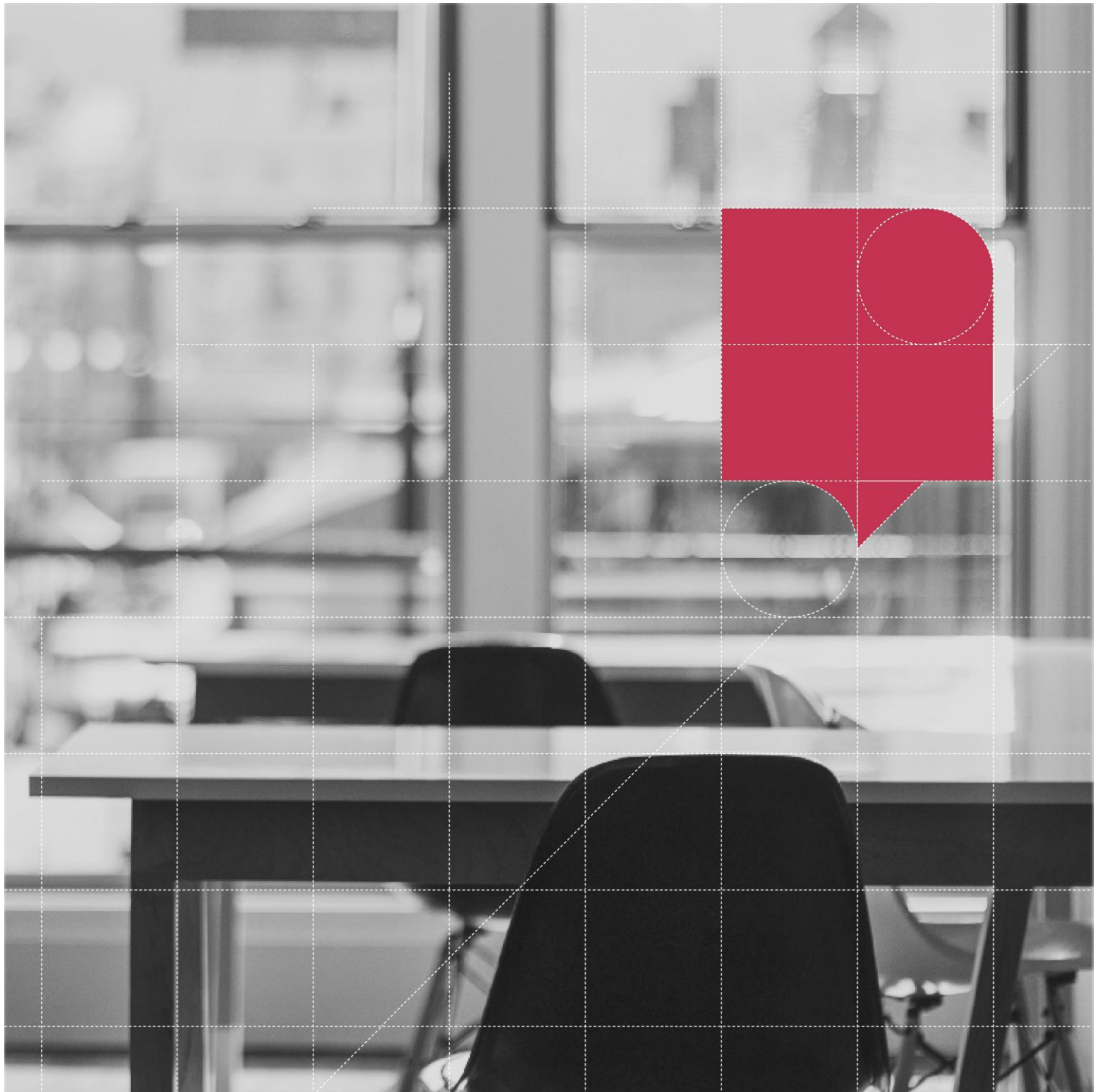


Regelrådets uttalelse

Om: Høring om forslag til endringer i privatskolelova § 2-1, § 6A-6 og forskrift til privatskolelova kapittel 6A
Ansvarlig: Kunnskapsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Kunnskapsdepartementet

