

STEINERSKOLEFORBUNDET

(Steinerskolene i Norge)
Prof. Dahlsgt. 30
0260 OSLO

OSLO, 2. januar 2007

STEINERSKOLEFORBUNDETS KOMMENTARER TIL FORSLAG TIL ENDRINGER I FRISKOLELOVEN

Steinerskoleforbundet ønsker med dette å komme med synspunkter på ovennevnte lovforslag fra Kunnskapsdepartementet 10. oktober 2006.

Steinerskoleforbundet representerer i dag 34 skoler med i alt ca. 5.000 elever. Ti av skolene har videregående trinn. Tre av skolene er skoler for funksjonshemmede.

Vi har følgende kommentarer til forslaget til endringer i Friskoleloven:

1. Sammendrag av Steinerskoleforbundets forslag og viktigste synspunkter.

Til de enkelte punkter (kapitler) i høringsnotatet:

Til pkt 2. Steinerskoleforbundet er kritisk til blant annet høringsnotatets ensidige analyse av friskolenes betydning for det nasjonale skolebilde og til for sterk politisk kontroll med skolen generelt. Høringsnotatet burde favnet et bredere politisk spekter.

Til pkt 3. Vi mener også at høringsnotatets analyse av internasjonale konvensjoner ikke er tilstrekkelig og at disse konvensjonene hjemler et bedre vern av foreldres rett til å velge skole enn departementet fremstiller i notatet.

Vi mener at flere av lovbestemmelsene i friskoleloven strider mot bestemmelsene om ikke-diskriminering av virksomheter som får offentlig støtte.

Til pkt 6. Steinerskoleforbundet gir her en omfattende begrunnelse for at navnet privatskolelov ikke skal gjeninnføres. Vi mener fortsatt at "frittstående" er den beste betegnelsen.

Til pkt 8. Steinerskoleforbundet mener betegnelsen "anerkjent pedagogisk retning" ikke er heldig og begrunner dette. Vi foreslår å beholde "faglig-pedagogisk alternativ" eventuelt å innføre begrepet "Helhetlig begrunnet faglig pedagogisk alternativ".

Til pkt 11. Her drøfter vi ulike sider ved begrepet jevn god i forbindelse med godkjenning og foreslår at en definisjon av jevn god ikke forskriftsfestes før den er grundig utredet og utforsket.

Til pkt 14. Steinerskoleforbundet påpeker her manglende konsistens i lovverket mellom "låste" inntekter og personalets rett til like lønns- og arbeidsvilkår som i offentlig skole. En slik strukturell inkonsistens som gjør det umulig å oppfylle loven, er etter vårt syn i strid med folkerettslige forpliktelser og konkurranserettslige regler.

Steinerskoleforbundet mener det er helt nødvendig med en nasjonal avklaring av hvordan reglene om skolepenger skal forstås. Tilsynet opererer i dag med ulike tolkninger fra fylke til fylke. Her trengs det nye forskrifter.

Steinerskoleforbundet mener videre at tilskuddssatsene bør beregnes ut fra et landsgjennomsnitt og krever at den såkalte kommunekorreksjonen må avskaffes.

Til pkt 2 BAKGRUNNEN FOR HØRINGSFORSLAGET

Prinsipielle synspunkter

Steinerskoleforbundet merker seg med tilfredshet at regjeringen anerkjenner verdien av Steinerskolene og visse andre former for pedagogiske alternativer. I sitt høringsnotat til ny privatskolelov går man derfor inn for å ivareta vårt skoleslag i fremtiden gjennom en videreføring av godkjenning med offentlige støtte som lovgivningen har hjemlet siden 1970.

Vi forstår at hensikten med det nye lovutkastet er å begrense veksten i friskoler. Loven skal ikke lenger bygge på prinsippet om rett til godkjenning på visse premisser, men handler om hvilke begrensninger myndighetene vil legge på godkjenning av nye friskoler. Denne hensikten, og en generell vilje til å utforme en mer restriktiv politikk, setter sitt preg på hele høringsutkastet. Det er blitt et politisk dokument som i stor grad fremhever argumenter som tjener til å underbygge lovens nye formål. Derfor kommer ikke konklusjonene ut av en objektiv tankerekke, men er i stor grad gitt på forhånd.

Høringsutkastet mister derved mye av sin prinsipielle verdi, og blir i hovedtrekk en nokså forutsigbar oppstilling av politiske argumenter. Dersom departementet hadde valgt en noe mer inkluderende holdning, ville det vært lettere å få en bredere politiske støtte til lovforslaget, og dermed mulighet for stabilitet ut over inneværende stortingsperiode. Aktuelle opinionsundersøkelser viser også klart at velgeroppslutningen om en så negativ holdning til frittstående skoler er svak. Man merker seg at høringsutkastets punkt 4.2 nærmest fremstår som en advarsel til foreldre som kunne tenke seg å velge friskole for sine barn. De ”positive” argumenter som må formodes å ligge bak tanken om fortsatt å støtte visse kategorier friskoler, blir effektivt pakket inn i en hyllest til prinsippet om offentlig skole som det eneste virkelige sanne og sunne. Vi som da likevel slipper igjennom det nye finmaskede garnet, sitter derfor igjen med en følelse av å bli akseptert mer på tross av at vi ikke er offentlige enn på grunn av at vi tilfører samfunnet en egenverdi.

Steinerskoleforbundet vil gjøre det helt klart at vi er tilhengere av en god offentlig skole. Når høringsnotatet anfører at regjeringen vil satse på ”...kvalitet og mangfold i en offentlig skole som inkluderer alle” (s.2), er dette selvfølgelig uhyre positivt. Den offentlige skole skal være kvalitativt god, den skal være inkluderende og den skal ikke ensrettes. Men hvis den offentlige skolen har et antatt monopol på disse kjennetegn, overser man at spesielt Steiner- og Montessorriskolene faktisk er åpne for alle, har sine kvaliteter og tilhører skolefelleskapet i kommune eller nærmiljø. Vi finner det nødvendig å anføre at de faglig-pedagogiske alternativene nettopp i en slik situasjon vil *føye seg naturlig inn i og utfylle* et skolesamfunn preget av ulike lokale profileringer. Ser vi helt konkret på et eksempel, Steinerskolen på Nesodden, er det ingen tvil om at denne skolen har bidratt til en oppblomstring i de offentlige skolars egenart og kvalitet i kommunen. Den er en del av

skoletilbudet, beriker dermed det totale skolebildet og gir innbyggerne en valgmulighet som har sin egenverdi – i tillegg til at denne muligheten er en rett disse har etter internasjonale konvensjoner.

Vi vil hevde med styrke at det går an å ville den offentlige skoles beste uten å måtte betrakte frie skoler som et nødvendig onde..

Steinerskolene springer for sin del ut av en rent sosial impuls. Den første Waldorfskolen ble grunnlagt av Rudolf Steiner i 1919 på ruinene av det krigsødelagte Tyskland. Det var en skole for arbeiderne ved en fabrikk i Tyskland og resultat av et initiativ for å skape en skole med et annet grunnsyn enn det som hittil hadde vært rådende. Steiners synspunkt var at fremtidens skole måtte ta langt mer hensyn til barnets reelle modning enn til statens politisk funderte behov. Det var en fri skole, som rett nok måtte finne seg i visse rammebetingelser fra stat og lovgivning, men som først og fremst bare kunne utfolde seg innenfor et definert frihetsområde der Staten trakk seg så mye tilbake som mulig. *Skolevesenet måtte defineres som en del av kultur- eller åndslivet, det skapende menneskes arena, der forskning og vitenskap, kunst og kultur, religion og filosofi setter dagsorden.* Skolens oppgave var enkelt sagt å ta vare på barnas begavelser, hjelpe dem å finne seg selv i en sosial kontekst og bli i stand til å bidra til å forme den retning samfunnet skulle ta. I 2006 er det blitt klart for alle at med ”samfunnet” mener man nå hele menneskeheten i en global/universell mening. Skolen må først og fremst oppdra verdensborgere.

Siden 1919 har antallet steinerskoler vokst til rundt 1000 og befinner seg i alle verdensdeler. Slik har det pedagogiske innholdet vist sin verdi og slitestyrke. Det har også forvandlet seg i takt med samfunnet og teknologiens utvikling, uten å endre sin grunnsustans.

