

Advokatfirmaet Tømmerdal & Co
v/advokat Henrik Grung
Postboks 377
6001 ÅLESUND

Deres ref
53726-1

Vår ref
200503297-/EEI

Dato
23.09.2005

Underretning om vedtak i klagesak - Klage på vedtak om godkjenning etter friskoleloven - Akademiet videregående skole Drammen

Utdannings- og forskningsdepartementet viser til brev datert 29.07.05 der advokatfirma Tømmerdal & Co ved advokat Henrik Grung klager på vegne av Akademiet videregående skole Trondheim på vedtak fra Utdanningsdirektoratet av 08.07.05.

I søknad datert 30.11.04 ble det søkt om godkjenning av en frittstående videregående skole i Drammen med inntil 360 elevplasser på fordelt over tre driftsår. Vedtaket fra Utdanningsdirektoratet gir godkjenning fra skoleåret 2005/2006 for totalt inntil 200 elevplasser.

I klagen bes det om at Utdanningsdirektoratet omgjør vedtaket, eller eventuelt at klagen sendes til Utdannings- og forskningsdepartementet til behandling. Da Utdanningsdirektoratet ikke fant grunn til å omgjøre vedtaket, ble klagen oversendt til Utdannings- og forskningsdepartementet i oversendelsesbrev av 07.09.05. Departementet har også mottatt brev fra Tømmerdal & Co datert 16.09.05.

Sakens dokumenter

Søknaden

I søknaden fra Akademiet av 30.11.04 ble det søkt om godkjenning av en frittstående videregående skole i Drammen med inntil 360 elevplasser fordelt over tre driftsår, skoleårene 2005/2006, 2006/2007 og 2007/2008, på følgende tilbud:

Skoleåret 2005/2006

Studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag, inntil 75 elevplasser, fordelt slik:

- GK allmenne, økonomiske og administrative fag, inntil 60 elever
- VKI IKT-driftsfag, inntil 15 elever

Studieretning for medier og kommunikasjon, inntil 45 elevplasser, fordelt slik:

- GK medier og kommunikasjon, inntil 45 elever

Studieretning for salg og service, inntil 15 elevplasser, fordelt slik:

- GK salg og service, inntil 15 elever

Skoleåret 2006/2007:

Studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag, inntil 120 elevplasser

- GK allmenne, økonomiske og administrative fag, inntil 60 elever
- VKI allmenne fag, inntil 30 elever
- VKI økonomiske og administrative fag, inntil 30 elever
- VKII IKT-driftsfaget, inntil 15 elever¹

Studieretning for medier og kommunikasjon, inntil 90 elevplasser

- GK medier og kommunikasjon, inntil 45 elever
- VKI Medier og kommunikasjon I, inntil 30 elever
- VKI IKT-driftsfag, inntil 15 elever

Studieretning for salg og service, inntil 30 elevplasser

- GK salg og service, inntil 15 elever
- VKI salg og service I, inntil 15 elever

Skoleåret 2007/2008:

Studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag, inntil 180 elevplasser

- GK allmenne, økonomiske og administrative fag, inntil 60 elever
- VKI allmenne fag, inntil 30 elever
- VKI økonomiske og administrative fag, inntil 30 elever
- VKII allmenne fag, inntil 30 elever
- VKII økonomiske og administrative fag, inntil 30 elever

Studieretning for medier og kommunikasjon, inntil 120 elevplasser

- GK medier og kommunikasjon, inntil 45 elever
- VKI medier og kommunikasjon I, inntil 30 elever
- VKI IKT-driftsfag, inntil 15 elever
- VKII medier og kommunikasjon, inntil 30 elever
- VKII IKT-driftsfag, inntil 15 elever²

Studieretning for salg og service, inntil 45 elevplasser

¹ Departementet legger til grunn at det er en feil at IKT-driftsfaget er ført opp på skjemaet på side 56 i søknaden da elevtallet på studieretningen ikke vil utgjøre 120 elevplasser slik det er søkt om, men 135 elevplasser. Det korrekte må således være 0 elever på VKII IKT-driftsfaget. VKII IKT-driftsfaget er for øvrig et lærefag, hvor opplæringen som regel gis i bedrift.

² Departementet legger til grunn at det er en feil at IKT-driftsfag er ført opp på skjemaet på side 58 i søknaden fordi elevtallet på studieretningen da vil utgjøre 135 elevplasser og ikke 120 elevplasser slik det er søkt om. Det korrekte tallet må således være 0 elever på VKII IKT-driftsfag. VKII IKT-driftsfag er for øvrig et lærefag, hvor opplæringen som regel gis i bedrift.

