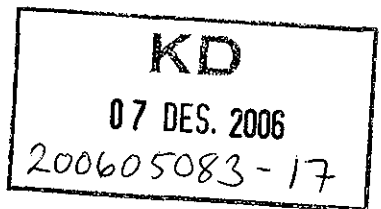




Våler kommune

KULTUR- OG UNDERVISNINGSETATEN



Det kgl. kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

04.12.2006

Vår ref.: 06/1598-5/DA(bes oppgitt ved henv.)
Deres ref.: 200605083-/CB

Arkivnr: A20
Løpenr.: 6951/06

FORSLAG TIL ENDRINGER I FRISKOLELOVEN - HØRINGSUTTALELSE

Vi viser til departementets invitasjon av 10.10.2006 til å avgi høringsuttalelse til forslag til endringer i friskoleloven.

Formannskapet i Våler kommune behandlet i sak 79/06 i møte 28.11.2006 slik høringsuttalelse, jf. vedlagte "Samlet saksframstilling".

Det framgår her at formannskapet (med 6 mot 1 stemme) vedtok følgende uttalelse:

1. *Våler kommune gir generell tilslutning til departementets forslag til endringer i friskoleloven.*
2. *Departementet bes likevel finne ordninger som muliggjør videreføring av adgangen til godkjenning av grendeskoler uten krav til godkjenningsgrunnlag som skissert i § 2-1 i lovutkastet.*
3. *Det tilrås at krav til kontaktlærer også nedfelles i privatskoleloven.*
4. *Det er neppe behov for ytterligere restriksjoner på muligheten for uttak av midler fra private skoler.*
5. *Tilsetting av daglig leder bør foretas av styret selv.*
6. *I § 2-2 endres elevtallet fra 20 til 5 når det gjelder grunnskoler i utlandet for barn av foreldre i offentlig hjelpe- og utviklingsorganisasjoner og misjonsvirksomhet.*

Med hilsen

Dag Andersen e.f.
kultur- og undervisningssjef

vedlegg

kopi: Ordføreren

SAMLET SAKSFRAMSTILLING

Arkivsak: 06/1598

ENDRINGER I FRISKOLELOVEN

Saksbehandler:	Dag Andersen	Arkiv: A20
Saknr.:	Utvalg	Møtedato
PS 79/06	Formannskapet	28.11.2006

Innstilling:

1. Våler kommune gir generell tilslutning til departementets forslag til endringer i friskoleloven.
2. Departementet bes likevel finne ordninger som muliggjør videreføring av adgangen til godkjenning av grendeskoler uten krav til godkjenningsgrunnlag som skissert i § 2-1 i lovutkastet.
3. Det tilrås at krav til kontaktlærer også nedfelles i privatskoleloven.
4. Det er neppe behov for ytterligere restriksjoner på muligheten for uttak av midler fra private skoler.
5. Tilsetting av daglig leder bør foretas av styret selv.

Behandling/vedtak i Formannskapet den 28.11.2006 sak 79/06

Behandling:

Ordføreren fremmet flg. forslag:

6. Våler kommune gir generell tilslutning til departementets forslag til endringer i friskoleloven.
7. Departementet bes likevel finne ordninger som muliggjør videreføring av adgangen til godkjenning av grendeskoler uten krav til godkjenningsgrunnlag som skissert i § 2-1 i lovutkastet.
8. Det tilrås at krav til kontaktlærer også nedfelles i privatskoleloven.
9. Det er neppe behov for ytterligere restriksjoner på muligheten for uttak av midler fra private skoler.
10. Tilsetting av daglig leder bør foretas av styret selv.

11. I § 2-2 endres elevtallet fra 20 til 5 når det gjelder grunnskoler i utlandet for barn av foreldre i offentlig hjelpe- og utviklingsorganisasjoner og misjonsvirksomhet.

Ordførerens forslag vedtatt med 6 stemmer (Sp, Ap, Krf, H, Uavh) mot 1 stemme (Frp).

