



DET KONGELIGE
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 80

(2002–2003)

Om tillegg til Ot.prp. nr. 33 (2002–2003)
Om lov om frittstående skolar
(friskolelova)

Innhold

1	Innledning	5	5.3	Høringsinstansene	23
1.1	Hovedinnhold	5	5.4	Vurderinger og forslag fra departementet	23
1.2	Høringen	7			
Del I Nytt finansieringssystem for frittstående skoler			6	Andre forhold	25
		9	7	Overgangsordninger	26
2	Dagens finansieringssystem	11	7.1	Vurderinger og forslag fra departementet	26
2.1	Gjeldende rett	11			
2.2	Tilskuddsgrunnlaget	11	8	Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget	27
2.3	Modell for å beregne tilskuddet til de frittstående skolene	11	8.1	Økonomiske konsekvenser	27
2.4	Utbetalingen av tilskuddet	12	8.1.1	Økonomiske konsekvenser for de frittstående skolene	27
2.5	Forslag i Ot.prp.nr.33 (2002–2003) Om lov om frittstående skoler	12	8.1.2	Økonomiske konsekvenser for staten ..	27
2.6	Trekkordningen i inntektssystemet for elever i frittstående skoler	12	8.1.3	Økonomiske konsekvenser for kommunene	27
3	Finansieringen av frittstående skoler i Sverige	13	8.2	Administrative konsekvenser	28
4	Ny finansieringsmodell for de frittstående skolene	15	Del II Kontroll og tilsyn med bruk av tilskuddsmidler		
4.1	Bakgrunn – problemer med dagens finansieringssystem	15			29
4.2	Beskrivelse av nytt finansieringssystem og høringsforslaget fra departementet ..	16	9	Kontroll og tilsyn med bruk av tilskuddsmidler	31
4.2.1	Modell 1 Likebehandlingsmodellen	17	9.1	Gjeldende rett i privatskoleloven	31
4.2.2	Modell 2 Gjennomsnittskostnadsmodellen	17	9.2	Forslag til ny lov om frittstående skoler	31
4.2.3	Modell 3 Statlig utbetaling	17	9.3	Høringsforslaget fra departementet	31
4.3	Høringsinstansene	17	9.4	Høringsinstansene	31
4.3.1	Generelt	17	9.5	Vurderinger og forslag fra departementet	32
4.3.2	Kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag ..	18			
4.3.3	Valget mellom de tre modellene, herunder spørsmålet om kommunal eller statlig utbetaling	18	Del III Forslag til ny lovbestemmelse om innhenting av opplysninger		
4.4	Vurderinger og forslag fra departementet	19			33
4.4.1	Kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag ..	20	10	Nye lovbestemmelser om innhenting av opplysninger	35
4.4.2	Valg av modell, herunder spørsmålet om statlig kontra kommunal utbetaling	21	10.1	Gjeldende rett etter opplæringsloven ...	35
5	Skolepenger	23	10.2	Gjeldende rett etter privatskoleloven ...	35
5.1	Gjeldende rett	23	10.3	Forslag til ny lov om frittstående skoler	35
5.2	Forslag i Ot.prp.nr.33 (2002–2003) Om lov om frittstående skoler	23	10.4	Høringsforslaget fra departementet	35
			10.5	Høringsinstansene	35
			10.6	Vurderinger og forslag fra departementet	36
			10.6.1	Om hva slags individdata departementet ønsker hjemmel for å samle inn og behovet for slike data	36

10.6.2	Om retningslinjer for hvordan dataene skal samles inn, oppbevares, brukes og slettes	37	11.1	Merknader til forslaget til friskoleloven	39
10.6.3	Konklusjon	37	11.2	Merknader til de enkelte bestemmelsene i opplæringslova og privatskulelova	43
11	Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget	39		Forslag til lov om frittstående skolar (friskolelova)	45



DET KONGELIGE
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 80

(2002–2003)

Om tillegg til Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova)

*Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 25. april 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Hovedinnhold

Denne proposisjonen inneholder forslag til nye bestemmelser i den foreslåtte friskoleloven, jf. Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar, samt i privatskoleloven og opplæringsloven. Forslaget består av tre deler: Del I, om nytt finansierings-system for frittstående skoler, vil erstatte kap. 6 i den foreslåtte lov om frittstående skoler, jf. Ot.prp. nr. 33 (2002–2003).

Del II, om kontroll og tilsyn med bruk av tilskuddsmidler, inneholder forslag til endringer i den foreslåtte lov om frittstående skoler kapittel 1, 2, 6 og 7.

Del III, om forslag til nye lovbestemmelser om innhenting av opplysninger, inneholder forslag til endringer i opplæringsloven § 14–1 fjerde ledd, i gjeldende privatskolelov § 29 og i den foreslåtte lov om frittstående skoler § 7–2.

I forslag til ny lovtekst er forslaget til lov om frittstående skoler tatt inn i sin helhet. Tillegg og endringer i lovteksten i forhold til det opprinnelige forslaget jf. Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) er markert med kursiv.

I denne proposisjonen vil alle skoler som er godkjent etter privatskoleloven og som vil bli god-

kjent etter lov om frittstående skoler bli omtalt som frittstående skoler eller friskoler.

Det vises til Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar. Proposisjonen ble fremmet for Stortinget 20. desember 2002. I Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar foreslås det å utvide formålkravet for godkjenning av skolene slik at skoler som fyller krav til innhold og kvalitet kan bli godkjent selv om de ikke ville ha fylt kravene i dagens privatskolelov om å representere et pedagogisk eller livsynsmessig alternativ. Denne endringen i godkjenningskriteriene antas å føre til at det blir etablert flere frittstående skoler enn i dag. En økning i antall frittstående skoler vil gjøre det problematisk å opprettholde to svært ulike finansieringssystemer for kommunale og frittstående skoler.

Lovforslaget i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar inneholder kun endringer i forhold til grunnskolen. Endringen i finansieringssystemet som foreslås i denne proposisjonen, gjelder derfor kun for grunnskolen.

Departementet sendte et høringsbrev på høring 18. desember 2002. Høringsbrevet inneholdt en beskrivelse og forslag til endringer i de tre delene nevnt over. Denne proposisjonen inneholder depar-

tementets forslag og vurderinger på bakgrunn av høringsbrevet og høringsinstansenes syn på dette.

Del I Nytt finansieringssystem for frittstående skoler.

Dagens finansieringssystem for de frittstående skolene er basert på andre prinsipper enn finansieringen av kommunale grunnskoler. Dette innebærer at kommunale og frittstående skoler som ligger i samme område og som ellers fremstår som nokså like, kan ha ulike økonomiske rammer, når man ser offentlige tilskudd og foreldrebetaling under ett. Dette oppfattes som urettferdig for de skolene som kommer dårligst ut. Skillet mellom finansieringssystemene kan også i særlige tilfeller gjøre det lønnsomt for den enkelte kommune å virke til at frittstående skoler blir etablert på bekostning av kommunale skoler uten at det foreligger andre gode grunner for det. Dette og andre forhold kan føre til en unødig dyr skolestruktur. Regjeringens forslag til ny friskolelov, jf. Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar, åpner for godkjenning av andre skoler enn skoler som utgjør et pedagogisk eller livssynsmessig alternativ, forutsatt at de tilfredsstillende krav til innhold og kvalitet. Dette vil trolig gradvis føre til en økning i antallet frittstående skoler. Svakheter ved dagens forskjeller i finansieringssystemet mellom offentlige og frittstående skoler vil dermed kunne bli synliggjort på en annen måte enn før.

Departementet mener at finansieringssystemet må endres i retning av en større grad av *prinsipiell likebehandling* mellom offentlige og frittstående skoler. Departementet foreslår derfor at tilskuddsgrunnlaget for de frittstående skolene endres, og at det baseres på kostnadene i den kommunen der den frittstående skolen ligger. Tilskuddsmodellen foreslås utformet slik at kostnadsforskjeller mellom kommunene som skyldes forskjeller i skolestruktur i hovedsak, ikke vil slå inn i tilskuddet til de frittstående skolene. Det vil bidra til at de økonomiske vilkårene for offentlige og frittstående skoler av om lag samme størrelse vil være nokså like, når man ser offentlige midler og foreldrebetalingen under ett. Dette bidrar også til å sikre at små frittstående skoler vil få et høyere tilskudd per elev enn store skoler, slik det også er i dag.

Frittstående skoler har i henhold til dagens regelverk mulighet til å kreve brukerbetaling. Summen av tilskudd og foreldrebetaling kan ikke overstige driftsutgiftene i tilsvarende offentlige skoler, regnet med utgangspunkt i nasjonale gjennomsnittstall. Dette prinsippet er videreført i forslag til ny lov, men referansegrunnlaget er foreslått endret

til tilsvarende offentlige skoler i samme kommune, slik at det er tilpasset forslaget til omlegging av finansieringssystemet.

Departementet legger til grunn at en omlegging til et kommunalt tilskuddsgrunnlag ikke skal medføre en reduksjon i tilskuddsnivået til skolene samlet sett. En eventuell innsparing som følge av omleggingen vil bli brukt til å styrke skolenes økonomi, jf. Sem-erklæringen. Forslaget vil imidlertid føre til en omfordeling av ressurser mellom skolene, hvor noen skoler vil tape på omleggingen, mens andre skoler vil tjene på den. Departementet foreslår derfor at det etableres overgangsordninger for de eksisterende frittstående skolene som sikrer skolene en gradvis overgang til et tilskudd basert på et nytt tilskuddsgrunnlag. Nye skoler vil få tilskudd basert på det nye tilskuddsgrunnlaget så snart lovbestemmelsene om tilskudd trer i kraft.

Departementet viser ellers til at Regjeringen ønsker å forbedre det økonomiske grunnlaget for friskolene. I Sem-erklæringen uttrykte samarbeidspartiene følgende: «Samarbeidsregjeringen vil innføre et eget tilskudd for kapitalkostnader, og vurdere en økning av driftstilskuddet. Hensikten er å sikre et bedre økonomisk grunnlag for foreldres/elevers valgmuligheter.» Departementet vil vurdere innføringen av tilskudd for kapitalkostnader og en økning av tilskuddsprosenten i forbindelse med de årlige statsbudsjett. Dette vil kunne bidra til en økt grad av finansiell likebehandling av offentlige og frittstående skoler. Omtalen i denne proposisjonen er imidlertid basert på en videreføring av dagens ordning, hvor de frittstående skolene får 85 pst. av tilskuddsgrunnlaget.

Del II Kontroll og tilsyn med bruk av tilskuddsmidler

Etter departementets vurdering er det ønskelig at forslaget til ny lov om frittstående skoler gir større mulighet for kontroll og tilsyn med bruk av tilskuddsmidler enn opprinnelig foreslått i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar. Del II foreslår endringer i lovforslaget som presiserer forbudet mot å bruke offentlige tilskudd og elevpenger på en måte som ikke fullt ut kommer elevene til gode og presiserer departementets muligheter til å kunne kontrollere dette.

Del III Forslag til ny lovbestemmelse om innhenting av opplysninger

Etter opplæringsloven § 14–1 har departementet hjemmel til å gi forskrifter om statlig tilsyn og kontroll.

For å fremskaffe den nødvendige informasjon for kvalitetsvurdering må elevene kunne pålegges å delta i prøver, brukerundersøkelser og lignende. Skolene må kunne pålegges å rapportere data, også på individnivå. Opplysninger om læringsresultater på individnivå er en forutsetning for å kunne beregne sentrale kvalitetsindikatorer for skole og skoleeier. Data på individnivå vil også bli anvendt i forskning og derved bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for å iverksette tiltak lokalt og nasjonalt. Departementet presiserer at behandling av personopplysninger er regulert av personopplysningsloven, som blant annet sørger for at elevenes anonymitet er sikret.

I høringsbrevet uttalte departementet at det vil være ønskelig å kunne sammenligne frittstående skoler både med hverandre og med offentlige skoler, når det gjelder skolenes ressurser, miljø og resultater. Det er derfor viktig å kunne innhente de samme opplysninger fra frittstående skoler og skoleeiere som fra offentlige skoler og offentlige skoleeiere. Høringsforslaget om rapportering og evaluering innebærer derfor lovendringer med likelydende ordlyd i opplæringsloven, privatskoleloven og i forslaget til ny lov om frittstående skoler.

Fordi det kan reises tvil om rekkevidden til forskriftshjemmelen i opplæringsloven § 14–1 fjerde ledd, foreslår departementet en endring i denne bestemmelsen. Departementet mener at det i framti-

den bør være like rapporteringskrav for offentlige og frittstående skoler som får statstilskudd og foreslår derfor en likelydende bestemmelse i forslaget til ny lov om frittstående skoler.

1.2 Høringen

Høringsnotatet med forslag om nytt finansierings-system for de frittstående skolene, bestemmelser om kontroll og tilsyn med bruk av tilskudd og bestemmelse om innhenting av opplysninger ble sendt på høring 18. desember 2002. Fristen for å sende inn høringsuttalelser var 3. mars 2003. Departementet har mottatt 88 høringsuttalelser. Det kom inn uttalelser fra blant andre privatskoleorganisasjonene, 43 kommuner, 7 fylkeskommuner og ulike organisasjoner.

De fleste høringsinstansene konsentrerer høringen rundt de tre foreslåtte finansieringsmodellene i del I av høringsbrevet, og det er få som kommenterer de andre momentene i høringen. Høringsinstansene er delt i synet på hvilken av de tre finansieringsmodellene som er best egnet som grunnlag for finansieringen av frittstående skoler. Friskoleorganisasjonene ønsker ikke noen av modellene og foretrekker dagens finansieringssystem framfor disse. Dette vil bli nærmere omtalt i kapittel 4.

Del I
Nytt finansieringssystem for frittstående skoler

2 Dagens finansieringssystem

2.1 Gjeldende rett

De frittstående skolene som er godkjent som støtteberettiget, får tilskudd etter reglene i privatskoleloven § 26 om godkjenning og tilskudd. De private grunnskolene med paralleller i det offentlige får tilskudd etter tilskudsregel 7. Etter privatskoleloven § 26 skal de frittstående grunnskolene få tilskudd av staten med 85 pst. av driftsutgifter til godkjent undervisning som går inn under opplæringsloven. Beregningsgrunnlaget for tilskuddet til de frittstående grunnskolene etter tilskudsregel 7 (tilskudd til grunnskoler i Norge) baseres som hovedregel på gjennomsnittskostnader for offentlige grunnskoler i hele landet. Tilskuddet blir beregnet på grunnlag av en normalsats per elev i barnetrinnet og i ungdomstrinnet. Tilskuddet betales direkte fra staten til skolene som en stykkpris per elev.

2.2 Tilskuddsgrunnlaget

Som grunnlag for beregning av satser til private grunnskoler benyttes korrigerte brutto driftsutgifter til skolesektoren per kommune fratrukket skyss, avskrivninger og salgsinntekter. Kapitalkostnader inngår dermed ikke i tilskuddsgrunnlaget. Kilden for driftsutgiftene er kommunenes regnskapstall som rapporteres i KOSTRA. Grunnlaget er videre korrigert for utgifter som er rapportert i KOSTRA, men som ikke skal inngå i grunnlaget for beregningen av tilskudd. Dette er utgifter til spesialundervisning og utgifter som tilsvare det øremerkede tilskuddet til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen.

Tilskuddsgrunnlaget er basert på et landsgjennomsnitt av de nevnte korrigerte brutto driftsutgiftene. De frittstående grunnskolene får satser per elev som tilsvare 85 pst. av tilskuddsgrunnlaget. De frittstående skolene får ikke tilskudd til dekning av kapitalkostnader.

Satsene for tilskudd til frittstående skoler skal i henhold til privatskoleloven gjenspeile en gitt andel av utgiftene i den offentlige skolen. For budsjettåret 2003 er tilskuddssatsen beregnet på grunnlag av kommunale regnskapstall fra KOSTRA for 2001. Regnskapstallene for 2001 er så justert for faktisk

pris- og lønnsvekst fra 2001 til 2002, samt for forventet pris- og lønnsvekst fra 2002 til 2003. I justeringen av tilskuddet er 70 pst. justert i forhold til lønnsveksten og 30 pst. i forhold til prisveksten.

2.3 Modell for å beregne tilskuddet til de frittstående skolene

Modellen for beregning av tilskuddet til de frittstående skolene tar utgangspunkt i en statistisk beregnet sammenheng mellom en skoles totale kostnader og antallet elever ved skolen for de offentlige grunnskolene. Beregningsmodellen tar hensyn til at det er en stordriftsfordel forbundet med å drive skole slik at den løpende kostnaden per elev blir lavere med voksende elevtall. Når elevtallet har nådd en viss størrelse avtar stordriftsfordelen igjen langsomt. Faktorene er fastsatt på grunnlag av undersøkelser av kostnadene i den offentlige skolen.

I beregningsmodellen er det tatt utgangspunkt i den gjennomsnittlige skolestørrelsen for alle skolene i hver enkelt kommune. På den måten vil hver enkelt kommune representere en bestemt skolestørrelse. Grunnlaget for tilskuddssatsen til de minste skolene tar utgangspunkt i gjennomsnittlige korrigerte brutto driftsutgifter for de 20 kommunene med de minste gjennomsnittsskolene. Tilsvarende er satsen for de største skolene beregnet med utgangspunkt i de samme kostnadene for de 20 kommunene med de største gjennomsnittsskolene. Grunnlaget for satsen for de middels store skolene tar utgangspunkt i de samme utgiftene for 20 kommuner med middels store gjennomsnittskostnader. Denne modellen gir 3 punkter som danner grunnlag for å beregne tilskudd til de frittstående skolene, altså 3 ulike satser avhengig av den beregnede skolestørrelsen. Maksimalsatsen per elev er lik gjennomsnittskostnaden per elev i en offentlig skole med 40 elever.

I modellen beregnes tilskuddet til den enkelte skole med utgangspunkt i tre ulike satser knyttet til skolestørrelse. De minste skolene (opp til 40 elever) får den høyeste satsen per elev, de middels store skolene (41–200 elever) får en lavere sats og de største skolene (over 200 elever) får en tredje sats, som er høyere enn satsen for de middels store sko-

lene, men lavere enn satsen for de minste skolene. En stor skole med 350 elever vil få en sats tilsvarende små skoler for de 40 første elevene, en sats tilsvarende middels store skoler fra 41–200 elever og for de 150 siste elevene ut fra satsen for de største skolene. I satsene til grunnskolen skilles det mellom satser for barnetrinn og ungdomstrinn.

2.4 Utbetalingen av tilskuddet

Staten utbetaler tilskuddet direkte til de frittstående skolene.

Departementet fastsetter statstilskuddet til de frittstående grunnskolene på grunnlag av elevtall ved skolene per 1. oktober og 1. april hvert år. I tilskuddssammenheng regnes skoleåret fra juli til juni.

Statstilskuddet blir utregnet ved at tilskuddssatsene for høsten 2002 multipliseres med elevtallet per 1. oktober 2002, og tilskuddssatsene for våren 2003 blir multiplisert med elevtall per 1. april 2003. Tilskuddssatsene for 2003 er basert på regnskaps-tall fra 2001 og så pris- og lønnsjustert som nevnt under kap. 2.2.