- GK salg og service, inntil 15 elever
- VKI salg og service I, inntil 15 elever
- VKII allmennfaglig påbygning, inntil 15 elever

Studieretning for helse- og sosialfag, inntil 15 elevplasser
-GK helse og sosialfag, inntil 15 elever

I brev av 28.04.05 ba Utdanningsdirektoratet om tilleggsinformasjon. Akademiet videregående skole Drammen v/Utdanningspartner besvarte henvendelsen i brev av 09.05.05.

Fylkeskommunens uttalelse

I brev av 15.12.04 (sendt til Vestfold kommune) ba Utdanningsdirektoratet om en uttalelse fra fylkeskommunen, jf. friskoleloven § 2–2. Utdanningsdirektoratet mottok uttalelse fra Buskerud fylkeskommune i brev datert 14.03.05.

Uttalelsen fra Buskerud fylkeskommune ble vedtatt av Fylkestinget 10.03.05. I vedtaket heter det bl.a. at ”Etablering av friskole slik Akademiet videregående skole søker om i Drammen vil etter vår mening medføre vesentlige negative konsekvenser for vertsfylket. Buskerud fylkeskommune vil derfor ikke anbefale at skolen godkjennes som frittstående videregående skole.” Buskerud fylkeskommune ber om at søknaden fra Akademiet videregående skole, John Bauer Drammen AS og Sonans AS sees i sammenheng slik at en unngår overetablering.

I ovennevnte uttalelse fra Buskerud fylkeskommune anføres det bl.a. at

- fylkeskommunen har et ansvar for offentlig videregående opplæring etter opplæringsloven
- det omsøkte tilbudet er smalt og representerer derfor ikke et alternativ eller en interessant utvidelse for elevene i Buskerud. Tilbudet oppfyller heller ingen av kravene i friskoleloven § 2–2
- beregninger basert på erfaringstall over kostnader til de forskjellige studieretningene og dagens finansieringsordning for friskoler viser et betydelig netto inntektstap for fylkeskommunen. Dette vil tvinge fylkeskommunen til å gjennomføre uønskede endringer i utdanningstilbudet og skolestrukturen. Dagens desentraliserte utdanningstilbud vil bli vanskelig å opprettholde og dyre yrkesfagplasser vil måtte konverteres til rimeligere allmennfagplasser dersom fylkeskommunen skal kunne tilby alle som har krav på det i videregående utdanning. Resultatet vil bli et snevrere og dårligere utdanningstilbud i Buskerud
- det vil oppstå praktiske utfordringer mht. elevinntaket så lenge dette ikke er koordinert på noen måte, noe som vil føre til ”behov for svært kostbar kapasitetsmessig fleksibilitet”
- det anses som svært uheldig dersom det blir overkapasitet i fag hvor det er mangel på læreplasser
- elever ikke har rett til å fullføre utdanningsløpet sitt ved en frittstående skoler, noe som innebærer at fylkeskommunen til enhver tid må ha nødvendig beredskap når det gjelder skoleanlegg, pedagogisk utstyr og personale

Subsidiært anfører Buskerud fylkeskommune at det må stilles vilkår om at skolen har en tydelig inntakskravskrift, at inntaket må samordnes med hjemfylket, at det stilles krav til dimensjoneringen av tilbudet og at godkjenningen omfatter et visst antall plasser.

I brev av 13.04.05 har Buskerud fylkeskommune sendt inn "Bakgrunnsdokumentasjon for Fylkestingets uttalelse om etablering av frittstående skoler i Drammen" etter forespørsel fra Utdanningsdirektoratet i brev av 04.04.05.

Utdanningsdirektoratets vedtak

I vedtak av 08.07.05 gir Utdanningsdirektoratet Buskerud fylkeskommune medhold i at dersom de frittstående videregående skolens planer om etablering i fylket skal bli godkjent fullt ut, vil dette føre til vesentlige negative konsekvenser for fylket med en for sterk nedbygging av fylkets studieretninger. Dette vil ramme studieretningen allmenne, økonomiske og administrative fag.

I vurderingen viser Utdanningsdirektoratet til forarbeidene til friskoleloven, brev fra departementet datert 13.05.05 og ovennevnte uttalelse fra Buskerud fylkeskommune. Videre vises det til tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) som viser at antallet 16-18 åringer i Buskerud vil øke med 855 i perioden 2005-2012, hvorav 481 refererer seg til økning i Drammen, Lier og Røyken. Utdanningsdirektoratet opplyser at de fire videregående skolene som søker om godkjenning etter friskoleloven i Buskerud har søkt om godkjenning av til sammen 1 275 elevplasser, og at disse plassene hovedsakelig fordeler seg på studieretninger som fører frem til studiekompetanse.

