermed ikke en gyldig delegasjon. Valget av Glenn Rasmussen som styreleder og delegasjonen til ham framstår som en formalisering av det som hadde vært etablert praksis. Skjærgårdskirka ved dens pastor Glenn Rasmussen hadde utøvd den reelle ledelsen av skolen, også ved tilsetninger. Det heter i Fylkesmannens rapport 30.04.04: *Etter at Fylkesmannen påpekte at han som pastor i menigheten ikke hadde noe formelt grunnlag for å blande seg inn i skolens drift, lot han seg velge til leder for skolestyret.*

Delkonklusjon:

Ansettelsesprosedyrer har vært ureglementerte. Delegasjonsvedtaket var ugyldig.

7.4.3 Arbeidstilsynets rapporter av 10.06.04 og 30.06.2004

Arbeidstilsynet har mottatt skriftlige og muntlig underretning om arbeidsforholdene ved Skjærgårdsskolen.

I arbeidstilsynets første rapport ble det påpekt lovstridig forhold vedrørende

- Vernetjenesten, herunder verneombud
- Virksomhetenes systematiske hele-, miljø og sikkerhetsarbeid (internkontroll), herunder organisasjonskart, risikovurderinger, handlingsplaner og rutiner
- Personalhåndbok/arbeidsreglement
- Arbeidsavtaler
- Manglende utbetaling av sykepenges

Personalhåndboken inneholdt ifølge arbeidstilsynet følgende uheldige/lovstridige elementer:

- Sammenblanding kirke/skole
- Arbeidstid/lønn
- Lojalitetsplikt/taushetsplikt/troskapsplikt

Det ble gitt varsel om pålegg om disse forholdene i brev av 10.06.04.

Arbeidstilsynets annen rapport av 30.06.04 konsentrerte seg særlig om det psykososiale arbeidsmiljøet, på bakgrunn av påstand om mobbing/trakassering av tre av Skjærgårdsskolens daværende ansatte, samt av en som tidligere hadde vært ansatt.

Rapporten av 30.06.2004 bruker følgende overskrifter om sine undersøkelser:

- **”Bønnemøter/morgenmøter, utøvelse av tungetale, åndsutdrivelse, personlig kristenliv”.** Her vises det til Skjærgårdskirkas personalhåndbok (som samtidig også var skolens personalhåndbok, jf. ovenfor) punkt 3.1: *Dagen starter med fellesbønn kl. 08.30 til 08.50. Daglig arbeidstid mellom kl. 08.30 – 08.50 regnes som fast overtid som det ikke betales lønn for. Ansatte plikter å møte frem til fastsatt arbeidstid.* Av hensyn til personvernet gis det ikke her nærmere opplysninger om hvordan personalet opplevde disse møtene.

- **”Maktutøvelse, konflikthåndtering, taushetsplikt, sammenblanding kirke og skole, ryktespredning og mistenkeliggjøring.**

Arbeidstilsynet oppfatter pastor Glenn Rasmussen som den øverste reelle leder på skolen. Arbeidstilsynet viser til Skjærgårdskirkas/=skolens personalhåndbok som stiller krav til ansattes troskapsplikt og underordning, og at dette oppleves som problematisk av dem som ikke deler Glenn Rasmussens syn i alt. Påstandene om ryktespredning og mistenkeliggjøring synes å være verifisert.

- **Arbeidspress**

I Skjærgårdskirka/skolens personalhåndbok heter det under punkt 3.3: Det oppfordres at ansatte deltar i menighetens frivillige arbeid, slik at du hele tiden er en del av menighetens pulserende liv, som for eksempel i sang/musikk, som møteverter, frivillig arbeid etc.

Arbeidstilsynet har fått bekreftet stort arbeidspress for enkelte ansatte. Dette skyldes krav/forventninger om arbeid for menigheten, selv om det ikke falt under det enkelte ansvarsområde som lærer. Det vises igjen til sammenblanding av skole og kirke, med felles leder i begge virksomheter.

- **Virksomhetenes oppfølging av de sykmeldte arbeidstakere.**

Arbeidstilsynet oppsummerer bl.a. punktene ovenfor til at virksomheten med bl.a. åndelig påvirkning, sammenblanding av kirke og skole, stort arbeidspress, uklar organisasjon og feil og mangler i forhold til vernetjeneste og HMS samlet sett har fått alvorlige helsemessige konsekvenser for de sykmeldte. Arbeidstilsynet er dessuten kritisk til måten virksomheten har taklet konflikten på.

Arbeidstilsynet mener at det bl.a. bør utarbeides

- Rutiner for konfliktløsning
- Rutiner som avklarer/forklarer skolens religiøse ståsted (eks hva som kan undervises i og til hvilken aldersklasse)
- Rutiner for ev. bønnemøter (hva som kan kreves av de ansatte)
- Rutiner som skiller mellom skole og menighet (eks. i forhold til medarbeidersamtaler)

Det ble gitt følgende pålegg:

Nr. 1 Tiltak mot trakassering

Skjærgårdsskolen ble pålagt tiltak som skulle hindre trakassering og annen utilbørlig opptreden både av de sykemeldte arbeidstakerne, og av andre arbeidstakere.