Vedtak:

1. Våler kommune gir generell tilslutning til departementets forslag til endringer i friskoleloven.
2. Departementet bes likevel finne ordninger som muliggjør videreføring av adgangen til godkjenning av grendeskoler uten krav til godkjenningsgrunnlag som skissert i § 2-1 i lovutkastet.
3. Det tilrås at krav til kontaktlærer også nedfelles i privatskoleloven.
4. Det er neppe behov for ytterligere restriksjoner på muligheten for uttak av midler fra private skoler.
5. Tilsetting av daglig leder bør foretas av styret selv.
6. I § 2-2 endres elevtallet fra 20 til 5 når det gjelder grunnskoler i utlandet for barn av foreldre i offentlig hjelpe- og utviklingsorganisasjoner og misjonsvirksomhet.

Utredning:

SAKSFREMLEGG

Faktiske opplysninger:

Kunnskapsdepartementet inviterer i brev av 10.10.2006 m.a. kommunene til å avgi høringsuttalelse til endringer i friskoleloven.

Når det gjelder bakgrunnen for forslaget, vises det særlig til regjeringserklæringen. Det pekes på at den offentlige skolen tradisjonelt har vært bærebjelken i det norske skolesystemet, og at skolen er den viktigste arenaen for å bygge fellesskap, bidra til å redusere forskjeller og ruste elevene til møtet med et allsidig samfunn. Private skoler har tradisjonelt utgjort en svært begrenset del av det samlede skoletilbudet i Norge; den tidligere privatskoleloven begrenset da også i hovedsak godkjenning av private skoler til skoler som var opprettet av religiøse og/eller etiske grunner og private skoler som utgjorde et faglig-pedagogisk alternativ. Privatskoleloven ble erstattet med friskoleloven i 2003; denne opphevet kravet om spesielt formål, og gav automatisk rett til godkjenning og tilskudd dersom minimumskrav i loven var oppfylt. Rett til godkjenning forutsatt imidlertid at dette ikke førte til vesentlig negative konsekvenser for vertskommuner/-fylker. Friskoleloven medførte godkjenning av en rekke skoler som ikke ville ha oppfylt de tidligere formålskravene i privatskoleloven, og rettighetspreget innebar vansker for offentlig planlegging.

Regjeringen ønsker å stoppe veksten i friskoler og prioritere midlene i offentlig fellesskoler; det store flertallet av elever skal få sin opplæring i offentlige skoler som avspeiler mangfoldet i samfunnet. I regjeringens politiske plattform - Soria Moria-erklæringen - heter det således at: *"Regjeringen vil---gjennomgå regelverk og støtteordninger for private skoler for å stramme inn utbredelsen av private skoler som ikke utgjør et religiøst etter pedagogisk alternativ til den offentlige skolen."*

Høringsutkastet gjelder primært endringer i friskoleloven med dette utgangspunktet i regjeringserklæringen. Det vises også til at Stortinget allerede våren 2006 foretok midlertidige endringer i godkjenningsordningene som innebærer at skoler som ikke var opprettet (i drift) medio desember 2005 ikke får godkjenning.

I tillegg er det behov for lovjusteringer for å avklare forholdet mellom friskoleloven og fagskoleloven, og endelig er det behov for enkelte andre endringer – m.a. ivaretagelse av tilsynsoppgavene.

Høringsnotatet referer at det per 01.04.2006 i Norge var i drift

- 163 frittstående grunnskoler – av disse var 62 religiøse skoler, 64 var faglig-pedagogiske alternativ, 16 var norske skoler i utlandet, 16 skoler med offentlig læreplan og 5 var internasjonale skoler. Om lag 2,1% av grunnskoleelevene fikk opplæring i disse skolene,
- 98 frittstående videregående skoler – av disse var 30 religiøse skoler, 19 var faglig-pedagogiske alternativ, 5 var norske skoler i utlandet, 43 var skoler med offentlig læreplan og 1 var internasjonale skoler. Om lag 5,4% av elevene fikk opplæring i disse skolene.