Dessverre er det mange aktuelle tendenser til at politikken vil styre skolen langt ned i detaljene. Kunnskapsløftets metodefrihet, som er drøftet i høringsnotatet, blir en retorisk papirstørrelse når man studerer mange av kompetansemålene i ulike fag. De er mange steder preget av mangel på innsikt i barns tenkesett og et kunnskapssyn som gjør lærerens lovpriste metodefrihet til en illusjon. Særlig stor er avstanden til virkeligheten når det gjelder små barn, elever i barnetrinnet. Tiåringer skal ”drøfte”, ”diskutere”, ”ta stilling til” osv. Det å løfte kunnskap anser vi som svært viktig, men vi mener at fullverdig kunnskap inneholder også praktiske bearbeidelser slik de kan komme til uttrykk i arbeidsbøker, håndverk, spill, musikk og bevegelse.

Høringsutkastet til ny Privatskolelov føyer seg dessverre inn i rekken av tendenser til at statsmakten fortsetter å stramme grepet rundt skolen. Det er mange enkeltpunkter som har samme grunnpreg, nemlig at både offentlige og alternative skoler mer og mer utsettes for statlig styring og kontroll *også utenfor de områder der en slik kontroll er berettiget.* Steinerskoleforbundet ønsker å advare mot en slik utvikling.

Til pkt. 3 NORGES INTERNASJONALE FORPLIKTELSE

3.1. Statens adgang til å begrense retten til å etablere skoler ved siden av de offentlige.

I innledningen til dette kapitlet i høringsnotatet foretas en kort angivelse av rettigheter som barn og foreldre har etter folkeretten. Det uttales her blant annet at barnet har en grunnleggende rett til utdanning. Denne retten, uttales det, er ”... *supplert av retten til å velge utdanning i samsvar med barnets og foreldrenes religion.*” Etter vår oppfatning er denne formuleringen ufullstendig og misvisende på tre punkter. For å belyse dette siterer vi fra FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle

rettigheter (ØSK) (Vedtatt av generalforsamlingen ved resolusjon 2200A (XXI) den 16. desember 1966, i kraft den 3. januar 1976, med hjemmel i artikkel 27), artikkel 13 nr 3:

”3. Konvensjonspartene forplikter seg til å respektere foreldres og, når det er aktuelt, vergers frihet til å velge andre skoler for sine barn enn dem som er opprettet av offentlige myndigheter, forutsatt at skolene oppfyller eventuelle minstekrav til undervisningen fastsatt eller godkjent av staten, og til å sikre sine barn en religiøs og moralsk undervisning i samsvar med deres egen overbevisning.”

For det første kan departementets valg av begrepet *”supplert”* indikere at bestemmelsen har en slags sekundær posisjon. Poenget er imidlertid at bestemmelsen ikke er sekundær, men tvert imot fastslår en grunnleggende rett, nemlig foreldreretten til å foreta valg på barnets vegne.

For det andre er det ikke tale bare om en valgrett begrenset til religiøs oppfatning. Når konvensjonen anvender formuleringen *”religiøs og moralsk”*, rekker det mye lenger enn til bare å omfatte religion. I høringsnotatet henvises til artikkel 2 i protokoll 1 til EMK. Den benytter begrepene *”religiøse og filosofiske overbevisning”*. Det er her følgelig forskjellig begrepsbruk i ØSK og EMK.

’Filosofisk overbevisning’ og *’moralisk overbevisning’* er ikke identiske begreper. I kommentarene til ØSK og EMK er ikke disse begrepene definert nærmere. Etter vanlig språkbruk vil moralisk overbevisning favne videre enn filosofisk overbevisning. Det kan for eksempel være slik at man kan ha en moralisk overbevisning om at den offentlige skolen ikke gir et barn det som et barn har krav på, uten at det trenger å være forankert i en filosofisk overbevisning. Et legitimt resonnement – feil eller riktig – kan eksempelvis tenkes slik:

Gjennom de prestasjons- og kompetansemål som det er lagt opp til i den offentlige skolen vil de svake barna kontinuerlig speile seg i sin manglende tilstrekkelighet. Dette har negativ effekt på deres evne til læring og på deres utvikling av selvtillit. Evalueringsmetodene for prestasjon er slik at det synliggjøres for barna i samme klasse/kontaktgruppe og får derved betydning for barnas aktelse for hverandre. Foreldre kan ville velge seg bort fra en slik skole. De kan hevde at de ikke vil at deres barn skal identifisere seg med en slik etikk. Selv om den offentlige skolen selvsagt ikke ønsker slike virkninger og har en ideell målsetting om det motsatte, må det være legitimt for foreldre å hevde at selve læringsmåten og evalueringsmetodene som benyttes, har slike effekter som de ikke vil utsette sine barn for. Og det må de kunne gjøre uten at de skal måtte legitimere slike etiske synspunkter i noen form for religion eller filosofi. De vil finne eller skape en skole der barna utsettes for lærings- og evalueringsmetoder som umiddelbart formidler at et hvert barn har verdi, uavhengig av evner og anlegg, slik at barna får gjensidig aktelse gjennom praksis, og uten at man må iverksette korrigerende undervisning i etikk og moral.

Vi er derfor ikke enige når departementet generelt uttaler at staten kan nekte å tillate skoler som ikke er livssynsbasert, men som atskiller seg fra den offentlige skolen på annen måte (høringsnotatet s. 5). Denne uttalelsen er etter vårt syn et resultat av at man henger seg opp i en for snever tolking av EMK uten å konferere denne tolkingen med andre konvensjoner som Norge i like stor grad er forpliktet av.

For det tredje henviser ikke konvensjonene til barnets og foreldrenes valgrett, men bare til foreldrenes rett. Dette dreier seg om hvorvidt foreldre eller staten er nærmest til å fatte beslutninger som angår barna. Når artikkel 13 i ØSK benytter formuleringen *”...i samsvar med deres egen overbevisning”*, så henvises det ikke til barnet, men til *“...foreldre og, når det er aktuelt, verges”*. Det kan ikke herske tvil om at det er et overordnet folkerettslig prinsipp at foreldrene tar beslutninger på vegne av barna. Foreldrenes rett til å velge på vegne av sine barn er overordnet statens rett til å begrense denne valgretten. Det skal sterke grunner til for å begrense foreldrenes handlingsrom til å

fatte beslutninger på vegne av sine barn. Det er utelukkende to hensyn som kan gi grunnlag for slike begrensninger:

- hensynet til barnets beste, og
- barnets egen autonomi.

Departementets redegjørelse for begrensningene som dette medfører (s. 6– 8) har vi ikke merknader til.

Om Statens rett til å nekte godkjenning av private (frie) skoler uten religiøst eller filosofisk grunnlag.

EMKs artikkel 2 er svært knapp i forhold til ØSKs artikkel 13. Vi etterlyser en større grad av forankring av departementets vurderinger og begrunnelse i sistnevnte artikkel, som også er bindende for norsk rett. I denne artikkelens 4. paragraf er fastsatt:

”Intet i denne artikkel må tolkes som innskrenkninger i enkeltpersoners eller organisasjoners frihet til å opprette og drive undervisningsinstitusjoner, forutsatt at de prinsippene fastsatt i denne artikkels første paragraf alltid iakttas, og at den undervisning som gis i slike institusjoner, er i overensstemmelse med eventuelle statlige minstekrav.”

FNs økonomiske og sosiale råd (Council) – heretter referert til som ØSKs råd – har i rådets 21. sesjon i 1999 gitt følgende merknader til sammenhengen mellom artikkel 13, 3. og 4. paragraf:

”28. Article 13 (3) has two elements,

29. The second element of article 13 (3) is the liberty of parents and guardians to choose other than public schools for their children, provided the schools conform to "such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State". This has to be read with the complementary provision, article 13 (4), which affirms "the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions", provided the institutions conform to the educational objectives set out in article 13 (1) and certain minimum standards. These minimum standards may relate to issues such as admission, curricula and the recognition of certificates. In their turn, these standards must be consistent with the educational objectives set out in article 13 (1).