Tilskuddet blir utbetalt gjennom månedlige å kontosummer. Utbetaling av tilskudd skal skje a konto innen den 10. i hver måned. Til grunn for utbetalingene for våren ligger prognosen over elevtall per 1. april 2003. Oppgjøret for skoleåret 2002/03 kommer i juni 2003. Eventuelt for mye utbetalt tilskudd skal betales tilbake til departementet.

2.5 Forslag i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar

I Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar er privatskolelovens tilskudsregler i hoved-

sak foreslått videreført, med unntak av at tilskudsregel 1–3 foreslås avvirket. Det er varslet at departementet vurderer endringer i finansieringssystemet for frittstående grunnskoler.

2.6 Trekkordningen i inntekts-systemet for elever i frittstående skoler

I rammeoverføringene til kommunesektoren tas det hensyn til antallet elever i frittstående (og statlige) skoler gjennom en korreksjonsordning. Kommuner og fylkeskommuner som har flere elever i frittstående skoler enn gjennomsnittet, får isolert sett redusert overføring, mens kommuner med færre elever får en tilsvarende økning i overføringen. Midlene som trekkes fra de kommunene som har elever i frittstående skoler, blir trukket etter årlige fastsatte satser. Trekksatsen for kommunene er lavere enn tilskuddssatsen for de frittstående skolene. Dette er fordi det på kort sikt kan være vanskelig for kommunene å redusere skoleutgiftene i takt med fallende elevtall på grunn av etableringer av frittstående skoler. Satsene har vært uendret siden 1994. Regjeringen har foreslått at trekksatsene økes fra 2003, men at økningen skjer gradvis. Trekksatsene vil fortsatt ligge under gjennomsnittskostnaden per elev på landsbasis.

Endringen i totalt elevtall i frittstående skoler fra ett år til et annet påvirker det totale overføringsnivået til kommunene. Endringen av den samlede kommunerammen tilsvarende per elev de gjennomsnittlige kostnadene i tilsvarende offentlig skole i henhold til KOSTRA-tall.

3 Finansieringen av frittstående skoler i Sverige

Sverige har på 1990-tallet foretatt endringer som blant annet har gjort det mulig å få godkjenning til å drive en frittstående grunnskole uten å tilfredsstille formålskrav. I 1992 ble reglene for godkjenning og finansiering av frittstående skoler i Sverige endret og kommunene fikk ansvar for å finansiere disse skolene. Samtidig ble det innført en ordning med fritt skolevalg. Siden 1. juli 1997 utgjør tilskuddet til frittstående skoler 100 pst. av tilskuddet til de offentlige skolene. Prinsippet for tilskuddet til de frittstående skolene er at elevene skal ha rett til en likeverdig opplæring uansett hvor den gis. Målsettingen med endringen i Sverige har vært å gi like økonomiske vilkår til frittstående og offentlige skoler. Endringen i Sverige har ført til en økning i antall elever i frittstående skoler. I høringsnotatet om endringer i finansieringssystemet for frittstående grunnskoler ble følgende sagt om den svenske modellen:

Godkjenning av frittstående grunnskoler

Skolverket skal som hovedregel godkjenne skoler med rett til tilskudd. Godkjenning med rett til tilskudd skal likevel ikke gis dersom skolens virksomhet innebærer «påtagelige» negative konsekvenser for skolevesenet i den kommunen der skolen ligger, eller dersom skolen tar skolepenger. Skolverket har gitt følgende eksempler på hva som kan være «påtagelige» negative konsekvenser:

- etableringen av en frittstående skole fører til at en grendeskole må legges ned, dersom dette igjen fører til at avstanden til nærmeste offentlige skole øker betraktelig for enkelte elever
- etableringen av en frittstående skole vil medføre betydelige kostnadsøkninger for kommunen på lang sikt, eksempelvis på grunn av lav kapasitetsutnyttelse. Dette kan for eksempel skje der kommunen har besluttet å legge ned en grendeskole og private søker om tilskudd til å drive den samme skolen videre.

Det skal som hovedregel ikke være mindre enn 20 elever i skolen. Det er ikke tillatt med spesielle opptakskriterier som for eksempel karakterer. De frittstående skolene kan heller ikke ta foreldrebetaling.

Det er få klager rundt godkjenningen av frittstående

skoler. På kort sikt kan etableringen av frittstående skoler medføre at kommunen må gjøre noen tilpasninger, men på lang sikt samarbeider ofte kommunene og de frittstående skolene om å gi et opplæringstilbud for alle elevene i kommunen. I 2001 søkte 422 frittstående skoler om godkjenning i Sverige og bare 10 skoler fikk avslag i søknaden om etablering. Det er imidlertid kun 60 pst. av de som fikk godkjenning som starter opp. Dersom skolene ikke starter opp i løpet av ett år etter at godkjenningen er gitt, må de søke om ny godkjenning. I underkant av fem pst. av elevene i grunnskolen går i frittstående grunnskoler.

Finansiering av frittstående grunnskoler

De samlede inntektsrammer til kommunene i Sverige bestemmes, på samme måte som i Norge av rammetilskudd fra staten og kommunesektorens skatteinntekter. Kommunene i Sverige har imidlertid en større beskatningsfrihet enn i Norge. Bevilgninger til skolesektoren gis i statens rammebevilgning til den enkelte kommune, beregnet etter objektive kriterier. Det er ingen kriterier i rammeoverføringen til kommunene som fanger opp antall elever i friskoler eller antall friskoler.

I Sverige er det kommunene som utbetaler tilskuddet til friskolene. Størrelsen på dette tilskuddet bestemmes av skolens oppgaver og ansvar og elevenes behov, på samme måte som kommunen fordeler ressurser til de kommunale grunnskolene. Et grunnleggende prinsipp er likebehandling. Kommunene skal følge de samme prinsippene for tildeling av midler til de frittstående skolene som de gjør for de kommunale skolene. Denne ordningen har eksistert siden høsten 1997. Før dette var tilskuddet til de frittstående skolene basert på gjennomsnittskostnaden for de kommunale skolene i kommunen.

Den frittstående skolen skal behandles på samme måte som de kommunale skolene også når det gjelder tilskudd til kapitalkostnader. Friskolene får derfor et «lokalbidrag» (tilskudd for kapitalkostnader) der utgangspunktet er kommunens finansiering av kapitalkostnader til de kommunale skolene.

De frittstående skolene har klageadgang også for utmålingen av tilskuddet. Klageinstans er Skol-

verket. Det er svært få klager om dette fra de frittstående skolene.

Omfanget av frittstående grunnskoler

Antall friskoler i Sverige har økt gjennom hele 1990-tallet. I 1993 var det 170 friskoler. I 1997 var antallet skoler økt til 300. I 2001 hadde antallet økt

til 475. I perioden 1993–2001 gikk antallet kommunale skoler ned fra 4 650 til 4 584.

Andelen elever i frittstående skoler i 1990 var 0,9 pst. I 2001 hadde denne andelen økt til 4,8 pst. Veksten fra 2000 til 2001 var større enn den årlige veksten på hele 1990-tallet. I 2001 gikk det 1 006 200 elever i kommunale grunnskoler og 51 100 elever i frittstående grunnskoler.

4 Ny finansieringsmodell for de frittstående skolene

4.1 Bakgrunn – problemer med dagens finansieringssystem

Systemene for finansiering av frittstående skoler og kommunale skoler er ulike. Kommunale skoler er finansiert av kommunen innenfor rammen av kommunenes frie inntekter, dvs. skatteinntekter og rammetilskudd, mens frittstående skoler er finansiert gjennom et tilskudd per elev utbetalt direkte fra staten. Tilskuddet er imidlertid ikke fullfinansierende, og skolen har adgang til å ta foreldrebetaling. Adgangen til å ta foreldrebetaling er begrenset av at summen av statstilskudd og foreldrebetaling ikke skal overstige kostnadsnivået i tilsvarende offentlig skole, regnet på landsbasis.

Statstilskuddet til de frittstående grunnskolene er forankret i privatskoleloven hvor prinsippene for tilskuddet er beskrevet. Som nevnt under kap. 2.2, tas det ved beregningen av tilskuddet utgangspunkt i nasjonale gjennomsnittskostnader i offentlig skole. Tilskuddet per elev er forskjellig avhengig av hvor mange elever den frittstående skolen har, og tar dermed høyde for at små skoler med lav klasseoppfylling generelt er dyrere å drive enn større skoler.

Dagens finansieringssystem for frittstående skoler har både styrker og svakheter når man vurderer det ut fra ulike vurderingskriterier. Blant de viktigste vurderingskriteriene er at finansieringssystemet underbygger formålet med privatskoleloven og med forslaget til ny friskolelov, nemlig at det bidrar til å gi grunnlag for etablering og drift av friskoler. Finansieringssystemet bør videre, så langt det er mulig, gi forutsigbarhet for skolene, og det bør ikke føre til en unødig dyr skolestruktur. Etter departementets oppfatning er det også viktig at finansieringssystemet ikke bør gi vesentlig forskjellige økonomiske vilkår for frittstående og offentlige skoler, og for øvrig ikke bidra til forskjeller som kan stimulere til beslutninger som er uheldige sett fra et samfunnsmessig synspunkt. Det siste kan blant annet være tilfelle dersom finansieringssystemet ikke gir kommunene tilstrekkelige insentiver og muligheter til å ta ansvar for skolestrukturen i kommunen, for eksempel dersom det er økonomisk fordelaktig for kommunen å «privatisere» en offentlig skole.

En styrke ved dagens finansieringssystem er at det gir en høy grad av forutsigbarhet og stabilitet i rammevilkårene for de frittstående skolene. Et tilskudd basert på landsgjennomsnittet for kostnader i offentlig skole hindrer at det oppstår store forskjeller i tilskudd til frittstående skoler av samme slag i ulike deler av landet, og det gir en viss trygghet for at det ikke skjer store endringer i tilskuddsgrunnlaget og dermed tilskuddet fra et år til et annet. At det ikke skjer store endringer i tilskuddsgrunnlaget fra år til år gir de frittstående skolene en forutsigbarhet omkring sine inntekter, noe som også bidrar til etablering av frittstående skoler.

På den annen side har dagens finansieringsmodell klare svakheter. Svakheterne i dagens finansieringsmodell skyldes i stor grad at systemene for finansieringen av frittstående og kommunale skoler er ulike. Dette innebærer at en kommunal og en frittstående grunnskole som ligger på samme sted og har likt elevtall vil kunne ha forskjellige økonomiske rammer. I høringsnotatet argumenterte departementet med at forskjellene i økonomiske rammer i hovedsak skyldes tre ulike faktorer:

«For det første er tilskuddsgrunnlaget for frittstående skoler basert på et nasjonalt gjennomsnitt av kostnadene i kommunale skoler, ikke kostnadene i den kommunen der den frittstående skolen faktisk er lokalisert. Dette innebærer at i kommuner med høyt utgiftsbehov for skole, god økonomi og/eller vilje til å prioritere skole, vil den kommunale skolen ha bedre økonomiske vilkår enn den frittstående skolen. I kommuner med lavt beregnet utgiftsbehov, trang økonomi og/eller liten vilje til å prioritere skole, kan det tenkes tilfeller hvor den frittstående skolen vil kunne ha bedre vilkår enn den kommunale.

For det andre mottar frittstående skoler kun 85 pst. av tilskuddsgrunnlaget i statstilskudd, og de mottar heller ikke tilskudd til dekning av kapitalkostnader. Som nevnt i kapittel 1, legger departementet opp til at spørsmålet om en eventuell økning av tilskuddsprosenten og innføring av tilskudd til kapitalkostnader vil bli tatt opp i forbindelse med de årlige statsbudsjett.

For det tredje kompenserer statstilskuddet til frittstående skoler smådriftsulempen gjennom at tilskuddet er differensiert etter faktisk skolestørrelse (riktig nok med en nedre gren-

se), mens rammefinansieringssystemet kompenserer smådriftsulemper bare så lenge disse følger av bosettingsstrukturen (normert skolestruktur). Dette innebærer også at det kan være økonomisk mulig å videreføre en liten skole i privat regi, som kommunen selv ikke finner det økonomisk forsvarlig å drive videre. Dette kan føre til en dyr og ineffektiv skolestruktur. Geografiske forhold og bosettingsmønster tilsier at det kan være nødvendig med små skoler i deler av landet, men tilskuddssystemet bør ikke i seg selv stimulere til opprettelse og videreføring av svært små skoler.»

Forskjellene i økonomiske rammevilkår mellom frittstående og kommunale skoler i samme kommune oppleves som urimelige og urettferdige for de som kommer dårligst ut. Ser man kun på offentlige (kommunale eller statlige) midler, vil det i praksis i de aller fleste tilfeller være den frittstående skolen som har de dårligste økonomiske rammevilkårene, fordi den kun mottar 85 pst. av driftsutgiftene i offentlige skoler av tilsvarende størrelse på landsbasis, og fordi den heller ikke mottar tilskudd til kapitalkostnader. Ser man på summen av offentlige midler og foreldrebetaling kan en frittstående skole komme best ut i noen tilfeller, og den kommunale skolen komme best ut i andre, selv om fraværet av et tilskudd til kapitalkostnader for frittstående skoler gjør at det som oftest vil være den kommunale skolen som kommer best ut. Dette innebærer at kommunale og frittstående skoler i samme kommune kan ha ulike økonomiske vilkår.

Forskjellene innebærer, som nevnt i høringsnotatet, også at det i noen tilfeller kan være økonomisk gunstig for private å opprette en frittstående skole der det tidligere var en kommunal skole, noe som reduserer kommunenes muligheter til å foreta endringer i skolestrukturen.

I høringsnotatet har departementet videre pekt på at dagens finansieringssystem ikke virker helt nøytralt overfor kommunene med hensyn til eierskap. Det er ikke likegyldig for en kommunes samlede inntekter og kostnader om elever går i kommunale eller frittstående skoler. Departementet pekte i høringsnotatet blant annet på:

«.....at det kan tenkes situasjoner hvor noen kommuner ville kunne få mer i statlig finansiering ved at elevene går i en frittstående skole framfor i en kommunal. Dette skyldes at kommunen gjennom korreksjonsordningen i inntektssystemet vil trekkes et mindre beløp i rammetilskudd per elev enn hva den frittstående skolen mottar i statstilskudd per elev. For den enkelte kommune kan det derfor i ytterste fall være lønnsomt å virke til at frittstående skoler blir etablert på bekostning av kommunale sko-

ler uten at det foreligger andre gode grunner for dette, selv om andre forhold normalt vil motvirke dette, ikke minst retten til å gå på en kommunal skole, jf. opplæringsloven § 2–1. Kommunene kan i et slikt tilfelle ikke lastes for å tilpasse seg de rammevilkårene de er gitt. En slik effekt kan også bidra til å skape en unødig dyr skolestruktur fordi det for den enkelte kommune kan være mer lønnsomt å bidra til opprettelse av en frittstående skole framfor å gjøre andre endringer i skolestrukturen.»

En slik effekt vil ikke gjelde for alle kommuner. Andre kommuner vil kunne bli trukket mer enn deres reelle innsparing gjennom korreksjonsordningen fordi trekket er basert på gjennomsnittskostnader, mens enkelte kommuner har et lavere beregnet utgiftsbehov og dermed får et lavt tilskudd. I tillegg vil den marginale innsparingen kunne være lavere enn gjennomsnittskostnaden i kommunen.

En annen ulempe med dagens finansieringsmodell er at den ikke stimulerer til kontakt mellom kommunene, som har ansvaret for å sikre at alle barn får et grunnskoletilbud, og de frittstående skolene. Dette svekker mulighetene for samarbeid og læring mellom offentlige og frittstående skoler, og det svekker mulighetene for en god tilpasning av den samlede skolestrukturen i disse kommunene.

Regjeringens forslag til ny friskolelov, jf. Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar, åpner for godkjenning av andre skoler enn skoler som utgjør et pedagogisk eller livssynsmessig alternativ, forutsatt at de tilfredsstillt krav til innhold og kvalitet. Samtidig er det foreslått innført en rett til godkjenning med tilskudd for frittstående skoler som fyller kravene. En utvidelse av formålskravet for godkjenning vil innebære at de frittstående skolens rolle i det samlede skolesystemet utvides, fra å være et tilbud for foreldre som ønsker et klart pedagogisk eller livssynsbasert alternativ til å være et potensielt tilbud for alle foreldregrupper. Dette vil trolig også gradvis føre til en økning i antallet frittstående skoler. Hensynet til likebehandling av offentlige og frittstående skoler blir derfor viktigere enn tidligere, fordi svakhetene ved dagens forskjell i finansieringssystemet mellom offentlige og frittstående skoler vil kunne bli synliggjort på en annen måte enn før.

4.2 Beskrivelse av nytt finansieringssystem og høringsforslaget fra departementet

I høringsbrevet foreslo departementet å endre finansieringssystemet for de frittstående skolene fra

et statlig tilskudd basert på en gjennomsnittskostnad for hele landet til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag og en kommunal eller fortsatt statlig utbetaling av tilskuddet. Et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag innebærer at tilskuddet til de frittstående skolene skal baseres på kostnadene i offentlig skole i den kommunen der den frittstående skolen ligger, og ikke kostnadene i offentlig skole på landsbasis. I høringsbrevet ble det skissert følgende tre alternative finansieringsmodeller:

4.2.1 Modell 1 Likebehandlingsmodellen

Denne modellen innebærer at de frittstående skolene får tilskudd fra kommunene etter de samme prinsippene som den enkelte kommune følger for tildeling til egne skoler. Kommunene er i denne modellen pliktige til å likebehandle kommunale og frittstående skoler. Dette medfører at kommunen skal se på den frittstående skolens oppgaver/ansvar og elevenes behov ved tildeling av ressurser.

4.2.2 Modell 2 Gjennomsnittskostnadsmodellen

Med en slik modell vil kommunen være forpliktet til å tildele den frittstående skolen en fast sum per elev som er lik gjennomsnittskostnaden for elevene i kommunen, dvs. at alle elevene i frittstående skoler får dette tilskuddet uavhengig av elevsammensetningen og størrelsen på den frittstående skolen.

4.2.3 Modell 3 Statlig utbetaling

Et alternativ til modell 1 og 2 er at tilskuddet til en frittstående skole baseres på kostnadene i offentlig skole i den kommunen som skolen ligger (kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag), men at *staten* betaler ut tilskuddet direkte til den frittstående skolen. Tilskuddet til skolen kan basere seg på gjennomsnittskostnaden i den kommunen skolen ligger eller på en tildeling hvor tilskuddet er differensiert etter størrelsen på skolen.

Alle de tre modellene innebærer en endring fra et nasjonalt tilskuddsgrunnlag til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag. Modell 1 og 2 innebærer også at kommunen skal stå for utbetalingen av tilskuddet til de frittstående skolene, mens modell 3 innebærer statlig utbetaling. Modell 1 går lengst i retning av likebehandling av kommunale og frittstående skoler i og med at skolene skal gis de samme betingelsene som kommunale skoler ved beregningen av tilskuddet. Dersom tilskuddsgrunnlaget i modell 3 baserer seg på gjennomsnittskostnaden i

kommunen, er i all hovedsak forskjellen mellom modell 2 og 3 at utbetalingen av tilskuddet skjer fra kommunen i modell 2 og fra staten i modell 3.