Forslagene omfatter endringer på følgende områder:

- Lovens tittel – foreslås endret til "Lov om tilskudd til private skoler". Departementet viser til at "frittstående skoler" ikke gir umiddelbar informasjon om at skolene er i privat eie, videre er frittstående skoler et verdiladet begrep som kan gi uheldige og utilsiktede assosiasjoner, og endelig har mange ikke kjennskap til det begrepsmessige skille en i dag har mellom private skoler (som ikke mottar offentlige tilskudd) og frittstående skoler (som mottar statstilskudd). En ønsker således å gå tilbake til den tidligere betegnelse privatskole.
- Lovens virkeområde – foreslås i all hovedsak videreført. Det foretas imidlertid en presisering i selve lovteksten om at loven ikke gjelder fjernundervisning (for eksempel brevs skoler) og kjøp av opplæringstjenester, og at den ikke gjelder skoler som er omfattet av fagskoleloven.
- Godkjenning med rett til tilskudd – m.a. framgår det her at
 - hovedgrepet er at godkjenningsgrunnlaget begrenses til de tidligere kategoriene i privatskoleloven: Grunn- og videregående skoler som etableres og drives på et "religiøst grunnlag", eller på grunnlag av en "anerkjent pedagogisk retning",
 - muligheten for godkjenning av norske grunnskoler i utlandet videreføres; ungdom i alderen 16-19 år må forventes å kunne nyttiggjøre seg nasjonale eller internasjonale tilbud i det landet de bor i,
 - internasjonale grunn- og videregående skoler kan fortsatt godkjennes. Departementet foreslår imidlertid at det innføres krav om at skolene skal drive sin virksomhet etter internasjonale læreplaner, og at de skal sertifiseres av den organisasjonen som har utarbeidet planen,

- det åpnes ikke for godkjenning av "såkalte grendeskoler". Dep. viser til at kommunene har ansvar for skolestrukturen – og at åpning i privatskoleloven for godkjenning av grendeskoler kunne gi kommunen et insitamant til å legge ned den kommunale grendeskolen(!),
- departementet foreslår en skjønnsmessig godkjenningsordning (ikke en lovbundet hvor en begrenser seg til å kontrollere om nærmere angitte kriterier er oppfylt). Skjønnen skal omfatte konsekvenser for den offentlige skolestrukturen, skolefaglige hensyn, behovet for skolen og budsjettmessige hensyn. Skjønnsmessig godkjenning vil også innebære adgang til å stille vilkår for godkjenning i den enkelte saken.
- Videregående skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående skoler – gjelder videregående opplæring og omtales ikke nærmere her.
- Krav til skolenes drift – Friskoleloven har i dag som hovedregel (§1-4) at skolen ikke kan drive annen aktivitet enn den som er godkjent etter friskoleloven (med unntak for internat og skolefritidsordning). Det foreligger imidlertid en dispensasjonsadgang for departementet til å gjøre unntak for virksomhet som er nær knyttet til skoledriften og som utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Denne dispensasjonsadgangen foreslås fjernet; det vises i denne sammenheng til vansker med kontroll av bruk av det offentlige tilskudd og skolepenger, og ressurskrevende søknadsbehandling. Videre foreslås det en presisering om at det rettssubjekt som søker godkjenning, skal være registrert i enhetsregisteret på søknadstidspunktet, og at innskuddskapitalen minst skal tilsvare aksjelovens minimumsbeløp. Endelig foreslås det innført et minimumskrav til elevtall – som hovedregel skal det ikke gis tilskudd dersom elevtallet er under 20 tre år på rad; det vises i denne sammenheng m.a. til at elevene skal utvikle sosial kompetanse m.v., at skolene skal være økonomisk bærekraftige, og at staten har administrative kostnader som ikke er vesensforskjellige mellom små og store skoler.
- Krav til innhold og vurdering – Det foreslås m.a. at departementet får en hjemmel til å fastsette nærmere krav til læreplanen i forskrift; dette innebærer at "hovedtrekkene i gjeldende praksis blir kodifisert i forskrift".
- Inntak av voksne – omfatter videregående opplæring og omtales ikke nærmere her.
- Organisering av elever i grupper – det vises til at bestemmelsene i opplæringsloven og friskoleloven ikke er harmonisert etter at bestemmelsene om klassedeling ble opphevet i 2003. Departementet foreslår å lovfeste krav til at det også i privatskoleloven presiseres at gruppestørrelsen skal vær pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig, at organiseringen skal ivareta behov for sosial tilhørighet og at organisering til vanlig ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Departementet vurderer også å lovfeste krav til at hver elev skal knyttes til en kontaktlærer også i private skoler; *høringsinstansene bes særskilt gi synspunkter på dette.*
- Offentlig tilskudd og skolepenger –
 - Departementet viser til at friskoleloven fastsetter at offentlige driftstilskudd og egenandeler fra elevene skal komme elevene til gode. Det er presisert i lovteksten at dette m.a. innebærer at skolen ikke kan gi utbytte eller foreta andre former for overføring til eierne eller "deres nærstående". Retten til å drive annen virksomhet enn skole blir videre ytterligere innsnevret i andre bestemmelser i forslaget til ny privatskolelov. Muligheten for å skaffe seg inntekter som kan gi mulighet for utbetaling til eierne er således svært begrenset, men det kan fortsatt tenkes situasjoner der dette er mulig. Kontrollhensyn og hensynet til å begrense muligheten for kommersielle drift kan imidlertid tale for et generelt forbud mot