Deres ref.:

22/5624

Vår ref.:

23/00010

Vår saksbehandler:

Cathrine Brenden Rønning

Dato:

26.01.2023

Uttalelse

Om: **Høring om forslag til endringer i privatskolelova § 2-1, § 6A-6 og forskrift til privatskolelova kapittel 6A**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Kunnskapsdepartementet har den 07.12.2022 sendt på høring forslag til endringer i privatskolelova og forskrift til privatskolelova. Departementet foreslår at det ved godkjenning av nye og driftsendringer ved eksisterende skoler skal legges vesentlig vekt på uttalelsen til vertskommunen eller vertsfylket. I tillegg foreslås endringer i bestemmelsene om statstilskudd for private skoler godkjent etter kap. 6A i privatskolelova.

Etter Regelrådets vurdering har høringsnotatet svakheter når det gjelder minimumskravene i utredningsinstruksen punkt 2-1 og besvarelsen av de seks spørsmålene. Det gjelder enkelte deler av beskrivelsen av problemet og målet med forslagene, utredning av alternative tiltak og underalternativer, beskrivelse av berørt næringsliv og utredning av virkninger for næringslivet. Vi savner i tillegg tidlig involvering av næringslivet og etterfølgende evaluering av regelverket.

Begrunnelsen for valgt tiltak er i hovedsak et politisk ønske om å styrke den offentlige fellesskolen over hele landet og stoppe veksten i private skoler. Departementet har ikke utredet alternative tiltak og virkningene er i liten grad utredet eller tallfestet. Kostnadene vil i stor grad falle på de berørte privatskolene og elevene ved skolene. Næringslivet som er indirekte berørt, kan også bli negativt påvirket. På denne bakgrunn mener Regelrådet at målene ikke kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Kunnskapsdepartementet har den 07.12.2022 sendt på høring forslag til endringer i privatskolelova § 2-1, § 6A-6 og forskrift til privatskolelova kapittel 6A. Departementet foreslår å ta inn en bestemmelse i privatskolelova § 2-1 om at det ved behandlingen av søknader om godkjenning av nye skoler og driftsendringer ved eksisterende skoler skal legges vesentlig vekt på uttalelsen til vertskommunen eller vertsfylket. Ved å legge større vekt på lokale uttalelser mener departementet at beslutninger knyttet til private skoler får økt tillit og legitimitet. Dermed mener departementet at lokaldemokratiet og folkestyret styrkes.

Departementet foreslår også regelendringer i privatskolelova og forskrift til privatskolelova kapittel 6A for å følge opp forslaget i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2023, jf. Prop. 1 S (2022–2023). Endringene går ut på å redusere tilskuddsandelen til private skoler godkjent etter kapittel 6A i privatskolelova fra 75 prosent til 65 prosent av tilskuddsgrunnlaget, og at de kan ta inntil 35 prosent av dette grunnlaget i skolepenger, fra og med høsten 2023. Kapittel 6A-skolene omfatter bibelskoler, kunstskoler, Norsk Yrkesdykkerskole mv. Begrunnelsen er å redusere tilskuddet til private skoler som ikke gir studie- eller yrkeskompetanse for å bruke innsparingen til å styrke den offentlige skolen. Forslaget fra departementet går også ut på å endre loven slik at størrelsen på statstilskuddet og skolepengene fra skoleåret 2023/2024 skal fastsettes i forskrift. Dette mener departementet er mer hensiktsmessig for detaljerte tilskuddsbestemmelser.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Forslaget om økt innflytelse for lokale folkevalgte ved godkjenning av nye private skoler, driftsendringer ved allerede godkjente skoler eller flytting til en annen kommune eller fylkeskommune kan føre til færre nye etableringer og færre driftsendringer ved eksisterende skoler. Etter Regelrådets syn kan det føre til ulikheter i behandlingen av ellers like saker i ulike deler av landet. Når det gjelder reduksjon av statstilskuddet til skoler etter kapittel 6A i privatskolelova, vil det ramme de økonomiske betingelsene til skolene direkte. Muligheten for å øke skolepengene tilsvarende kan føre til reduksjon av elevtall.