Hvis kommunen skal betale ut tilskudd, må tilskuddet være relatert til kommunenes inntekter og utgifter, hvis ikke blir kommunene bare et betalingsmellomledd mellom stat og skole. Et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag er derfor en nødvendig forutsetning for kommunal utbetaling.

Departementet oppsummerte i høringsnotatet med at det ville foreslå en overgang til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag.

En omlegging til et kommunalt tilskuddsgrunnlag kan skje selv om staten skulle beholde ansvaret for å utbetale tilskuddet. I høringsnotatet har departementet ikke tatt stilling til om det er ønskelig med en overgang til kommunal utbetaling, men bedt om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

4.3 Høringsinstansene

4.3.1 Generelt

Privatskoleorganisasjonene uttrykker stor skepsis til forslagene til omlegging av friskolefinansieringen. De ønsker en offentlig utredning (NOU) av finansieringen av skolen i form av et offentlig utvalg, og at ingen endring av friskolefinansieringen iverksettes inntil en slik utredning er behandlet i Stortinget. Sammen med *Montessoriforbundet* mener *Norske Privatskolars Landsforbund* og *Steinerskoleforbundet* også at saken bør utsettes til forslaget til ny friskolelov er vedtatt.

Utdanningsforbundet mener at både offentlige skoler og frittstående skoler godkjent etter dagens privatskolelov må få finansiering som bygger på en statlig bestemt minstestandard for lærerressurser til den enkelte skole. Forbundet kan derfor ikke anbefale noen av de foreslåtte finansieringsmodellene. *Utdanningsgruppene* *hovedorganisasjon* vil heller ikke anbefale noen av de foreslåtte modellene. Utdanningsforbundet mener i likhet med flere av friskoleorganisasjonene at saken bør utsettes inntil forslaget til ny friskolelov er behandlet i Stortinget.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon mener det kan være ønskelig med en omlegging av finansieringssystemet for frittstående grunnskoler etter at den nye friskoleloven trer i kraft. De mener likevel det er vanskelig å ta stilling til et nytt finansieringssystem når høringsbrevet ikke følger opp Sem-erklæringens formuleringer om størrelsen på driftstilskuddet og evt. innføringen av et kapitaltilskudd for frittstående skoler.

Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) understreker at det er en offentlig oppgave å drive grunnskoler i Norge, slik at NFU generelt ikke er tilfreds med en tilrettelegging for frittstående skoler.

YS påpeker at grunnopplæringen i Norge både er en rettighet og en plikt. De argumenterer videre:

«..dermed skal opplæringen på grunnskolen nivå være gratis og et offentlig ansvar. To viktige prinsipper må være oppfylt for at vi skal gi tilslutning til et finansieringssystem for frittstående skoler. Det må ikke åpnes for kommersialisering av grunnopplæringen, ei heller må det åpnes for foreldrebetaling.»

Fra de øvrige høringsinstansene er det ikke kommet synspunkter på prosessen for behandling av saken, eller synspunkter som innebærer at de problemstillingene som reises i høringsnotatet, oppleves som mindre relevante.

4.3.2 Kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag

Høringsinstansene er delt i synet på om man bør endre dagens tilskuddsgrunnlag til et kommunalt beregnet tilskuddsgrunnlag.

Alle friskoleorganisasjonene mener at dagens finansieringssystem er bedre enn de tre foreslåtte alternativene til et nytt finansieringssystem. Noen av organisasjonene begrunner dette med at forslagene etter deres mening ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til foreldres rett til å velge en opplæring for sine barn. Det begrunnes videre med at en overgang til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag og eventuell kommunal utbetaling etter deres oppfatning vil gi for stor usikkerhet for de frittstående skolene, og at små prioriteringsendringer i kommunen vil gi store utslag for de frittstående skolene, noe som vil gi vanskelige vilkår for å drive en skole. Flere av organisasjonene uttrykker skepsis til bruken av begrepet likebehandling som en begrunnelse for å gå over til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag. *Kristne Friskolers Forbund* legger vekt på at en slik endring ikke fremmer nasjonal likebehandling mellom frittstående skoler. *Steinerskoleforbundet* og *Kristne Friskolers Forbund* peker på at de frittstående skolene ikke får tilskudd tilsvarende 100 pst. av kostnadene i offentlig skole, og heller ikke får kapitaltilskudd. *Steinerskoleforbundet* mener at det ikke er riktig å vurdere å innføre et nytt finansieringssystem som skal ivareta et likhetsprinsipp før frittstående og offentlig skole er likestilt økonomisk. *Montessoriforbundet* framhever at utgangspunktet for departementets forslag blir feil fordi det

ikke er naturlig for deres skoler å sammenligne seg med den offentlige skolen.

Friskoleorganisasjonene frykter også mer byråkrati og administrasjon, blant annet for å håndtere elever fra ulike kommuner. Noen av organisasjonene (*Kristne Friskolers Forbund*, *Steinerskoleforbundet*) peker på at dagens finansieringssystem, kombinert med en endring i korreksjonsordningen for frittstående skoler i inntektssystemet, vil løse en del av de problemene som er skissert i høringsnotatet.

Norske Privatskolers Landsforbund mener at dagens modell med tilskudd til friskolene ut fra kostnadene i offentlig skole på landsbasis kan virke positivt på konkurransen mellom friskoler og kommunale skoler fordi kommuner som ikke prioriterer skole vil få et press til å endre denne politikken til det beste for elevene.

Andre høringsinstanser støtter departementets vurdering om at det er et behov for å endre dagens finansieringssystem, blant dem *KS*, mange kommuner, *NHO* og *YS*. Også *Utdanningsforbundet*, som ikke støtter noen av de foreslåtte modellene i høringsnotatet, mener at det er behov for å gå bort fra dagens modell med to ulike finansieringssystemer for henholdsvis kommunale og frittstående skoler.

4.3.3 Valget mellom de tre modellene, herunder spørsmålet om kommunal eller statlig utbetaling

De friskoleorganisasjonene som tar stilling til valget mellom de tre skisserte modellene med et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag (*Norske Privatskolers Landsforbund*, *Kristne Friskolers Forbund* og *Steinerskoleforbundet*), anser modell 3 med statlig utbetaling som «den minst dårlige». En årsak til at friskoleorganisasjonene ønsker en fortsatt statlig utbetaling av tilskuddet, er at de mener en statlig utbetaling vil begrense byråkrati og diskusjon med kommunene. *Kristne Friskolers Forbund* ønsker modell 3 modifisert med et distriktsspesifikt tilskuddsgrunnlag i stedet for et kommunespesifikt grunnlag for å unngå for store endringer i tilskuddet fra et år til et annet. *Kristne Friskolers Forbund* peker i tillegg på at pengestrømmen ved kommunal utbetaling skal gå gjennom den ene av to konkurrerende eiere, noe de anser som prinsipielt uheldig og konfliktskapende.

KS mener kommunene må ha et helhetlig ansvar for all utbetaling av tilskudd både til de kommunale og de frittstående skolene på bakgrunn av at kommunene etter opplæringsloven har ansvar for å gi et tilbud til alle barn og unge i skolepliktig

alder. KS støtter i sin høringsuttalelse likebehandlingsmodellen (modell 1) på følgende måte:

«KS mener at de frittstående skolene bør få bidrag fra kommunene etter de samme prinsippene som den enkelte kommune i dag følger for bidrag til egne skoler. På denne måten kan kommunene i samarbeid med de frittstående skolene oppnå en helhetlig utvikling av grunnskoletilbudet i kommunene.»

Blant de enkeltkommunene som har uttalt seg, er det ulike synspunkter på hvilken modell som er best. Det er omtrent like mange kommuner som ønsker kommunal utbetaling (modell 1 og 2) som ønsker statlig utbetaling (modell 3). Noen av de største kommunene med mange frittstående skoler foretrekker likebehandlingsmodellen. Dette gjelder blant annet både *Oslo* og *Bergen* kommune. Disse kommunene begrunner det blant annet med at det gir kommunen en mulighet til å legge til grunn et felles kriteriesystem for offentlige og frittstående skoler, noe som vil være lettere å administrere for kommunene. Noen av kommunene, blant andre *Hamar kommune*, legger i likhet med KS vekt på at det er naturlig med et kommunalt finansieringsansvar når kommunene har ansvaret for grunnskolen generelt. En del mellomstore og små kommuner i distriktene ønsker gjennomsnittskostnadsmodellen, og begrunner dette med hensynet til skolestrukturen, og at det vil være administrativt enkelt. Andre kommuner, heriblant enkelte kommuner med friskoler, som bl.a. *Egersund*, foretrekker fortsatt statlig utbetaling fordi de er redde for at en omlegging til en kommunal utbetaling vil føre til økt administrasjon og økte kostnader for kommunen til skyss og kostnader forbundet med en dyrere skolestruktur. Flere av disse kommunene gir uttrykk for at de frykter at forslaget til ny finansiering ikke vil kunne hindre at skolestrukturen blir dyrere som følge av frittstående skoler, og at kommunen ikke bør sitte igjen med regningen for dette. *Eidsvoll kommune* mener en kommunal modell fratar kommunene styring med egen skolestruktur. Kommunene må ha beredskap i sin kapasitet til å ta seg av alle elevene, uavhengig av hvor mange som til enhver tid velger å gå i frittstående skoler. De mener at et godt prinsipp er at ansvar og myndighet bør ligge på samme sted. Ettersom staten har myndigheten til å godkjenne skoler bør den også ha ansvaret økonomisk.

Enkelte andre høringsuttalelser, som *NHO*, støtter likebehandlingsmodellen.

4.4 Vurderinger og forslag fra departementet

Departementet har merket seg de innvendinger som er blitt reist mot prosessen for behandling av et nytt finansieringssystem, men har ikke funnet å kunne imøtekomme disse, med ett delvis unntak som er nevnt nedenfor. Departementet har ikke utredet nytt finansieringssystem for frittstående skoler isolert. Parallelt med utredningen av nytt finansieringssystem for frittstående grunnskoler, har departementet arbeidet med å vurdere finansieringssystemet for grunnskolen mer generelt. En oppsummering av denne vurderingen vil bli gitt i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om skoleøkonomi som etter planen vil bli fremmet i mai i år. Til innvendingen mot at forslaget til nytt finansieringssystem bør utsettes til ny friskolelov eventuelt er vedtatt i Stortinget, så vil departementet bemerke at det i forslaget til ny friskolelov er varslet at det vurderes fremmet forslag om endringer i finansieringssystemet. Departementet ser det som en fordel for Stortinget at Regjeringens forslag til ny finansiering av friskolene er kjent når det behandler loven. Til innvendingen om at nytt finansieringssystem ikke bør vurderes før det er fremmet forslag om tilskudd til dekning av kapitalkostnader (kapitaltilskudd) og økning av tilskuddsprosenten, er departementet enig i at det er argumenter for å se dette i sammenheng. Departementet anser det likevel som viktig at nytt finansieringssystem kan være på plass innen en ny friskolelov trer i kraft, og at det ikke er ønskelig å utsette forslaget til en omlegging. Departementet vil imidlertid vurdere spørsmålet om kapitaltilskudd og økt tilskuddsprosent i forbindelse med de kommende statsbudsjett.

Den mest prinsipielle kritikken mot høringsnotatet er den som kommer fra flere av friskoleorganisasjonene, og som har et menneskerettslig utgangspunkt. Etter deres oppfatning tar forslagene til omlegging i finansieringssystemet ikke tilstrekkelig hensyn til foreldres rett til å velge en skole som har et annet pedagogisk eller livssynsmessig grunnlag enn den offentlige skolen. I høringsuttalelsen fra *Kristne Friskolers Forbund* uttrykkes dette blant annet slik:

«Forslaget tar ikke på alvor at det prinsipielt er viktig også å verne om skoler som representerer mindretallsinteresser. Slike interesser kan best ivaretas av sentralmakten.»

Etter departementets oppfatning er det kriteriene for godkjenning med rett til tilskudd som er det viktigste for retten til å velge en annen opplæring for sine barn enn den offentlige skolen gir. Det

økonomiske grunnlaget reglene for offentlige tilskudd til friskolene gir, er videre av betydning for muligheten til å etablere friskoler. Departementet ser det imidlertid ikke som avgjørende for ivaretagelsen av retten til å velge en annen opplæring at man opprettholder dagens finansieringssystem med statlig utbetaling av et tilskudd basert på nasjonale kostnader i offentlig skole. Det viktige er, slik departementet ser det, at staten setter vilkår for beregningen av tilskuddet som sikrer skolene gode og stabile etablerings- og driftsbetingelser. Merkostnader knyttet til å drive små skoler kan for eksempel ivaretas i flere ulike finansieringsmodeller. Når det gjelder departementets vurdering av hensynet til likebehandling, vises det til omtale i avsnitt 4.4.1 nedenfor.

Et annet utgangspunkt for innvendinger mot forslagene er at noen av høringsinstansene, blant dem Utdanningsforbundet og Utdanningsgruppenes hovedorganisasjon, primært ønsker en annerledes finansiering av den offentlige skolen enn den forslagene til ny friskolefinansiering hviler på. Departementet vil i denne sammenheng vise til de vurderingene av finansieringen av den offentlige grunnskolen som vil bli presentert i meldingen om skoleøkonomi som etter planen kommer i mai 2003.

Et tredje utgangspunkt for innvendinger er at et kommunalt tilskuddsgrunnlag og eventuelt kommunal utbetaling oppleves å ville gi økt usikkerhet om de økonomiske rammebetingelsene for de frittstående skolene og føre til unødig mye administrasjon. Usikkerheten, slik friskoleorganisasjonene ser det, ligger dels i hvilket tilskuddsbeløp skolene er berettiget til (gjelder likebehandlingsmodellen), og dels i at de frykter at tilskuddsbeløpet skal variere mye fra år til år. Disse innvendingene vil bli drøftet nedenfor.

Et fjerde utgangspunkt for innvendinger er frykt fra kommunehold for at en omlegging vil føre til økte kostnader for kommunene uten at de i tilstrekkelig grad blir kompensert for disse. Frykten for dette gjelder dersom kommunene skal utbetale tilskuddet. Det er spesielt en uro for at kommunene må dekke alle kostnadene ved en eventuell dyrere skolestruktur som følge av etableringen av frittstående skoler. Disse innvendingene vil bli drøftet nedenfor.

4.4.1 Kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag

Departementet vil vise til at forslaget til ny friskolelov innebærer at de frittstående skolenes rolle i det samlede skolesystemet endres, fra å være et tilbud for foreldre som ønsker et klart pedagogisk el-

ler livssynsbasert alternativ til å være et tilbud for mange elev- og foreldregrupper. Det klare formålsskravet i privatskoleloven har representert en «etableringsbarriere» for frittstående skoler. Et fremtidig mangfold av frittstående skoler stiller krav til reguleringen av de frittstående skolenes vilkår. Hensynet til likebehandling av offentlige og frittstående grunnskoler må vektlegges i større grad enn i dag.

Departementet fastholder at det er et problem at man med to ulike beregningsgrunnlag for tilskudd/tildeling til skolene vil ha forskjellige etablerings- og driftsvilkår for kommunale og frittstående skoler. I dette ligger det flere elementer. Som nevnt i høringsnotatet, oppleves det for det første som urimelig at en offentlig og en frittstående grunnskole som ligger på samme sted og har likt elevtall, skal kunne ha forskjellige økonomiske rammer, når man ser offentlige midler og foreldrebetaling under ett. Dette kan gi den ene skolen bedre ressursmessige forutsetninger enn den andre. For det andre innebærer dette også at friskoler vil kunne bli etablert der kommunene ikke finner det ressursmessig forsvarlig å etablere eller videreføre en kommunal skole. Departementet legger stor vekt på at også mindre frittstående skoler skal ha akseptable etableringsmuligheter. Etableringer av frittstående skoler som fører til en noe dyrere skolestruktur må derfor aksepteres, og finansieringssystemet bør kompensere for merkostnader ved å drive små skoler. Finansieringssystemet bør likevel ikke gi bedre økonomiske forutsetninger for private aktører til å drive små skoler i enkeltkommuner enn det kommunen gis.

Etter departementets oppfatning er dette tilstrekkelig tungtveiende argumenter for å gå over til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag for de frittstående skolene, det vil si at skolene bør få et tilskudd som baserer seg på kostnadene i offentlig skole i den aktuelle kommune. Dette medfører at tilskuddet til ulike frittstående skoler vil være forskjellig, noe flere av friskoleorganisasjonene ser på som uheldig. En slik modell vil i utgangspunktet, uavhengig av hvem som betaler tilskuddet, gi mindre forutsigbarhet for de frittstående skolene enn dagens finansieringssystem, fordi en enkelt kommunes utgifter til skole er mindre stabile enn et landsgjennomsnitt. Departementet vil legge vekt på å redusere den uforutsigbarheten som følger av dette. Departementet vil dessuten vise til at de fluktuationene som frittstående skoler eventuelt vil oppleve, ikke vil være større enn de som kommunale skoler må forholde seg til, og at fluktuationene kan dempes gjennom den detaljerte utformingen av finansieringssystemet, jf. avsnitt 4.4.2. Frittstående

skolers muligheter for å tilpasse seg endringer i tilskuddsnivået er annerledes enn offentlige skolers, men ikke nødvendigvis dårligere.

Flere friskoleorganisasjoner sier i sine høringsuttalelser at tilskuddet til frittstående skoler prinsipielt ikke bør avhenge av i hvilken kommune skolen er lokalisert. De mener at et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag vil gi insentiver til lokalisering av friskoler i kommuner med høyt ressursnivå, uten at dette har noen god samfunnsmessig begrunnelse. Departementet vil vise til at ressursbruket på skole i kommunene er relativt konsentrert rundt gjennomsnittet for landet som helhet, riktignok med en del kommuner med en klart høyere ressursbruk enn gjennomsnittet. Departementet vil imidlertid understreke at hovedtyngden av forskjellene i utgifter per elev mellom kommunene skyldes forskjellig skolestruktur, mao. hvor mange skoler kommunen har i forhold til elevtallet. I den konkrete utformingen av det nye finansieringssystemet for de frittstående skolene, vil departementet sørge for at forskjeller i skolestrukturen i liten grad vil gi seg utslag i tilskuddet til de frittstående skolene.

4.4.2 Valg av modell, herunder spørsmålet om statlig kontra kommunal utbetaling

Ut fra en samlet vurdering vil departementet gå inn for at staten fortsatt skal ha ansvaret for utbetalingen av tilskuddet.

Departementet ser omleggingen til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag som en viktig og nødvendig endring av finansieringssystemet. Dette representerer en prinsipiell omlegging av systemet med formål å skape økt likebehandling, noe som vil ha konsekvenser for de enkelte skolene. Departementet legger samtidig avgjørende vekt på å skape trygghet og forutsigbarhet for skolene for at de får det tilskuddet de har krav på. Etter departementets oppfatning er det mulig å etablere finansieringssystemer basert på kommunal utbetaling som gir en god tilpasning av tilskuddene til skolenes behov, og som gir skolene et rettslig krav på et tilskudd fra kommunen som er basert på objektive kriterier. Det vil likevel kunne oppleves som mer usikkert og uforutsigbart for skolene. Dette ville kunne svekke disse skolenes muligheter til å planlegge sin aktivitet for kommende skoleår. Med en fortsatt statlig utbetaling slipper man disse problemene.