Utdanningsdirektoratet legger også til grunn at fylkeskommunen har satt av midler til ombygginger og mindre tilbygg, men at fylkeskommunen til tross for trekket i rammen også vil kunne oppnå investerings- og driftsbesparelser som følge av etableringen.

Utdanningsdirektoratet bemerker også at en etablering som nevnt vil måtte føre til oppsigelser av mange lærere, hvor noen også etter gammel ordning er ansatt etter rettsvilkårsavtalen som gir oppsigelsesvern og slik vil kunne pådra fylkeskommunen betydelige lønnsutgifter over tid.

Utdanningsdirektoratet ville på denne bakgrunn bare delvis imøtekomme søknaden om godkjenning av Akademiet videregående skole. Det ble gitt godkjenning for totalt inntil 200 elevplasser skoleåret 2005/2006. Fordelingen på studieretninger var som følger:

- studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag, inntil 80 elevplasser
- studieretning for medier og kommunikasjon, inntil 100 elevplasser
- studieretning for salg og service, inntil 20 elevplasser

Det ble ikke gitt godkjenning for studieretning for helse- og sosialfag ettersom skolen ikke tilbyr et treårig løp.

Det vises også her til at Utdanningsdirektoratet i brev av 19.09.05 fattet vedtak om omfordeling av de 120 tildelte elevplassene etter henvendelse fra Akademiet i brev av 31.08.05.

Klagen fra Akademiet videregående skole Drammen

I brev av 29.07.05 anfører klager følgende:

- Søknad om 360 elever vil ikke medføre vesentlig negative konsekvenser for fylkeskommunen, og begrensningen i antall elevplasser har derfor ikke lovhyemmel
- Utdanningsdirektoratet har ikke anvendt den snevre unntaksbestemmelsen i friskoleloven strengt nok

- Utdanningsdirektoratets vedtak bærer preg av vilkårlighet idet det er vektlagt udokumenterte og åpenbart ikke tilfredsstillende (krav til vesentlighet) argumenter fra fylkeskommunen som grunnlag for kun en begrenset tildeling av tilskudd og elevplasser
- Dersom fylkeskommunen skal bli hørt med udokumenterte bekymringer om eventuelle konsekvenser basert på anslag om elevtall, vil ikke formålet bak friskoleloven bli tilfredsstilt.
- Fylkeskommunen kan ikke bli hørt med at planlagte tiltak for å møte forventet vekst, rammes av søknader om etablering av friskoler. Slike innvendinger vil være usaklig og kan ikke vektlegges
- Utdanningsdirektoratets konklusjon om ”for sterk nedbygging av fylkeskommunens studieretninger” er udokumentert. I Buskerud har friskolene samlet kun søkt om ca. 14 % av elevmassen i fylket
- Utdanningsdirektoratets resonnement om oppsigelse av lærere som er ansatt etter rettsvilkårsavtalen kan ikke føre frem. Også friskoler har behov for lærekrefter. Det vil derimot være behov for flere lærerstillinger i fylket ved etablering av friskoler
- Det er tatt utenforliggende hensyn som underbygger en monopolsituasjon for fylkeskommunen fremfor å tilfredsstille formålet bak friskoleloven og bestemmelsene inntatt i denne
- Det er ikke samsvar mellom søknad og vedtak idet vedtaket ikke avklarer antall elevplasser i perioden 2006/2007 og 2007/2008

Andre innsigelser fra klager:

- Skolen ber om at søknaden viderebehandles som ”alternativ pedagogisk grunnlag” (og ikke som en offentlig parallell). Dette presiseres også i brev av 16.09.05 fra Tømmerdal & Co.

Departementet viser også her til brev av 31.08.05 til Utdanningsdirektoratet vedrørende omfordeling av elevplasser hvor Tømmerdal & Co ber om at ”det må gis uforbeholdent samtykke til å stå fritt til å samle ressursene rundt et treårig linjevalg knyttet til media/kommunikasjon inntil klagebehandlingen i departementet er gjennomført.”

Utdanningsdirektoratets vurdering av klagen

I brev av 07.09.05 fastholder direktoratet sitt vedtak.

Til anførselen om at påståtte negative konsekvenser ikke er dokumentert innvender direktoratet at ”det må foreligge en balanse mellom kravet til fylkeskommunens dokumentasjonsplikt og til søkers dokumentasjonsplikt når en vurderer hvor konkret og detaljert fylkeskommunens dokumentasjon skal være.”

Andre forhold

I Buskerud har, foruten Akademiet, følgende nye skoler søkt om godkjenning etter friskoleloven med sikte på oppstart skoleåret 2005–2006:

- John Bauer AS søkte om godkjenning av en videregående skole i Drammen med inntil 525 elever etter friskoleloven. Skolen fikk innvilget inntil 200 elevplasser på studieretning for Allmenne, økonomiske og administrative fag, Medier og kommunikasjon og Musikk, dans og drama

- Sonans videregående skole (Drammen) søkte om godkjenning av 300 elevplasser. Skolen fikk innvilget 200 elevplasser på studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag (AA)

I tillegg søkte Norges Toppidrettsgymnas Geilo om 90 nye elevplasser på studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag (AA). Utdanningsdirektoratet har innvilget denne søknaden.