30. Under article 13 (4), everyone, including non-nationals, has the liberty to establish and direct educational institutions. The liberty also extends to "bodies", i.e. legal persons or entities. It includes the right to establish and direct all types of educational institutions, including nurseries, universities and institutions for adult education. Given the principles of non-discrimination, equal opportunity and effective participation in society for all, the State has an obligation to ensure that the liberty set out in article 13 (4) does not lead to extreme disparities of educational opportunity for some groups in society.”

Det er paragraf 4 i artikkelen som fastsetter skrankene for etablering av skoler ved siden av de offentlige. Her slås det uomtvistelig fast at enkeltpersoner og juridiske personer som ivaretar ideelle verdier som fastsatt i artikkelens første paragraf og statlige minstekrav har rett til etablere og drive undervisningsinstitusjoner. Vi er derfor av den oppfatning at departementet tar feil når det uttales:

”Staten er altså trolig forpliktet til å tillate etablering av skoler på et bestemt grunnlag – filosofisk eller religiøst. Skoler som ikke er fundert i bestemt grunnlag, men som atskiller seg fra de offentlige skolene på annen måte, er derimot staten ikke forpliktet til å tillate. Staten står fritt i forhold til folkeretten om den ønsker å tillate rene private skoler.”

Artikkelens paragraf 3 er i realiteten en ikke-diskrimineringsbestemmelse av foreldre med en annen religiøs eller moralsk oppfatning. Paragraf 4 slår uttrykkelig fast at blant annet paragraf 3 *ikke* må tolkes slik at den begrenser den generelle adgangen til å etablere undervisningsinstitusjoner ved siden av den offentlige skolen.

Statens plikt til å respektere retten til å etablere undervisningsinstitusjoner må ikke sammenblandes med spørsmålet om staten skal gi støtte – og i tilfelle i hvilket omfang – til slike skoler. Det kommer vi tilbake til nedenfor.

3.2. Om begrepene friskole eller privatskole fra et folkerettsliv synspunkt.

Det er et gjennomgående trekk ved høringsnotatet at man ønsker å begrense adgangen til å etablere skoler ved siden av den offentlige. Betegnelsen ”private” skoler er verdiladet. Vi leser høringsnotatet slik at man ønsker å sette grenser for etablering av skoler der private eiere med økonomiske interesser står bak etableringen. Etter vårt syn velger man en betegnelse fordi man har en politisk målsetting. Ved denne begrepsendringen tilslører man den tredelingen i skolestrukturen lovverket legger opp til. Ønsket om et minimum av alternativer til de offentlige skolene fremstår som motiv for regjeringens forslag til lovendring. Tredelingen som er etablert i lovverket, er slik:

- De offentlig eide skolene
- Skoler etablert med hjemmel i opplæringsloven § 2-12 der det ikke ytes statlig støtte, men heller ikke settes grenser for hva som kan innkreves i skolepenger, og
- Skoler etter friskoleloven der man ikke gis økonomiske likevilkår med noen av de to førstnevnte.

Man har etter vårt syn derved etablert et grunnlag for ”rikmannsskoler”, som neppe er i overensstemmelse med norske politiske hovedstrømninger og overhodet ikke i overensstemmelse med det som er steinerskolenes holdninger til en tilfredsstillende skole for barn. Den beste måten å forebygge en slik skoleutvikling på er å tillate gode driftsvilkår for alternative skoler og å tydeliggjøre denne tredelingen. I et velferdssamfunn som det norske, der den alminnelige privatøkonomi etter hvert er meget høy, vil det bare være et tidsspørsmål før man vil se vekst av skoler som ikke er ønskelig, verken ut fra samfunnsmessig hensyn eller ut fra hensynet til det enkelte barnet.

For skoler som tillates etablert uten at man egentlig ikke ønsker dem, men oppfatter seg forpliktet etter folkeretten, velger man den verdiladete betegnelsen ”privat”, fullt inneforstått med at dette av mange blir oppfattet negativt. I denne forbindelsen er det relevant å vise til kommentarene fra ØSKs råd som i merknad nr 45 til artikkel 13 i konvensjonen, uttaler:

”There is a strong presumption of impermissibility of any retrogressive measures taken in relation to the right to education, as well as other rights enunciated in the Covenant. If any deliberately retrogressive measures are taken, the State party has the burden of proving that they have been introduced after the most careful consideration of all alternatives and that they are fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the State party's maximum available resources.”

Også av gjeldende friskolelov fremgår at det settes skranker for private eiere med økonomiske interesser. Dette fremgår blant annet av lovens §§ 1-4 og 6-2. Endringene fra den tidligere privatskoleloven til någjeldende friskolelov ble gjennomført for å bringe lovgivningen mer i overensstemmelse med folkerettslige forpliktelser. Etter vårt syn er de begrensningene som det nå legges opp til gjennom lovendring slike ”retrogressive measures” som det skal være en presumpsjon for at ikke er tillatt.

I forbindelse med Bondevik II-regjeringens endring av den gamle privatskoleloven til friskolelov var Forbundet Steinerskolene i Norge av den oppfatning at begrepsbruken innebar en klargjøring av at skoler som ble etablert ved siden av den offentlige skolen og som mottok statsstøtte, ikke var fundert ut fra privatøkonomiske interesser eller private eierinteresser. Vi mente imidlertid at betegnelsen 'frittstående skoler' ville vært enda bedre klargjøring. Det er fremdeles vår oppfatning.

Om dette punkt se videre nedenfor under pkt. 6 Lovens navn.

Til pkt 6 LOVENS NAVN.

Steinerskoleforbundet **går sterkt imot** å endre lovens navn tilbake til privatskoleloven/Lov om private skoler. Da begrepet frittstående skoler kom inn i navnet i 2003, representerte dette etter vårt syn en riktig utvikling, idet begrepet "private skoler" i lang tid hadde båret med seg en misvisende og belastende assosiasjonsfylde fra den tid da den offentlige fellelskole (Folkeskolen) ble kjempet frem som en nødvendig samfunnsbyggende faktor med nedbygging av klassemotsetninger som et viktig motiv. Det viser hen til en historisk epoke da den bemidlede overklasse kjøpte privat skolegang for sine barn. (Se for eksempel Johan Borgens memoarer "Barndommens rike"). Det er etter vårt syn ikke langt fra at betegnelsen "privat" i skolesammenheng i dag blir et slags polemisk eller odiøst stempel.

Ved lovendringen i 1985 foreslo Steinerskoleforbundet at lovens navn burde være Lov om frittstående skoler. Vi skrev den gang (1983) blant annet følgende i vår høringsuttalelse:

"Steinerskolene har alltid følt det som vanskelig og lite dekkende å bli kalt "privatskoler". Denne betegnelsen er rett og slett antikvert, og føles diskriminerende fordi den utelukker. Den hører da også hjemme i en tid da "finere" eller snobbete mennesker kunne sende sine barn til egne skoler, mens alminnelige mennesker måtte nøye seg med de offentlige skolene. Siden fulgte en periode da de offentlige skolene så å si ble enerådende, "privatskolene", ble som betalingskoler nærmest en raritet, og ble mer og mer oppfattet som en motsetning til offentlig skole, en usosial utvekst i en tid da sosialdemokratiet nesten ble politisk enerådende.

To forhold har gjort en ny type "friskoler" berettiget. Det ene er betoningen av menneskerettsaspektet: retten til å velge skole for sine barn. Det er særlig religiøse motivasjoner som her trekkes inn. Det annet forhold er at pedagogikk har vist seg å være en så komplisert sak at et offentlig system trenger alternativer ved siden av seg: reformskoler som ut fra læreres og foreldres initiativ kan utvikle andre måter å drive skole på. Skole er åndsliv, og åndsliv er mangfold. Og at deler av et slikt mangfold skal være benevnt "privat", leder bort fra poenget, betoner ikke sammenhengen i hele landets skolesystem.

I Sverige, som endelig også har fått en lovgivning på dette felt, innså man dette under utarbeidelsen av proposisjonen og kom frem til betegnelsen "fristående skola". Med de danske "friskoler" i tankene, ville det faktisk være mest naturlig om også Norge fant frem til en liknende betegnelse. Steinerskolenes forslag er "frittstående skoler", en betegnelse som er gjennomført ellers i høringsutkastet."

Vi tillater oss også å sitere fra vår høringsuttalelse avgitt i forbindelse med lovendringen i 2003.