Departementet har i forslaget til utformingen av en modell med et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag og fortsatt statlig utbetaling, lagt vekt på at modellen skal oppfattes som rettferdig, og ikke

gi utslag som oppleves som åpenbart urimelige. Modellen bør utformes slik at frittstående og kommunale skoler av om lag samme størrelse i samme kommune får omtrent like økonomiske rammevilkår, når man ser offentlige tilskudd og foreldrebetaling under ett. Departementet legger samtidig vekt på å beholde prinsippet i dagens tildelingsmodell med forskjellige tilskuddssatser avhengig av antallet elever ved skolen. Dette vil gjøre overgangen til et nytt system enklere.

Dagens tilskuddsmodell innebærer at små skoler får et større tilskudd per elev enn store skoler. Forskjellene i tilskuddssatsene for ulike elevtall er basert på KOSTRA-tall på nasjonalt nivå, som tar utgangspunkt i gjennomsnittlig skolestørrelse i hver kommune og gjennomsnittlig kostnad per skole. Tilskuddssatsene avspeiler derfor merkostnadene per elev ved å drive små skoler, regnet på basis av tall for alle kommuner. Departementet legger opp til å videreføre dagens tilskuddsmodell i sin helhet, men å introdusere ett tilleggselement. Dette tilleggselementet fanger opp forskjellen i kostnader mellom kommunen skolen ligger i og kostnadene på landsbasis, og gjør dermed tilskuddsgrunnlaget kommunespesifikt. Denne kostnadsforskjellen uttrykkes i form av et forholdstall. Det er viktig at en ved beregningen av dette forholdstallet så langt det er mulig rensker ut forskjeller mellom kommuner som skyldes forskjeller i skolestrukturen, dvs. hvor mange skoler kommunene har i forhold til elevtallet. Dette bør ikke slå inn i tilskuddet til den enkelte frittstående skole. Tilskuddet til en friskole med for eksempel 40 elever bør være knyttet til hva en tilsvarende gjennomsnittlig kommunal skole med 40 elever får, men ikke være avhengig av hvor mange skoler med 40 elever det er i kommunen. Formålet med forholdstallet er med andre ord å fange opp kommunenes ulike satsning på skole, men så langt mulig å eliminere kostnadsforskjeller som skyldes ulik skolestruktur i de aktuelle kommunene.

Teknisk sett legger departementet opp til å konstruere forholdstallet for hver enkelt kommune (og dermed skole) slik at kommunens faktiske utgifter som inngår i tilskuddsgrunnlaget for de frittstående skolene brukes som teller i forholdstallet. Som nevner brukes hva utgiftene til skole ville ha vært dersom *alle* skolene i kommunen var frittstående og fikk tilskudd ut fra dagens tilskuddsmodell (som altså reflekterer dagens kostnadsforskjeller mellom store og små skoler). Nevneren i dette regnestykket gir et grovt uttrykk for hvilke kostnader som kommunen skulle ha hatt dersom de brukte like mye ressurser på sine skoler som det nasjonale gjennomsnittet for ressursbruk på skoler av tilsvarende størrelse. En faktisk merkostnad/mindre-

kostnad i forhold til dette vil derfor gi seg utslag i tilskuddene til de frittstående skolene i kommunen.

Samlet tilskudd til den enkelte skole framkommer derfor ved å først beregne tilskuddet til den enkelte skole ut fra dagens tilskuddsordning. Dette tilskuddsbeløpet multipliseres deretter med det nevnte forholdstall.

Fordelen med en slik modell er at den gir en relativt god tilpasning av tilskuddet til behovene til den enkelte friskole, og at tilskuddet knyttes tettere til hva en tilsvarende offentlig skole i kommunen får enn dersom man skulle velge alternative modeller. Alternative måter å oppnå et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag på vil i mindre grad ta hensyn til forskjeller i skolestruktur i kommunene, og vil derfor kunne gi urimelige utslag, spesielt for mindre frittstående skoler som ligger i tettbygde strøk. Departementet legger vekt på åpenhet og innsyn i grunnlaget for beregning av tilskudd. Forholdstallene vil kunne gjøres offentlig tilgjengelige, noe som gjør det lett for eksisterende og nye skoler å beregne forventet tilskudd.

Departementet foreslår at skolene skal motta tilskudd basert på vertskommunens kostnader, uavhengig av hvilken kommune den enkelte elev ved skolen kommer fra. For skolen vil det derfor ikke ha noen økonomisk betydning hvor elevene kommer fra. Skolene behøver derfor kun å forholde seg til ett tilskuddsgrunnlag slik som i dag.

Etter departementets oppfatning bidrar den foreslåtte finanseringsmodellen til å imøtekomme noen av de innvendinger som er reist fra høringsinstansene, spesielt friskoleorganisasjonene, mot forslaget til en omlegging til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag. Endringer i skolestrukturen i kommunen vil med en slik modell i liten grad slå ut i tilskuddet til skolen, noe som vil gi en høyere grad av stabilitet og forutsigbarhet for de frittstående skolene.

En slik tilskuddsmodell vil kreve noe mer administrasjon i departementet, blant annet knyttet til å gi informasjon til skolene.

Det er viktig at en fortsatt statlig utbetaling ikke står i veien for en utvikling i retning av økt dialog og bedre samarbeid mellom kommunen og den enkelte frittstående skole, både før og etter at en frittstående skole er etablert. Et slikt samarbeid gjør at en lettere kan få til en skolelokalisering og en kapa-

sitetsutnyttelse som kan gi en bedre tilpasning av den samlede skolestrukturen i kommunen, selv om den enkelte frittstående skole selv vil bestemme sin kapasitet og opptak innenfor de grenser loven setter. Mer dialog og samarbeid vil også være positivt for erfaringsutvekslingen og læringen mellom ulike frittstående og kommunale skoler, noe som vil komme elevene til gode.

I høringsnotatet er det pekt på at det kan tenkes situasjoner hvor noen kommuner ville kunne få mer i statlig finansiering ved at elevene går i en frittstående skole framfor i en kommunal. Dette skyldes at kommunen gjennom korreksjonsordningen i inntektssystemet vil trekkes et mindre beløp i rammetilskudd per elev enn hva den frittstående skolen mottar i statstilskudd per elev. For den enkelte kommune kan det derfor i ytterste fall være lønnsomt å virke til at frittstående skoler blir etablert på bekostning av kommunale skoler uten at det foreligger andre gode grunner for dette. En slik insentiveffekt ville blitt redusert ved kommunal utbetaling. Flere høringsinstanser påpeker at en slik insentiveffekt også vil falle bort eller bli vesentlig redusert ved en heving av trekket i korreksjonsordningen i inntektssystemet opp mot nivået på tilskuddssatsene for frittstående skoler. Dette er riktig, og en viss økning av trekksatsen er allerede varslet i St.prp. nr. 1 (2002–2003). Å øke trekksatsen til nivået på tilskuddssatsene har imidlertid også negative sider, blant annet på grunn av at den marginale innsparingen for kommunen vil kunne være lavere enn gjennomsnittskostnaden på landsbasis. Også andre endringer i korreksjonsordningen vil kunne tenkes å redusere problemet med den nevnte insentiveffekten. Regjeringen vil foreta en vurdering av dagens korreksjonsordning innen lovbestemmelsene om finansiering trer i kraft i lys av de utfordringer det her er pekt på.

For å sikre at datagrunnlaget som tilskuddet til friskolene baseres på gir et mest mulig korrekt bilde av den enkeltes kommunes utgifter til skoleformål, vil departementet vurdere dagens regelverk for rapportering av kostnader gjennom KOSTRA. Dette vil være et ledd i det arbeid som jevnlig pågår med å forbedre grunnlaget for rapportering av kommunale økonomidata gjennom KOSTRA og skje i samråd med andre parter som er involvert i arbeidet med KOSTRA.

5 Skolepenger

5.1 Gjeldende rett

I følge privatskoleloven skal alle offentlige driftstilskudd komme elevene til gode. Skolene kan ikke kreve skolepenger som sammen med de offentlige tilskuddene overstiger driftsutgifter i tilsvarende offentlige skoler av samme slag beregnet ut fra et nasjonalt gjennomsnitt. I § 27 i privatskoleloven heter det:

«Skular som tek imot offentlege tilskot som fullt ut dekkjer driftsutgiftene, kan ikkje krevja inn skulepengar. Skular som tek imot offentlege tilskot som ikkje dekkjer alle driftsutgifter, kan krevja inn skulepengar. Styret fastset storleiken på skulepengane. Skulepengane må ikkje se-
tjast høgare enn det som trengst for saman med statstilskotet å dekkje driftsutgifter som svarar til utgiftsnivået ved tilsvarende offentlig skule som det er naturleg å samanlikne med. Dersom styret fastset høgare skulepengar, trengst godkjenning av departementet.»

I dagens finansieringsmodell hvor de frittstående skolene får tilskudd med 85 pst. av driftskostnadene i offentlig skole, har de mulighet til å ta skolepenger fra brukerne. Normalt vil skolene ha adgang til å ta foreldrebetaling tilsvarende inntil 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget dersom tilskuddsprosenten er 85 pst.

5.2 Forslag i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar

Forslaget fra departementet i proposisjonen er å videreføre prinsippene i gjeldende regler for skolepenger som ligger i privatskoleloven.

5.3 Høringsinstansene

Departementet har i høringsnotatet lagt til grunn en videreføring av dagens prinsipp for foreldrebetaling, men tilpasset en overgang til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag. Departementet har ikke bedt eksplisitt om høringsinstansenes syn på dette.

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om saken argumenterer for at skolepengene bør være så lave som mulig, slik at den muligheten som elever og foreldre har til å velge en alternativ skole ikke skal være betinget av økonomi. *NHO* er enig i hovedinnretningen, som innebærer at det er et tak på foreldrebetaling som bidrar til å gi offentlige og private skoleeiere tilnærmet samme vilkår. Foreldreutvalget for grunnskolen er skeptisk til at det er en åpning i loven som gjør at styret kan fastsette høyere skolepenger etter godkjenning fra departementet. De skriver i sin høringsuttalelse:

«Jo høyere foreldrebetaling, desto mer ekskluderende vil den frittstående skolen være overfor de grupper som står svakt økonomisk. Dette strider derfor mot prinsippet om reell valgfrihet for alle mht. skole.»

YS mener det må være et absolutt forbud mot foreldrebetaling/skolepenger. Alle de tre finansieringsmodellene i høringsutkastet åpner for skolepenger, og dette må således endres for at *YS* skal kunne slutte seg til et av de foreslåtte finansierings-system.

Montessoriforbundet argumenterer derimot for at deres skoler ikke kan sammenlignes med offentlige skoler siden det ikke fins offentlige montessoriskoler. De uttaler:

«Noen av våre skoler risikerer derfor å måtte forholde seg til siste setning i paragrafen der det gis anledning til å søke godkjenning av departementet dersom styret er tvunget til å fastsette høyere skolepenger. Dette er et sjansespill som vårt forbund finner særdeles uheldig.»

KS er enig i at det ikke skal være adgang til skolepenger/gaver som dekker mer enn det som trengs til et utgiftsnivå som ved tilsvarende offentlig skole i kommunen.

5.4 Vurderinger og forslag fra departementet

Så lenge de frittstående skolene ikke får fullfinansiert driftskostnadene fra staten, mener departementet at det skal være mulighet til å ta skolepen-

ger. Departementet ønsker å videreføre reglene om at skolepengene sammen med statstilskuddet ikke kan overstige driftsutgiftene i tilsvarende offentlige skole. Dette prinsippet er videreført i dette forslaget, men referansegrunnlaget er foreslått endret til tilsvarende offentlige skoler i samme kommune, slik at det tilpasses forslaget til omlegging av finansieringssystemet. Normalt vil dette innebære at skolene har adgang til å ta foreldrebetaling tilsva-

rende 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget dersom tilskuddsprosenten er 85 pst. Dersom andelen offentlige tilskudd øker, vil retten til å ta skolepenger justeres i forhold til dette.

Departementet vil innen nytt finansieringssystem tre i kraft vurdere om det er behov for en nærmere presisering av reglene om foreldrebetaling, blant annet i forhold til husleie og kapitalkostnader.

6 Andre forhold

Omleggingen til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag forårsaker ikke behov for andre endringer i dagens rettslige regulering av ansvar og plikter i forbindelse med tilskudd og foreldrebetaling for frittstående skoler.

Den enkelte elevs hjemkommune har i dag det økonomiske ansvaret for spesialundervisning, også dersom eleven går i frittstående skole. Dette prinsippet er foreslått videreført i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003), og det er foreslått at det kommer klarere fram i loven at det er hjemkommunen som har dette ansvaret. Departementet ser ikke grunn til å gjøre endringer i dette prinsippet som følge av den omleggingen av finansieringssystemet som foreslås i denne proposisjonen.

Frittstående skoler som er godkjent etter privatskoleloven, står under tilsyn av fylkesmannen, der statens utdanningskontorer ble innlemmet 1. januar 2003. Dette gjelder tilsyn med om skolene etterlever bestemmelsene i privatskoleloven, herunder

om statstilskuddet anvendes i tråd med forutsetningene. I tillegg står de frittstående grunnskolene under tilsyn av kommunene, jf. § 29 i privatskoleloven. I forslaget til friskolelov som skal erstatte dagens privatskolelov, jf. Ot.prp.nr. 33 (2002–2003) foreslås det at bestemmelsene om det statlige tilsynet gjennom fylkesmennene videreføres. Bestemmelsene om at også kommunene har tilsynsansvar, jf. § 29 i privatskoleloven, blir imidlertid ikke foreslått videreført. Forslaget om å bare videreføre det statlige tilsynet er begrunnet ut fra hensynet til å klargjøre tilsynsansvaret og tilsynsplikten, og med at det i hovedsak er fylkesmennene som faktisk har ført tilsyn. Departementet legger til grunn at fylkesmannen har ansvaret for å føre kontroll med at tilskuddet brukes etter forutsetningene, og at reglene om foreldrebetaling etterleves, og ser ikke behov for endringer i lys av forslaget i denne proposisjonen om en omlegging av finansieringssystemet.

7 Overgangsordninger

En omlegging av finansieringen av de frittstående skolene til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag vil få økonomiske konsekvenser for de eksisterende frittstående skolene. Noen av de etablerte frittstående skolene vil i utgangspunktet få et høyere tilskudd enn i dag, mens andre skoler vil få et lavere tilskudd enn med dagens ordning. Effektene for den enkelte skole vil blant annet være avhengig av ressursbruken til skole i den kommunen friskolen er lokalisert og det den frittstående skolen får i tilskudd gjennom det statlige øremerkede tilskuddet i dagens ordning. I høringsbrevet gav departementet uttrykk for at ingen av *dagens* frittstående skoler skal oppleve en reduksjon i tilskuddet som medfører at skolen ikke kan opprettholde skoledriften. Det er derfor behov for en overgangsordning for å sikre en gradvis tilpasning til et tilskudd basert på et nytt tilskuddsgrunnlag.

7.1 Vurderinger og forslag fra departementet

Flere av høringsinstansene mener at det er feil å innføre en finansieringsmodell som skal ivareta likebehandlingsprinsippet når de økonomiske betingelsene mellom frittstående og offentlige skoler i utgangspunktet er forskjellige. Departementet er enig i at det kan være grunner for å se dette i sammenheng, men som nevnt i kap. 4.4 anser departementet det som viktig at nytt finansieringssystem kan være på plass innen en eventuell ny friskolelov trer i kraft, og at det ikke er ønskelig å utsette forslaget til en omlegging. Departementet viser til at Regjeringen ønsker å forbedre det økonomiske

grunnlaget for friskolene. Det vil understreke målet om at kommunale og frittstående skoler skal ha mest mulig like økonomiske betingelser. I Sem-erklæringen heter det at det skal innføres et eget tilskudd for kapitalkostnader til frittstående skoler. Departementet vil vurdere dette spørsmålet i de årlige statsbudsjett.

Departementet legger opp til en overgangsperiode på fem år for de eksisterende frittstående skolene. I denne perioden vil tilskuddet bli beregnet slik at det blir en jevn og gradvis overgang hvor tilskuddet til de frittstående skolene justeres til det kommunale tilskuddsgrunnlaget i den kommunen der skolen er lokalisert. Departementet legger stor vekt på at omleggingen skjer slik at driftsgrunnlaget for eksisterende skoler ikke blir truet. Departementet legger til grunn at eventuelle «frigjorte» midler for staten som følge av selve omleggingen benyttes til å styrke økonomien for skolene ved overgangen til et nytt system. Endringen vil derfor ikke innebære at skolene samlet sett taper, men vil i løpet av femårsperioden innebære en omfordeling av ressurser mellom skolene.

Overgangsordningen vil bare gjelde for skoler som er godkjent etter lov 14. juni 1985 nr. 73 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjer vidaregåande opplæring (privatskulelova), såframt disse har søkt om godkjenning innan den nye friskoleloven er vedtatt av Stortinget. De nye frittstående skolene som får godkjenning etter at ny friskolelov og nytt finansieringssystem er vedtatt og trådt i kraft, vil få tilskudd ut fra det nye finansieringssystemet, fra skoleåret 2004–2005.

Kommunene vil ikke bli direkte berørt av omleggingen av tilskuddsgrunnlaget.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

En omlegging av finansieringssystemet vil ha økonomiske konsekvenser for staten, kommunene og for de frittstående skolene.

8.1 Økonomiske konsekvenser

8.1.1 Økonomiske konsekvenser for de frittstående skolene

Ressursbruken til skole er forskjellig i kommunene. Forslaget til en omlegging til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag vil derfor gi ulike effekter for ulike skoler. En friskole som er lokalisert i en kommune med høyere kostnader per elev enn landsgjennomsnittet korrigert for forskjeller i skolestruktur, jf. kapittel 4.4.2, vil få et høyere tilskudd per elev etter omleggingen, mens en skole som ligger i en kommune med lavere kostnader per elev, vil få et lavere tilskudd.

Departementet har beregnet at en omlegging i utgangspunktet vil føre til at de eksisterende skolene samlet sett vil få noe lavere tilskudd enn i dag. Endringen vil være i størrelsesorden 2 pst. De gradvis «frigjorte» midlene forutsettes benyttet til å styrke skolenes økonomi for å øke graden av likebehandling når det gjelder andel offentlig tilskudd. Samlet sett vil endringene derfor skje som en omfordeling av ressurser mellom skolene. Departementet legger samtidig til grunn at det vil være en overgangsperiode på fem år, noe som sikrer en gradvis justering av tilskuddet til de frittstående skolene til et kommunalt tilskuddsgrunnlag. Dette innebærer at omfordelingen mellom skolene skjer gradvis gjennom femårsperioden.

8.1.2 Økonomiske konsekvenser for staten

En omlegging til et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag vil i utgangspunktet gi en innsparing for staten i forhold til de eksisterende skoler. Departementet legger imidlertid til grunn at eventuelle «frigjorte» midler vil bli brukt til å styrke skolenes økonomi, og dermed øke graden av likebehandling når det gjelder andel offentlig tilskudd.

Forslaget vil kreve noe økte ressurser til administrasjon av tilskuddsordningen i departementet.