Foruten Akademiet videregående skole Drammen har også John Bauer Drammen AS påklaget direktoratets vedtak.

For øvrig vises det til innholdet i ovennevnte dokumenter.

Gjeldende rett

Friskoleloven § 2-2 første og andre ledd lyder slik:

Frittstående videregående skolar som oppfyller dei krava som følgjer av lova, har rett til godkjenning og offentlege tilskot.

Retten til godkjenning gjeld berre dersom etableringa av skolen ikkje vil medføre vesentlege negative konsekvensar for vertsfylket. Vertsfylket skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka.

Etter bestemmelsens første ledd har frittstående videregående skoler, som oppfyller de kravene som følger av friskoleloven, rett til godkjenning og offentlig tilskudd. Friskolene må ikke representere noe alternativ, og det trenger ikke å være et kvalitativt behov for elevplasser. Friskoleloven gir friskoler rett til å etablere seg og til å få offentlig tilskudd dersom de oppfyller lovens fastsatte krav til innhold og kvalitet.

Retten til godkjenning forutsetter at godkjenningen ikke medfører vesentlige negative konsekvenser for vertsfylket og innbyggerne der. I Ot.prp. nr. 64 (2003-2004) s. 19 om endringer i friskoleloven heter det at

Departementet mener at fylkeskommunen fortsatt skal ha det overordnede ansvaret for videregående opplæring slik det er lovfestet i opplæringsloven § 13-3. Fylkeskommunen må kunne ha et bredt spekter av opplæringstilbud som ivaretar hensynet til blant annet samfunnets behov. [...]

Etter departementets syn er det viktig å finne balansen mellom hensynet til fylkeskommunens mulighet til å ivareta oppgavene som følger av opplæringsloven § 13-3 og hensynet til muligheten for å etablere frittstående videregående skoler.

I et tolkningsbrev av friskoleloven § 2-2 til Utdanningsdirektoratet, datert 13. mai 2005, uttalte departementet at det må bero på en konkret vurdering om etableringen av en eller flere friskoler vil medføre vesentlige negative konsekvenser for den enkelte fylkeskommunen. Det ble uttalt at det i denne vurderingen er relevant å legge vekt på de nedenfor stående punkter, som fremkommer av Ot.prp. nr. 64 (2003-2004):

- Om etableringen(e) vil medføre en urimelig kostnadskrevende skolestruktur, selv etter at nødvendige tilpasninger er gjort fra fylkeskommunens side
- Kostnadsforskjellen mellom ulike videregående opplæringstilbud
- Om etableringen(e) vil medføre at enkelte opplæringstilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning

- Om det er mulig å skaffe det nødvendige antallet læreplasser

Fylkets eventuelle vesentlighetsinnsigelser må avveies mot de hensyn som ligger bak godkjennings- og tilskuddsretten etter friskoleloven. Departementet viser her til formålsbestemmelsen i friskoleloven § 1–1 hvor det fremgår at formålet med loven er å sørge for valgfrihet. Loven skal bidra til det kan etableres og drives frittstående skoler slik at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige.

I Innst. O. nr. 1 (2004–2005) om endringer i friskoleloven heter det følgende i punkt 2.5 med overskriften *Retten til godkjenning*:

[...] Flertallet understreker at fylkeskommunal uttalelse ikke innebærer en fylkeskommunal vetorett ved behandling av søknader om etablering av frittstående videregående skoler.

Vedrørende vesentlige negative konsekvenser

Vesentlige negative konsekvenser for vertsfylket innebærer at innvilgelse av søknader om godkjenning av friskoler medfører problemer for fylkeskommunen som vesentlig overstiger de utfordringer som fylkeskommunen vanligvis har i forbindelse med dimensjonering og finansiering av sine plikter etter opplæringsloven.

I Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) om friskoleloven er det lagt til grunn at kravet til vesentlige negative konsekvenser innebærer at det ikke er tilstrekkelig at vertsfylket viser til at det må gjøres endringer i det fylkeskommunale opplæringstilbudet. Slike endringer må gjøres kontinuerlig, bl.a. på grunn av tilflytting og utflytting i fylket, samt flytting innad i fylket.