Regelrådet har valgt å uttale seg om saken fordi forslagene påvirker privatskolenes betingelser i stor grad, og fordi det i hovedsak er små virksomheter som blir berørt.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til

innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Det fremgår av høringsnotatet at det overordnede målet for regjeringen er å styrke den offentlige fellesskolen og stoppe veksten i private skoler. Regjeringen mener det er et problem at det har vært en omfattende vekst i antall private skoler på 2000-tallet, parallelt med at det har blitt lagt ned mange offentlige skoler. Det overordnede målet kommer etter Regelrådets vurdering tydelig fram i innledningen i høringsnotatet.

Problemet som skal løses med økt innflytelse for lokale folkevalgte kommer ikke like godt frem. Det er spredt og noe springende omtalt i høringsnotatet slik at det blir vanskelig å samle trådene. Regelrådet forstår problemet slik at regjeringen mener at det er for mange privatskoler som blir godkjent til tross for at vertskommunen eller vertsfylket har uttalt seg negativt til etableringen, derfor ønsker de at vertskommunen eller vertsfylket bør ha større innflytelse på avgjørelsen i slike saker. I pressemeldingen til høringen viser departementet til at 38 private skoler har fått ja til å starte opp de siste fem årene, mot vertskommunen eller vertsfylkets anbefaling. Regelrådet bemerker at denne informasjonen også burde vært tatt med i høringsnotatet. Målet med denne bestemmelsen kommer derimot klart frem.

Problemet som skal løses og målet med å flytte bestemmelsen om hvor stor andel av tilskuddsgrunnlaget skolene har krav på i tilskudd og hvor stor andel de kan kreve i skolepenger fra lov til forskrift er ikke omtalt i høringsnotatet. Departementet skriver at de er av den oppfatning at det er mer hensiktsmessig at disse reglene bør reguleres i forskrift. Regelrådet mener at formålet ikke kommer tilstrekkelig klart frem.

Målet med redusert tilskuddssats fra 75 til 65 prosent av tilskuddsgrunnlaget for skoler godkjent etter privatskolelova kapittel 6A er allerede politisk fastsatt i forslag til statsbudsjett som er vedtatt. Begrunnelsen for kutt for disse skolene er at regjeringen har valgt å prioritere opplæring som gir formell kompetanse.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Forslaget om å legge vesentlig vekt på de lokalt folkevalgtes mening, er en oppfølging av Hurdalsplattformen. Forslaget om redusert tilskudd for skoler godkjent etter privatskolelova kapittel 6A er i samsvar med regjeringens forslag til statsbudsjett som ble vedtatt i desember. Det er i saken allerede fattet politiske vedtak om tiltak. For å overholde minimumskravene må utredningen likevel besvare hvilke andre tiltak som også kan være relevante. Dette følger av veileder til utredningsinstruksen avsnitt 2.1.2.

Regelrådet mener at departementet uansett hadde hatt mulighet til å utrede andre underalternativer, for eksempel ulike formuleringer, i høringsnotatet. Departementet kunne også vurdert å utrede avhjelpende tiltak eller mulige unntak.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Næringslivet som blir direkte berørt av forslaget om økt innflytelse for lokale folkevalgte er etter Regelrådets vurdering relativt overfladisk beskrevet. Det kommer ikke klart frem av høringsnotatet

hvilke typer skoler dette gjelder, det må man gå til virkeområdet i privatskolelova § 1-2 for å finne ut av. Når det gjelder skoler godkjent etter privatskolelova kapittel 6A er beskrivelsen av bransjen i høringsnotatet noe grundigere. Her har departementet presentert antall skoler og hva slags skoler det dreier seg om.