8.1.3 Økonomiske konsekvenser for kommunene

En omlegging til kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag medfører ingen nye utgiftsforpliktelser for kommunene. Forslaget vil indirekte kunne ha visse effekter for kommunene som følge av at etableringsbetingelsene for frittstående skoler endres noe. I kommuner hvor etableringsbetingelsene blir bedre kan effektiviteten i skolestrukturen tenkes å bli påvirket i negativ retning, i kommuner hvor de blir dårligere vil effekten være positiv. Samlet sett antar departementet at forslaget vil gi grunnlag for en bedre skolestruktur i kommunene enn hva som vil være tilfellet dersom dagens prinsipp for beregning av tilskudd til frittstående skoler videreføres. Dette er fordi etablerings- og driftsbetingelsene for en frittstående skole normalt ikke vil avvike vesentlig fra de tilsvarende betingelsene for en kommunal skole.

Kommunesektorens og den enkelte kommunes utgifter og inntekter påvirkes i dag av antallet elever i kommunen som går i frittstående skoler. Dagens frittstående skoler finansieres direkte fra staten. En økning i elevtallet i frittstående skoler innebærer en reduksjon i kommunenes utgifter som en følge av at staten finansierer disse elevene direkte, mens en reduksjon i elevtallet i frittstående skoler vil innebære merutgifter for kommunesektoren fra ett år til et annet. Størrelsen på innsparingen/merutgiften vil variere avhengig av hvordan disse elevene fordeler seg i forhold til den eksisterende skolestrukturen i kommunen.

En økning i elevtallet i frittstående skoler fører samtidig til at inntektene for kommunesektoren som helhet reduseres tilsvarende gjennomsnittlige kostnader i tilsvarende offentlig skole i henhold til KOSTRA-tall. Kommunesektorens inntekter omfordes videre mellom kommunene gjennom korreksjonsordningen i inntektssystemet, jf. kap. 2.6. Kommuner som har flere elever i frittstående skoler enn gjennomsnittet, får isolert sett redusert overføring, mens kommuner med færre elever får en tilsvarende økning i overføringen. Trekket for den enkelte kommune er imidlertid lavere per elev enn det statlige tilskuddet per elev i de frittstående skolene.

Regjeringen har i St.prp.nr. 1 (2002–2003) varslet en økning av trekkstatsen. Regjeringen vil vurdere trekkordningen nærmere i lys av de utfordringer som det er pekt på i kapittel 4. Eventuelle framtidige endringer vil kunne ha omfordelingseffekter mellom kommunene.

8.2 Administrative konsekvenser

Lovforslaget innebærer at skolene fortsatt forholder seg til staten som tilskuddsyter, og til elevenes hjemkommune når det gjelder spesialundervisning. Skolene vil motta et tilskudd basert på vertskommunens kostnader, uavhengig av hvilken kom-

mune den enkelte elev ved skolen kommer fra. Skolene behøver derfor kun å forholde seg til ett tilskuddsgrunnlag. Forslaget krever ikke økt rapportering fra skolene. Forslaget medfører etter departementets oppfatning ikke administrative konsekvenser for skolene.

For staten medfører forslaget noe økt administrasjon for å forvalte tilskuddsordningen, blant knyttet til informasjon og veiledning om ordningen.

For kommunene medfører lovforslaget i utgangspunktet ikke administrative konsekvenser. Eventuelle endringer som følge av de jevnliggjennomganger av KOSTRA vil imidlertid kunne ha administrative konsekvenser for kommunene, men disse kan ikke sees på som en direkte følge av lovforslaget.

Del II
Kontroll og tilsyn med bruk av tilskuddsmidler

9 Kontroll og tilsyn med bruk av tilskuddsmidler

9.1 Gjeldende rett i privatskoleloven

Etter privatskoleloven § 28 skal skolene legge fram budsjett og regnskap etter regler fastsatt av departementet. Det skal etter privatskoleloven § 29 føres statlig tilsyn med skolene. I tillegg skal kommunene føre tilsyn med de private grunnskolene.

9.2 Forslag til ny lov om frittstående skoler

Hjemmelen for departementet til å gi forskrifter om budsjett og regnskap i privatskoleloven § 28 er foreslått videreført i ny lov om frittstående skoler, se forslaget § 7–1 i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) Om lov om frittstående skolar. Videre er bestemmelsen om tilsyn i hovedsak foreslått videreført, se forslaget § 7–2 i samme proposisjon. I lovforslaget er det gitt regler om at departementet kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med lov eller forskrifter gitt med hjemmel i lov. Det er i tillegg foreslått en hjemmel for departementet til å trekke godkjenningen tilbake dersom vilkårene i loven ikke blir oppfylt.

9.3 Høringsforslaget fra departementet

Departementet uttalte i høringsnotatet et ønske om at forslaget til ny lov om frittstående skoler (friskoleloven) skulle gi en større mulighet for kontroll og tilsyn med bruk av tilskuddsmidler enn det som opprinnelig ble foreslått i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003).

Departementet uttalte blant annet:

«Formålet med å stille disse kravene er å gi departementet en klar hjemmel får å kunne kontrollere at tilskuddet som utbetales går til et ansvarlig rettssubjekt, og at midlene anvendes til skoledriften i samsvar med godkjenningen og kravene oppstilt i friskoleloven.»

I høringsnotatet presiserte departementet at intensjonen var å gå grundigere inn i de ovennevnte

problemstillingene. For å motta høringsinstansenes syn på det planlagte arbeidet, sendte departementet på høring to konkrete forslag til lovbestemmelser som eksempler på mulige løsninger. Departementet foreslo for det første en registreringsplikt for skoleeier i Enhetsregisteret eller tilsvarende register, og for det andre en hjemmel til å gi forskrifter om revisjon.

9.4 Høringsinstansene

Av de høringsinstansene som har uttalt seg til forslaget, er det en klar overvekt som støtter departementets forslag. Det er stor enighet om betydningen av å sikre at tilskuddsmidler benyttes i tråd med forutsetningene i forslag til ny lov om frittstående skoler. *Fylkesmannen i Hordaland* uttaler at det statlige regionale nivå bør utøve tilsyn og kontroll med bruk av tilskuddsmidlene. Videre uttaler fylkesmannen:

«Hvis kontroll og tilsyn skal være en realitet og ikke bare en hjemmel, så vil det omfanget av private skoler som Hordaland har i dag, tilsi større bemanning og økt fokus på økonomisk kompetanse.»

Kristne Friskolers Forbund uttaler:

«Vi er (...) av den oppfatning at det fortsatt er uklarheter omkring eierskapsformer og eiers juridiske ansvar og ser et behov for en utredning av juridiske aspekter knyttet til eierskap av private skoler.»

Som ledd i det videre arbeidet med å utdype hovedlinjene presentert for høringsinstansene, har departementet innhentet en juridisk betenkning fra professor dr.juris. Geir Woxholth ved Institutt for Privatrett ved Universitetet i Oslo.

På bakgrunn av denne betenkningen, har departementet foretatt noen presiseringer både når det gjelder forslagene i høringsnotatet og enkelte forslag i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003).

9.5 Vurderinger og forslag fra departementet

Departementet viser til de vurderingene som er gjort i høringsnotatet, se punkt 9.3 ovenfor.

Forbud mot kommersielle skoler. Kravet om at alle offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode.

Departementet har foreslått at dagens forbud mot kommersielle skoler videreføres i friskoleloven. Både i dagens privatskolelov § 27 tredje ledd og i forslaget til ny lov om frittstående skoler § 6–2 første ledd kreves det at alle offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode. Bestemmelsene innebærer et forbud mot alle former for åpne eller skjulte uttak av midler, eller andre disposisjoner, som innebærer at offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene ikke fullt ut kan sies å komme elevene til gode.

Hensynet til forutsigbarhet og rettssikkerhet for skolene tilsier at bestemmelsene på en klarest mulig måte angir hva som regnes som ulovlig bruk av tilskuddsmidler. Ut fra disse hensynene har departementet kommet til at det ovennevnte forbudet bør presiseres og utdypes i lovteksten. Det bør framgå direkte av lovteksten at uttak og disposisjoner som innebærer at tilskuddsmidler eller eiendelene fra elevene ikke kommer elevene til gode, vil være i strid med loven. En klargjøring her vil gjøre det klart for skolene hva forbudet innebærer, og enklere for departementet å kunne gripe inn mot uttak og andre disposisjoner i strid med § 6–2 første ledd.

På denne bakgrunnen foreslår departementet en bestemmelse som gir eksempler på hvilke typer disposisjoner som vil stride mot kravet om at alle tilskuddsmidler og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode, jf. forslaget til friskolelov § 6–2 første ledd. Departementet foreslår også en hjemmel til å gi forskrifter med krav om vedtektsfesting av forbud mot enhver form for utbytte eller andre ulovlige disposisjoner. Det vises ellers til merkna-dene til forslaget § 6–2 første ledd andre setning bokstav a og b og § 6–4 første ledd andre setning bokstav a og b.

Kontroll og tilsyn med bruk av offentlig tilskudd

For at man effektivt skal kunne kontrollere at statstilskuddet blir brukt som forutsatt i loven, bør flere forutsetninger være tilstede.

For det første vil et klart skille mellom skole-drift etter friskoleloven og annen virksomhet være en fordel for å kunne kontrollere at statstilskuddet

og eiendeler fra elevene fullt ut kommer elevene til gode. På denne bakgrunnen vil departementet foreslå en bestemmelse om at skoledriften organiseres som et eget rettssubjekt. En slik organisering gjør det også enklere for skolen å skille midler som skal gå til skoledriften fra midler til annen virksomhet. Departementet foreslår likevel at skolens internat og skolefritidsordningen kan drives av skolen, selv om disse ikke kan anses som del av skolen som rettssubjektet. Bakgrunnen for disse to unntakene er at slik drift støtter sterkt opp under og har en svært nær sammenheng med selve skoledriften. Det understrekes imidlertid at det ikke er ment å gjøre noen endringer i forhold til rettstilstanden etter nåværende privatskolelov. Drift av skolens internat og skolefritidsordningen skal således heller ikke etter friskoleloven anses som en del av skoledriften. De gjeldende regler med hensyn til regnskapsføring m.v. for internat og skolefritidsordning opprettholdes derfor i sin helhet.

For det andre må det være klart hvem som er økonomisk og juridisk ansvarlig for friskolen, herunder for bruken av statstilskuddet. Når departementet ovenfor har foreslått et krav om at skoledriften skilles ut som et eget rettssubjekt, vil det være mer hensiktsmessig å kreve registrering av dette rettssubjektet framfor å kreve registrering av skole-eier, som departementet opprinnelig foreslo. Departementet vil derfor foreslå en bestemmelse om plikt til å registrere skolen i Enhetsregisteret eller lignende register. En slik registrering vil blant annet synliggjøre hvem som utgjør skolens styre, daglig leder, revisor m.v.

For det tredje må det være klare bestemmelser om regnskapsplikt og revisjon. Departementet har tidligere foreslått en hjemmel til å gi forskrifter om budsjett og regnskap. Departementet foreslår nå å presisere at forskriftshjemmelen også må omfatte revisjon.

For det fjerde må det være muligheter for å sanksjonere ulovlig bruk av statstilskuddet. I Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) er det foreslått en bestemmelse som gir departementet hjemmel til å holde tilbake tilskudd eller trekke godkjenningen tilbake dersom vilkårene i friskoleloven ikke blir fulgt. Departementet foreslår at denne bestemmelsen presiserer at den også gjelder brudd på forskrifter gitt i medhold av loven, og brudd på forutsetningene i skolens godkjenning. Det foreslås videre en bestemmelse som presiserer departementets adgang til å kreve tilbake for mye utbetalt statstilskudd, statstilskudd som er brukt i strid med forutsetningene i loven, forskriftene eller skolens godkjenning, og gjenstående midler som stammer fra det offentlige tilskuddet ved opphør av skoledriften.

Del III

*Forslag til ny lovbestemmelse om innhenting av
opplysninger*

10 Nye lovbestemmelser om innhenting av opplysninger

10.1 Gjeldende rett etter opplæringsloven

Etter opplæringsloven § 14–1 har departementet hjemmel til å gi forskrifter om statlig tilsyn og kontroll. Bestemmelsen lyder:

«Departementet kan gi forskrifter om rapportering om og evaluering av opplæringsverksemd som er omfatta av denne lova.»

Hjemmelen omfatter også frittstående grunnskoler godkjent etter opplæringsloven.

Departementet har gitt forskrifter om skole- og lærebedriftsbasert vurdering og om rapportering fra kommunene og fylkeskommunene i kapittel 2 i forskrift til opplæringsloven.

10.2 Gjeldende rett etter privatskoleloven

Etter § 29 i privatskoleloven fører staten tilsyn med frittstående skoler som mottar statstilskudd. I tillegg fører også kommunen tilsyn med frittstående grunnskoler. Etter privatskoleloven § 31 har departementet en generell forskriftshjemmel. Det er ikke gitt forskrifter om tilsyn. Departementet har gitt forskrifter om budsjett, regnskap, kontroll og revisjon for frittstående skoler som får statstilskudd etter privatskoleloven. Forskriften har imidlertid ikke regler om rapportering og evaluering av opplæringsvirksomheten ved frittstående skoler som får statstilskudd.

10.3 Forslag til ny lov om frittstående skoler

Bestemmelsen om statlig tilsyn er i hovedsak fore slått videreført i § 7–2 i ny lov om frittstående skoler, jf. Ot. prp. nr. 33 (2002–2003). Det er gjort tilpasninger til bestemmelsen om tilsyn i opplæringsloven § 14–1.

10.4 Høringsforslaget fra departementet

I høringsbrevet foreslo departementet en hjemmel for å gi pålegg om rapportering om og evaluering av opplæringsvirksomheten for offentlige og frittstående skoler.

For å fremskaffe den nødvendige informasjon i forbindelse med opprettelsen av et nasjonalt system for kvalitetsvurdering må elevene kunne pålegges å delta i prøver, brukerundersøkelser og lignende. Skolene må kunne pålegges å rapportere data, også på individnivå. Opplysninger om læringsresultater på individnivå er en forutsetning for å kunne beregne sentrale kvalitetsindikatorer for skole og skoleeier. Data på individnivå vil også bli anvendt i forskning og derved bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for å iverksette tiltak lokalt og nasjonalt. Departementet presiserer at behandling av personopplysninger er regulert av personopplysningsloven, som blant annet sørger for at elevenes anonymitet er sikret.

I høringsbrevet uttalte departementet at det vil være ønskelig å vurdere frittstående skoler både i forhold til hverandre og i forhold til offentlige skoler, når det gjelder skolenes ressurser, miljø og resultater. Det er derfor viktig å kunne innhente de samme opplysninger fra frittstående skoler og skoleeiere som fra offentlige skoler og offentlige skoleeiere. Høringsforslaget om rapportering og evaluering innebærer derfor lovendringer med likelydende ordlyd i opplæringsloven, privatskoleloven og i forslaget til ny lov om frittstående skoler.

10.5 Høringsinstansene

Av de høringsinstansene som har uttalt seg til forslaget, er det en klar overvekt som støtter departementets forslag. *Norsk Montessoriforbund* mener det er for tidlig med en slik endring, fordi skolene fortsatt er i en prosess med å vurdere de ulike sidene ved en «kvalitetsportal». *Steinerskolene i Norge* gir uttrykk for samme synspunkt. *Kristne Friskolers Forbund* mener det ikke bør kunne innhentes og brukes opplysninger på personnivå. Etter forbun-

dets syn vil det være tilstrekkelig for kvalitetsvurderingen i skolen at man bruker relevante opplysninger for grupper av elever eller grupper av foreldre.

Datatilsynet har følgende merknader til forslaget:

«Tilsynet er av den oppfatning at ethvert kartleggingsverktøy bør være basert på avgivelse av opplysninger som er anonyme, dvs. at det ikke avgis opplysninger fra den enkelte (lærer eller elev) som direkte eller indirekte kan identifisere vedkommende. I notatet fremgår det bl.a. at «Skolene må kunne pålegges å rapportere data, også på individnivå...» Datatilsynet er i tvil om denne formuleringen innebærer rapportering av nominative data. Dersom dette skulle være tilfellet, bør man i langt større utstrekning drøfte behovet for slik rapportering og gi klare retningslinjer for hvordan opplysninger skal innleveres, oppbevares, brukes og slettes.»

10.6 Vurderinger og forslag fra departementet

Montessori- og Steinerskolene er skeptiske til lovforslaget. Departementet ønsker derfor å presisere at det vil bli utformet retningslinjer for unntak fra deltakelse i det nasjonale vurderingssystemet for å ivareta hensyn til skoler og elever med særskilte pedagogiske opplegg og behov.

Datatilsynet er i tvil om formuleringen i lovforslaget innebærer rapportering av data som kan identifisere individene. Departementet legger til grunn at *Datatilsynet* savner en drøfting av behov for slik rapportering og retningslinjer for hvordan dataene skal samles inn, oppbevares, brukes og slettes, og departementet gir derfor en nærmere drøfting av behovet for individdata nedenfor.

10.6.1 Om hva slags individdata departementet ønsker hjemmel for å samle inn og behovet for slike data

10.6.1.1 Nasjonale prøver

Høringsforslaget innebærer en hjemmel for å pålegge elever i frittstående og offentlige skoler å delta i nasjonale prøver som kartlegger elevenes grunnleggende ferdigheter. Foreløpig er det satt i gang arbeid med å utvikle slike prøver i lesing, skriving, matematikk og engelsk. Denne hjemmelen er det behov for av tre årsaker:

For det første er det behov for å kunne pålegge elever i både offentlige og frittstående skoler å delta i undersøkelser for å sikre at det nasjonale vur-

deringssystemet bygger på representativ og pålitelig informasjon.

For det andre er det behov for å kunne samle inn identifiserbare individdata (heretter kalt personopplysninger) om læringsutbytte slik at vitenskapelig funderte indikatorer for skolekvalitet kan beregnes. Innsamling og videre behandling av slike data skal alltid gjøres på en slik måte at personvernet til elevene ivaretas (se nedenfor).

For det tredje forutsetter kvalitetsforbedring i skolen at både lærestedene og de ansvarlige myndighetene har kunnskap om hvilke tiltak som virker kvalitetsfremmende. Slik kunnskap forutsetter empirisk forskning som kan identifisere kvalitetsfremmende faktorer. Slik forskning forutsetter igjen at man har data på individnivå for elevens bakgrunn, læringsmiljø og læringsresultater. Uten bruk av fødselsnummer i innrapporteringen vil det ikke være mulig å følge elevene over tid eller koble på bakgrunnsopplysninger, hvilket er avgjørende for å få det formålsbestemte utbytte av opplysningene.

10.6.1.2 Kartlegginger av arbeidsmiljø og eventuelt andre forhold ved lærestedet

Lovforslaget innebærer en hjemmel for å kunne pålegge elever både i frittstående og offentlige skoler samt lærlinger og lære kandidater å delta i vurderinger av arbeidsmiljø og andre forhold ved lærestedet, slik som kartlegginger av elevmedvirkning og elevenes, lærlingenes og lære kandidatenes tilfredshet med lærestedet. Departementet vurderer for tiden hvorvidt deltakelse ved noen slike kartlegginger bør være obligatoriske – for eksempel kartlegginger av det fysiske og psykososiale arbeidsmiljø ved lærestedet, herunder mobbing.