Nr. 2 Oppfølgingsplaner for de sykemeldte

Skolen ble pålagt å utarbeide planer i samråd med de ansatte i tråd med lov- og forskriftskrav. Utbetaling av sykepenger ble ikke særskilt presisert.

7.4.4 Om mulighet til å følge opp forhold ved skolen

Departementet vil avslutningsvis bemerke at den representanten kommunen hadde oppnevnt i skolestyret i henhold til privatskoleloven/friskoleloven, **ikke** fikk utdelt verken rapporten eller svaret til Arbeidstilsynet ”*da disse er unntatt offentligheten*” (skolestyreprotokoll i sak 28/04). Departementet vil videre bemerke at skolestyrets ledelse burde ha forstått at hensikten med å lovfeste en rett for bla. vertskommunen til å oppnevne en representant i skolestyret, er at alle med legitime interesser i hvordan skolen drives skulle ha anledning til å følge med på det som skjer på skolen, også det som skolens ledelse ikke oppfatter som positivt. Det vises i denne forbindelse til friskoleloven § 5-1, 3. ledd, der det heter: ”*Ved handsaming av saker der det gjeld teieplikt etter lov og forskrift, skal styret sørge for at personar med møterett som er under aldergrensa for å vere myndige, må forlate møtet*”. Dette innebærer selvsagt at myndige personer med møterett skal ha tilgang på all relevant dokumentasjon i de saker styret skal behandle.

7.4.5 Annet

Skolestyreprotokoller gjengir klager fra lærerne. Det fremgår at det er holdt flere møter med de sykemeldte lærerne, sammen med advokater på begge sider. Det ender med det som betegnes som forlik, med pengeutbetaling til lærerne.

7.4.6 Delkonklusjoner – ansatte

Departementet viser særlig til arbeidstilsynets påvisning av en rekke brudd på arbeidsmiljøloven og forskrifter, i tillegg til den systematiske sammenblanding av kirke og skole, brudd på vilkårene for godkjenning og påvirkning av lærernes åndelige utvikling som av flere har vært følt som en tvang. Lærerne har hatt pastor Glenn Rasmussen i Skjærgårdskirka som sin overordnede, i stedet for de som innehadde formelle posisjoner i Skjærgårdsskolen, og de har også hatt sitt formelle ansettelsesforhold til kirken i stedet for skolen.

Det vises til friskoleloven § 5-2 der styret etter bestemmelsens første ledd er ansvarlig for at skolen blir drevet i samsvar med gjeldende lover og forskrifter, og etter annet ledd, bokstav h) skal styret se til at offentligrettslige krav og forutsetninger for virksomheten blir overholdte. I dette tilfellet må det konstanteres at skolen/virksomheten har brutt de pliktene skolen har etter loven, samtidig som arbeidstilsynets rapport nettopp peker tilbake på at et hovedproblem har vært styremedlemmene selv, deres sammenblanding av roller og ikke minst at den reelle makt lå annet sted enn hos de som figurerte som skolestyre.

7.5 Formalia knyttet til regnskap og årsberetning

Ingen av årsregnskapene for 2002 og 2003 for Skjærgårdsskolen er underskrevet av skolestyrets medlemmer. Bare det samlede årsregnskapet for foreningen Skjærgårdskirka er underskrevet, og da av styret for Skjærgårdskirka. Årsberetningene for skolen er underskrevet, men bare av den oppgitte styreformannen, som var Lene Orlien (28.05.03) og Glenn Rasmussen (28.05.04). Etter privatskoleloven og friskoleloven er skolens styre ansvarlig for skolens regnskap.

I årsberetningen for 2002 (avgitt 28.05.03) og for 2003 (avgitt 28.05.04) for Skjærgårdsskolen heter det dessuten: "Skjærgårdsskolen drives av menigheten Skjærgårdskirka. Skolen er en av Skjærgårdskirkas avdelinger."

7.6 Departementets kommunikasjon med søker

Departementet viser til sitt brev til søker Stiftelsen Portveien barnearbeid 21.06.00, der det bl.a. heter:

"Det fremgår av privatskoleloven at skolestyrets kompetanse må holdes atskilt fra eierstyrets kompetanse og kompetansen til daglig leder. Dette innebærer bl.a. at det er skolens styre som tilsetter daglig leder og undervisningspersonale, jf. privatskoleloven § 15 (ikke eierstyret)."

Denne påpekning fra departementets side burde gjøre det rimelig klart at den sammenblandingen som ovenfor er dokumentert, var i strid med departementets forutsetninger for godkjenningen.

7.7 Samlet konklusjon – organisering, eierskap, styring, ansatte

- I strid med godkjenningen har eierfunksjonen (formelt og reelt) i forhold til Skjærgårdsskolen blitt ivaretatt av Skjærgårdskirka i stedet for Stiftelsen Portveien Barnearbeid/Kristen Friskole.
- Departementet ble ikke varslet om endring av eierforhold og det ble ikke søkt om ny godkjenning av skolen for å få overdragelse til ny eier. Dette har medført brudd på vilkår i godkjenningen og fant sted i hele perioden fra skolens oppstart til Fylkesmannens avdekking av forholdet ved tilsynet i april 2004.
- Skjærgårdsskolen har i strid med privatskoleloven ikke hatt noe fungerende styre fra starten i 2002 fram til 31. mars 2003. Det styret som deretter fungerte fram til 20. april 2004 var ikke gyldig valgt i henhold til godkjenningen (privatskoleloven og friskoleloven). Skolens styre har dessuten fattet et vedtak om å delegere tilsetninger, som ikke er gyldig etter friskolelovens bestemmelse i § 5-2.
- De foreliggende tilsynsrapportene dokumenterer klart at på at skolens lovlige organer etter privatskoleloven og friskoleloven (jf eierstyre, skolestyre samt daglig ledelse/rektør) i det vesentlige har vært satt til side og deres kompetanse har vært utøvd av Skjærgårdskirka. Dette medfører alvorlige brudd på privatskoleloven og

friskoleloven. Departementets påpeking av hvem som har kompetanse etter loven i brev av 21.06.00 medfører en skjerpelse av kritikken.

