

Høringsnotat

om

forslag til endringer i friskoleloven

1. INNLEDNING

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova). Forslagene omfatter endringer på følgende områder:

- Lovens tittel (punkt 6)
- Lovens virkeområde (punkt 7)
- Godkjenning med rett til tilskudd (punkt 8)
- Videregående skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler (punkt 9)
- Krav til skolenes drift (punkt 10)
- Krav til innhold og vurdering (punkt 11)
- Inntak av voksne (punkt 12)
- Organisering av elever i grupper (punkt 13)
- Offentlig tilskudd og skolepenger (punkt 14)
- Krav til regnskapsføring, rapportering mv. (punkt 15)
- Tilsyn og sanksjoner (punkt 16)

Øvrige forslag til endringer er samlet i punkt 17. I punkt 18 omhandles økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene.

2. BAKGRUNNEN FOR HØRINGSFORSLAGET

2.1 Regjeringserklæringen

Den offentlige skolen har tradisjonelt vært bærebjelken i det norske skolesystemet. Allerede i 1739 ble det gitt en forordning om skolene på landet i Norge. Den offentlige 7-årige skolen i Norge for barn fra 7 års alder ble innført ved loven om folkeskolen i by og på land av 1889. Ved lov om grunnskoler av 1969 ble navnet folkeskole endret til grunnskole. Med Reform 94 ble det innført en rett til tre års videregående opplæring for ungdom, og en rett til videregående opplæring for voksne født før 1. januar 1978 og som ikke tidligere har fullført videregående opplæring ble innført i 2000.

En viktig pilar i det norske samfunnet har vært at alle, uansett bakgrunn, går på den samme skolen, lærer å arbeide sammen og respektere hverandre. Skolen er den viktigste arenaen for å bygge fellesskap i Norge, og bidrar til å redusere forskjeller og ruste elevene til møtet med et mangfoldig samfunn. Fellesskolen har rom for alle og blikk for den enkelte, uavhengig av sosial og kulturell bakgrunn, evner og verdigrunnlag. Samfunnets ansvar er å se til at alle gis

likeverdige muligheter, slik at retten til utdanning blir reell. Utdanning skal derfor være et offentlig ansvar, under demokratisk kontroll og tilgjengelig for alle.

Skoler i privat eie har, i motsetning til i mange andre land, utgjort en svært begrenset del av det samlede skoletilbudet. Det store flertall av foreldre har vært tilfreds med å la barna sine gå i den offentlige skolen. For det mindretall som ønsker at barna skal gå i en annen skole, har utdanningssystemet lenge åpnet for private skoler som utgjør et religiøst/etisk eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen. Det vises i denne sammenheng til den tidligere privatskoleloven, som åpnet for godkjenning med rett til tilskudd til blant annet private skoler som var opprettet av religiøse og/eller etiske grunner og private skoler som utgjorde et faglig-pedagogisk alternativ. I tillegg har det vært mulig å oppfylle opplæringsplikten i private skoler uten rett til statstilskudd eller gjennom privat hjemmeundervisning.

Privatskoleloven ble erstattet av friskoleloven med virkning fra 1. oktober 2003. Friskoleloven skiller seg fra den opphevede privatskoleloven på flere måter. En viktig prinsipiell endring var at kravet om et bestemt formål, for eksempel religiøst/etisk eller faglig-pedagogisk alternativ, ble fjernet. De skolene som tilfredsstilte minstekravene i loven hadde også en rett til godkjenning og statstilskudd. Retten til godkjenning forutsatte imidlertid at godkjenningen ikke medførte vesentlige negative konsekvenser for vertskommunen eller vertsfylket. Etter at friskoleloven trådte i kraft ble det godkjent en rekke skoler som ikke ville ha oppfylt de tidligere kravene til formål i privatskoleloven. Friskolelovens rettighetspreg førte også til at omfanget av tilbudet er avhengig av antall søknader som tilfredsstilte minstekravene for godkjenning, noe som bidro til å vanskelig gjøre offentlig planlegging.