"Steinerskolene i Norge har erfart at begrepene privatskoler og privatskolelov gir et feilaktig inntrykk av grunnlaget for våre skolars virksomhet og økonomi. Vi mener begrepet frittstående skoler er langt mer presist og dekkende, og derfor støtter vi forslaget om at skoler som finansieres under denne lov kalles frittstående skoler. Det kan være nærliggende å bruke kortformene friskole og friskolelov, men dette tror vi er ubeldig. De Kristne Friskolene har allerede innarbeidet begrepet og bruker det om sine skoler. I tillegg mener vi at begrepet frittstående gir en bedre beskrivelse av hvilket forhold disse skolene har til offentlige skoler. Vi vil derfor be om at man på departementalt hold bevisst bruker benevnelsen frittstående skoler slik at dette blir grundig innarbeidet og etter hvert erstatter begrepet privatskoler.

Vi støtter også tanken om at man med frittstående skoler kun forstår skoler som ikke driver på kommersielt grunnlag og at skoler godkjent etter opplæringsloven §2-12 fortsatt kalles private grunnskoler. Da dette ikke kommer klart frem i lovforslaget vil vi foreslå at det blir tatt inn i § 1 – 2 tredje ledd.”

Vi tar selvfølgelig inn over oss som en realitet at regjeringen som et politisk grep ønsker å begrense veksten i frie skoler. Dette skjer ved å utelukke skoler som ikke har et religiøst eller alternativpedagogisk fundament. De som blir igjen er da skoler og skoleslag som myndighetene må antas å anse for positive supplementer til hele landets skolesystem. Da har vi for vår del vanskelig for å se hvilket behov samfunnet måtte ha for å gå tilbake til en betegnelse som allerede for 24 år siden ble opplevd som antikvert og som gjør disse skolene til en kasteball for noe som vanskelig kan betegnes som noe annet enn politisk retorikk.

Departementet skriver i sitt høringsnotat:

”Begrepet ”frittstående skole” gir ikke allmennheten en umiddelbar informasjon om at disse skolene er i privat eie, noe som kan være ubeldig. Etter departementets vurdering er også benevnelsen frittstående skole et verdiladet begrep, som kan gi en ubeldig og utilsiktet assosiasjon om at de frittstående skolene er frie, og at de offentlige skolene således er ufrie.”

Om disse to argumentene vil vi uttale følgende:

1. Begrepet ”privatskole” er sterkt misvisende for steinerskolene. Det er ingen private interesser som eier eller driver disse skolene. I den grad man kan snakke om et eierskap, er skolene ”eiet av” en pedagogisk ide som lærerne er forpliktet av og som de forvalter.

Alle steinerskolene er organisert som stiftelser. Stiftelsesloven § 2 definerer stiftelser som *”en formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art”*. Rettslig sett er det derfor misvisende å karakterisere steinerskoler som private i den politiserende betydningen av dette begrepet. Tilsvarende gjelder også andre skoler enn steinerskolene og som er etablert ved siden av den offentlige skolen.

2. Verdiladningen av betegnelsen ”fri” er klart positiv. Den er ønskelig og treffende for vår skolefilosofi. Men at betegnelsen på den annen side skulle *belaste* den offentlige skole, et skoleslag som alle kjenner, med en utilsiktet påstand om ufrihet, virker oppkonstruert. Om man veier de to eventuelle belastninger mot hverandre, er det vår klare oppfatning at den offentlige skole i Norge overhodet ikke skades av å leve sammen med et svært begrenset antall frittstående skoler. Det er grunn til å stille spørsmålet om hvorfor en problemstilling som ikke er aktuell i våre nærmeste naboland Sverige og Danmark, skulle være det i Norge.

Det er vår oppfatning at samfunnsutviklingen generelt, og i svært mange land vi ønsker å sammenligne oss med, er klart på vei bort fra monolittiske løsninger i skolepolitikken. I Norge tolker vi Kunnskapsloftets metodefrihet som et prinsipielt uttrykk for dette. Ved å fastholde betegnelsen frittstående eller frie skoler om ønskede supplementer til den offentlige skole, ville man både være i takt med en internasjonal trend og samtidig gi den nye loven en inkluderende terminologi som aktørene selv ønsker. Vi ber på bakgrunn av ovenstående departementet legge avgjørende vekt på hvordan betegnelsen ”privat” gjennom de siste 30–40 år har vært opplevd som usaklig og diskriminerende fra vår side.

Steinerskoleforbundet foreslår på denne bakgrunn at lovens tittel beholdes som i dag.

Til pkt.8 GODKJENNING MED RETT TIL TILSKUDD

8.2.3 Særlig om skoler som etableres og drives på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning.

Om begrepet "Anerkjent pedagogisk retning"

Det argumenteres i høringsbrevet for at det gamle uttrykket "faglig pedagogisk alternativ" ikke lenger er brukbart fordi den offentlige skolen i fremtiden vil bli så mangfoldig i sine metodiske valg at den kan romme alt, og at det derfor vil være unaturlig å kalle en frittstående skole "alternativ". Samtidig innrømmes det at offentlig skole nok ikke kan realisere en helhetlig og sammenhengende idé eller et verdigrunnlag som "binder opplæringen metodisk." I offentlig skole vil man kun finne enkeltelementer av disse alternative pedagogiske ideene.

Vi er enige i denne analysen, og vi ser at enkelte elementer også i vår pedagogikk kan virkeliggjøres i den offentlige skole. Steinerpedagogikken har helt siden 1920-tallet virket inspirerende på pedagoger langt utenfor våre skoleporter, men en helhetlig steinerpedagogikk er derimot knyttet opp til et verdigrunnlag og en bærende idé som i høringsbrevet er omtalt som "en åndsretning". Med steinerpedagogikken som naturlig eksempel her fremstår det imidlertid en viktig forskjell på betydningsinnholdet av "religiøs" og "filosofisk". En religiøs skole er gjerne grunnlagt og valgt av foreldre som ønsker at deres religiøse syn skal prege skolen, som også formidler dette syn til elevene. Det pedagogiske innhold behøver derimot ikke avvike fra den offentlige skoles. Steinerpedagogikken har for eksempel et idegrunnlag som ikke formidles til elevene. Fordi steinerpedagogikkens mål er helt allment, for eksempel forstått som oppdragelse til frihet, kan dens ide gripes av enhver, uansett livssyn, og det oppstår et helhetlig pedagogisk alternativ. Foreldre eller foresatte deler først og fremst skolens måte å forstå barnet, dets behov og utvikling på. Man kan derfor kalle deres valg filosofisk-pedagogisk.

Følgende er betenkelig: Folkeretten stiller krav om at økonomisk støtte til slik undervisning skal gies på et ikke-diskriminerende grunnlag. Det er etter vårt syn derfor svært problematisk med begrepet "anerkjent" i tilknytning til godkjenning. Det samme begrepet knyttes ikke til skoler etablert på religiøst grunnlag, og det synes derfor underlig at det skal gjøres en anerkjennelsesvurdering av foreldres pedagogisk-filosofiske overbevisning, når det ikke gjøres av deres religiøse overbevisning. Høringsbrevets forsøk på å forklare bruken av "anerkjent" er etter vårt syn ikke holdbar. At pedagogikken må være "utprøvd, utførlig beskrevet i litteraturen, velrenommert og relativt utbredt", kan vise seg effektivt for å hindre at nye impulser i kulturlivet kan danne nye skoleformer.

Departementets ser ut til å ville godta det som allerede finnes, men hindre nyskapning. For en fornyelsespedagogikk som i sin tid oppsto utenfor den offentlige skoleporten, og som slett ikke var velrenommert og utførlig beskrevet i litteraturen, fremstår dette som et tilbakeskritt.

Endringen av begrepene fra "Faglig pedagogisk alternativ" til "Anerkjent pedagogisk retning" synes altså motivert av to hensyn:

- Å vanskeliggjøre at nye aktører slipper til.
- Å synliggjøre den offentlige skolens metodefrihet.