Departementet mener at det bør tas hensyn til fylkeskommunens evne til tilpasninger over tid til et endret elevtall i videregående opplæring – både i fylket som helhet og i det området som er friskolens naturlige inntaksområde. Det vil ikke nødvendigvis være slik at en større andel elever i friskoler enn i naturlige elevtallsendringer vil innebære vesentlige negative konsekvenser for fylkeskommunene. Dette må bero på en konkret vurdering.

Videre må det tas hensyn til sammensetningen av tilbudet – både når det gjelder dimensjoneringen av studieretningene og forholdet mellom frittstående og fylkeskommunale tilbud. Det må også tas hensyn til allerede godkjente elevplasser i friskoler i det enkelte fylke.

Negative konsekvenser som ikke er langvarige, vil normalt ikke regnes som vesentlige i lovens forstand, dvs. at lovens krav er at det må være omfattende og langvarige endringer i den offentlige skolestrukturen for at det skal regnes som vesentlige negative konsekvenser.

Vedrørende dokumentasjon

Dersom departementet skal kunne bygge på uttalelser fra fylket om de konsekvenser en godkjenning vil få, må fylket dokumentere påstandene sine. Dette er lagt til grunn i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003). Departementet har derfor ingen selvstendig plikt til å fremskaffe dokumentasjon om konsekvensene for fylket. Fylket kan dokumentere konsekvensene av godkjenning for eksempel ved bruk av befolkningsdata, statistikk, kostnadsberegninger, ulike fylkeskommunale planer og annen relevant informasjon. Det må også kunne påvises at de negative konsekvensene vil være langvarige og betydelige.

Ideologiske eller rent politiske uttalelser fra fylkene vil ikke være tilstrekkelige for å kunne avslå en søknad om godkjenning av en frittstående skole.

Trekk og korreksjonsordninger m.v.

Fordi staten utbetaler det offentlige tilskuddet til drift av frittstående skoler har fylkeskommunene vesentlig innsparing på de elevene som går i slike skoler. I forbindelse med statsbudsjettet justeres hvert år fylkeskommunens samlede inntektsramme i forhold til endringen i antall elever i frittstående skoler. I tillegg til justeringen i den samlede rammen, korrigeres også beregningene av rammetilskuddet til den enkelte fylkeskommune ut fra antall elever i frittstående skoler. Målet med justeringene er at fylkeskommunene ikke skal tjene eller tape som følge av elever i frittstående skoler. Justeringene er basert på antall elever i frittstående skoler to år tidligere enn det året justeringen skjer. Dette gjør at fylkeskommunene får mer tid til å omstille seg hvis elevtallet i offentlige skoler blir mindre som følge av friskoler.

De siste årene har inntektsrammen til fylkeskommunene blitt justert ned med 100 prosent av gjennomsnittskostnadene per elev i videregående opplæring for økningen i antall elever som går i frittstående skoler. Som varslet i kommuneproposisjonen for 2006 (St.prp. nr. 60 (2004–2005)) vil satsene for justering av inntektsrammen fra og med 2006 bli redusert til 80 prosent av gjennomsnittskostnaden per elev. Slik samsvarer trekket bedre med kommunesektorens endrede kostnader knyttet til flere elever i frittstående skoler.

Som oppfølging av en rapport høsten 2005 fra en arbeidsgruppe med representanter fra KS, Utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet, vil tilbakeføringen av trekket i korreksjonsordningen bli endret f.o.m. 2006. I dagens system tilbakeføres trekket i korreksjonsordningen etter kommunenes og fylkeskommunenes andel av innbyggerne i skolepliktig alder. Fra og med 2006 brukes kommunenes og fylkeskommunenes andel av utgiftsbehovet (kostnadsnøkkelen) for å tilbakeføre trekket til kommunene og fylkeskommunene.

Utdannings- og forskningsdepartementets vurdering

Med henvisning til Utdanningsdirektoratets vedtak av 08.07.05 legger Utdannings- og forskningsdepartementet til grunn at Akademiet videregående skole Drammen oppfyller minstekravene i friskoleloven.

Når det gjelder uttalelsen fra Buskerud fylkeskommune, vil departementet påpeke følgende:

- De frittstående skolene skal stå åpne for alle som fyller vilkårene for inntak i offentlige skoler, og de ”skal ha eit inntaksreglement som viser prioriteringa av søkjarar, dersom søkinga er større enn kapasiteten til skolen”. Videre skal ”Melding om inntak til videregående skolar [...] sendast til heimfylket til eleven. Skolen skal melde frå til heimfylket om behovet for læreplass når eleven er teken inn på videregående trinn 2.” Dette følger av friskoleloven § 3–1
- En elev som har fått plass ved en frittstående videregående skole, har som hovedregel rett til å fullføre skoleåret eller det kurset vedkommende er tatt inn på, jf. friskoleloven § 3–3 tredje ledd. Når det gjelder fylkeskommunens anførsel om beredskap, vises det til redegjørelsen ovenfor om trekk- og korreksjonsordningen
- Etter friskoleloven er det ikke et krav om at en enkelt frittstående skole skal tilby bestemte studieretninger eller ha en viss bredde i tilbudet. Det avgjørende er at skolen ”sikrar elevane jamgod opplæring”, jf. friskoleloven § 2–3

