

Dato: 19. januar 2006

Byrådsak 31/06

Byrådet

Høringsutalelse vedr. "Forslag om midlertidig endring i friskoleloven - stopp for godkjenning av frittstående skoler - forslag om endring i fagskoleloven."

SVHO SARK-2000-200502195-58

Hva saken gjelder:

Utdannings- og forskningsdepartementet har ved skriv datert 16.12.05 bedt om merknader vedrørende forslag til endringer i lov av 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skoler (friskoleloven). I samme skriv sendes og på høring forslag til endring i lov av 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning (fagskoleloven). Byrådet gir i denne saken kun merknader til endringer i friskoleloven. Høringsbrevet er mottatt av Bergen kommune 30.12.05.

Departementet har satt i gang en fullstendig gjennomgang av friskoleloven med sikte på å sende forslag om mer omfattende og permanente endringer på høring høsten 2006. For å stoppe veksten i friskoler inntil ny lov er på plass har departementet sendt ut forslag om midlertidig endring i friskoleloven på høring. Det foreslås at godkjente skoler som ikke har startet opp innen 13.12.05 ikke får drive sin virksomhet etter friskoleloven, og at loven endres slik at den ikke lenger gir adgang til å godkjenne nye friskoler.

Den foreslåtte endring vil føre til at de søknader om å få etablere friskoler som ligger til behandling i Utdanningsdirektoratet ikke vil kunne gi rett til å starte opp som planlagt skoleåret 2006-2007. Det samme gjelder for søknader som allerede er godkjent men hvor skolen ennå ikke har rukket å starte opp, eller har forutsatt oppstart ved skolestart høsten 2006.

Gjennom friskoleloven har formålsparagrafen for etablering av frittstående skoler blitt liberalisert. Flere har fått anledning til å starte frittstående skoler, samtidig som kravene i friskoleloven til de som ønsker å starte slike skoler har blitt skjerpet. Bergen kommune er derfor av den oppfatning at de skolene som oppfyller lovens krav må få rett til godkjenning og dermed offentlig tilskudd. Regjeringen kan ikke stanse godkjenning av nye frittstående skoler av rent politiske grunner.

Etter friskoleloven er vedtak om godkjenning ikke tidsbegrenset. Bergen kommune er derfor av den oppfatning at skoler som allerede er blitt godkjent må få starte opp sin virksomhet. De frittstående skolene har, som alle andre skoler, behov for forutsigbarhet både når det gjelder planlegging, inntak og gjennomføring av den pedagogiske virksomheten. De godkjente skolene må derfor få den nødvendige tiden de trenger for å starte opp en kvalitativ god skole.

Etter Bergen kommunes oppfatning er det mye som tyder på at forslaget til lovendring vil være i strid med gjeldende rett da det forutsettes, at lovendringen vil ha tilbakevirkende kraft i forhold til gjeldende lovgivning. Dette spørsmålet har imidlertid ikke hatt betydning for byrådets uttalelse da dette er et spørsmål som det eventuelt tilligger domstolene å ta stilling til, dersom en eller flere av de skolene som blir fratatt sin godkjenning velger å anlegge søksmål mot staten.

Høringsuttalelse fra Bergen kommune skal sendes Utdannings- og forskningsdepartementet (fra 01.01.06 Kunnskapsdepartementet) innen 31.01. 2006.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Bergen kommune går i mot forslag til midlertidig endring av friskoleloven i tråd med sakspremissene.
2. Byrådet anmoder om at det holdes ekstramøte i Komite for oppvekst slik at kommunens høringsuttalelse kan behandles av bystyret mandag 30.01.06. Dersom slikt møte ikke kan gjennomføres ettersendes eventuell uttalelse fra bystyret til departementet.

Monica Mæland
Byrådsleder

Hans-Carl Tveit
Byråd for oppvekst

Trykt vedlegg:
Høringsbrev fra Utdannings- og forskningsdepartementet datert 16.12.05.

Saksutredning:

1. Innledning:

Utdannings- og forskningsdepartementet (fra 01.01.06 Kunnskapsdepartementet) har lagt fram forslag til endringer i lov av 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skoler (friskoleloven). Bakgrunnen for endringene er en politisk kursendring. Regjeringen har som sentral målsetting å styrke fellesskolen, og den har et annet syn på friskoler enn hva Bondevik II regjeringen hadde. Regjeringen ønsker å snu trenden med vekst i antall friskoler. Bergen kommune mottok høringsbrevet fra departementet 30.12.05.

Regjeringen vil arbeide for en lov som i hovedsak bygger på den tidligere privatskoleloven. Departementet har derfor satt i gang et større arbeid med tanke på omfattende og helhetlige endringer i friskoleloven i samsvar med regjeringens politikk. Forslag til mer omfattende og permanente endringer i friskoleloven vil bli sendt på høring høsten 2006 og lagt fram for Stortinget våren 2007.

For å stoppe veksten av friskoler inntil ny lov er på plass, er det imidlertid nødvendig med midlertidige lovendringer. Høringsbrevet inneholder derfor forslag om at adgangen til å godkjenne nye friskoler midlertidig oppheves. Det foreslås videre at godkjente skoler som ikke er i drift 13. desember 2005, ikke får drive virksomhet etter friskoleloven. Etter Bergen kommunes oppfatning vil en slik regelendring stride mot gjeldende rett om at lovgivning av denne karakter ikke kan gis tilbakevirkende kraft.