Utredningen bør inneholde en beskrivelse av bransjen, som for eksempel antall virksomheter, antall elever, fordeling av store og små skoler, geografisk beliggenhet, særtrekk ved næringen, konkurranseforhold og historisk utvikling. Pressemeldingen fra Kunnskapsdepartementet i forbindelse med oppstart av høringen inneholdt mer informasjon og tall som etter vår vurdering burde vært tatt inn i høringsnotatet. Vi viser til vår veiledning om beskrivelse av berørt næringsliv: [Regelrådets råd til utredere om hvordan beskrive berørt næringsliv \(regelradet.no\)](https://www.regelradet.no/utredning/utredning-om-hvordan-beskrive-berort-naeringsliv).

Regelrådet savner også en beskrivelse av næringer som blir indirekte berørt av forslagene. Et eksempel er bedrifter som har behov for relevant og kompetent arbeidskraft som private skoler med yrkesfaglig eller målrettet opplæring tilbyr elevene. Private skoler kan også være effektive og snu seg raskt etter behovene til næringslivet.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at departementet tilstrekkelig har utredet virkningene for næringslivet i høringsnotatet. Departementet har kun gitt en kort beskrivelse av at økt innflytelse for lokale folkevalgte kan bidra til å dempe veksten i antall elever i private skoler og dermed føre til redusert tilskudd til private skoler. Når det gjelder redusert tilskudd og økte skolepenger for skoler godkjent etter privatskolelova kapittel 6A, så er det kun det reduserte tilskuddet som er beskrevet som virkning.

Regelrådet savner en vurdering av hvilke praktiske virkninger forslaget vil få for allerede eksisterende private skoler, for eksempel om de ikke vil få mulighet til å utvide driften. Små skoler har høyere kostnader per elev enn større skoler. Videre savner vi en vurdering av administrative byrder, konkurransevirkninger, virkninger for indirekte berørt næringsliv og mulige økte kostnader.

Når det gjelder konkurransevirkninger viser vi til at økt lokal innflytelse kan føre til økt forskjellsbehandling mellom skoler lokalisert på hver sin side av en kommune- eller fylkesgrense, eller i hver sin ende av Norge. De fleste privatskoler tar inn elever fra hele landet. Etter Regelrådets vurdering er det uheldig om det er lokaliseringen av skolen som er avgjørende for om den får godkjenning, og dermed tilskudd, eller ikke.

Regelrådet savner en beskrivelse av virkningene dersom vertskommunen eller vertsfylket er positive til søknadene om godkjenning av en ny privatskole eller driftsendring ved en eksisterende skole. Høringsnotatet utreder bare situasjonen der vertskommunen eller vertsfylket er negative eller ikke uttaler seg til saken. Ordlyden i forslaget til lovendring skiller ikke på om vertskommunen eller vertsfylket er negative eller positive. Spørsmålet er om en positiv uttalelse vil tillegges like stor vekt som en mulig negativ i en skjønnsmessig avgjørelse om godkjenning.

Økt andel skolepenger til skoler godkjent etter privatskolelova kapittel 6A vil med høy sannsynlighet føre til at privatskolen blir for dyr for mange og det kan føre til vesentlig nedgang i

elever som søker seg til skolen. Regelrådet savner en nærmere utredning av redusert etterspørsel for privatskolene. Vi stiller spørsmål til om redusert statstilskudd sammen med nedgang i elevtall kan utgjøre så store kostnader at enkelte skoler vil måtte legge ned driften.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet er direkte besvart av Kunnskapsdepartementet. Likevel er det tatt noe hensyn til gjennomføringen av endringer i statstilskudd og skolepenger for skoler godkjent etter privatskolelova kapittel 6A med tanke på at endringene ikke er foreslått innført i midten av skoleåret, men 1. august 2023. Etter vår mening er det kort frist til endringene skal tre i kraft. Særlig med tanke på at eksisterende skoler trolig har satt opp budsjettet for året 2023.