- Skjærgårdsskolen har i realiteten ikke fungert som en selvstendig virksomhet slik det følger av privatskolelovens og friskolelovens krav med tilhørende bestemmelser (blant annet økonomiforskriften). Fylkesmannens og Arbeidstilsynets rapporter viser sammen med Utdanningsdirektoratets og departementets undersøkelser av økonomiske forhold at det har vært praktisert omfattende sammenblanding av Skjærgårdsskolens og Skjærgårdskirkas virksomhet. Sammenblandingen har foregått på en slik måte at skolen er blitt styrt av Skjærgårdskirka og skolens virksomhet har blitt underlagt vilkår gitt av Skjærgårdskirka i strid med godkjenningen. De som etter loven er gitt kompetanse til å styre og lede skolens virksomhet, har blitt satt til side. Dette medfører at det har foregått alvorlige brudd på privatskoleloven og friskoleloven samt departementets godkjenning.
- Lærerne har vært tilsatt i Skjærgårdskirka i stedet for Skjærgårdsskolen. Det er avdekket en rekke ulovligheter og uro omkring ansettelsesforholdene, i det vesentlige knyttet til sammenblanding skole og kirke og de reelle maktforhold ved skolen.

Fraværet av et lovlig valg, ansvarlig utøvende og kompetent styre for Skjærgårdsskolen har medvirket til å muliggjøre at skolens drift og forvaltning ikke ble etablert på et forsvarlig grunnlag fra starten av.

7.8 Kontrakt om inventar og datautstyr

I brev om oversending av klagen til departementet tar Utdanningsdirektoratet opp spørsmål vedrørende en kontrakt mellom Skjærgårdskirka og Skjærgårdsskolen om leie av inventar og datautstyr. Denne kontrakten ble direktoratet kjent med først etter at vedtaket var gjort. Kontrakten fastsetter en leiepris på 60 000 kr skoleåret 2002–2003 for leie av inventar og datautstyr. I korrespondanse med direktoratet har Skjærgårdsskolen anført at skolen disponerer slikt utstyr vederlagsfritt. Leiekontrakten står i motstrid til disse opplysningene.

Regnskapet for 2002 viser at skolen først ble belastet i samsvar med kontrakten, men at dette senere ble korrigert. Resultatet er at skolen i følge regnskapet ikke er blitt belastet med leie for inventar og utstyr. Kontrakten ser ut til i ettertid å være tilsidesatt uten å bli formelt oppsagt.

Forholdene omkring opprettelsen av kontrakten og dens materielle innhold medfører at det kan være grunnlag for å anta at den er en konstruksjon som er blitt til med det formål å kunne gi kirka en pengemessig gevinst/fordel. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål om skolens interesse ble best ivaretatt med en slik avtale. Denne avtalen inneholder de samme kjennetegn knyttet til datoer, organisasjonsnummer og tidspunkt for ansettelsen av Gabrielsen som det er for avtalen om leie av lokaler mellom Skjærgårdskirka og Skjærgårdsskolen, kfr. punkt 6.4. Dette medfører at foreliggende faktum etablerer et objektivt grunnlag for en påstand om at avtalen er tilbakedatert. Den pengemessige fordel som Skjærgårdskirka kunne få av avtalen er et mulig motiv for en tilbakedatering og den innholdsmessige utformingen av avtalen.

Konklusjon

Framgangsmåten bygger opp under inntrykket om den sterke sammenblandingen av de to virksomhetene, der mellomværende ordnes slik som det passer, uten å gjøre formelle kontrakter/heve formelle kontrakter.

Forhold omkring kontraktinngåelsen tyder på at den kan være tilbakedatert. Det forhold at kontraktens innhold senere synes å ha blitt nullstilt, endrer ikke vurderingen av handlingen høsten 2002.

7.9 Regnskapet for 2002 og 2003

Regnskap for årene 2002 og 2003 er ført som en avdeling under Skjærgårdskirkas regnskap, med felles balanse for de to virksomhetene. Noen balanseposter er spesifisert på skolen, men det er ikke satt opp noen fullstendig balanse. I 2003 er det kun egenkapitalen som er spesifisert, denne er i følge spesifikasjonen kr -165 233. Ettersom balansespesifikasjonen for skolen ikke er fullstendig, er det vanskelig å identifisere skolens verdier og gjeld, noe som øker risikoen for at verdier benyttes til formål utenfor friskoledriften.

Mangelen på spesifisering av balanseposter i 2002 og 2003 understrekes av at skolens revisor har tatt det forbeholdet i revisorberetningen for 2004 at han ikke kan uttale seg om hvorvidt inngående balanse er fullstendig..