2. Ordningen i dag:

Friskoleloven har åpnet opp for etablering av frittstående grunnskoler, uten at disse er knyttet til religiøse og pedagogiske alternativer. Med å fjerne kravet til et bestemt formål (jfr. den tidligere privatskoleloven), stiller friskoleloven i stedet krav til innhold og kvalitet, og der kvaliteten på opplæringen skal være "jamngod" med den offentlige skolen. Det forutsettes at de frittstående skolene har gode systemer for kvalitetsvurdering (jfr. Kvalitetsutvalgets oppdrag og utredning).

Utdanningsdirektoratet er delegert myndighet til å behandle søknader om godkjenning etter friskoleloven. Utdannings- og forskningsdepartementet (nå: Kunnskapsdepartementet) er klageinstans. Godkjenning etter friskoleloven er en forutsetning for å få tilskudd. Hovedregelen er at grunnskoler får tilskudd av staten med 85 % av vanlige driftsutgifter til all godkjent undervisning som er omfattet av opplæringsloven. De resterende 15 prosentene må dekkes med foreldrebetaling eller egeninnsats.

Etter friskoleloven er vedtak om godkjenning ikke tidsbegrenset, men godkjenningen kan etter loven trekkes dersom vilkårene i loven, vilkår i forskrifter gitt med hjemmel i loven eller forutsetningene for godkjenning ikke blir oppfylt. Det er Bergen kommunes oppfatning at den foreslåtte lovendringen vil bryte med dette prinsippet når en i ettertid innfører en slik tidsbegrensing.

Gjennom internasjonale forpliktelser ut fra aktuelle konvensjoner er Norge forpliktet til å respektere foreldrenes frihet til å etablere egne skoler for sine barn. Bla. er De forente nasjoners internasjonale konvensjon av 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og De forente nasjoners internasjonale konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter med følgende tilleggsprotokoller (SP) gjort

til norsk rett gjennom lov av 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskeretten).

Det er departementets oppfatning at dagens friskolelov gir rettigheter utover hva Norge er folkerettslig forpliktet til å gi. Bergen kommune er uenig i departementets fortolkning, og vil hevde at de varslede endringene vil frata foreldrene retten til å velge skole for sine barn. Dermed vil endringene også bryte med menneskerettighetene.

3. Departementets forslag:

Etter at friskoleloven trådte i kraft 1. oktober 2003, har Utdanningsdirektoratet godkjent en rekke skoler som ikke ville oppfylt de tidligere kravene til formål i opplæringsloven. Per i dag har direktoratet om lag 150 søknader etter friskoleloven til behandling. De fleste av disse søker om å få etablert friskoler som skal følge offentlige læreplaner.

Etter departementets vurdering er det ikke mulig å legge fram et omfattende forslag om endringer i friskoleloven som kan behandles i løpet av vårsesjonen 2006. Tatt i betraktning det store antall søknader som nå er til behandling er det avgjørende for at en omlegging av friskoleordningen skal få reelle konsekvenser, at søknadene ikke blir innvilget.

Departementet ser det dessuten som viktig å forhindre at det startes opp nye friskoler på grunnlag av søknader som allerede er innvilget. Departementet fremmer derfor også forslag om at kun de frittstående skolene som har startet opp innen 13. desember 2005, får drive sin virksomhet etter friskoleloven med offentlig støtte. Skoler som har fått godkjenning, men ikke har startet opp innen 13. desember 2005, mister altså godkjenning med tilskudd til å drive etter friskoleloven.

Utdanningsdirektoratet har godkjent 18 nye grunnskoler våren og sommeren 2005. Av disse har 7 startet opp. De resterende elleve skolene vil ikke kunne starte virksomhet etter friskoleloven, slik loven nå er foreslått endret. I tillegg til de skolene som er godkjent, men som ikke er i drift – vil de skolene som allerede har søkt om godkjenning men ikke fått behandlet søknaden, ikke få godkjenning.

4. Merknader til foreslåtte endringer i friskoleloven:

Gjennom friskoleloven har formålsparagrafen blitt liberalisert, samtidig som loven understreker friskolenes forpliktelser overfor samfunnets verdigrunnlag, overfor elever og foreldre, og overfor myndighetene som kontrollinstans. Flere har fått anledning til å starte frittstående skoler, samtidig som kravene har blitt skjerpet.

De skolene som oppfyller lovens krav må derfor få rett til godkjenning og dermed offentlig tilskudd. Bergen kommune er av den oppfatning at regjeringen ikke kan gripe inn og stanse godkjenninger iht. friskoleloven av rent politiske grunner. Bergen kommune støtter friskoleloven slik den er i dag, og er på skolepolitisk grunnlag uenig i de endringene som foreslås.

Etter friskoleloven er vedtak om godkjenning ikke tidsbegrenset. Bergen kommune er derfor av den oppfatning at skoler som er blitt godkjent må få starte opp sin virksomhet. Skolene som har planlagt oppstart høsten 2006 har ikke fått forvarsel fra departementet om forslag til endringer i friskoleloven. De frittstående skolene har, som alle andre skoler, behov for forutsigbarhet både når det gjelder planlegging, inntak og gjennomføring av den pedagogiske virksomheten.

De rettslige spørsmål som kan reises i sakens anledning knyttet til forslagets karakter om å endre dagens rettstilstand på dette området med tilbakevirkende kraft, har imidlertid ikke dannet grunnlag for kommunens merknader i forhold til de foreslåtte regelendringene. Dette er et spørsmål som eventuelt må avgjøres av domstolene dersom en eller flere av de som har fått godkjenning til å etablere en friskole, og som mister denne godkjenningen, velger å anlegge søksmål mot staten.