- overføringer til eierne. Departementet *ber om høringsinstansenes syn* på om loven bør sette ytterligere restriksjoner på muligheten til uttak av midler fra driften.
- Det foreslås ikke endringer i dagens ordning med differensiert tilskuddsgrunnlag og (for grunnskoler) tilskudd basert på gjennomsnittlige driftsutgifter i grunnskolen i den kommunen den private skolen er lokalisert i.
 - Nåværende regler om 85% statstilskudd til skyss og innlosjering i utlandet foreslås opphevet. Departementet viser til at norske borgere som velger å bosette seg i utlandet som hovedregel må benytte de offentlige tjenestene i det landet de flytter til. Dersom det skulle finnes en norsk privat skole en vil nytte på stedet, bør foreldrene selv dekke kostnader til skyss m.v..
 - Krav til regnskapsføring og rapportering – Det foreslås å nedfelle i loven om at skolens skal følge regnskapsloven. (langt fleste gjør det allerede, men noen kan tenkes å falle utenfor.) Departementet slipper da å gi detaljerte regler om regnskapsføring i forskrift. Norske skoler i utlandet (særlig utenfor EØS-området) vil få en del merarbeid; på den annen side er det særlig for disse skoler behov for at tilsynet skal kunne basere seg på kjente regnskapsprinsipper. Videre foreslås det en forskriftshjemmel for evt. å kunne pålegge skolene rapporteringsplikt til SSB (på linje med den kommunale rapportering i KOSTRA).
 - Tilsyn og sanksjoner – Materielle endringer er svært begrenset. Det foreslås imidlertid at det eksplisitt skal presiseres i loven at brudd også på annet relevant regelverk enn friskoleloven, skal kunne sanksjoneres av departementet som tilsynsorgan. Det understrekes imidlertid at dette bare skal gjøres sekundært – d.v.s. etter at de myndigheter som vanligvis har tilsynsfunksjoner for dette regelverket (for eksempel Forbrukerombudet) har påvist at det foreligger brudd på regelverket. Det understrekes imidlertid at departementet som tilsynsorgan etter privatskoleloven, må vise særlig varsomhet i disse tilfellene.

I tillegg er det et eget punkt i høringsdokumentet som omhandler økonomiske og administrative konsekvenser:

- Her foreslås m.a. at det presiseres at undervisningslokalene må ligge innenfor et avgrenset geografisk område, at retten til særskilt norskopplæring for fremmedspråklige elever bortfaller ved norske skoler i utlandet, at lovens regler om helsetilsyn bare gjelder for skoler lokalisert i Norge, at adgangen til bortvisning p.g.a. manglende betaling av skolepenger tas ut av loven (og reguleres privatrettslig i kontrakt mellom partene).
- *En ber spesielt om høringsinstansenes syn* på hvorvidt det bør nedfelles i loven at det er styrets oppgave å tilsette daglig leder, og at denne oppgaven ikke kan delegeres.
- Lovendringene forutsettes ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av noe omfang. Det vises i denne sammenheng til at forventet redusert omfang av statstilskudd (færre skoler enn det en videreføring av friskoleloven ville gitt) ikke vil føre til noen reell redusert utgift for staten i det tilskuddet til de private skolene i hovedsak blir finansiert ved trekk i overføringene til fylkeskommuner og kommuner.