Regjeringen mener at det er viktig for elevene å gå på en skole i sitt nærmiljø sammen med elever med ulik sosial bakgrunn, etnisk tilhørighet eller livssyn. Regjeringen vil derfor satse på kvalitet og mangfold i en offentlig skole som inkluderer alle. Det store flertall av norske barn og ungdom skal få sin opplæring i offentlige skoler som avspeiler mangfoldet i det norske samfunnet. Regjeringen ønsker derfor å stoppe veksten i friskoler og prioritere midlene i en sterk offentlig felleskole. På denne måten vil midlene i større grad bli kanalisert til den offentlige skolen. For å lykkes med dette ser departementet det som nødvendig å stramme inn utbredelsen av private skoler med rett til statstilskudd og som ikke utgjør et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen.

Regjeringens standpunkt til friskoler ble tydelig presentert i den politiske plattformen for flertallsregjeringen – Soria Moria-erklæringen. I erklæringen fremgår det at: *"Regjeringen vil [...] gjennomgå regelverk og støtteordninger for private skoler for å stramme inn utbredelsen av private skoler som ikke utgjør et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen"*. Kunnskapsdepartementet sender derfor på høring forslag til helhetlige endringer i friskoleloven (trinn 2). Forslagene til endringer i friskoleloven skal legges frem for Stortinget våren 2007.

Regjeringen mente at godkjenningsordningen etter friskoleloven ikke kunne opprettholdes i påvente av de helhetlige endringene i loven. Friskoleloven ble derfor endret med virkning fra 9. juni 2006 (trinn 1). Lovendringen innebærer bl.a. at adgangen til å godkjenne nye friskoler midlertidig oppheves. Det er videre fastsatt at godkjente skoler som ikke var i drift 13.

desember 2005, ikke får drive virksomhet etter friskoleloven. Godkjente skoler som er i drift kan etter søknad få endret godkjenningen sin etter friskoleloven. Endringene kan for eksempel gjelde justering av årstrinn, flere elevplasser eller nye tilbud. I tillegg er det fastsatt at departementet i særlige tilfeller kan gjøre unntak fra den midlertidige godkjenningsstoppen. Unntak vil først og fremst være aktuelt for såkalte grendeskoler. Det vises her til Ot.prp. nr. 43 (2005–2006) om endringer i friskoleloven og fagskoleloven og Innst. O. nr. 45 (2005–2006) om det samme.

Tatt i betraktning det store antallet søknader som lå til behandling, var det avgjørende, for at en omlegging av friskoleordningen skulle få reelle konsekvenser, at søknadene ikke ble innvilget. Uten denne midlertidige endringen i loven vil en i 2006 kunne fått en vekst på rundt 22 000 elevplasser i de frittstående skolene, eller nesten en fordobling fra dagens nivå. Innenfor videregående opplæring kunne veksten blitt på 150 prosent.

Høringsrunden i forbindelse med trinn 1 viste at regjeringen hadde stor støtte for sin omlegging av friskolepolitikken. Både lærernes og elevenes organisasjoner støtter i hovedsak forslagene. Det samme gjorde et flertall av de fylkeskommunene som uttalte seg.

2.2 Behov for avklaring mellom friskoleloven og fagskoleloven

I Innst. O. nr.1 (2004–2005) om endringer i friskoleloven pekte Stortingets kirke, utdannings- og forskningskomité på at det kan skape en uklarhet at utdanninger som etter objektive kriterier ligger på samme nivå, kan bli godkjent etter to ulike lover. Blant annet på bakgrunn av dette ba komiteen departementet legge frem egen sak om avklaring av finansierungsordningen for alle godkjente fagskoler og med avklaring av forholdet mellom videregående skoler og fagskoler i tråd med komiteens merknader om disse to forhold. Komiteen ba departementet vurdere om all yrkesrettet utdanning utover videregående opplæring bør forankres i fagskoleloven, og uttalte at en på den måten vil få et ryddig og oversiktlig system både for tilbydere og studenter.

Under punkt 9 vil departementet gå gjennom og vurdere friskoleloven kap. 6A, og legge frem forslag til en opprydning i forholdet mellom friskoleloven kap. 6A og fagskoleloven. Det vises forøvrig til at departementet høsten 2006 vil sende på høring forslag til endringer også i fagskoleloven.