Lovverket bør etter vårt syn ikke hindre framtidige tilskudd til norsk skoleutvikling. Vi mener derfor at begrepet ”anerkjent” bør unngås, og at uttrykket ”Faglig pedagogisk alternativ” bedre dekker saksforholdet. For å ivareta ønsket om å synliggjøre metodefriheten i offentlig skole, foreslår vi derfor at den nye loven på dette punkt bruker betegnelsen ”Helhetlig begrunnet faglig pedagogisk alternativ”.

8.2.8 Særlig om skoler for funksjonshemmede

I pkt. 8.2.8 i høringsnotatet heter det at departementet ønsker ”å foreta en særskilt vurdering av disse skolene”. Skolene representerer et supplement og et tilbud som er positivt og velfungerende for disse elevene. Steinerskoleforbundet er åpen for en særskilt vurdering av skoler for funksjonshemmede dersom dette kan klargjøre begrepet funksjonshemmet og videre sikre supplementet de utgjør. Vi mener at tilskuddet til elevene må innbefatte husleiekostnader på et realistisk nivå. Uavhengig av den tillyste utredning/vurdering må ikke utvidelse av elevtall bli vilkårlig hindret så lenge elev og foresatte ønsker et slikt tilbud. I Steinerskolenes skoler for funksjonshemmede utarbeides det nå en egen fullverdig læreplan som er et resultat av et mangeårig arbeid med tilrettelegging av et helhetlig skoletilbud for elever med spesielle behov. Læreplanen bygger på de grunnleggende prinsipper og rettigheter for et likeverdig tilbud.

Til pkt. 11 KRAV TIL GODKJENNING

I høringsnotatets pkt. KRAV TIL INNHOLD OG VURDERING, kommer departementet inn på vilkårene for godkjenning og skriver blant annet under avsnittet *Gjeldende rett*, følgende:

”Kravet om at læreplanene skal være godkjent av departementet og at læreplanene skal sikre elevene jevn god opplæring sammenlignet med de offentlige læreplanene, innebærer bl.a. departementet skal godkjenne kompetansemål og fag – og timefordeling”.

Departementet gir deretter en oversikt over gjeldende lov, og omtaler deretter det som oppfattes som problematisk i følgende ordelag:

”Siden departementet ikke har hjemmel til å forskriftsfeste konkrete krav til læreplanene som godkjennes etter friskoleloven, vil godkjenningen av den enkeltes skoles læreplan bero på en tolkning av kravet om ”jamgod opplæring”. Dette gir lite forutberegnelighet for skolene, lite informasjon til allmennheten og det kan oppstå utilsiktede forskjeller. Departementet foreslår derfor at § 2-3 endres slik at departementet får hjemmel til å fastsette nærmere krav til læreplanene i forskrift, dvs. at hovedtrekkene fra gjeldende praksis blir kodifisert i forskrift. I denne forskriften kan det for eksempel fastsettes at alle private skoler skal gi opplæring i samsvar med den generelle delen av Læreplanverket for Kunnskapsløftet, krav til kompetansemål, at de norske skolene i utlandet skal følge en internasjonal læreplan, se punkt 8.2.6. Departementet tar for øvrig sikte på at gjeldende forvaltningspraksis når det gjelder godkjenning av læreplaner videreføres, jf. bl.a. ”Retningslinjer som legges til grunn ved vurdering av læreplaner for grunnskoler etter friskoleloven § 2-3” som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet i forbindelse med innføringen av Kunnskapsløftet.”

Steinerskoleforbundet er ut fra behovet om å ivareta sin egenart naturlig nok spesielt opptatt av ovenstående tematikk. Det er ikke vanskelig å se for seg en fremtidig situasjon med en forskrift som definerer begrepet ”jamgod opplæring” ut fra en svært smal tolkning. En slik forskrift vil kunne

hjemle et krav om endring i egenartede og for den saks skyld ”anerkjente” trekk ved for eksempel Steinerskolens utforming av sin pedagogikk, endringer som vil fremstå som uønskede inngrep, vel å merke på byråkratisk nivå. Vi ønsker å knytte noen bemerkninger til dette.

En tilslutning til læreplanens generell del, slik den fremstår i dag, vil eksempelvis neppe være problematisk, selv om Steinerskolens pedagogiske grunnlag er langt mer omfattende. Med kompetansemålene som målestokk for jevngodhet, blir feltet imidlertid mer problematisk. Her vil en alternativ pedagogikk kunne skille seg ganske mye fra Kunnskapsløftet uten nødvendigvis å miste sin jevngodhet. Rent konkret kan vi ta for oss de mange dannelses- og orienteringsfagene som Steinerskolene underviser i fordypningsperioder. Her vil det etter vår mening være avgjørende å vektlegge hvordan fordypede kunnskaper innenfor et utvalgt felt springer naturlig ut av et bredere kunnskapssyn som bygger opp rundt elevenes faglige innsikt, motivasjon og dermed handlingskompetanse. Vi tillater oss å mene at mer enn 90 års erfaring godtgjør at dette sentrale trekk ved Steinerskolens pedagogikk er mer enn ”jevngodt” med offentlig skoles tankegang.

Det er naturligvis riktig at dagens situasjon heller ikke fremstår som spesielt gunstig. Vi antar ut fra det departementet skriver at dagens rettstilstand gir en presumptivt åpen tolkning av begrepet ”jamgod opplæring”. De drøftinger vi har hatt med Utdanningsdirektoratet i forkant av den fremtidige ”regodkjenning” (2007) peker i den retning. Men det er altfor tidlig å trekke en konklusjon ut fra dagens rettstilstand. Vi vet i øyeblikket ikke hva som blir avgjørende for direktoratets vurderinger og vedtak.

Departementets vurdering er at loven i dag gir ”lite forutberegnelighet for skolene, lite informasjon til allmennheten og det kan oppstå utilsiktede forskjeller.” Høringsnotatet henviser til Utdanningsdirektoratets rundskriv ”Retningslinjer som legges til grunn ved vurdering av læreplaner for grunnskoler etter friskoleloven § 2-3” fra 2005. I forhold til å klargjøre begrepet jevngodhet er dette rundskrivet ikke spesielt opplysende. Det anføres generelt at

”Søker må dokumentere et helhetlig alternativt pedagogisk opplegg, tilhørende læreplaner og en praksis som ikke lar seg gjennomføre innen den offentlige skolen”

Dette fremstår som uproblematisk for oss. Departementet uttaler da også i høringsnotatet følgende: ”Når det gjelder Steinerpedagogikken er det lite trolig at den kan tilbys i sin helhet innenfor rammene av Kunnskapsløftet” (s.19)

Det eneste som er anført om *jevngodhet* er et siste punkt med et krav om at

”Skolen må gjennom sitt opplegg dokumentere at den samlet sett tilbyr jevngod opplæring med offentlig skole”(vår understrekning)

Et krav om en slik dokumentasjon reiser hele den problematikk som angår jevngod opplæring, som vel å merke *ikke* skal være lik. Bortsett fra enkelte forhold som timetall etc. kan man umulig dokumentere jevngodhet med en læreplan (Kunnskapsløftet) som ennå ikke er realisert fullt ut og som skal stå til rette for forskning først om noen år. En godkjenning av et alternativ må etter vår mening undergis et overordnet skjønn med avgjørende vekt på en helhetlig argumentasjon og på erfaringer i fortid. På dette punkt anser vi tilleggsformuleringen ”samlet sett” som en riktig retningsgiver. En skole med et virkelig alternativt opplegg, som i tillegg både er anerkjent og helhetlig begrunnet, bør godkjennes uten vesentlige inngrep fra myndighetenes side.

Forskning

Steinerskoleforbundet er meget positiv til at steinerpedagogikken blir gjenstand for mer forskning, og vil foreslå at departementet i sin lovproposisjon legger til rette for at både Rudolf

Steinerhøyskolen og andre pedagogiske forskningsinstitusjoner etter søknad kan få offentlige midler til slik forskning på dr.- og mastergradsnivå. Vi vil spesielt foreslå at departementet prioriterer en faglig utredning og utforskning av ulike sider ved begrepet ”jevngod,” slik at det kan få en forsvarlig anvendelse i forbindelse med godkjenning av alternative skoler.