Konsekvenser for lærere

Utdanningsdirektoratet peker på at etableringen av frittstående videregående skoler kan føre til at mange lærere i den offentlige skolen må sies opp, herunder lærere som er ansatt etter rettstvilkåravtalen. Departementet kan ikke se at verken fylkeskommunen eller Utdanningsdirektoratet har foretatt økonomiske beregninger på dette området. Det er heller ikke tatt høyde for at også de frittstående skolene vil ha behov for undervisningspersonell. Departementet finner derfor ikke å kunne legge avgjørende vekt på dette.

Skolens læreplan

Klager ber om at "søknaden viderebehandles som alternativ pedagogisk grunnlag", og viser til at søknadens pedagogisk modell tidligere er godkjent som alternativ pedagogikk ved behandling av Akademiet Bergen sin søknad i fjor.

I søknaden fra Akademiet videregående skole Drammen heter det på s. 2 at "Skolens formål er å gi et utdanningstilbud med bakgrunn i offentlige læreplaner, men etter egen alternativ pedagogisk modell". Utdanningsdirektoratet viser på sin side i sitt vedtak av 08.07.05 til "at søknaden behandles som en søknad om parallell til offentlig skole etter avtale med søker." I Utdanningsdirektoratets brev av 22.07.05 vises det til møte 14.03.05. I møtet ble det blant annet opplyst at søknadsfristen 01.12.05 bare gjelder søkere som skulle bruke offentlige læreplaner. Dette medfører at søknader som skulle behandles som "alternativt pedagogisk grunnlag" ikke kunne loves ferdig behandlet til skolestart 2005/2006.

Departementet vil bemerke at utfallet av klagen i dette tilfellet ikke vil være påvirket av hvilken pedagogisk modell skolen har valgt idet det er fastslått at skolen oppfyller minstevilkårene i friskoleloven. Når spørsmålet om godkjenning som et faglig-pedagogisk alternativ ikke er behandlet av førsteinstansen (Utdanningsdirektoratet), finner departementet at det ikke er hensiktsmessig å behandle klagen på dette grunnlag. Dersom departementet skulle vurdere søknaden på "alternativt pedagogisk grunnlag" vil dette kunne medføre usaklig forskjellsbehandling av søkerne fordi søknadsfristen for å søke som et pedagogisk alternativ var satt til 15.06.04. Søknaden fra Akademiet er av 30.11.04. Akademiet må derfor sende inn ny søknad til Utdanningsdirektoratet dersom de ønsker at skolen skal godkjennes på et slikt grunnlag.

Vurderingstemaet

Prinsipalt blir spørsmålet om det vil innebære vesentlige negative konsekvenser for Buskerud fylkeskommune om Akademiet videregående skole Drammen innvilges inntil 360 elevplasser på de studieretninger det søkes om. Etter departementets vurdering må det omsøkte antallet elevplasser sees i sammenheng med de øvrige vedtakene Utdanningsdirektoratet har fattet i Buskerud fylke etter friskoleloven, herunder klagen fra disse søkerne.

Departementet mener imidlertid at de 90 plassene på studieretning for Allmenne, økonomiske og administrative fag på Toppidrettsgymnaset på Geilo/Hol i stor grad kan holdes utenfor i denne vurderingen, da dette tilbudet er så spesielt at vi må anta at det rekrutterer elever fra et mye større område enn andre skoler.

Omsøkte/påklagede plasser samt godkjente plasser i Buskerud per studieretning f.o.m. skoleåret 2005–2006 (unntatt Toppidrettsgymnaset):

Studieretning;	Antall plasser søkt/påklaget	Antall plasser godkjent av Udir
Allmenne, økonomiske og administrative fag	770	402
Medier og kommunikasjon	165	136
Musikk, dans og drama	90	42
Helse- og sosialfag (HS)	15	0
Salg og service	45	20
Totalt	1085	600

For øvrig vises det til søknaden fra Akademiet videregående skole Drammen og punktet ovenfor om "Andre forhold".

Dette innebærer at vurderingstemaet er om det innebærer vesentlige negative konsekvenser for Buskerud fylkeskommune om det gis godkjenning for inntil 1 085 nye elevplasser etter friskoleloven.