Regelrådet ønsker også å nevne at det kan by på utfordringer dersom det er noen skoler som ikke følger skoleåret på samme måte som den offentlige fellesskolen. En annen utfordring kan være at elever har fått plass, og kanskje allerede har en forventning om hvor mye skolepenger som skal betales, for en lengre periode enn frem til august 2023.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særsilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Ifølge SSB var det 278 private grunnskoler i Norge i 2022. Antall elever som gikk på private grunnskoler var 30 054¹. Det gir et gjennomsnittlig elevtall på litt over 100 elever per privat grunnskole. Regelrådet antar ut fra dette at mange privatskoler regnes som små aktører.

Regelrådet mener derfor at forslaget i all hovedsak berører små aktører. Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er vurdert i høringsnotatet. Departementet burde vurdert betydningen av at det er mange små privatskoler i Norge og om dette har betydning for hvilke tiltak som bør iverksettes og hvordan.

¹ <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/elevvar-i-grunnskolen>

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår ikke av høringsnotatet at departementet har gjennomført tidlig involvering av berørt næringsliv. Tidlig involvering av dem som er berørt av tiltaket, vil bidra til at man i en tidlig utredningsfase får nyttige innspill som vil øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.

Regelrådet viser til at det i høringssvarene som er kommet til nå, er det flere som mener at den skjønsmessige vurderingen ved godkjenning av privatskoler er uklar med tanke på hvilke hensyn som skal tas. Det er i enkelte høringssvar blitt nevnt at næringspolitiske hensyn burde tas inn i presiseringen av hva som kan vektlegges for når det foreligger særskilte hensyn som kan tilsa at en privatskole får godkjenning, selv om lokale myndigheter er negative til etableringen. Dette er et poeng som etter vår vurdering burde vært omtalt i høringsnotatet.

4.3 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet kan ikke se at høringsnotatet sier noe om planlagt fremtidig evaluering av regelverket. Virkningene for næringslivet er etter rådets vurdering ikke tilstrekkelig utredet. Departementet har også skrevet i høringsnotatet at det er krevende å anslå hvordan utviklingen i antall elever i private skoler vil endre seg som følge av forslaget til lovendring når det gjelder økt innflytelse fra lokale folkevalgte. Endringene foreslått i denne høringen er også noen av en rekke endringer for privatskoler som allerede er innført eller skal utredes i nær fremtid. Vi viser til at departementet har skrevet at de vil utrede ytterligere forslag om lokale folkevalgtes innflytelse over fremtidig dimensjonering av private skoler som er i drift. Med tanke på usikkerheten rundt hvordan alle endringene vil påvirke næringslivet, vil Regelrådet anbefale at regelverket evalueres etter en viss tid.

4.4 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Departementet har vist til en rapport fra NTNU Samfunnsforskning fra 2021. Det er en fordel om det fulle navnet på rapporten, og helst en lenke til hvor den finnes, inkluderes i høringsnotatet slik at det blir enkelt å finne for de som leser notatet.

Regelrådet registrerer at det er vist til tall og fakta i pressemeldingen til høringen, men at ikke all denne informasjonen er inntatt i høringsnotatet. Det var heller ikke lenket til pressemeldingen på høringssiden. Det var tilfeldig at vi kom over pressemeldingen på departementets sider. Vår vurdering av utredningskvaliteten er basert på høringsdokumentene, ikke på annen informasjon, som for eksempel pressemeldingen.

Vi gjør oppmerksom på at det følger av utredningsinstruksen punkt 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring. Vi kan ikke se å ha mottatt informasjon om denne saken, og ber om at dere i fremtiden også setter Regelrådet som mottaker av høringer som berører næringslivet.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Begrunnelsen for valgt tiltak er i hovedsak et politisk ønske om å styrke den offentlige fellesskolen over hele landet og stoppe veksten i private skoler. Departementet har ikke utredet alternative tiltak og virkningene er i liten grad utredet eller tallfestet. Kostnadene vil i stor grad falle på de berørte privatskolene og elevene ved skolene. Næringslivet som er indirekte berørt, kan også bli negativt påvirket. Slike indirekte virkninger er ikke utredet. På denne bakgrunn mener Regelrådet at målene ikke kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.