10.6.1.3 Internasjonale undersøkelser

Norge deltar jevnlig i internasjonale undersøkelser av elevers læringsutbytte slik som PISA-undersøkelsen i regi av OECD. Det kan være aktuelt i fremtiden å pålegge deltakelse i slike undersøkelser dersom responsraten kommer ned på et nivå som utestenger Norge fra internasjonale sammenligninger av elevenes læringsutbytte. Videre kan det av to årsaker være ønskelig å samle inn data fra disse undersøkelsene i form av personopplysninger. For det første vil det muliggjøre å følge utviklingen for elevene over tid. For det andre åpner det for kobling av opplysningene for statistisk bruk mot eksisterende registre i SSB, etter statistikklovens bestemmelser. Dette vil bidra til å redusere spørsmålsmangelen i spørreskjemaene, samt til å øke kvalite-

ten på opplysningene. Innsamling og kobling av data skal alltid gjøres på en slik måte at personvernet til elevene ivaretas (se nedenfor).

10.6.2 Om retningslinjer for hvordan dataene skal samles inn, oppbevares, brukes og slettes

Departementet legger til grunn at personopplysningsloven regulerer behandling – det vil si innhenting, lagring og publisering – av data omtalt over, dersom opplysningene kan knyttes til en bestemt person. I henhold til personopplysningsloven vil departementet som behandlingsansvarlig utarbeide planer for tilfredsstillende sikkerhetstiltak. Dette vil gjøres i samarbeid med databehandler. Planene vil inneholde risikoanalyser (trussel, sannsynlighet, skadevirkning), samt omtale av sikkerhetstiltak (organisatoriske, fysiske, tekniske) som er nødvendige for å sikre dataenes konfidensialitet, integritet, datakvalitet og tilgjengelighet, slik personopplysningsloven krever.

I og med at departementet ikke er ferdig med å utpeke alle databehandlere for det nasjonale vurderingssystemet, er ikke planene for sikkerhetstiltak endelig utformet. Departementet legger til grunn følgende retningslinjer for all behandling av personopplysninger i forbindelse med det nasjonale vurderingssystemet:

Opplysningene skal være konfidensielle, slik at personlig integritet og privatlivets fred ikke krenkes ved at uvedkommende kan få tilgang til personopplysninger. Uvedkomne må ikke kunne bryte seg inn til individdata i databasene. Det må ikke publiseres tall på grunnlag av så få individer at enkeltpersoner kan identifiseres. Videre må det tas hensyn til særlige tilfeller hvor alle eller svært mange individer får samme verdi i publiseringen, slik at enkeltpersoner ikke kan identifiseres ved hjelp av delsummer i publiseringen.

Følgende tiltak skal sikre konfidensialitet:

- Det etableres tilstrekkelige tekniske sikkerhetstiltak rundt innrapportering og videre behandling i databasene. Sikkerhetstiltakene skal være tilpasset dataene på en slik måte at de dataene som er mest sårbare for å kunne bli koblet til personer, får en grad av sikkerhet som er vesentlig høyere enn data som ikke kan kobles til personer. Dette gjelder både ved innrapportering, lagring og bruk.
- Det skal utarbeides retningslinjer for minste antall observasjoner ved publisering for hver enkelt indikator som er basert på personopplysninger. Disse retningslinjene skal ha som utgangspunkt å sikre personlig integritet og pri-

vatlivets fred ved at man ikke publiserer tall som medfører risiko for identifisering av den enkelte elev, lærling eller lære kandidat.

- Det etableres elektroniske og manuelle kontroller som sørger for at publiseringsgrensene overholdes, samt at det sjekkes for særlige tilfeller, for eksempel hvor alle elevene i en klasse får samme resultat på en prøve.
- Det skal gjennomføres en utredning av lærernes personvern i forbindelse med opprettelsen av en «kvalitetsportal».
- Når det gjelder data som er omtalt under pkt 10.6.1.2 over, vil departementet gi retningslinjer om at slike data slettes etter at man har ferdigbehandlet dem, idet de kan inneholde opplysninger som er følsomme – for eksempel mobbing. Lærestedene skal ikke få innsyn i opplysningene fra den enkelte elev, lærling eller lære kandidat fra disse undersøkelsene.

For å sikre opplysningenes integritet skal det iverksettes tiltak som i størst mulig grad hindrer manipulasjon av data på en uautorisert måte. For å sikre opplysningenes kvalitet har departementet engasjert ledende pedagogiske miljøer til å utvikle nasjonale prøver og kartlegginger, slik at opplysningene som samles inn har høy gyldighet som mål på læringsutbytte og læringsmiljø. Videre skal det iverksettes tiltak som reduserer sjansene for at opplysningenes kvalitet forringes ved at det oppstår feil ved rapportering, under lagring, overføring, kobling, aggregering eller publisering av opplysningene. Databehandlere skal pålegges å gjennomteste hele systemet før det settes i drift.

Tiltakene må tilpasses personopplysningslovens krav om at opplysningene skal være tilgjengelige for autoriserte brukere ved behov. Departementet vil gjøre innsamlede data offentlig tilgjengelig på skolenivå i den utstrekning dette ikke er i strid med krav til konfidensialitet. De nasjonale prøvene skal være til hjelp for den enkelte lærer og skoleleder i sitt pedagogiske arbeid. Rektorer og lærere ved små skoler må derfor få tilgang til elevenes og egen classes prøveresultater selv om disse ikke offentliggjøres. Departementet presiserer at skolens innsyn individdata kun skal gjelde de nasjonale prøvene – ikke data for elevenes vurdering av forhold ved skolen.

10.6.3 Konklusjon

Fordi det kan reises tvil om rekkevidden til forskriftshjemmelen i opplæringsloven § 14–1 fjerde ledd, foreslår departementet en endring i denne be-

stemmelsen. Departementet mener at det i framtiden bør være like rapporteringskrav for offentlige og frittstående skoler som får statstilskudd og foreslår derfor en likelydende bestemmelse i forslaget til ny lov om frittstående skoler. Fordi forslaget til ny lov om frittstående skoler ikke er ferdigbehandlet i Stortinget, og fordi det eventuelt vil ta tid før den nye loven kan tre i kraft, foreslår departementet at bestemmelsen også tas inn i gjeldende privat-skolelov § 29. Gjeldende forskriftsbestemmelse i

opplæringsloven § 14–1 omfatter all opplæringsvirksomhet innenfor opplæringslovens rammer, også den opplæringsvirksomhetene som skjer i lærebedrift. I høringsforslaget kom det ikke tydelig fram at hjemmelen også skal omfatte lærlinger og lærekandidater. Ordlyden er derfor endret i lovforslaget, slik at den omfatter all opplæringsvirksomhet etter opplæringsloven. Departementet viser til lovforslaget § 14–1.

11 Merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget

11.1 Merknader til forslaget til friskoleloven

§ 1–4 Verksemda til skolen

Skolen kan ikkje drive anna verksemd enn skole i samsvar med denne lova. Skolen kan likevel drive internat og skolefritidsordning som er knytte til den enkelte skolen.

For skolar som er godkjende etter lov 14. juni 1985 nr. 73 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring, tek første ledd til å gjelde to år etter at lova er sett i kraft.

Merknader til § 1–4:

Bestemmelsen slår fast at skolen ikke kan drive annen aktivitet enn skole i samsvar med friskoleloven.

Med «skole i samsvar med denne lova» menes aktivitet som er godkjent etter friskoleloven.

Formålet med bestemmelsen er å unngå at det skjer en form for fellesforvaltning av det offentlige tilskuddet innenfor et rettssubjekt som driver med flere typer virksomheter. Bestemmelsen skal være med på sikre at alle offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode, jf. § 6–2 første ledd.

Vilkåret om at tilskuddsberettiget skole ikke kan drive annen virksomhet enn skoledrift, innebærer i praksis at skolens drift må være organisert som et eget rettssubjekt. Det presiseres at skolen innenfor dette rettssubjektet kan drive både grunnskole og vidaregåande opplæring. Det vises for øvrig til forslaget § 2–1 fjerde ledd og 2–2 fjerde ledd om krav til registrering av skolen.

Bestemmelsen inneholder et begrenset unntak fra hovedregelen om at skolen kun kan drive aktivitet som skole, ved at skolen likevel kan drive internat og skolefritidsordning. Rett til slik drift forutsetter at det dreier seg om internat eller skolefritidsordning som er knyttet til den enkelte skolen. Drift av internat og skolefritidsordning skal ikke anses som del av skolevirksomheten. Det understrekes at det eksisterende skillet mellom skoledrift og drift av internat og skolefritidsordning er ment opprettholdt, og at de någjeldende reglene for blant annet

separat regnskapsførsel m.v. dermed videreføres.

Det vises ellers til de generelle merknadene under pkt. 9.5 ovenfor.

§§ 2–1 og 2–2, nye fjerde og femte ledd skal lyde:

Skolen må være registrert i Einingsregisteret, jf. lov 3. juni 1994 nr. 15, eller i tilsvarende register.

For skolar som er godkjende etter lov 14. juni 1985 nr. 73 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring, tek fjerde ledd til å gjelde frå det tidspunktet departementet bestemmer.

Merknader til § 2–1 nytt fjerde ledd og § 2–2 nytt fjerde ledd:

Bestemmelsene slår fast at skolen må være registrert i Enhetsregisteret, jf. lov 3. juni 1994 nr. 15, eller i tilsvarende register. I praksis regner en med at godkjent skoledrift blir registrert som forening, stiftelse eller aksjeselskap. Registreringen må være i orden innen godkjenningen blir gitt.

Bestemmelsene må ses i sammenheng med § 1–4 om forbudet mot å drive annen virksomhet enn skoledrift som omfattes av godkjenningen etter friskoleloven. For å hindre sammenblanding med eiers eventuelle øvrige virksomhet, må skolen organiseres som et eget rettssubjekt som kan registreres i Enhetsregisteret eller i tilsvarende register.

Formålet med bestemmelsen er å få en klar identifisering av skolen og en oversikt over dens styre og andre registrerte nøkkelopplysninger. «Skoleeier» er det registrerte rettssubjektet, som for alle praktiske formål er identisk med den skoledrift som godkjennes etter friskoleloven. Det er likevel ikke nødvendig at det rettssubjektet som utgjør skolen selv eier lokaler og utstyr som godkjennes etter friskoleloven § 2–4.

Skolens styre oppnevnes i samsvar med det rettsgrunnlaget skolen er drevet etter, f.eks. aksje-loven, stiftelsesloven eller en forenings vedtekter. I tillegg gjelder friskolelovens bestemmelser om styret, jf. blant annet § 5–1 bokstavene a – f om møterett m.v. for ulike representanter, og § 5–2 om styrets plikter.

Friskoleloven § 5–1 får selvstendig betydning, blant annet ved at representanter for de grupper som er nevnt i § 5–1 bokstavane a) – f) får rett til å være til stede, si sin mening og få denne ført til protokollen når styret behandler saker etter friskoleloven. Representanter for ulike grupper tilsatte kan og være valgt inn i styret etter annet rettsgrunnlag enn friskoleloven, f.eks. aksjeloven. I så fall har de fulle rettigheter etter det rettsgrunnlag de er valgt inn etter, og de har ikke krav på tilleggsrepresentasjon etter friskoleloven § 5–1. Bestemmelsene i § 5–1 om rett for ulike interessegrupper til å være representert i styret er altså minimumsregler, dersom annet ikke følger av andre lovbestemmelser eller vedtekter.

Dersom skolen er organisert etter f.eks. aksjeloven eller stiftelsesloven, vil styreoppgaver og ansvar etter friskoleloven § 5–2 bli supplert av det styreansvar som følger av annet lovverk. Dette kan i særskilte tilfeller føre til både erstatningsansvar og straffansvar for styret for f.eks. misbruk av offentlige tilskudd.

Etter lov om Enhetsregisteret skal blant annet medlemmer av styret, daglig leder og revisor registreres. Derved får man ekstra notoritet om slike viktige forhold.

Annen registrering enn registrering i Enhetsregisteret kan godkjennes forutsatt at det gir tilsvarende notoritet.

Det vises ellers til de generelle merknadene under pkt. 9.5 ovenfor.

Kapittel 6 Offentlige tilskot og skolepengar

§ 6–1 Offentlege tilskot til grunnskolar

Frittstående grunnskolar som er godkjende etter § 2–1 får offentlig tilskot etter reglane i denne paragrafen.

1. Grunnskolar får tilskot av staten med 85 pst. av vanlege driftsutgifter til all godkjend undervisning som går inn under lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Utgifter til pensjonsinnskot skal likevel innarbeidast i tilskotsgrunnlaget slik at tilskota dekkjer 100 prosent av gjennomsnittlege utgifter til pensjonsinnskot i offentlege skolar. Tilskotet vert rekna ut på grunnlag av ein normalsats per elev, særskilt for barnesteget og ungdomssteget. Tilskotsgrunnlaget vert fastsett av Stortinget. Ved utrekninga av normalsatsen, skal dei gjennomsnittlege utgiftene i den offentlege grunnskolen til dei typar utgifter som går inn i tilskotsgrunnlaget, leggjast til grunn. Det skal likevel takast omsyn til skilnaden mellom utgif-

- tene i den kommunen skolen ligg og utgiftene på landsbasis. Departementet kan gi forskrifter.
2. Norske grunnskolar i utlandet får statstilskot med 85 prosent av vanlege driftsutgifter til all godkjend undervisning som går inn under lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Utgifter til pensjonsinnskot skal likevel innarbeidast i tilskotsgrunnlaget slik at tilskota dekkjer 100 prosent av gjennomsnittlege utgifter til pensjonsinnskot i offentlege skolar. Tilskotsgrunnlaget blir fastsett av Stortinget. Tilskotet blir knytt til ein normalsats per elev særskilt for barnesteget og ungdomssteget rekna ut for grunnskolar i Noreg. Skolane får statstilskot med 85 prosent til skyss og innlosjering. Departementet gir forskrifter om utrekning av skyssfråstand og utgiftsgrunnlag for skyss og innlosjering.

Merknader til § 6–1:

Forslaget om en finansieringsmodell basert på kommunespesifikt grunnlag med statlig utbetaling av tilskuddet innebærer at forslaget til kapittel 6 i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) erstattes med nytt forslag til kapittel 6 i denne proposisjonen. Departementet presiserer at det ikke foreslås innholdsmessige endringer i reglene om tilskudd til de vidaregåande skolene. Det foreslås heller ingen endringer i gjeldende rett når det gjelder tilskudd til norske grunnskoler i utlandet. Reglene om offentlig tilskudd til kompletterende undervisning i § 6–3 i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) er flyttet til § 6–5 i forslaget i denne proposisjonen.

Første ledd slår fast at frittstående grunnskoler som blir godkjent etter lovforslagets § 2–1 i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) får tilskudd etter reglene i denne bestemmelsen.

Paragrafens nr. 1 viderefører dagens tilskuddsmodell i sin helhet, men introduserer ett tilleggselement.

Tilskuddet skal fortsatt utgjøre 85 pst. av vanlige driftsutgifter. Det er presisert at utgifter til pensjonsinnskudd skal innarbeides i tilskuddsgrunnlaget slik at tilskuddet dekker fullt ut gjennomsnittlige utgifter til pensjonsinnskudd i offentlige skoler. Bestemmelsens tredje punktum fastslår prinsippene for tildeling av tilskudd til frittstående skoler.

Tilleggselementet fanger opp forskjellen i kostnader mellom kommunen skolen ligger i og kostnadene på landsbasis, og gjør dermed tilskuddsgrunnlaget kommunespesifikt. Denne kostnadsforskjellen uttrykkes i form av et forholdstall. Det er viktig at en ved beregningen av dette forholdstallet så langt det er mulig rensker ut forskjeller mellom

kommuner som skyldes forskjeller i skolestrukturen, dvs. hvor mange skoler kommunene har i forhold til elevtallet. Dette bør ikke slå inn i tilskuddet til den enkelte frittstående skole. Tilskuddet til en friskole med for eksempel 40 elever bør være knyttet til hva en tilsvarende gjennomsnittlig kommunal skole med 40 elever får, men ikke være avhengig av hvor mange skoler med 40 elever det er i kommunen. Formålet med forholdstallet er med andre ord å fange opp kommunenes ulike satsning på skole, men så langt mulig å eliminere kostnadsforskjeller som skyldes ulik skolestruktur i de aktuelle kommunene. Det vises ellers til de generelle merknadene under pkt. 4.4.2.

Departementet kan gi forskrifter i medhold av nr. 1 tredje ledd.

Bestemmelsens nr. 2 er en videreføring av tilskudsregel nr. 8 i privatskoleloven § 26. Forslaget innebærer ingen endringer i forhold til lovforslaget i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003).

§ 6–2 Elevane og dei offentlege tilskota, skolepengar for elevar i grunnskolen

Alle offentlege driftstilskot og eigendelar frå elevane skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan

- a) gi utbytte eller på annan måte overføre overskot til eigarane eller deira nærstående verken når skolen er i drift eller om drifta opphører.
- b) pådra seg kostnader i form av leigeutgifter for eiendom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på anna måte pådra seg kostnader som kan innebære at alle offentlege tilskot eller eigendelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.

Skolar som tek imot offentlege tilskot som fullt ut dekkjer driftsutgiftene, kan ikkje krevje inn skolepengar.

Skolar som tek imot offentlege tilskot som ikkje dekkjer alle driftsutgifter, kan krevje inn skolepengar. Styret fastset storleiken på skolepengane. Skolepengane må ikkje setjast høgare enn det som trengst for saman med tilskotet å dekkje driftsutgifter som svarar til utgiftsnivået ved ein tilsvarende offentlig skole i kommunen det er naturleg å samanlikne seg med. Dersom styret fastset høgare skolepengar, trengst godkjenning av departementet.

Departementet kan gi forskrifter, mellom anna om krav om vedtektsfesting av forbod mot utbytte eller anna overføring som nemnt i andre ledd bokstav a.

Merknader til § 6–2:

Bestemmelsen innebærer i hovedsak en videreføring av § 27 i privatskoleloven og lovforslaget i § 6–2 i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003). 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.

For merknader til andre og tredje ledd vises det til Ot.prp. nr. 33 (2002–2003)

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter som blant annet kan stille krav om at forbudet mot en hver form for utbytte eller annen overføring av midler som innebærer at offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene ikke fullt ut kommer elevene til gode, også framgår av skolens vedtekter.

§ 6–3 Offentlege tilskot til vidaregåande skolar

Frittstående vidaregåande skolar som er godkjende etter § 2–2, får offentleg tilskot etter reglane i denne paragrafen.

1. For vidaregåande skolar som kan godkjennast etter § 2–2 bokstav a, b eller d, blir 85 prosent av dei utgiftene som kjem inn under tilskotsgrunnlaget, dekte ved statstilskot. Tilskotet blir rekna ut frå ein normalsats. Ved utrekninga av normalsatsen skal dei gjennomsnittlege utgiftene i den offentlege vidaregåande skolen leggjast til grunn.
2. For vidaregåande skolar som er godkjende etter § 2–2 bokstav e, blir 75 prosent av dei driftsutgiftene som kjem inn under tilskotsgrunnlaget, dekte ved statstilskot. Tilskotet blir rekna ut frå ein normalsats. Føresetnaden er at elevane får undervisning som minst svarar til eit halvt skoleår.
3. Godkjende, norske vidaregåande skolar i utlandet får statstilskot med 85 prosent av ein normalsats per elev. Ved utrekninga av normalsatsen skal dei gjennomsnittlege utgiftene i den offentlege vidaregåande skolen leggjast til grunn.