Elevtall og elevandeler i Buskerud

Elevtallet i videregående skole i Buskerud fylkeskommune høsten 2004 var 8 247 elever (inkl. elever i eksisterende friskoler). Disse var fordelt med følgende antall og andel elever på aktuelle studieretninger i Buskerud (per 1. oktober 2004):

Studieretning;	Antall elever per 1. okt. 2004	Andel elever
Allmenne, økonomiske og administrative fag	3 636	44 %
Medier og kommunikasjon	205	2 %
Musikk, dans og drama	274	3 %
Helse- og sosialfag	911	11 %
Salg og service	187	2 %
Øvrige studieretninger	3 034	37 %

(Kilde: SSB)

Antall elever i eksisterende frittstående videregående skoler i Buskerud var om lag 325 høsten 2004³. Dette utgjør i dag om lag 4 % av elevene. 212 av de 325 elevene i eksisterende friskoler går på studieretningen AA – av disse går 90 på Toppidrettsgymnaset på Geilo. 26 går på HS. Det er i dag ingen elever i friskoler på studieretningene MK, MDD eller SA i Buskerud.

Forventet vekst i antall 16–18 åringer i Buskerud

Forventet økning i antall 16–18 åringer i Buskerud i perioden 2004–2008 er 1 284 personer, dvs. 15 % (SSB). Gitt at antall elever i Buskerud øker med samme andel som forventet økning i antall 16–18 åringer (med 15 %), vil elevtallet i Buskerud i 2008 bli om lag 9 500, en økning på 1 250 elever. Dersom alle de 1 085 omsøkte/påklagede plassene i friskolene fylles opp vil dette utgjøre ca. 11 % av det totale elevtallet. Lagt sammen med dagens antall elever i eksisterende videregående friskoler i Buskerud (325) samt nye godkjente elevplasser inkl. Toppidrettsgymnaset, utgjør dette om lag 16 %.

Fordelt på de aktuelle studieretningene, vil det eksisterende antallet friskoleelever i Buskerud, pluss de omsøkte nye plassene i friskoler, utgjøre følgende andeler av det totale elevtallet per studieretning i 2008:

³ Inkluderer elever fra andre fylker som går på friskoler i Buskerud. Inkluderer ikke elever fra Buskerud som går på friskoler i andre fylker.

Studieretning;	Antatt elevtall i 2008 (15 % økning)	Eksisterende antall friskoleelever + omsøkte plasser	Andel
Allmenne, økonomiske og administrative fag	4 181	892	21 %
Medier og kommunikasjon	236	165	70 %
Musikk, dans og drama	315	90	29 %
Helse- og sosialfag (HS)	1 047	15	1 %
Salg og service	215	45	21 %

Det omsøkte/påklagede antall nye plasser i videregående friskoler i Buskerud, 1 085 plasser, er noe lavere enn den antatte elevtallsveksten i perioden fram til 2008.

Det går fram av friskolesøknadene i Buskerud at alle, med unntak av Toppidrettsgymnaset, tar sikte på etablering i Drammen. Departementet har derfor vurdert konsekvensene av friskoleetableringer for Drammensområdet spesielt. Tall fra SSB viser at det høsten 2004 gikk 2 204 elever på videregående skoler i Drammen kommune. De omsøkte/påklagede plassene i friskoler i Buskerud tilsvarer om lag 50 % av elevtallet i Drammen i 2004.

I 2004 kom elevene i Drammen fra mange kommuner, men om lag 90 % av dem kom fra kommunene Drammen, Nedre Eiker, Lier, Øvre Eiker og Røyken. Forventet samlet vekst i antall 16–18-åringer i disse kommunene er om lag 15 % fram mot 2008. I følge Buskerud fylkeskommunes uttalelse om etablering av friskoler, er prognosen for behovet for flere elevplasser i søndre del av fylket 900 plasser fram til 2008. Buskerud har imidlertid ikke fritt skolevalg. Vi kan derfor anta at friskoler med beliggenhet i Drammen vil ha et større inntaksområde enn de offentlige skolene har i dag.

De omsøkte plassene i friskolene er fordelt på tre årstrinn, grunnkurs, VKI og VKII. En økning i antall elever i friskoler vil fordeles over tre år. Trekk- og korreksjonsordningen er laget slik at justeringen i fylkeskommunenes ramme er basert på elevtallet to år tidligere enn det året justeringen skjer. Dette innebærer at eventuell full kapasitetsutnyttelse i friskoler som starter opp i 2005 og 2006 får full virkning på fylkeskommunens ramme først i 2009 og 2010. Departementet mener dette gir fylkeskommunene tid til omstilling.

På bakgrunn av ovennevnte kan ikke departementet se at godkjenning av nye 1085 elevplasser i frittstående skoler i Buskerud vil ”medføre vesentlige negative konsekvensar” for fylket. Etter departementets vurdering vil fortsatt fylkeskommunen være i stand til å kunne tilby et bredt spekter av opplæringstilbud som ivaretar elevenes ønsker og samfunnets behov. Departementet mener derfor at etablering av 1085 elevplasser ikke vil medføre vesentlige negative konsekvenser for ”samfunnet totalt”.