2.3 Andre endringer

Departementet skal føre tilsyn med frittstående skoler, jf. friskoleloven § 7–2. Denne myndigheten er delegert til Fylkesmannen. Formålet med tilsynet er å kontrollere at skolen driver sin virksomhet i samsvar med loven, forskrifter gitt med hjemmel i loven og forutsetningene for godkjenningen. Dette innebærer bl.a. at departementet skal føre tilsyn med at inntaket av elever har vært i samsvar med loven, at de elevene som er tatt inn ved skolen får et opplæringstilbud som er i samsvar med regelverket både med hensyn til kvalitet og kvantitet og at eventuelle skolepenger er i samsvar med regelverket. Dessuten er det et selvstendig hensyn å se til at skolen får utbetalt korrekt statstilskudd og at offentlige tilskudd og skolepenger brukes i samsvar med loven. I dette høringsnotatet foreslår departementet flere endringer i friskoleloven som kan gjøre tilsynet mer effektivt. Det foreslås også flere

presiseringer i loven som har som formål å øke brukervennligheten. I tillegg foreslås det noen andre endringer.

3. NORGES INTERNASJONALE FORPLIKTELSE

3.1 Norges folkerettslige forpliktelser

I det følgende gjør departementet rede for de folkerettslige forpliktelser Norge har som er relevante for de foreslåtte endringene i friskoleloven. Folkeretten stiller flere krav til Norge og både foreldre og barn har rettigheter etter folkeretten. Det grunnleggende utgangspunkt er at barn har rett til utdanning. Denne retten er supplert med en rett til å velge en utdanning i samsvar med barnets eller foreldrenes religion. Barnets rett er vis-à-vis staten og foreldrene, foreldrenes rett er vis-à-vis staten og barnet. Folkeretten gir ingen rettigheter til andre enn foreldrene og barna. Verken organisasjoner eller trossamfunn har et folkerettslig begrunnet krav på å drive utdanning for barn. Med andre ord er ikke folkeretten relevant for vurderingen av om en privat skole som ønsker å starte opp – uavhengig av om den har godkjenning eller ikke – skal få lov til det.

Innenfor folkeretten er avtalene som er gjort til norsk rett ved lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av særlig betydning. Det følger av lovens § 2 at Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK), De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP) og De forente nasjoners internasjonale konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter (BKK) er gjort til norsk rett.

Disse konvensjonene er gitt forrang over norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3 – det vil si at konvensjonene går foran annen norsk lov ved motstrid. Det er gjort grundig rede for konvensjonene og deres stilling i norsk rett i NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter og Ot.prp. nr. 3 (1998-1999) Styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Selv om menneskerettslovens konvensjoner står i en særstilling, vil også andre folkerettslige avtaler kunne ha betydning for spørsmål om utdanning og friskoler. Konvensjoner som ikke er gjort til norsk lov er like fullt bindende for Norge, og organisering av utdanning i strid med dem, vil føre til at Norge bryter sine folkerettslige forpliktelser.

Det er særlig EMK, ØSK og SP som er relevante for organiseringen av den privat eide og offentlig eide utdanning i Norge. Barnekonvensjonen er relevant for den nærmere vurdering av barnets rettigheter overfor staten og foreldrene. Alle konvensjonene slår fast grunnpilaren – barn har rett til utdanning.

Departementet vil først redegjøre for foreldrenes rett til å velge utdanning for og på vegne av sine barn. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 1 artikkel 2 fastsetter at: *"Ingen skal bli nektet retten til utdanning. Funksjoner staten påtar seg i utdanning og*

undervisning, skal den utøve med respekt for foreldres rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning."

Tilsvarende regulering gjenfinnes i ØSK artikkel 13 nr. 3, SP artikkel 18 og barnekonvensjonen artikkel 28.

Forpliktelsen etter EMK protokoll 1 artikkel 2 begrenser seg – etter departementets oppfatning – trolig til at staten må tillate etableringen av skoler som sikrer utdanning i samsvar med foreldrenes filosofiske eller religiøse overbevisning, dersom ikke staten selv gir slik utdanning. Forpliktelsen strekker seg ikke til at staten må bidra – økonomisk eller på annen måte – til at så skjer. Dette følger av konvensjonsorganenes praksis og er alminnelig antatt, se Ot. prp. nr. 43 (2005-2006) om endringer i friskoleloven og fagskoleloven side 19 følgende med videre henvisninger. Heller ikke de andre konvensjonene pålegger staten noen ytterligere forpliktelser, se samme sted.

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.

Norge oppfyller sine folkerettslige forpliktelser ved at private skoler kan godkjennes etter opplæringsloven § 2-12. Det er slått fast i bestemmelsen at den skal forstås i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser – dermed tilsikres det at Norge oppfyller folkeretten. Statstilskuddet til skoler som er fundert i religion eller i anerkjente pedagogiske retninger er en ytterligere underbygging av foreldrenes reelle valgmulighet utover Norge folkerettslige forpliktelser.