Særlig om Verdibanken (org.nr. 986 144 706)

Skjærgårdskirka har tatt opp et lån på kr 500 000 med realkausjon fra Oslo Kristne Senter. Kausjonen er en bygning tilhørende Oslo Kristne Senter, som er stilt som pant for lånet. Renten var 5 pst. p.a. da lånet ble tatt opp høsten 2003, en forholdsvis høy rente sammenlignet med markedsrente på dette tidspunktet. Nedbetalingstiden er 7 år, og lånet er avdragsfritt ut 2006.

Lånet er ikke utbetalt, men Skjærgårdskirka har fått en aksjepost i Verdibanken for samme beløp. Verdien av en aksjepost er alltid usikker. Ettersom Verdibanken ikke er et børsnotert selskap, kan det dessuten bli vanskelig å omsette aksjene. Aksjekjøpet er finansiert med låneopptak, og således ikke direkte med statstilskudd og skolepenger. Disposisjonen har likevel medført en tapsrisiko.

Særlig om Evangeliesenteret

Note 7 til regnskapet for 2003 opplyser at Skjærgårdskirka har utbetalt kr 629 910 til Evangeliesenteret. Dette beløpet er saldo per 31.12.03. Samlet utbetaling i 2003 er kr 709 910, av dette er kr 80 000 tilbakebetalt. Lånet er utbetalt i flere delutbetalinger, den største på kr 573 153. De mindre delutbetalingene er som regel knyttet til betaling av regninger for Evangeliesenteret, blant annet en regning på kr 99 200 for advokatutgifter til rettssaker om Haslatun.

Det foreligger ingen låneavtale, men i tilknytning til utbetalingen på kr 573 153 har Evangeliesenteret gitt en bekreftelse på at de skylder pengene. Det er ikke stilt pant for lånet, og rentevilkår går ikke fram av bekreftelsen. Det er ikke bokført renteinntekter fra Evangeliesenteret, og vi må etter dette legge til grunn at utlånet er rentefritt.

Konklusjon

Da Skjærgårdskirka gjorde disse disposisjonene i forhold til Verdibanken og Evangeliesenteret, var skoledriften en avdeling under kirken. Den felles økonomiforvaltningen gjør at det er vanskelig å vite om det er kirkens eller skolens midler som benyttes. Et eventuelt tap ville dessuten uansett kunne rammet midler som tilhørte skolen. Transaksjonene var derfor i strid med friskoleloven § 6-2 første ledd.

7.10 Regnskapet for 2004

I 2004 ble skoledriften utskilt fra Skjærgårdskirka, og lagt til Stiftelsen Kristen Friskole, som har ført eget regnskap. For 2004 foreligger det dermed et fullstendig regnskap for Skjærgårdsskolen, med resultatregnskap og balanse. Inngående balanse er satt til kr 0. Det er således ikke foretatt noen fordeling av balansepostene i Skjærgårdskirkas regnskap for 2003, og heller ikke tatt hensyn til balansepostene i Stiftelsen Kristen Friskole. Stiftelsen ble stiftet i 1991 og registrert i Enhetsregisteret i 1995 under navnet Stiftelsen Kristent Barnearbeid, men har ikke hatt drift de siste årene. Stiftelsen har ikke levert regnskap til Regnskapsregisteret for årene før 2004. I 2002 ble det innlevert et regnskap i Stiftelsens navn, men dette regnskapet gjelder Portveien barnehage AS.

Revisor tar dette forbeholdet i revisjonsberetningen: ”Da jeg er valgt som revisor for stiftelsen fra og med regnskapsåret 2004, kan jeg ikke uttale meg om hvorvidt inngående balanse er fullstendig”. Det betyr at revisor ikke kan bekrefte at inngående balanse per 01.01.04 i stiftelsen er korrekt. Usikkerheten om inngående balanse gjør at det også er usikkert om utgående balanse per 31.12.03 er riktig. Det følger av revisors forbehold at det er ikke foreligger klarhet i om de verdier som rettmessig tilhører Skjærgårdsskolen er blitt overført på en fullstendig og korrekt måte fra Skjærgårdskirkas regnskap for 2003 til Stiftelsen Kristen friskoles regnskap for 2004. Følgen er at det foreligger risiko for at verdier tilhørende skolen er blitt holdt tilbake i Skjærgårdskirka. Sammenblanding av virksomheten i kirka og skolen sammen med den regnskapsmessige sammenblanding gjør det vanskelig å føre kontroll med at skolens midler fullt ut kommer skolens formål til gode i samsvar med lovens vilkår. Revisors forbehold er en ytterligere bekreftelse på det kontrollproblem som her foreligger og den risiko det medfører for disponering av skolens midler i strid med vilkårene.

Bokføringen gjennom året har fulgt samme praksis som i 2002 og 2003. I forbindelse med årsoppgjøret er det imidlertid gjort en del korreksjoner etter krav fra skolens revisor, som har samrådd seg med Fylkesmannen. Betaling av husleie var opprinnelig bokført med samme husleie til kirken som i 2003. Det er således bokført husleie på kr 744 000. Av dette ble kr 444 000 ettergitt i forbindelse med årsoppgjøret. Etter krav fra revisor ble det i tillegg ettergitt kr 180 000. Ettergitt husleie er ført som avdrag på gjeld til Skjærgårdskirka, som etter disse korreksjonene får en positiv saldo, slik at skolen har en netto fordring på kirken på kr 298 998, jf. note 6 til regnskapet.