Departementet kan uansett ikke se at Buskerud fylkeskommune har dokumentert at godkjenning av de nye elevplassene det er søkt om vil ”medføre vesentlige negative konsekvensar” for fylket, slik friskoleloven krever.

Læreplasser

Buskerud fylkeskommunen anfører at ”Fagopplæringsstyret i Buskerud påpeker at søknadene fra Akademiet videregående skole søker om å opprettholde tilbud innenfor fag der det pr. i dag er svært vanskelig å skaffe nok lærlingeplasser. Det anses som svært uheldig dersom det blir overkapasitet i fag hvor det er mangel på læreplasser.”

Når fylkeskommunen påpeker mangel på læreplasser vil dette forholdet kunne få avgjørende betydning for hvorvidt det skal gis godkjenning for elevplasser innenfor yrkesfaglige studieretninger. Vi viser i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 64 (2003-2004), pkt. 5.4. hvor det heter: ”Dersom fylkeskommunenes og friskolens tilbud samlet sett blir så stort at det ikke er mulig å skaffe læreplasser, vil dette også tale mot etablering av en frittstående videregående skole.”

Av hensyn til elevene dette kan få konsekvenser for, mener departementet at det er vesentlig å få dokumentert mulighetene til å skaffe læreplasser innenfor de aktuelle studieretningene det søkes om godkjenning for. Departementet vil derfor i eget brev til Buskerud fylkeskommune be om dokumentasjon for fylkeskommunens påstand. Dersom departementet skal kunne bygge på uttalelsen fra fylkeskommunen om de konsekvenser en godkjenning vil få, må fylkeskommunen dokumentere sine påstander.

På denne bakgrunn vil departementet avvente behandlingen av den delen av søknaden som gjelder elevplasser på tilbud innenfor fag som krever læreplasser. Dette gjelder etter departementets beregninger 75 elevplasser.

Den delen av klagen som gjelder elevplasser på tilbud innenfor fag som krever læreplasser vil følgelig ikke bli behandlet i dette vedtaket.

Departementets vedtak

Klagen tas delvis til følge, jf. friskoleloven § 2-2 første og annet ledd. Dette innebærer at Akademiet videregående skole Drammen gis godkjenning for omsøkte elevplasser, unntatt elevplassene som gjelder tilbud innenfor fag som krever læreplasser. Vedtaket gjelder følgelig godkjenning etter friskoleloven for inntil 285 elever fordelt over tre driftsår på studieretningene Allmenne, økonomiske og administrative fag og Medier og kommunikasjon. Fordelingen av elevplasser pr. år blir som følger:

- Studieretning for allmenne, økonomiske og administrative fag, inntil 180 elevplasser, fordelt slik:
 - GK allmenne, økonomiske og administrative fag, inntil 60 elever
 - VKI almenne fag, inntil 30 elever
 - VKI økonomiske og administrative fag, inntil 30 elever
 - VKII allmenne fag, inntil 30 elever
 - VKII økonomiske og administrative fag, inntil 30 elever
- VKII allmennfaglig påbygning, inntil 15 elevplasser
- Studieretning for medier og kommunikasjon, inntil 90 elevplasser
 - GK medier og kommunikasjon, inntil 30 elever
 - VKI medier og kommunikasjon I, inntil 30 elever
 - VKII medier og kommunikasjon, inntil 30 elever

Godkjenningen av GK gjelder fra og med skoleåret 2005/06, mens godkjenningen av VKI og VKII gjelder fra henholdsvis skoleåret 2006/2007 og 2007/2008.

Dersom skolen ikke har fylt opp alle elevplassene innen 4 år fra skoleåret 2005/2006, kan Utdanningsdirektoratet fatte vedtak om at antall elevplasser skal reduseres.

For øvrig gjelder de vilkår og forutsetninger som Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn i sitt vedtak av 08.07.05.

Til sammen 75 elevplasser, herunder

- 30 elevplasser på studieretning for medier og kommunikasjon, fordelt med 15 elever på GK medier og kommunikasjon og 15 elevplasser på VKI IKT-driftsfag
 - 30 elevplasser på studieretning for salg og service
 - 15 elevplasser på studieretning for helse- og sosialfag
- vil bli vurdert i eget vedtak.

Med hilsen

Jan Ellertsen (e.f.)
fung. ekspedisjonssjef

Cathrin Sætre
avdelingsdirektør

Kopi:
Buskerud fylkeskommune
Fylkesmannen i Buskerud
Utdanningsdirektoratet