Departementet kan gi forskrifter.

Merknader til § 6–3:

Bestemmelsen viderefører de reglene som gjelder tilskudd til private vidaregåande skoler i privatskoleloven § 26 og er i samsvar med lovforslagets § 6–1 i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003).

§ 6–4 Elevane og dei offentlege tilskota, skolepengar for elevar i vidaregåande skolar

Alle offentlege driftstilskot og eigendelar frå elevane skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan

- a) gi utbytte eller på annan måte overføre overskot til eigarane eller deira nærstående verken når skolen er i drift eller om drifta opphører.
- b) pådra seg kostnader i form av leigeutgifter for eigendom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på anna måte pådra seg kostnader som kan innebære at alle offentlege tilskot eller eigendelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.

Skolar som tek imot offentlege tilskot som fullt ut dekkjer alle driftsutgifter, kan ikkje krevje inn skolepengar.

Skolar som tek imot offentlege tilskot som ikkje

dekkjer alle driftsutgifter, kan krevje inn skolepengar. Styret fastset storleiken på skolepengane. Skolepengane må ikkje setjast høgare enn det som trengst for saman med statstilskotet å dekkje driftsutgifter som svarer til utgiftsnivået ved tilsvarende offentleg skole som det er naturleg å samanlikne med. Dersom styret fastset høgare skolepengar, trengst det godkjenning av departementet.

Departementet kan gi forskrifter, mellom anna om krav om vedtektsfesting av forbod mot utbytte eller anna overføring som nemnt i andre ledd bokstav a.

Merknader til § 6–4:

Bestemmelsen er en videreføring av privatskoleloven § 27 tredje ledd og er i samsvar med den videreføringen som ble foreslått i lovforslagets § 6–2 i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003).

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.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter som blant annet kan stille krav om at forbudet mot en hver form for utbytte eller annen overføring av midler som innebærer at offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene ikke fullt ut kommer elevene til gode, også framgår av skolens vedtekter.

§ 6–5 Offentleg tilskot til kompletterande undervisning og skolepengar

Til statsborgarar i Noreg eller i ein annan EØS-stat som er elevar ved utanlandske eller internasjonale grunnskolar i Noreg eller i utlandet, kan det givast tilskot til kompletterande undervisning. Til statsborgarar i Noreg eller i ein annan EØS-stat som er elevar ved utanlandske eller internasjonale vidaregåande skolar i Noreg eller i utlandet, kan det givast tilskot til delvis dekning av skolepengane. Departementet kan gi forskrifter.

Merknader til § 6–5:

Bestemmelsen er en videreføring av tilskuddsregel 10 i privatskoleloven § 26 og er i samsvar med lovforslagets § 6–3 i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003).

§ 7–1 Budsjett, regnskap og revisjon

Skolane må leggje fram budsjett, rekneskap og revisjon etter forskrifter fastsette av departementet.

Merknader til endring av § 7–1:

Endringen innebærer en presisering for å gjøre det klart at forskriftshjemmelen også omfatter regler om revisjon.

Skolen vil også være bundet andre bestemmelser om regnskap, revisjon m.v. etter den lovgivningen som regulerer skolens organisasjonsform, slik som f.eks. aksjelovgivningen. Hjemmelen gir i alle tilfelle departementet mulighet til å gi forskrift om at etter friskoler må føre regnskap og foreta revisjon i tråd med bestemmelser gitt for eksempel i regnskapslovgivningen.

§ 7–2 Tilsyn m.m.

Departementet fører tilsyn med skolar godkjende etter denne lova og skal i den samanheng ha tilgjenge til skoleanlegg og dokumentasjon.

Dersom det blir oppdaga forhold som står i strid med denne lova eller med forskrifter gitt med

heimel i lova, kan departementet gi pålegg om å rette på forholda.

Departementet kan halde attende tilskotet eller dra godkjenninga attende dersom vilkåra i denne lova ikkje blir fylte. *Departementet kan og krevje attende for mykje utbetalt tilskot, og tilskotsmidlar som er brukte i strid med denne lova eller føresetnadene for godkjenninga.*

Ved opphør av skoledrifta, kan departementet i alle tilfelle krevje tilbakeført gjenstående midlar som skriv seg frå det offentlege tilskotet.

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

Merknader til endringene i § 7–2:

Tredje ledd, nytt andre punktum, presiserer departementets mulighet til å kreve tilbake for mye utbetalt statstilskudd, og tilskuddsmidler som er brukt i strid med loven eller forutsetningene for skolens godkjenning. Bestemmelsen må ses på bakgrunn av kravet i § 6–2 om at alle offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode. Det vises for øvrig til merknadene til § 6–2.

Fjerde ledd presiserer departementets mulighet til å kreve tilbakeført gjenstående tilskuddsmidler der skoledriften opphører. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kravet i § 6–2 om at alle offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode, og forbudet mot å ta ut disse midlene i form av utbytte eller liknende.

Femte ledd gir departementet en hjemmel til å gi forskrifter som pålegger skoleeiere og elever å gi opplysninger og delta i evalueringer og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsvirksomheten som er omfattet av denne loven. Bestemmelsen tilsvarer den som er foreslått i opplæringsloven § 14–1 og privatskulelova § 29 andre ledd. Departementet viser for øvrig til vurderingene som er gitt i punkt 10.6.

11.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i opplæringslova og privatskulelova

Opplæringslova § 14–1 fjerde ledd:

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og

dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

Merknader til § 14–1 fjerde ledd:

Forslaget innebærer at gjeldende § 14–1 fjerde ledd i opplæringslova videreføres men at rekkevidden av forskriftshjemmelsen presiseres. Forskriftshjemmelen gjelder all opplæringsvirksomhet etter læringsloven. Departementet viser til de vurderingene som er gitt i punkt 10.6. Forslaget tilsvarer det som er foreslått i privatskulelova § 29 nytt andre ledd og forslaget til ny lov om frittstående skoler § 7–2 femte ledd.

Privatskulelova § 29 nytt andre ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er

av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.

Merknader til § 29 andre ledd:

Endringen gir departementet en hjemmel til å gi forskrifter som pålegger skoleeiere og elever å gi opplysninger og delta i evalueringer og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsvirksomheten som er omfattet av denne loven. Bestemmelsen tilsvarer den som er foreslått i opplæringsloven § 14–1 og forslaget til ny lov om frittstående skoler § 7–2 femte ledd. Departementet viser til vurderingene som er gitt i punkt 10.6.

Utdannings- og forskningsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om frittstående skolar (friskolelova).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om frittstående skolar (friskolelova) i samsvar med vedlagt forslag.

Forslag

til lov om frittstående skolar (friskolelova)

Kapittel 1 Formålet med og verkeområdet for lova

§ 1–1 Formålet med lova

Formålet med denne lova er å medverke til at det kan opprettast og drivast frittstående skolar, mellom anna skolar oppretta av religiøse og/eller etiske grunnar og skolar oppretta som eit fagleg-pedagogisk alternativ, slik at foreldre og elevar kan velje andre skolar enn dei offentlege.

Opplæringa ved skolar som blir godkjende etter lova her, skal ta sikte på:

- a) å utvikle personlegdommen, talentet og dei mentale og fysiske evnene til elevane,
- b) å utvikle respekt for menneskerettane, grunnleggjande fridommar og for dei prinsippa som pakta til Dei sameinte nasjonane vernar om,
- c) å utvikle respekt for foreldra og den kulturelle identiteten, språket og verdiane til eleven, for dei nasjonale verdiane i det landet der eleven bur, og respekt for kulturar som er ulike hans eller hennar eigen,
- d) å førebu eleven til eit ansvarleg liv i eit fritt samfunn i ei ånd av forståing, fred, toleranse, likestilling mellom kjønna og venskap mellom alle folkeslag, etniske, nasjonale og religiøse grupper og personar som høyrer til urfolk,
- e) å fremje respekten for naturmiljøet.

Det skal leggjast vekt på å skape godt arbeidsmiljø og gode samarbeidsformer mellom lærarar og elevar og mellom skole og heim. Alle som er knytte til skolen, skal arbeide for å hindre at elevane kjem til skade eller blir utsette for krenkjande ord eller handlingar.

§ 1–2 Verkeområdet

Lova gjeld godkjenning med rett til offentlig tilskot for frittstående grunnskolar og frittstående skolar som gir vidaregåande opplæring, og vilkår for å få slikt tilskot.

Frittstående skolar er skolar som er i privat eige, og som blir godkjende etter denne lova.

Lova gjeld ikkje skolar som er omfatta av lov av 8. juni 1984 nr. 64 om folkehøgskolar, lov av 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring eller skolar som er godkjende etter opplæringslova § 2–12. Lova

gjeld heller ikkje skolar som blir drivne av politiske grupper eller parti på partipolitisk grunnlag.

§ 1–3 Definisjonar

Med heimkommune og heimfylke i denne lova er meint ein den kommunen eller fylkeskommunen som har ansvaret etter opplæringslova § 13–1 og § 13–3.

§ 1–4 Verksemda til skolen

Skolen kan ikkje drive anna verksemd enn skole i samsvar med denne lova. Skolen kan likevel drive internat og skolefritidsordning som er knytte til den enkelte skolen.

For skolar som er godkjende etter lov 14. juni 1985 nr. 73 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring, tek første ledd til å gjelde to år etter at lova er sett i kraft.

Kapittel 2 Godkjenning med rett til tilskot

§ 2–1 Godkjenning av grunnskolar

Frittstående grunnskolar som oppfyller dei krava som følgjer av lova, har rett til godkjenning og offentlig tilskot. Den enkelte skolen må gi opplæring på norsk eller samisk.

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

Retten til godkjenning, jf. første og andre ledd, gjeld ikkje norske frittstående grunnskolar i utlandet og internasjonale frittstående grunnskolar i Noreg. Departementet kan likevel, etter ei samla vurdering, godkjenne slike skolar. Før ein internasjonal frittstående grunnskole blir godkjend, skal vertskommunen gi fråsegn i saka.

Skolen må være registrert i Einingsregisteret, jf. lov 3. juni 1994 nr. 15, eller i tilsvarende register.

For skolar som er godkjende etter lov 14. juni 1985 nr. 73 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring, tek fjerde ledd til å gjelde frå det tidspunktet departementet bestemmer.

§ 2–2 Godkjenning av vidaregåande skolar

For å bli godkjend med rett til tilskot etter denne lova må den vidaregåande skolen anten vere:

- a) oppretta av religiøse og/eller etiske grunnar,
- b) eller oppretta som eit fagleg-pedagogisk alternativ,
- c) eller oppretta for undervisning av norsk ungdom i utlandet,
- d) eller oppretta for å fylle eit kvantitativt undervisningsbehov,
- e) eller ha til føremål å gi vidaregåande yrkesretta undervisning som ikkje blir gitt ved vidaregåande offentlege skolar.

Vertsfylket skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka.

Vedkomande departement avgjer i kvart enkelt tilfelle om skolen tilfredsstillar krava etter denne lova, og om skolen etter ei samla vurdering skal godkjennast med rett til tilskot. For skolar som søker godkjenning etter bokstav a eller b, skal det ikkje leggjast einseitig vekt på nedgang i elevtalet for fylkeskommunen i den samla vurderinga.

Skolen må være registrert i Einingsregisteret, jf. lov 3. juni 1994 nr. 15, eller i tilsvarende register.

For skolar som er godkjende etter lov 14. juni 1985 nr. 73 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring, tek fjerde ledd til å gjelde frå det tidspunktet departementet bestemmer.

§ 2–3 Innhald og vurdering

Skolen skal drive verksemda si etter læreplanar godkjende av departementet. Det må gå fram av planen kva slag vurderingsformer og dokumentasjon skolen skal nytte. Frittstående grunnskolar skal anten følgje den læreplanen som gjeld for offentlege grunnskolar, eller læreplanar som på annan måte sikrar elevane jamgod opplæring, jf. opplæringslova § 2–1 første ledd. Elles har skolen sin undervisningsfridom.

Frittstående vidaregåande skolar godkjende etter § 2–2 bokstav a til d skal gi elevane opplæring i samsvar med den generelle delen av læreplanen og dei fagspesifikke læreplanane for den offentlege skolen. Skolar godkjende etter § 2–2 bokstav a og b kan likevel gjere unntak frå dei offentlege planane der dette er grunngitt med formålet til skolen. Frittstående skolar godkjende etter § 2–2 bokstav e skal ha læreplanar som er på nivå med offentleg vidaregåande opplæring.

Departementet kan gi forskrifter om vurdering av elevar, klage på vurdering, om eksamen og om dokumentasjon.

§ 2–4 Undervisningsrom, utstyr og skolemiljø

Undervisningsrom og utstyr skal godkjennast av departementet.

Opplæringslova kapittel 9A gjeld også for skolar godkjende etter lova her.

Kapittel 3 Elevane

§ 3–1 Inntak av elevar

Dei frittstående skolane skal ha heile landet som inntaksområde. Dei skal stå opne for alle som fyller vilkåra for inntak i offentlege skolar. Dette gjeld òg norske skolar i utlandet og internasjonale skolar i Noreg.

Søkjarar med rett til opplæring etter opplæringslova skal i alle høve prioriterast føre andre søkjarar. Skolane skal ha eit inntaksreglement som viser prioriteringa av søkjarar, dersom søkinga er større enn kapasiteten til skolen. Reglementet skal fastsetje ei prioritering ut frå saklege omsyn.

Skolen skal ha eit inntaksreglement som ligg innanfor den avgrensinga som følgjer av første og andre ledd. Skolen avgjer i samsvar med reglementet kven av søkerane som skal takast inn.

Melding om inntak av elevar i grunnskolar skal sendast til heimkommunen til eleven. Melding om inntak til vidaregåande skolar som er godkjende etter § 2–2 bokstavane a-d skal sendast til heimfylket til eleven.

Ved avgjerd etter desse reglane gjeld forvaltningslova. Avgjerd om inntak er eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2. Departementet er klageinstans.

§ 3–2 Rett og plikt til opplæring

Elevar i grunnskolar som er godkjende etter denne lova, oppfyller si plikt til grunnskoleopplæring etter opplæringslova § 2–1.

Elevar i vidaregåande skolar som er godkjende etter denne lova, nyttar retten sin til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3–1.

§ 3–3 Skolegangen

Ein elev som har fått plass ved ein grunnskole som er godkjend etter denne lova, har rett til å fullføre opplæringa si ved skolen, så langt skolen er godkjend. Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein grunnskoleelev i særlege tilfelle likevel flyttast til ein offentlig skole i heimkommunen. Før det blir gjort enkeltvedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Heimkommunen gjer vedtak. Departementet er klageinstans.

Opplæringslova § 2–1 tredje ledd om utsett skolestart og tidlegare skolestart og § 2–1 fjerde ledd om heilt eller delvis fritak frå opplæringsplikta gjeld

tilsvarande for elevar i grunnskolar som er godkjende etter denne lova. Heimkommunen gjer vedtak. Departementet er klageinstans.

Ein elev som har fått plass ved ein vidaregåande skole som er godkjend etter denne lova, har rett til å fullføre skoleåret eller vedkomande kurs med mindre eleven kan visast bort, jf. § 3–10.

Opplæringslova § 3–1 fjerde ledd om omval gjeld tilsvarende for elevar i vidaregåande skolar som er godkjende etter denne lova. Fylkeskommunen gjer vedtak.

§ 3–4 Tilpassa opplæring

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven.

§ 3–5 Særleg opplæring for elevar frå språklege minoritetar

Elevar ved grunnskolar godkjende etter denne lova som har eit anna morsmål enn norsk eller samisk, har rett til nødvendig morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring og særskild norskopplæring til dei har tilstrekkelege kunnskapar i norsk til å følge den vanlege opplæringa i skolen. Heimkommunen til eleven gjer vedtak og dekkjer utgiftene til slik opplæring. Departementet er klageinstans.

Morsmålsopplæringa kan leggjast til ein annan skole enn den eleven til vanleg går ved.

Når opplæringa ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal skolen og kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.

§ 3–6 Spesialundervisning og PP-teneste

Opplæringslova § 5–1 om rett til spesialundervisning, § 5–3 om sakkunnig vurdering, § 5–4 om saksbehandlinga i samband med vedtak om spesialundervisning og § 5–5 om unntak frå reglane om innhaldet i opplæringa gjeld tilsvarende.

Heimkommunen eller heimfylket til eleven, jf. § 1–3, sørgjer for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering, gjer vedtak om spesialundervisning og dekkjer utgiftene til slik opplæring. I tvilstilfelle avgjer departementet kven som er ansvarleg for kostnadene. Departementet har tilsvarende ansvar for elevar ved norske skolar i utlandet.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av reglane om spesialundervisning.

Departementet er klageinstans for klage over kommunale og fylkeskommunale enkeltvedtak om spesialundervisning.

Reglane i denne paragrafen gjeld ikkje for skolar som er godkjende etter § 2–2 bokstav e, og opplæringstilbod som er spesielt organiserte for vaksne.

Den pedagogisk-psykologiske tenesta i vertskommunen skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje betre til rette for elevar med særlege behov.

§ 3–7 Skyss m.m.

Elevane har rett til skyss etter reglane i opplæringslova § 7–1 første og andre ledd om skyss i grunnskolen, § 7–2 første ledd om skyss i den vidaregåande skolen, § 7–3 om skyss for funksjonshemma og mellombels skadde eller sjuke og § 7–4 om reisefølgje og tilsyn. Retten til skyss, reisefølgje og tilsyn for elevar i frittstående grunnskolar gjeld berre innanfor kommunegrensa i den kommunen der eleven bur. For elevar i frittstående vidaregåande skolar gjeld retten til skyss, reisefølgje og tilsyn berre innanfor fylkeskommunegrensa i den fylkeskommunen der eleven bur.

Heimkommunen eller heimfylket til elevane gjer vedtak om skyss, og dekkjer utgifter etter reglane i opplæringslova § 13–4. Departementet er klageinstans ved klage over kommunale og fylkeskommunale vedtak om skyss i grunnskolen. Fylkeskommunen er klageinstans ved klage på vedtak om skyss i vidaregåande skolar.

Norske grunnskolar i utlandet får statstilskot med 85 prosent til skyss og innlosjering for elevane. Departementet kan gi forskrifter om utrekning av skyssavstanden og utgiftsgrunnlaget for skyss og innlosjering.

Departementet kan gi forskrifter om skoleskyss og skyssgodtgjersle, og om at skyssbehovet til elevane i vidaregåande skolar i særskilde tilfelle kan dekkjast på andre måtar.

Reglane i denne paragrafen gjeld ikkje i skolar som er godkjende etter § 2–2 bokstav e, og opplæringstilbod som er spesielt organisert for vaksne.