Vurderinger:

Rådmannen viser til at bakgrunnen for lovendringene primært er en politiske vurdering. Endringene er da også signalisert som et sentralt element i regjeringserklæringen, og til dels er endringer (bortfall av godkjenningsrett uavhengig av formål) allerede iverksatt ved endringer i friskoleloven i forrige sesjon. Rådmannen finner det således for sin del vanskelig å ha synspunkter på det som framstår som hovedproblemstillingen i lovendringen: Bortfall av den automatiske godkjenningsretten uavhengig av skolenes formål, og "gjeninnføring" av det

tidligere kravet i privatskoleloven om religiøst/etisk eller faglig-pedagogisk formål som betingelse for godkjenning.

Det er for øvrig rådmannens opplevelse at den liberalisering m.h.t. godkjenningsrett friskoleloven innebar, ikke rakk å få påviselige konsekvenser for grunnskolen i Våler. Generelt er det imidlertid grunn til å tro at fortsatt sterk økning i antallet private skoler, ville ha fått ressursmessige konsekvenser for det offentlige skoletilbudet. Trolig vil dette særlig gjelde for videregående opplæring. Slik sett antar rådmannen at innstramningen i friskoleloven vil gi et bidrag til kvalitativ og kvantitativ sikring av det offentlige skoletilbudet.

Generelt vil rådmannen tilrå at høringsuttalelsen gir tilslutning til de foreslåtte endringene i friskoleloven.

Grendeskoler. Generelt er imidlertid rådmannen spørrende til at adgangen til oppretting av de såkalte grendeskoler bortfaller. Denne adgangen innebar mulighet for foreldre eller andre i lokalmiljøet til å videreføre driften av små skoler i de tilfeller kommunene la ned disse. Rådmannen har – med sin kjennskap til politisk beslutningsprosess i kommunene og det sterke engasjement som gjerne ledsager saker om nedlegging av skoler – liten tro på at kommunene i noe omfang vil avvikle offentlige grendeskoler fordi foreldrene i alle fall vil kunne videreføre dem med godkjenning/tilskudd etter privatskoleloven. Slik adgang vil imidlertid kunne være et virkemiddel til å opprettholde gode skolemiljøer, redusere omfanget av skoleskyss og ivareta spredt bosetting. Ulemper ved slik videreføring burde i noen grad kunne dempes av lovens krav om at kommunen skal uttale seg før godkjenning og kravet til minste elevtall. I tillegg vil en unngå at grendeskoler søkes videreført som anerkjent pedagogisk retning for å sikre godkjenning.

Kontaktlærer. Rådmannen kan ikke se at elevenes/foreldrenes behov for å kunne forholde seg til kontaktlærer (med de oppgaver som tilligger funksjonen), skulle være mindre i private enn i offentlige skoler. Kravet om kontaktlærer bør således nedfelles også i privatskoleloven.

Ytterligere restriksjoner på muligheten for uttak av midler fra skolen. Basert på bestemmelsen i lov/forarbeider, praksis så langt vi kjenner de, og de regler (eksempelvis om regnskapsordningen) som ellers foreslås i høringsutkastet, antar rådmannen for sin del at det er tilstrekkelig sikkerhet for at offentlige tilskudd og elevbetaling ikke tas ut av eier. Det er heller ingen sikkerhet for at ytterligere restriksjoner vil hindre ytterligere kreativ omgåing eller redusere tilsynsutfordringene.

Tilsetting av daglig leder. Loven fastsetter generelt at private skoler skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse, og særskilt at skolen skal ha en daglig leder. Bestemmelsene må forstås slik at den daglige leder har det samlede ledelsesansvar (i forhold til styret). Dette tilsier prinsipielt at styret selv bør tilsette daglig leder. Det forhold at mange private skoler er relativt små enheter, styrker også denne vurderingen.

Vedlegg:

1. Brev av 10.10.2006 fra kunnskapsdepartementet med invitasjon til å avgi høringsuttalelse til endring i friskoleloven. (Selve høringsnotatet (på ca. 60 sider er ikke trykt vedlegg; adresse for nedlasting er angitt i departementets brev.)