Sum kostnadsført husleie etter korreksjoner er kr 120 000, som samsvarer med den satsen som følger av avtalen med Haslatun av 01.06.02 mellom Haslatun og Skjærgårdsskolen. Revisor redegjør for korreksjonen i husleiekostnad og andre korreksjoner han har krevd i en særskilt melding i tilknytning til regnskapet. Styret har underskrevet regnskapet slik det er, men det framgår av særattestasjon fra revisor at styret har innvendinger mot det regnskapet som er framlagt.

En gjennomgang av konti for mellomværende mellom skolen og kirken viser at de to virksomhetene fortsatt i stor grad har felles økonomi.

- Regnskapet har en rekke posteringer der skolen betaler til kirken for utlegg kirken skal ha gjort for skolen.
- Mellomværende med Skjærgårdskirka er ikke ført mot reskonto, men mot eigen konto for mellomrekning. Saldo har store deler av året vært positiv, slik at mellomværende står som en rentefri kreditt fra skolen til kirken. Dette innebærer et

brudd på friskoleloven § 6–2 første ledd.

- I skoleregnskapet er det henvisninger til dokumentasjon som ligger i kirkeregnskapet, ”se kirkeregnskapet”, jf. bl.a. bilag 40.
- Det går ikke fakturaer mellom kirken og skolen.
- Lån fra skolen til kirken, jf. bilag 63 og 470. Utlånene er ikke dokumentert med låneavtaler. Etter departementets vurdering ligger det utenfor friskolelovens (privatskolelovens) formål å drive utlånsvirksomhet. Skolen har heller ikke dokumentert at lånet til kirken er en disposisjon til gode for elevene i tråd med kravet i friskoleloven § 6–2 første ledd. Departementet anser videre at den manglende sikkerheten for lånet i seg selv utgjør et brudd på § 6–2 første ledd.
- Lån fra kirken til skolen, jf. bilag 350, 713, 749 og 770. Lånene er ikke dokumentert med låneavtaler.
- Lønnsutbetalingene til Rasmussen har fortsatt. Lønns- og trekkoppgaven viser at Rasmussen har fått kr 37 962 i lønn fra skolen i 2004. Lønnskostnaden for Rasmussen ble ført over på kirken ved en korreksjon i forbindelse med årsoppgjøret.
- Udekket tap 2003 var opprinnelig bokført som gjeld til kirken, jf. bilag 262. Senere er dette korrigert etter krav fra revisor.

Noen generelle bemerkninger til regnskapet:

- Fakturaer blir ikke registrert etter hvert som de kommer inn, men blir bokført mot reskontro ved betaling.
- Det er bokført mange fakturaer på samme bilagsnummer.

Konklusjon

Utskillelsen av skolevirksomheten til Stiftelsen Kristen friskole og etableringen av eget regnskap for skolevirksomheten har ikke medført atskilt økonomiforvaltning.

Sammenblandingen av virksomhet og økonomi mellom kirka og skolen har fortsatt i 2004.

Sammenblandingen vanskeliggjør kontroll med at statstilskudd og skolepenger har kommet elevene til gode, og medfører risiko for feil og disposisjoner i strid med skolens formål.

Regnskapspraksis viser brudd på friskoleloven § 6–2 første ledd.

Revisors forbehold om inngående balanse 2004 viser at det er risiko for at skolens verdier ikke er fullstendig registrert i regnskapet. Verdier opparbeidet før 2004 kan dermed ha gått tapt for skolen. Dette vil i tilfelle innebære brudd på friskoleloven § 6–2 første ledd.

7.11 Bilagsgjennomgang 2002 – 2004

Departementet har gjennomgått bilag for konti vedrørende reisekostnader.

2002-regnskapet

Bilgodtgjørelse (konto 7100): Gjennomgangen av regnskapet viser at det ikke foreligger bilag, opplysninger om hvem som reiste, formålet med reisen eller hvor reisen gikk for noen av utbetalingene. Beløpet dette dreier seg om er imidlertid ikke betydelig (kr 2 831).

Reisekostnad (konto 7140): Det er foretatt kun en utbetaling i denne kategorien i 2002. Det er uklart hva formålet med reisen er og om skolen skulle betalt denne kostnaden, i og med at Håvard Orliens tannlegefirma er fakturert for denne kostnaden (kr 12 001).

2003-regnskapet

Reisekostnad (konto 7140): Det foreligger ikke opplysninger om formålet med reisen eller hvor reisen gikk for to av utbetalingene av noen størrelse (kr 3 050 og kr 625). Den mest problematiske av disse er turen til Kvås folkehøgskole som er fakturert Skjærgårdskirka. Dette kan tyde på at det er kirken som har foretatt reisen og at kostnaden skulle vært ført på samme.

For de resterende utbetalingene foreligger det i utgangspunktet tilstrekkelige opplysninger. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om enkelte av disse kostnadene skulle vært ført på denne kontoen, jf. for eksempel bilag 2181 som omfatter avisabonnement, inventar, og så vidt vi kan se, juridisk bistand.