§ 3–8 Helsetilsyn

Forskrift gitt i medhald av lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetenesta i kommunane § 1–3 fjerde ledd gjeld for elevar i frittstående skolar. Kommunen der skolen ligg, har ansvaret for å gjennomføre helsetenesta i samsvar med gjeldande lov. Kommunane skal dekkje utgifter for helsetenesta ved frittstående skolar etter same reglar som for offentlege skolar.

§ 3–9 Ordensreglement og liknande

Kvar skole skal ha eit reglement med reglar om elevane sine rettar og plikter så langt dei ikkje er fastsette i lov eller på annan måte. Reglementet skal innehalde reglar om åtferd, reglar om kva tiltak som skal kunne brukast mot elevar som bryt regle-

mentet, og reglar om framgangsmåten når slike saker skal behandlast.

Reglementet skal gjerast kjent for elevane og foreldra. Fysisk refsing eller anna krenkjande behandling må ikkje nyttast. Før det blir teke avgjerd om refsing, blant anna om bortvising eller tap av rettar, skal eleven ha høve til å forklare seg munnleg for den som skal ta avgjerda.

§ 3–10 Bortvising av elevar og tap av rettar

Skolen kan fastsetje i ordensreglementet at elevar som alvorleg eller fleire gonger bryt reglementet, kan visast bort frå undervisninga. På klassetrinna 1–7 kan elevar visast bort for enkelttimar eller for resten av dagen, og på klassetrinna 8–10 kan elevar visast bort i inntil tre dagar. Elevar i vidaregåande opplæring kan visast bort i inntil fem dagar. Den daglege leiaren av skolen vedtek sjølv bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Foreldra til elevar på klassetrinna 1–7 skal varslast før det blir sett i verk bortvising for resten av dagen.

Når ein elev i vidaregåande skole vedvarande har vist ei framferd som i alvorleg grad går ut over orden og arbeidsro på skolen, eller når ein elev alvorleg forsømmer pliktene sine, kan eleven etter vedtak av fylkeskommunen visast bort frå resten av det kurset eleven er teken inn på. I samband med eit vedtak om bortvising for resten av lengda på kurset kan fylkeskommunen også vedta at eleven skal miste retten til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3–1. Fylkeskommunen kan ikkje overlata til skolen å gjere vedtak etter leddet her om bortvising eller tap av retten til vidaregåande opplæring.

Før det blir gjort vedtak om bortvising eller tap av rettar, skal ein vurdere å bruke andre hjelpe- eller refsingstiltak.

Ved avgjerd etter desse reglane gjeld forvaltningslova. Avgjerd om bortvising og tap av retten til vidaregåande opplæring er enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2. Departementet er klageinstans.

§ 3–11 Rådgiving

Elevane har rett til nødvendig rådgiving om utdanning, yrkestilbod og yrkesval og om sosiale spørsmål. Departementet kan gi nærare forskrifter.

§ 3–12 Fritak frå religiøse aktivitetar m.m.

Opplæringslova § 2–4 fjerde og femte ledd om fritak frå religiøse aktivitetar m.m. gjeld tilsvarende for elevar i grunnskolar godkjende etter lova her. Retten til fritak frå religiøse aktivitetar m.m. gjeld likevel ikkje for elevar i grunnskolar som er oppretta av religiøse og/eller etiske grunnar.

Ved avgjerd etter desse reglane gjeld forvaltningslova. Avgjerd om fritak frå religiøse aktivitetar m.m. er eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2. Departementet er klageinstans.

§ 3–13 Permisjon frå den pliktige grunnskoleopplæringa

Når det er forsvarleg, kan skolen etter søknad gi den enkelte eleven i grunnskolen permisjon i inntil to veker.

Kapittel 4 Personalet i skolen

§ 4–1 Leing

Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leing.

Skolen skal ha ein dagleg leiar.

§ 4–2 Kompetansekrav til undervisningspersonalet

For undervisningspersonalet ved skolar som er godkjende etter lova her, gjeld dei kompetansekrava som følgjer av § 10–1 i opplæringslova med tilhøyrande forskrift.

For undervisningspersonalet ved skolar som er godkjende etter § 2–2 bokstav e, fastset styret krav til kompetanse, dersom departementet i det einskilte tilfelle ikkje fastset noko anna.

Dersom det ikkje er søkjarar som fyller kompetansekrava etter første og andre ledd, kan andre tilsetjast mellombels. Med mindre det er avtalt ein kortare tilsetjingsperiode, skal tilsetjinga vare til og med 31. juli.

Ved tilsetjing av undervisningspersonale ved skolar som representerer eit fagleg-pedagogisk alternativ, kan departementet også godkjenne alternative kompetansekrav til dei som følgjer av § 10–1 i opplæringslova med tilhøyrande forskrift.

§ 4–3 Krav om politiattest

Den som skal tilsetjast i ein grunnskole godkjend etter lova her, må leggje fram politiattest. Attesten skal vise om vedkommande er sikta, tiltalt eller dømd for seksuelle overgrep mot barn. Personar som er dømde for seksuelle overgrep mot barn, kan ikkje bli tilsette.

Styret kan krevje politiattest etter første ledd også for andre personar som regelmessig oppheld seg i grunnskolen.

Departementet kan gi nærare forskrifter.

§ 4–4 Lønns- og arbeidsvilkår

Ved skolar som er godkjende etter denne lova, skal undervisningspersonalet ha rett til lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlege skolar.

Ved skolar godkjende etter § 2–2 bokstav e fastset styret lønns- og arbeidsvilkår.

Kapittel 5 Styrings- og rådsorgan

§ 5–1 Styret

Som øvste ansvarlege organ skal kvar skole ha eit styre. Styret er valt av eigaren, som fastset kor mange medlemmer og varamedlemmer styret skal ha. Med samtykke frå departementet kan to eller fleire skolar ha sams styre. Rett til å vere til stades på møte i styret, til å seie meininga si og få denne tilført protokollen, har:

- a) ein representant oppnemnd av vertskommunen når det gjeld ein grunnskole, ein representant oppnemnd av fylkeskommunen når det gjeld skolar godkjende etter § 2–2 bokstavane a til d,
- b) ein representant for elevrådet ved skolar som har slikt råd,
- c) ein representant frå foreldrerådet ved skolar som har slikt råd,
- d) ein representant for lærarane ved skolen,
- e) ein representant for andre tilsette ved skolen,
- f) dagleg leiar av skolen.

Departementet kan i særskilde tilfelle gi dispensasjon frå bokstavane a til f.

Ved handsaming av saker der det gjeld teieplikt etter lov og forskrift, skal styret sørgje for at personar med møterett som er under aldersgrensa for å vere myndige, må forlate møtet.

§ 5–2 Styret sine oppgåver

Styret har den øvste leiinga av skolen og skal sjå til at skolen blir driven i samsvar med gjeldande lover og forskrifter.

Styret skal:

- a) sjå til at elevvar i opplæringspliktig alder som blir tekne inn ved skolen, får oppfylt retten til grunnskoleopplæring, og melde frå til foreldra og heimkommunen til elevvar som over lengre tid ikkje møter fram til undervisninga utan lovleg grunn,
- b) fastsetje storleiken på skolepengane,
- c) vedta skolen sitt budsjett og ha ansvar for rekneskapen,
- d) fastsetje inntaks- og ordensreglement for skolen,
- e) fremje saker om flytting etter § 3–3 første ledd og bortvising etter § 3–10 andre ledd.

I andre saker enn dei som følgjer av andre ledd, kan styret delegere avgjerdsretten.

§ 5–3 Elevråd

Ved grunnskolar skal det vere elevråd for klassetrinna 5–10 med ein representant for kvar klasse.

Alle vidaregåande skolar skal ha eit elevråd på minst 5 medlemmer med varamedlemmer.

Elevrådet blir valt av elevane ved skriftleg røysing. Representantane skal veljast seinast tre veker etter at skolen har teke til om hausten.

Elevrådet skal blant anna fremje fellesinteressene til elevane på skolen og arbeide for å skape eit godt lærings- og skolemiljø.

§ 5–4 Foreldreråd

Ved kvar grunnskole skal det vere foreldreråd, der alle foreldre som har barn i skolen, er medlemmer. Foreldrerådet kan velje eit arbeidsutval.

Foreldrerådet skal fremje fellesinteressene til foreldra og medverke til at elevvar og foreldre tek aktivt del i arbeidet for å skape eit godt skolemiljø. Foreldrerådet skal arbeide for å skape godt samhold mellom heimen og skolen, leggje til rette for trivsel og positiv utvikling hjå elevane og skape kontakt mellom skolen og lokalsamfunnet.

Kapittel 6 Offentlege tilskot og skolepengar

§ 6–1 Offentlege tilskot til grunnskolar

Frittstående grunnskolar som er godkjende etter § 2–1 får offentleg tilskot etter reglane i denne paragrafen.

1. *Grunnskolar får tilskot av staten med 85 prosent av vanlege driftsutgifter til all godkjend undervisning som går inn under lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Utgifter til pensjonsinnskot skal likevel innarbeidast i tilskotsgrunnlaget slik at tilskota dekkjer 100 prosent av gjennomsnittlege utgifter til pensjonsinnskot i offentlege skolar.*

Tilskotet vert rekna ut på grunnlag av ein normalsats pr. elev, særskilt for barnesteget og ungdomsteget. Tilskotsgrunnlaget vert fastsett av Stortinget. Ved utrekninga av normalsatsen, skal dei gjennomsnittlege utgiftene i den offentlege grunnskulen til dei typar utgifter som går inn i tilskotsgrunnlaget, leggjast til grunn. Det skal likevel takast omsyn til skilnaden mellom utgiftene i den kommunen skolen ligg og utgiftene på landsbasis.

Departementet kan gi forskrifter.

2. *Norske grunnskolar i utlandet får statstilskot med 85 prosent av vanlege driftsutgifter til all godkjend undervisning som går inn under lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Utgifter til pensjonsinnskot skal likevel innarbeidast i tilskotsgrunnlaget slik at tilskota dekkjer 100 prosent av gjennomsnittlege utgifter til pensjonsinnskot i offentlege skolar. Tilskotsgrunnlaget blir fastsett av Stortinget. Til-*

skotet blir knytt til ein normalsats per elev særskilt for barnesteget og ungdomssteget rekna ut for grunnskolar i Noreg.

Skolane får statstilskot med 85 prosent til skyss og innlosjering. Departementet gir forskrifter om utrekning av skyssfråstand og utgiftsgrunnlag for skyss og innlosjering.

§ 6–2 Elevane og dei offentlege tilskota, skolepengar

Alle offentlege driftstilskot og eigendelar frå elevane skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan

- a) gi utbytte eller på annan måte overføre overskot til eigarane eller deira nærstående verken når skolen er i drift eller om drifta opphører.
- b) pådra seg kostnader i form av leigeutgifter for eigendom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på anna måte pådra seg kostnader som kan innebere at alle offentlege tilskot eller eigendelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.

Skolar som tek imot offentlege tilskot som fullt ut dekkjer driftsutgiftene, kan ikkje krevje inn skolepengar.

Skolar som tek imot offentlege tilskot som ikkje dekkjer alle driftsutgifter, kan krevje inn skolepengar. Styret fastset storleiken på skolepengane. Skolepengane må ikkje setjast høgare enn det som trengst for saman med tilskotet å dekkje driftsutgifter som svarar til utgiftsnivået ved ein tilsvarande offentleg skole i kommunen det er naturleg å samanlikne seg med. Dersom styret fastset høgare skolepengar, trengst det godkjenning av departementet.

Departementet kan gi forskrifter, mellom anna om krav om vedtektsfesting av forbod mot utbytte eller anna overføring som nemnt i andre ledd bokstav a.

§ 6–3 Offentleg tilskot til kompletterande undervisning og skolepengar

Frittstående vidaregåande skolar som er godkjende etter § 2–2, får offentleg tilskot etter reglane i denne paragrafen.

1. For vidaregåande skolar som kan godkjennast etter § 2–2 bokstav a, b eller d, blir 85 prosent av dei utgiftene som kjem inn under tilskotsgrunnlaget, dekte ved statstilskot. Tilskotet blir rekna ut frå ein normalsats. Ved utrekninga av normalsatsen skal dei gjennomsnittlege utgiftene i den offentlege vidaregåande skolen leggjast til grunn.
2. For vidaregåande skolar som er godkjende etter § 2–2 bokstav e, blir 75 prosent av dei driftsutgiftene som kjem inn under tilskotsgrunnlaget, dekte ved statstilskot. Tilskotet blir rekna ut frå ein nor-

malsats. Føresetnaden er at elevane får undervisning som minst svarar til eit halvt skoleår.

3. Godkjende, norske vidaregåande skolar i utlandet får statstilskot med 85 prosent av ein normalsats per elev. Ved utrekninga av normalsatsen skal dei gjennomsnittlege utgiftene i den offentlege vidaregåande skolen leggjast til grunn. Departementet kan gi forskrifter.

§ 6–4 Elevane og dei offentlege tilskota, skolepengar for elevar i vidaregåande skolar

Alle offentlege driftstilskot og eigendelar frå elevane skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan

- a) gi utbytte eller på annan måte overføre overskot til eigarane eller deira nærstående verken når skolen er i drift eller om drifta opphører.
- b) pådra seg kostnader i form av leigeutgifter for eigendom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på anna måte pådra seg kostnader som kan innebere at alle offentlege tilskot eller eigendelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.

Skolar som tek imot offentlege tilskot som fullt ut dekkjer alle driftsutgifter, kan ikkje krevje inn skolepengar.

Skolar som tek imot offentlege tilskot som ikkje dekkjer alle driftsutgifter, kan krevje inn skolepengar. Styret fastset storleiken på skolepengane. Skolepengane må ikkje setjast høgare enn det som trengst for saman med statstilskotet å dekkje driftsutgifter som svarar til utgiftsnivået ved tilsvarande offentleg skole som det er naturleg å samanlikne med. Dersom styret fastset høgare skolepengar, trengst det godkjenning av departementet.

Departementet kan gi forskrifter, mellom anna om krav om vedtektsfesting av forbod mot utbytte eller anna overføring som nemnt i andre ledd bokstav a.

Kapittel 7 Diverse

§ 7–1 Budsjett, regnskap og revisjon

Skolane må leggje fram budsjett, rekneskap og revisjon etter forskrifter fastsette av departementet.

§ 7–2 Tilsyn m.m.

Departementet fører tilsyn med skolar godkjende etter denne lova og skal i den samanheng ha tilgjenge til skoleanlegg og dokumentasjon.

Dersom det blir oppdaga forhold som står i strid med denne lova eller med forskrifter gitt med heimel i lova, kan departementet gi pålegg om å rette på forholda.

Departementet kan halde attende tilskotet eller dra godkjenninga attende dersom vilkåra i denne

lova ikkje blir fylte. *Departementet kan og krevje at-
tende for mykje utbetalt tilskot, og tilskotsmidlar som
er brukte i strid med denne lova eller føresetnadene
for godkjenninga.*

*Ved opphør av skoledrifta, kan departementet i al-
le tilfelle krevje tilbakeført gjenstående midlar som
skriv seg frå det offentlege tilskotet.*

*Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei
ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova
og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og
delta i evalueringar og rapportere om forhold som er
av betydning for evaluering av opplæringsverksemda
som er omfatta av denne lova.*

§ 7-3 Teieplikt

Reglane om teieplikt i forvaltningslova gjeld ved
behandling av saker etter denne lova.

§ 7-4 Opplysningsplikt til barneverntenesta

Personalet i skolar etter denne lova skal i arbei-
det sitt vere på vakt overfor forhold som kan føre til
tiltak frå barneverntenesta.

Utan hinder av teieplikta skal personalet av eige
tiltak gi opplysningar til barneverntenesta når det
er grunn til å tru at eit barn blir mishandla i heimen,
eller når det ligg føre andre former for alvorleg om-
sorgssvikt, jf. §§ 4–10 til 4–12 i lov 17. juli 1992 nr.
100 om barneverntjenester, eller når eit barn har
vist vedvarande alvorlege åtferdsvanskar, jf. § 4–24
i den same lova. Også etter pålegg frå dei organa
som er ansvarlege for å gjennomføre lov 17. juli
1992 nr. 100 om barneverntjenester, skal persona-
let gi slike opplysningar.

§ 7-5 Opplysningsplikt til sosialtenesta

Personalet i skolar etter denne lova skal i klient-
saker gi råd og rettleiing til sosialtenesta. Person-
alet skal vere på vakt overfor forhold som bør føre til
tiltak frå sosialtenesta, og skal av eige tiltak gi sosi-
altenesta opplysningar om slike forhold. Av eige til-
tak kan opplysningar berre givast med samtykke
frå eleven, eventuelt frå foreldra, eller så langt opp-
lysningane elles kan givast utan hinder av teieplik-
ta.

§ 7-6 Straffeansvar

Dersom ein elev i grunnskolen utan å ha rett til
det har fråvær frå den pliktige opplæringa, kan fo-
reldra eller andre som har omsorg for eleven, straf-
fast med bøter dersom fråværet kjem av at dei har
handla forsettleg eller aktlaust. Offentleg påtale blir
ikkje reist utan når kommunen set fram krav om
slik påtale.

Kapittel 8 Sluttføresegner

§ 8-1 Overgangsreglar

Departementet fastset overgangsreglar for sko-
lar som er godkjende etter privatskulelova.

§ 8-2 Endringar i andre lover

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den
vidaregåande opplæringa blir det gjort desse
endringane:

§ 1-1 andre ledd skal lyde:

Lova gjeld private grunnskolar som ikkje mot-
tek statstilskot etter *friskolelova*, og privat heimeop-
plæring i grunnskolen.

§ 2-8 skal lyde:

*Kommunen skal gi elevar i grunnskolen med an-
na morsmål enn norsk og samisk nødvendig morsmå-
lopplæring, tospråkleg fagopplæring og særskild nor-
skopplæring til dei har tilstrekkelege kunnskapar i
norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.*

*Morsmålopplæringa kan leggjast til annan skole
enn den eleven til vanleg går ved.*

*Når opplæringa ikkje kan givast av eigna under-
visningspersonale ved nokon skole i kommunen, skal
kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna
opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.*

§ 14-1 fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei
ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova
og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og
delta i evalueringar og rapportere om forhold som er
av betydning for evaluering av opplæringsverksemda
som er omfatta av denne lova.

I lov 14.juni 1985 nr. 73 om tilskot til private
grunnskular og privater skular som gjev
vidaregåande opplæring blir det gjort desse
endringane:

§ 29 nytt andre ledd skal lyde:

*Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei
ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova
og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og
delta i evalueringar og rapportere om forhold som er
av betydning for evaluering av opplæringsverksemda
som er omfatta av denne lova.*

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester blir det gjort desse endringane:

§ 6–4 tredje ledd skal lyde:

Også yrkesutøvere i medhold av lov om helsepersonell mv., lov om psykisk helsevern, lov om helsetjenesten i kommunene, lov om familievernkontorer og meklingsmenn i ekteskapsaker (jf. lov om ekteskap), *lov om frittstående skolar* plikter å gi opplysninger etter reglane i andre ledd.

§ 8–3 Iverksetjing

Lova gjeld frå det tidspunktet Kongen fastset. Samstundes blir lov 14. juni 1985 nr. 73 om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring (privatskulelova) oppheva. Dei enkelte reglane i lova kan setjast i verk frå ulik tid.