Vi er usikre på innholdet i departementets forslag om å utvide hjemmelsgrunnlaget i § 2-3 siste ledd for å gi forskrifter til også å omfatte krav til læreplan. Hvis hensikten med denne utvidelsen er å innsnevre begrepet ”jevngod” og tilstrebe øket likhet med den offentlige skolen, er vi av den oppfatning at også dette representerer en slik ”retrogressive measure” (Se pkt 3) som det skal være en presumpsjon for at ikke er tillatt etter internasjonale konvensjoner.

Det er etter vår oppfatning derfor flere tungtveiende grunner til at departementet i denne omgang ikke bør forskriftsfeste konkrete krav som binder opp tolkningen av ”jevngod opplæring”. Som nevnt ovenfor mener vi dette kan komme til å innsnevre hovedtrekkene ved den praksis som for eksempel Steinerskolene har i dag. I løpet av de 80 år det har vært Steinerskoler i Norge har dette ikke forekommet. Vi vil be departementet overveie nøye om det i forbindelse med den aktuelle lovendringen også er tanken å stille nye innskrenkende betingelser til godkjenning. Dette kan innebære en svekkelse av disse skolenes egenart og dermed deres betydning for det nasjonale skolefellesskap. Vi finner ellers ingen holdepunkter i Soria-Moriaerklæringen eller andre uttalelser fra regjeringen som tyder på dette og velger å tro at forslaget om en forskrift som skal klargjøre begrepet jevngodhet, ikke springer ut av en slik tanke. Da forutsetter vi at den fremtidige lovformulering gir et klart signal om dette.

Til pkt 11 ORGANISERING AV ELEVENE I GRUPPER

Steinerskoleforbundet har for så vidt ingen innvendinger mot de synsmåter som er satt frem i dette punktet. Det viktigste er at gruppen har en størrelse som er pedagogisk forsvarlig. I Steinerskolene har tilhørighet til en klasse alltid vært grunnleggende. En fast klasselærer sørger for kontakten med hjemmet, og denne lærer er hovedansvarlig for den enkelte elev. Delinger av klassen i mindre grupper er vanlig i fag der dette er nødvendig av praktiske grunner. Gruppeinndelinger av faglige grunner kan også forekomme. Diskriminerende inndelinger etter kjønn, hudfarge eller lignende forekommer ikke. Vi slutter oss fullt ut til det som høringsnotatet anfører i 3. avsnitt av punkt 13.1 om vurdering av gruppesammensetning.

Steinerskoleforbundet mener at en videreføring av den tradisjonelle hovedinndeling av elevene i klasser, som igjen kan deles i grupper, fullt ut dekker lovgivers intensjoner på alle punkter. Vi har derfor heller ikke noe å innvende mot en lovfesting av dette i den nye loven.

TIL pkt 14 OFFENTLIG TILSKUDD OG SKOLEPENGER

14.1.1 Sammenhengen mellom like lønns- og arbeidsvilkår og finansiering

Det er på det rene at staten ikke har en folkerettslig forpliktelse til å gi økonomisk tilskudd til skoler som etableres ved siden av den offentlige skolen i henhold til artikkel 13 3. og 4. avsnitt i ØSK. Men *”if a State elects to make a financial contribution to private educational institutions, it must do so without discrimination on any of the prohibited grounds”* (note 54 til artikkel 13, jfr EMK artikkel 14). Dette kravet til ikke-diskriminering refererer seg til de institusjonene som det er en folkerettslig plikt til å tillate etter artikkel 13 paragraf 4 i ØSK.

Det er etter vårt syn en legitim, ikke-diskriminerende begrensning for støtte å stille krav til at skolene ikke skal drive annen virksomhet enn skole og at det er en forutsetning for støtte at alle regulære inntekter som skolen har, uavhengig av kilde, skal komme elevene til gode. Derved har man satt stengsler for at skoler som er etablert og eiet av personer eller institusjoner med privatøkonomiske interesser, kan motta offentlig støtte.

Den støtteordningen som det i dag er lagt opp til, og som utgjør 85 prosent av vanlige driftsutgifter, innebærer i realiteten ned mot 60 prosent dersom man tar hensyn til at skolen også skal ha lokaler som den kan drive sin virksomhet i. Skolene kan ta skolepenger med inntil 15 prosent av det samme grunnlaget pluss kr 3.000,- pr grunnskolebarn og kr 4.000,- pr elev i videregående skole til dekning av lokalkostnader, jfr friskoleloven § 6-2 med forskrifter. Kr 3.000,- pr elev utgjør ca 2 m² i gjennomsnitt for undervisningslokale, inklusive spesialrom og lokaler for kroppsøving, felleslokaler som ganger og toaletter, lærerværelse og arbeidsrom for lærere samt lokaler for administrasjon. Skole godkjent etter friskoleloven har da et samlet inntektsgrunnlag på maksimalt 75 prosent av det som det offentlige bruker på undervisning pr barn i offentlig skole.

Loven fastsetter mange selvsagte krav til kvalitet i skolene, herunder at de skal ha en forsvarlig ledelse og at det skal drives individuell og tilpasset undervisning. I tillegg fastsetter loven i § 4-4 at undervisningspersonalet skal ha rett til lønns- og arbeidsvilkår som i den offentlige skole. Det sier seg selv at med de rigide rammer for hvilke inntekter skolene tillates å ha, er det ikke mulig å oppfylle lovkravet i § 4-4.

Lovgiver har ved dette lagt inn strukturelle hindringer for skolenes mulighet til å oppfylle lovens forutsetninger om lønns- og arbeidsvilkår for lærere. Det er kun denne posten som kan disponeres over hvis man skal innfri lovens øvrige vilkår for statsstøtte.

De strukturelle lovforbudene i § 6-2 innebærer at friskolene tvinges til å begrense sine samlede inntekter til maksimalt ¾-deler av det de offentlige skolene har til rådighet. Det er Steinerskoleforbundets syn at slike strukturelle lovforbud er i strid med folkerettslige forpliktelser og med konkurranserettslige regler. Staten misbruker her sin monopolsituasjon og sin lovgivningskompetanse til konkurransevidning som i siste instans undergraver den folkerettslige beskyttelsen til å etablere og drive skoler ved siden av de offentlige skolene på likeverdige vilkår. Etter vår oppfatning er merknad nr 37, 46 og 47 fra ØSKs råd relevant i denne sammenhengen. Det uttales der:

“37. States parties must closely monitor education - including all relevant policies, institutions, programmes, spending patterns and other practices - so as to identify and take measures to redress any de facto discrimination.

46. The right to education, like all human rights, imposes three types or levels of obligations on States parties: the obligations to respect, protect and fulfil. In turn, the obligation to fulfil incorporates both an obligation to facilitate and an obligation to provide.

47. The obligation to respect requires States parties to avoid measures that hinder or prevent the enjoyment of the right to education. The obligation to protect requires States parties to take measures that prevent third parties from interfering with the enjoyment of the right to education. The obligation to fulfil (facilitate) requires States to take positive measures that enable and assist individuals and communities to enjoy the right to education. Finally, States parties have an obligation to fulfil (provide) the right to education.”

De føringene som følger av disse merknadene pålegger ikke staten en plikt til finansiering, men en plikt til å avstå fra lovgivning som strukturelt hindrer oppfyllelse av retten til å etablere og drive skoler.

Undervisningsvirksomhet er en tjenesteytende virksomhet overfor borgerne og som i henhold til folkerettslige forpliktelser så vel kan utøves av det offentlige som av private eller selveiende institusjoner. Virksomheter som driver med slik aktivitet, går inn under foretaksbegrepet i konkurranse-loven, enten tjenesteytingen er drevet av det offentlige eller av andre. Det vises i denne forbindelse til NOU 2003:12 punkt 4.5, der det blant annet er uttalt:

” 4.5 Forholdet til offentlig sektor”

EØS-avtalen artikkel 53 og 54 knytter sine anvendelsesområder organisatorisk til foretak. Som nevnt under punkt 4.4.1 foreslår utvalget i lovutkastets § 1-2 at foretak defineres som enhver enhet som utøver privat eller offentlig ervervsvirksomhet. I vurderingen av om offentlig virksomhet er omfattet av foretaksbegrepet, vil resultatet bero på en nærmere helhetsvurdering av virksomheten. I Höfner-saken (sak C-41/90 Saml. 1991 side I-1979) kom EF-domstolen til at det tyske føderale arbeidskontoret var å anse som et «foretak». Domstolen uttaler i avsnitt 21 til 23 at:

«Herved bemærkes, at inden for konkurrenceretten omfatter begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde, og at arbejdsanvisning er en økonomisk virksomhed.