2004-regnskapet

Med tre unntak er kun kostnader på over kr 2 000 kontrollert.

Bilgodtgjørelse (konto 7100): Det foreligger verken bilag, opplysninger om hvem som reiste, formålet med reisen eller hvor reisen gikk for noen av utbetalingene. De kontrollerte bilagene summerer seg til kr 12 502.

Reisekostnad (konto 7140): Det er et gjennomgående trekk at reiseinformasjonen som automatisk fås fra flyselskapet når en billett bestilles via Internett, er brukt som bilag. I tillegg er det mangelfulle opplysninger om formålet med reisene. De fleste av de sistnevnte manglene er i forbindelse med reiser foretatt av en vikarlærer. Av de resterende 'linjene' i regnskapet som er knyttet til vikarlæreren, og der formålet med reisen er oppgitt, fremgår det at kostnadene er påløpt ved pendling mellom Ålesund og Kristiansand. De kontrollerte bilagene summerer seg til kr 73 293.

Annen kostnadsgodtgjørelse (konto 7190): Vi har kontrollert to av de tre linjene på denne kontoen. Opplysningene som foreligger er mangelfulle. Det fremgår imidlertid at en tilreisende predikant har fått kr 1 500 i honorar og kr 800 for påløpte reisekostnader. Det foreligger ikke kvitteringer for dette. De kontrollerte bilagene summerer seg til kr 13 828.

Konklusjon

Dokumentasjon av reisekostnadene er mangelfull. For en rekke av reisekostnadene mangler det dokumentasjon av eller opplysninger om en eller flere av følgende forhold: bilag, opplysninger om hvem som har foretatt reisen, formålet med reisen og destinasjon. Det generelle inntrykket er videre at regnskapet for 2004 holder en høyere standard og har mer omfattende dokumentasjon enn de to foregående års regnskap. På den annen side er den totale kostnaden til reiser betydelig større i 2004 enn i 2002 og 2003. Vi understreker at også dokumentasjonen av reisekostnader i 2004 er mangelfull.

8. DEPARTEMENTETS SAMLEDE VURDERING MED HENSYN TIL BRUK AV SANKSJONSMIDLER

8.1 Valg mellom ulike sanksjonsmidler

Klagers anførsler

Etter klagers oppfatning utgjør overtredelsene på ingen måte vesentlige brudd på lov eller forskrift. Etter klagers oppfatning er innebærer vedtaket om tilbakekall av godkjenningen og dermed tilskuddet et brudd på forholdsmessighetsprinsippet i norsk forvaltningsrett. At man velger sterkeste reaksjon ved første gangs (og for relativt begrensede) overtredelser, virker urimelig strengt. Samtidig virker det som om det ikke er tatt hensyn til den skade barna utsettes for, og heller ikke det faktum at 10 ansatte ikke lenger har noe arbeidsforhold.

Klageren anfører også at skolen arbeider kontinuerlig med å forbedre forhold og rutiner ved skolen. Skolen har vist villighet til å rette kritikkverdige forhold som er påpekt av ulike tilsynsmyndigheter. Skolen har overfor Fylkesmannen og direktoratet vist at den har endret praksis og aktivt foreslått endringer der den ikke allerede har ryddet opp i påståtte feil. Skolen har vist vilje til å gi informasjon, gitt innsyn og vært åpen og imøtekommende i forbindelse med Fylkesmannens tilsynsrapporter, men har ikke fått varsel eller pålegg om retting før vedtak ble fattet.

Klager anfører at Utdanningsdirektoratets vedtak innebærer en de facto nedleggelse av skolen, dersom vedtaket opprettholdes. Dette er etter klagerens oppfatning en altfor streng reaksjon som ikke er tilpasset forseelsen. Det pekes videre på at skolen er ny, og det erkjennes at noen mindre formelle feil de to første driftsår er oppstått. Klageren legger videre til grunn at friskoleloven § 7–2 må forstås slik at tilbaketrekking av godkjenning er en subsidiær sanksjon, som forutsetter at pålegg om retting ikke er fulgt, eventuelt at brudd på loven er så grove at pålegg om retting ikke er en tilstrekkelig reaksjon.

Departementets vurdering

Skoler som drives og mottar tilskudd etter friskoleloven, skal drives etter det regelverket som til *enhver tid* gjelder for disse skolene, og det er styret som har ansvaret for at dette skjer. Det er altså ikke slik at frittstående skoler kan starte opp og tilpasse seg regelverket etter hvert, herunder avvente tilsyn fra statlig myndighet. Selv om det skulle være unødvendig, er dette også eksplisitt uttalt i departementets godkjenningsbrev av 04.10.01 hvor følgende fremgår: *Skolen skal ellers oppfylle de vilkår og bestemmelser som til enhver tid følger av privatskoleloven.* Dette innebærer at styret samlet sett til enhver tid og i tilstrekkelig grad må være oppdatert når det gjelder aktuelt regelverk og de vilkårene (forutsetningene) departementet/direktoratet har satt for godkjenningen. For å bistå skolene med dette gir den statlige utdanningsadministrasjonen skolene råd og veiledning i underretningen om vedtak, rundskriv, brev mv., kfr. punkt 5.5.