Den omstændighed, at arbejdsformidlingsvirksomhed normalt er overdraget offentlige kontorer, kan ikke påvirke denne virksomheds økonomiske karakter. Arbejdsformidlingsvirksomhed har ikke altid været og bliver ikke nødvendigvis udøvet af offentlige enheder. Denne konstatering gælder navnlig for formidling af virksomhedsledere.

Heraf følger, at en enhed som et offentligt arbejdsanvisningskontor, der udøver arbejdsformidlingsvirksomhed, kan betegnes som virksomhed med henblik på anvendelse af fællesskabskonkurrencereglerne.»

Det at arbeidsformidlingen var et lovpålagt offentlig monopolforetak, var ikke til hinder for at de offentlige arbeidsformidlingskontorene var å anse som foretak. I KLP-saken (sak E-8/00), kom EFTA-domstolen til at kommuner kan være foretak i forbindelse med rollen som arbeidsgiver tilknyttet kollektive tariffavtaler og rollen som forhandler av tariffavtalene.

Et særlig sentralt avgrensningmoment i henhold etter EU/EØS-praksis er hvorvidt virksomheten har karakter av å være utøving av offentlig myndighet, eller om det er tale om kommersiell aktivitet. Foretaksbegrepet har således klare likhetstrekk med «ervervsvirksomhetsbegrepet» i konkurranse-loven.

Det er imidlertid et klart behov for løpende å vurdere grenseflaten mellom offentlig og privat tjenesteyting i forhold til konkurransereglens anvendelsesområde. **Aktuelle eksempler kan være utviklingen av private tilbud i undervisningssektoren** og omdannelsen av sykehus til helseforetak. Dette reiser spørsmål om samspillet mellom konkurranse-loven og særlover på aktuelle områder, noe utvalget ikke har gått nærmere inn på. Utvalget viser også til forslaget § 1-3 annet ledd om at nærmere angitte områder kan tas ut av lovens virkeområde.” (Vår utheving)

Det er da vårt syn at lovgivning som forbyr eller hindrer friskolene å innhente inntekt som gir tilsvarende driftsvilkår som den offentlige skolen har, er misbruk av dominerende stilling. Som konsekvens av dette er det derfor vår oppfatning at friskolelovens § 6-2 er i strid med konkurranse-lovens §11 som oppstiller forbud mot å utnytte sin dominerende stilling.

I lovforslaget er inntatt en begrensning om at tilskuddsgrunnlaget skal reduseres for utgifter som den offentlige skolen har, uten at det sies noe nærmere om hvilke utgifter dette dreier seg om. Bortsett fra at dette er en vilkårlig lovgivningspraksis, vil bruken av denne innskrenkningen føre til at både 85 prosenten og som konsekvens 15 prosenten vil synke. Derved blir det totale inntektsgrunnlaget ytterligere redusert. Dette styrker de folkerettslige og de konkurranserettslige innvendingene ytterligere.

Friskoleloven innførte et prinsipp om kommunal korreksjon i tilskuddssatsene i § 6-1. Dette prinsippet videreføres i loven også etter de endringene som foreslås i høringsnotatet. Om virkningen av og vilkårligheten i denne ordningen vises til merknader nedenfor. Her skal nevnes at prinsippet i seg selv er tvilsomt. Det vises i den forbindelse til ØSK-rådets merknad nr 35:

”35. Sharp disparities in spending policies that result in differing qualities of education for persons residing in different geographic locations may constitute discrimination under the Covenant.”

Det kreves de samme lærerkrefter og det samme undervisningsmateriell å drive skoler, uansett hvor skolen er lokalisert i landet. Det koster derfor det samme å drive steinerskolepedagogikk i hele landet. Geografiske variasjoner fremkommer derimot på kostnader til lokaler. Det er derfor inkonsistent at korreksjonsfaktoren er knyttet tilskuddsgrunnlaget, mens det tillegget som man tillates å ta gjennom skolepenger for utgifter til lokaler er flatt for hele landet.

Ulik praksis ved de enkelte tilsyn knyttet til skolepenger

Inst. O. nr 1 (2004-05) uttaler i punkt 2.8:

”Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til forslaget om at skolepengene ikke skal utgjøre mer enn 15 % av tilskuddsgrunnlaget. Etter flertallets syn bør det være rom for skolene til å kunne gi søskenmoderasjon. Beregningene knyttet til skolepengenes størrelse bør derfor ikke knyttes direkte opp mot den enkelte elev, men åpne for at det i rimelig utstrekning kan gis søskenmoderasjon. Flertallet vil imidlertid understreke at en rundere forståelse av bestemmelsen ikke må innebære at størrelsen på skolepengene for enkeltelever blir urimelig høye, og viser spesielt til lovens formålsbestemmelse i §1-1 første ledd og kravet om at skolene skal være åpne for alle, jf §3-1 første ledd. Samme mulighet gjelder for frittstående skolars bruk av friplass der noen elever ikke betaler eller delvis betaler skolepenger, og slik at elever som ikke betaler skolepenger også telles med i elevtallet som gir grunnlag for offentlig støtte.”

Synspunktet som flertallet ga uttrykk for, innebærer slik vi leser det, en viss, om enn begrenset, erkjennelse av tilsvarende synspunkter som vi forfekter i foregående hovedavsnitt.

Fylkeskommunale tilsynsmyndigheter praktiserer i dag regelverket ulikt og det eksisterer etter vårt syn betydelig vilkårlighet på dette området. Ulikhetene kommer til syne på to hovedområder:

For det første anser man 15 prosent mer eller mindre i tilknytning til det enkelte barn. Der grensen knyttes sterkt til det enkelte barnet, vil ikke mulighetene til å få nytte av 15 prosent være fullt ut tilstede. For å ivareta lovens formål i § 1-1 om å legge til rette slik at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige, jfr. § 3-1 om at de skal stå åpne for alle, er det et bærende prinsipp at man skal kunne ha åpning for friplasser og søskenmoderasjon. En rigid praktisering av 15 prosentgrensen i forhold til det enkelte barn, vil derfor bidra til en ytterligere konkurransevidning fra de samme myndighetene som har en dominerende posisjon og en interesse i å beskytte egne skoler.

For det andre ser man ulik intensitet fra tilsynsmyndigheter i forsøkene på å vurdere 15-prosentgrensen i tilknytning til variasjon i satser som ytes på ulike aldersnivåer for barna. Steinerskolene har, begrunnet i sin pedagogikk, en annen disponering av hvor og når man setter inn ulike ressurser i forhold til barnas alder og utviklingsnivå. En sensur fra tilsynsmyndighetene for disponering av midler på ulike aldersnivåer, vil derfor fremstå som et direkte og strukturelt anslag mot steinerskolenes alternative pedagogikk og den frihet det er nødvendig å ivareta og beskytte for å kunne drive i overensstemmelse med sitt grunnlag. Dette er en sensur som steinerskolene umulig kan leve med.

Med bakgrunn i ovennevnte, fremhever vi at det er et sterkt behov for å ha enhetlige retningslinjer for tilsynsmyndighetenes kompetanse når de skal kontrollere utnyttelsen av 15-prosentgrensen og skolenes frihet til å anvende disse ressursene i overensstemmelse med sitt grunnlag.

14.1.2 Statstilskudd. Prinsipielt om sammenhengen mellom likelønns – og arbeidsvilkår og gjeldende tilskuddsordning.

I lovforslaget forutsettes det at skolene fortsatt skal få statstilskudd med 85 prosent av et tilskuddsgrunnlag pr elev. Tilskuddsgrunnlaget skal baseres på gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen. For grunnskolen skal tilskuddsgrunnlaget justeres for forskjellene i utgifter i den kommunen skolen ligger og utgiftene på landsbasis.

Videre heter det at skolene kan kreve inn skolepenger med inntil 15 prosent av tilskuddsgrunnlaget, samt et av departementet fastsatt beløp til dekning av husleie/kapitalutgifter.