Etter friskoleloven § 7–2 har departementet følgende sanksjonsmidler: pålegg om retting, tilbakeholdelse av tilskudd, tilbaketrekking av godkjenning, krav om tilbakebetaling av for mye utbetalt tilskudd og krav om tilbakebetaling av tilskudd som er brukt i strid med regelverket. Slik departementet ser det er pålegg om retting det mildeste sanksjonsmiddelet etter friskoleloven, og som således et virkemiddel som bør benyttes der det er tale om mindre alvorlige og enkeltstående brudd på regelverket og hvor statlig myndighet fortsatt har tillit til at skolen i fremtiden har evne til å drive i samsvar med det til enhver tid gjeldende regelverket. Selv om det ofte er slik at en skole først får pålegg om retting før det ev. vurderes strengere sanksjonsmidler, kan ikke departementet se at det foreligger et krav i friskoleloven om at det skal gis mulighet for retting etter pålegg før det kan fattes vedtak om tilbaketrekking av godkjenningen etter friskoleloven. Dette er også lagt til grunn i forarbeidene til privatskoleloven § 25 nr. 4 (Ot.prp. nr. 9 (1998–99), side 5, kfr. punkt 5.2 ovenfor. Videre legger departementet til grunn at friskoleloven § 7–2 tredje ledd fører videre privatskoleloven § 25 nr. 4 om tilbaketrekking av godkjenning.

For øvrig varslet Utdanningsdirektoratet i brev datert 16.09.04 Skjærgårdsskolen om at direktoratet vurderte ulike tiltak, herunder bl.a. tilbaketrekking av godkjenningen etter friskoleloven § 7–2 tredje ledd, og Skjærgårdsskolen uttalte seg om saken i brev datert 24.09.04.

8.2 Tilbaketrekking av godkjenningen

Klagers anførsler

Det anføres at overtredelsene utgjør tekniske mangler, så som ikke atskilt regnskap for skyss, manglende skriftlig avtale mv. Klageren anfører videre at det på ingen måte foreligger misbruk av tilskudd, og overføringene som er kritisert har skjedd i det åpne, og er ikke urettmessige men lovlige og rimelige. Klageren mener også at Utdanningsdirektoratet har valgt å se bort fra opplysninger skolen har gitt, og mener at direktoratet burde ha kontaktet skolen og skolens revisor når det var uklarerheter.

Med støtte i daværende statsråd Clemets svar i Stortingets spørretime 10.11.04 legger klager til grunn at det må foreligge vesentlige (kvalifisert, vedvarende og/eller grovt) brudd på *friskoleloven* for at en godkjenning skal kunne trekkes tilbake. Etter klagers oppfatning bygger vedtakets konklusjon, pkt. 4.7 på urimelig skjønnsutøvelse, skjeve konklusjoner og ikke minst uriktig rettsanvendelse. Klager mener at sanksjonene fremstår som en alvorlig straff, og da må kravene til bevisbedømmelsen skjerpes, og minst utgjøre en kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Men selv om direktoratets faktafremstilling legges til grunn, fremstår vedtaket likevel som skjevt, urimelig strengt og uten hjemmel i *friskoleloven*. Vedtaket er overraskende og kritisk streng, sett opp mot det faktiske grunnlag.

Klager savner en begrunnelse ut fra forholdsmessighetsprinsippet og hensynet til barna. Etter klagers oppfatning har direktoratet overhodet ikke avveid konsekvensene av vedtaket for barna og de ansatte mot behovet for å reagere på regelbrudd.

Departementets vurdering

Ingen har krav på å beholde godkjenninger, eller økonomiske eller andre goder, hvis mottaker ikke lenger oppfyller kravene i regelverket og lovlig fastsatte vilkår. Det fremgår derfor av *friskoleloven* § 7–2 tredje ledd at departementet *kan[...] dra godkjenninga attende dersom vilkåra i denne lova, vilkår i forskrifter gitt med heimel i lova eller føresetnadene for godkjenninga ikkje blir fylte*. Selv om det ikke går frem av lovens ordlyd, legger departementet i likhet med klager til grunn at dette sanksjonsmiddelet kun bør benyttes der det er konstatert kvalitative brudd på vilkårene i *friskoleloven*, forskrifter gitt med hjemmel i *friskoleloven* og forutsetningene for godkjenningen, for eksempel i form av alvorlige eller gjentatte brudd, se for øvrig ovenfor under punkt 5.3. En tilbaketrekking av godkjenningen etter *friskoleloven* vil i tillegg til eieren normalt sett også ramme elevene. Også dette taler for at det bare er ved kvalifisert brudd denne reaksjonsformen bør brukes.

Departementet mener at Skjærgårdsskolen i strid med *privatskoleloven* §§ 17 og 18 ikke hatt noe fungerende styre fra starten i 2002 og frem til 31.03.03. Det styret som deretter fungerte fram til 20.04.04 var ikke gyldig valgt i henhold til forutsetningene for godkjenningen og *privatskoleloven*/*friskoleloven*. Dette til tross for at det i departementets godkjenningsbrev av 04.10.01 eksplisitt ble gjort oppmerksom på at skolen måtte ha et skolestyre i henhold til *privatskoleloven* § 17. Etter departementets vurdering er det særlig viktig at en frittstående skole har et lovlig valgt styre. Styre er skolens øverste ansvarlige organ, jf. *friskoleloven* § 5–1 (*privatskoleloven* § 17). Videre må det være klart hvem som er økonomisk og juridisk ansvarlig for friskolen, herunder hvem som er ansvarlig for å sørge for at elever ved skolen i opplæringspliktig alder får oppfylt retten til grunnskoleopplæring og for at bruken av statstilskuddet skjer i samsvar med *friskoleloven* og regnskapsforskriften.