Slik vi ser det, er det meningsløst å bruke begrepet ”kan kreve” i denne sammenheng. I praksis er det helt umulig for skolene å skulle greie seg med bare statstilskuddet. Bestemmelsen om undervisningspersonalets rett til lønns- og arbeidsvilkår som i den offentlige skolen (lovforslagets § 4-4), setter for eksempel en effektiv stopper for dette. Skolene er derfor nødt til å få dekket inn mest mulig av de manglende 15 prosent av tilskuddsgrunnlaget. I tillegg har de kapitalkostnader som er påløpt for i det hele tatt å ha bygninger å drive skolevirksomheten i. Skolene har begrensede muligheter til å skaffe seg inntekter gjennom annen virksomhet, jf lovforslagets § 1-4. I realiteten er det foreldrene som må dekke opp for det manglende statstilskuddet. Samtlige av våre medlemsskoler har en anstrengt økonomi, og en lang rekke av dem ville gå direkte konkurs dersom lærerne hadde krevd de lønns- og arbeidsvilkår de har rett på etter loven.

At foreldrene/ elevene må dekke 15 prosent av skolens driftsutgifter, er i realiteten en alvorlig begrensning i deres muligheter til å velge en friskole som Steinerskolen som et alternativ til den offentlige skolen. At de i tillegg kan pålegges å dekke deler av skolens husleie/kapitalutgifter, er en ytterligere understrekning av dette. Kombinert med de geografiske begrensningene for skyssgodtgjørelse, blir det i sum slik at utgiftene forbundet med å velge Steinerskolen eller annen friskole for den enkelte familie blir høye. Bestemmelsene representerer i virkeligheten en høyst urettferdig ekstraskatt for å velge et skolealternativ lovgiver i formålsparagrafen for lovforslaget har sagt det skal legges til rette for.

I praksis overlates det til skolene, gjennom rabatter i skolepengene, å vise sosialt hensyn overfor den enkelte familie slik at de kan velge Steinerskolen for sine barn. Dette har som konsekvens at skolenes evne til å oppfylle andre lovpålagte oppgaver svekkes. Vi mener derfor at statstilskuddet burde være 100 prosent av tilskuddsgrunnlaget.

Om kommunekorreksjon av statstilskuddet.

Begrunnelsen for å innføre kommunalt differensierte satser for tilskuddsgrunnlaget var at man ønsket størst mulig likebehandling av en offentlig og en frittstående skole som lå i samme kommune. Vi advarte i vår høringsutalelse i 2002 mot en slik ordning.

Det kunne kanskje i teorien tenkes at det finnes kommuner med kun én offentlig grunnskole ved siden av en eller flere frittstående skoler. Da ville muligens de kommunalt differensierte satsene ha noe for seg. I realiteten har samtlige kommuner med friskoler flere skoler og dermed også betydelig bedre muligheter for å oppnå stordriftsfordeler eller gjøre effektive rasjonaliseringer. Gjennom kommunalt differensierte satser forutsetter man at de enkelte friskoler skal evne å gjennomføre tilsvarende besparelser som kommunen i sin helhet. Dette har i praksis vist seg å være et helt urealistisk system. Vi har sett eksempler på at den kommunale korreksjonsprosenten har

endret seg fra +7 til -7 i løpet av ett regnskapsår. Årsakene til så store sprang er det vanskelig å analysere, men vi vil peke på at så vel politiske feilprioriteringer som regnskapsmessige feilføringer i den enkelte kommune vil gi direkte utslag i statstilskuddet til den frittstående skolen i kommunen. Mot denne bakgrunn oppleves ordningen med kommunalt differensiert tilskuddsgrunnlag som vilkårlig, uforutsigbar og urettferdig.

1. For det første mener vi at statsstøtten til friskolene må beregnes ut fra et omfattende tallmateriale hentet fra hele landet. Bare dette kan gi et forsvarlig grunnlag for beregningen. Dette bør lovfestes.

2. Den såkalte kommunekorreksjonen er en feilvurdering. Det er umulig for den enkelte friskole å leve med en variasjon i korreksjonsprosentsatsen mellom -7 til +7 prosent fra år til annet. Tallet kan dessuten være feil som følge av et ufullkomment og mangelfullt rapporteringssystem. Dette punktet mener vi er fulldokumentert gjennom utslaget på store grunnskoler i Oslo for 2007. Steinerskoleforbundet krever derfor at denne bestemmelsen tas ut av loven.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser av våre to forslag. I praksis vil kommunekorreksjonen slå begge veier. Noen skoler får lavere tilskudd, noen høyere. I sum veies dette opp. Det vil derfor ikke være forbundet med noen ekstra kostnad for Staten å fjerne bestemmelsen. Konsekvensene for det offentlige blir et forenklet arbeid med beregning av satsene, enklere og mer ensartet tilsyn med skolepengene og en sterkt ønsket forutsigbarhet for skoler som fra før sliter tungt med økonomien.

14.1.5 SKYSS m.m.

Retten til skyss, reisefølge og tilsyn er for grunnskoleelever begrenset til å gjelde innenfor kommunegrensen der eleven bor, og for elever i videregående skole til å gjelde innenfor fylkeskommunegrensa i fylkeskommunen eleven bor. Formålet med reglene oppgis å være at elevene skal sikres lik rett til opplæring uavhengig av foreldrenes økonomi og bosted.

Bestemmelsen synes etter vår mening tuftet på en tenkning om kommunal og fylkeskommunal skoledrift, hvor elevene alltid vil kunne få et dekkende skoletilbud innenfor egen kommune eller fylkeskommune. Kommunene og fylkeskommunene synes også forutsatt å ha tette økonomiske skott mot andre kommuner og fylkeskommuner.

I lovforslagets formålsparagraf (§1.1) heter det at lovgiver ønsker å medvirke til at det kan opprettes og drives privatskoler slik at foreldre og elever kan velge en annen skole enn den offentlige. Videre slår lovforslagets § 3.1 fast at skolene skal ha hele landet som inntaksområde.

I praksis er det slik at den enkelte Steinerskole tiltrekker seg elever fra et vidt geografisk område. For grunnskolene innebærer dette at elevene ofte kommer fra flere kommuner. I mange tilfeller er det også slik at videregående elever velger en Steinerskole i et annet fylke enn hjemfylket, fordi skolen ligger nærmere geografisk eller har et spesielt linjetilbud.

Når den enkelte familie eller elev selv må finansiere deler av skoleskyssen, er dette helt klart med på å begrense deres mulighet til å velge en annen skole enn den offentlige.

Etter vår mening er en naturlig konsekvens av dette, at bestemmelsen om de geografiske begrensningene for retten til skyss, reisefølge og tilsyn må tas ut av lovteksten. Steinerskoleforbundet foreslår at det utarbeides en forskrift for skyss til friskoler som gir en elev

rett til skystøtte over kommunegrenser, men for øvrig med de samme tidsbegrensninger som gjelder for elever i offentlig skole.

Til 17.2. SKOLEMILJØ

Om begrepet ”avgrenset geografisk område”

Motivet for å innføre denne bestemmelsen synes å være frykt for filialdannelser.

Steinerskoleforbundet ser at dette prinsipielt er en rimelig bestemmelse, men vi er opptatt av at denne bestemmelsen ikke skal berøre enkelte forhold som uttrykker vårt skoleslags egenart.

Vi vil i den forbindelse nevne to forhold:

- Mange av våre skoler har på enkelte klassetrinn fast etablerte undervisningsopplegg knyttet til et gårdsbruk. Dette kan ligge langt fra skolen og omfatte lokaler som ikke er godkjent til undervisning, selv om virksomheten står i tett administrativ og pedagogisk kontakt med skolen.
- Flere steinerskoler tilbyr fortsatt førsteklassingene plass i en aldersblandet gruppe i en Steinerbarnehage, hvor de har sitt første skoleår delvis i egen gruppe og delvis integrert i resten av barnegruppen. Barnehagen kan ligge langt fra skolen, selv om det administrativt og pedagogisk er tette bånd mellom de to institusjonene.

Slike muligheter er med på å gi våre skoler det særpreget som gjør oss til helhetlige faglig-pedagogiske alternativer. Vi forventer at lovens bestemmelser på dette punkt ikke hindrer oss i å videreføre dette.

På vegne av Steinerskoleforbundet

Rune Kilander

Forbundssekretær