Styreansvar kan også bli supplert av annet lovverk, for eksempel stiftelsesloven. Dette kan i særskilte tilfeller føre både til erstatningsansvar og straffeansvar for styret for eksempel ved misbruk av offentlig tilskudd. Det vises her også til at dette er understreket i Ot.prp. nr. 80 (2002–2003), punkt 9.5.

Videre vises det til at skolen ikke har et fungerende styre eller gyldig valgt styre i store deler av den perioden skolen har mottatt tilskudd etter privatskoleloven/friskoleloven, dvs. helt frem til Fylkesmannen avdekket lovbruddene. Slik departementet ser det må eieren av en frittstående skole velge et styre for skolen i god tid før skolen starter opp sin virksomhet etter friskoleloven slik at alle forhold er på plass før skolestart. Det vises her også til at det er styret som skal fastsette skolens inntaksreglement, kfr. friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav d (privatskoleloven § 7 nr. 2 første punktum). Departementet anser uansett dette lovbruddet som langvarig.

På bakgrunn av det ovennevnte finner departementet dette lovbruddet som så alvorlig at det alene gir grunnlag for tilbaketrekking av godkjenningen etter friskoleloven § 7–2 tredje ledd. I tillegg foreligger det en rekke andre brudd på friskoleloven, regnskapsforskriften og forutsetningene for godkjenningen, jf. vurderingene og konklusjonene ovenfor, som samlet gir et klart grunnlag for tilbaketrekking av godkjenningen etter friskoleloven § 7–2 tredje ledd. Flere av disse bruddene på regelverket har dessuten vanskeliggjort en effektiv kontroll med at statstilskuddet er brukt som forutsatt i loven.

Skolen legger til dels an et strafferettslig synspunkt i klagen. Departementet mener at disse anførselene ikke er relevante i denne saken, men vil likevel tilføye følgende: I strafferetten må gjerningen bedømmes slik den fortonet seg på gjerningstidspunktet. Det vil i høyden være et formildende moment om den skyldige senere leverer fra seg det som er bedratt eller underslått. Det formildende moment reduseres når først forsøket på å ”gjøre det godt igjen” først inntreffer etter at tilsynsmyndigheten har avslørt forholdet.

Departementet mener at det her helt klart foreligger kvalitative brudd på friskoleloven, forskrifter gitt med hjemmel i friskoleloven og forutsetningene for godkjenningen, samt at tilbaketrekking av godkjenningen etter friskoleloven er den riktige reaksjonsformen i denne saken. Når det gjelder sistnevnte vises det særlig til at departementet ikke kan ha tillit til at skolen vil bli drevet i samsvar med det til enhver tid gjeldende regelverk i fremtiden og til allmennpreventive grunner. Det vises her også til tilsynsordningen etter friskoleloven bygger på stikkprøvekontroll og at departementet både av hensyn til elevene og tilskuddsforvaltningen derfor er helt avhengig av å ha tillitt til de frittstående skolene.

I brev datert 12.12.05 ber skolen subsidiært om å få tilbake godkjenningen med *framtidig virkning, fordi skolen i dag visserlig drives i tråd med gjeldende lovverk*. Til dette vil departementet bemerke at skolen i dag driver sin virksomhet etter opplæringsloven § 2–12, jf. punkt 2 ovenfor. Friskoleloven stiller langt større krav til skolene enn opplæringsloven § 2–12, for eksempel når det gjelder krav til styre og bruken av statstilskuddet. En eventuell ny søknad om godkjenning av Skjærgårdsskolen etter friskoleloven må behandles i henhold til det enhver tid gjeldende regelverk, herunder de kvalitetssikringsmekanismer som ligger i Utdanningsdirektoratets søknadsbehandling.

Særlig om den europeiske menneskerettskonvensjon.

Klager har anført at tilbaketrekking av godkjenning etter friskoleloven § 7-2 omfattes av straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6, og at dette bør få betydning for departementets vurdering av saken. Departementet er ikke enig i at EMK gir grunnlag for å endre de vurderinger som er gjort ovenfor. Tilbaketrekkingen av klagers godkjenning etter friskoleloven er ikke en straffereaksjon, men en konsekvens av at klager gjennom sin opptreden har vist at man ikke har evnet å oppfylle de forutsetninger som lå til grunn for godkjenningen. Under enhver omstendighet er ikke EMK artikkel 6 til hinder for at tilbaketrekking av godkjenning etter friskoleloven skjer administrativt. Departementet legger til grunn at klagers rett til nasjonal domstolsprøving tilfredsstiller kravene i artikkel 6.

Konklusjon

Klagen tas ikke til følge, jf. friskoleloven § 7-3 tredje ledd.

Med hilsen

Johan Raaum (e.f.)
ekspedisjonssjef

Margaret Westgaard
avdelingsdirektør

Vedlegg

Kopi m/vedlegg:
Grimstad kommune
Fylkesmannen Aust-Agder
Utdanningsdirektoratet