Dersom Norge velger å gi støtte til privat skoledrift, stiller folkeretten krav om at dette skjer på en ikke-diskriminerende måte. Dette følger blant annet av EMK artikkel 14 sammenholdt med protokoll 1 artikkel 2. Det er klart at ikke-diskrimineringsforpliktelsen ikke gjelder forskjellsbehandling mellom offentlige og private skoler, og staten har også et vidt rom til å vurdere hvilke private skoler som bør få støtte og hvilke som ikke bør få, se om dette Ot.prp. nr. 43 (2005-2006) om endringer i friskoleloven og fagskoleloven side 20 følgende.

De foreslåtte grunnlag for statstøtte – religiøst eller anerkjent pedagogisk retning – er ikke diskriminerende, se punktene 8.2.2 og 8.2.3. Grunnlagene åpner for støtte til enhver religiøs skole uten hensyn til hvilken religion skolen er fundert i, og støtte til enhver skole som er bygget på et anerkjent pedagogisk grunnlag. Det kan likevel stilles spørsmål ved om anerkjennelsen av noen pedagogiske skoler fremfor andre kan være diskriminerende. Etter departementets oppfatning kan dette ikke komme i strid med ikke-diskrimineringsforpliktelsen i EMK.

For det første er det tvilsomt om særskilte pedagogiske skoler i det hele tatt faller under det vern EMK gir til foreldres "filosofiske overbevisning". I den grad pedagogiske skoler korresponderer med en så sterk filosofisk overbevisning hos foreldrene til at den er vernet av EMK, vil det ofte være slik at skolens pedagogiske retning er anerkjent, et eksempel her kan

være steinerskolene som i tillegg til å være en pedagogisk retning er en åndsretning. Skoler som ikke korresponderer med foreldrenes "religiøse eller filosofiske overbevisning" vil ikke nyte et vern mot diskriminering etter EMK.

For det andre er forvaltningen etter alminnelig norsk forvaltningsrett forpliktet til å behandle like skoler likt. Likebehandlingskravet medfører blant annet at to skoler som er fundert i like anerkjente pedagogisk retninger som utgangspunkt må behandles likt, uavhengig av om de faller under folkerettens vern. Den nærmere praktiseringen av vilkåret "anerkjent pedagogisk retning" kan dermed forutsettes å samsvare med folkeretten.

Forslagene som fremmes av departementet går altså vesentlig lengre i å legge til rette for foreldres valgmuligheter grunnet i sine overbevisninger, enn de krav folkeretten stiller til statene.

Norge er ikke bare forpliktet til å respektere foreldrenes valg, men også til å sikre at barnets rettigheter blir oppfylt. Staten har et ansvar i å påse at, ikke bare offentlig skoler, men også private skoler respekterer barnets rettigheter. Barn har et særlig behov for vern i og med at barnet er prisgitt voksnes beslutninger, enten de voksne er foreldrene, skolen eller staten. På enkelte områder oppstår det situasjoner der voksenverdenes oppfatninger går på bekostning av barnets interesser. Barnets vern etter folkeretten kan grovt sees deles i tre på bakgrunn av hvilke interesser som kolliderer. I noen tilfeller vil barnet ha et behov for vern mot statlige handlinger i strid med folkeretten. I andre tilfeller vil barna ha behov for vern mot handlinger av foreldrene i strid med folkeretten. I disse tilfellene korresponderer som regel barnets rett med statens plikt – det er staten som må verne barnets rett overfor foreldrene eller andre. I tillegg kan det tenkes at barnet trenger vern mot handlinger av staten og foreldrene. Dette kan for eksempel være barnets rett til å følge egen religion på tvers av staten og foreldrenes interesser.

Det er særlig tre konvensjoner som er relevante for barnets folkerettslige rettigheter i forhold til utdanning. Det er:

- FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, gjort til norsk rett ved likestillingsloven § 1b,
- FNs rasediskrimineringskonvensjon, gjort til norsk rett ved diskrimineringsloven § 2,
- FNs barnekonvensjon, inkorporert med forrang over norsk rett i menneskerettsloven § 2,
- UNESCO-konvensjonen 14. desember 1960 mot diskriminering i undervisning (UNESCO-konvensjonen).

Utgangspunktet i folkeretten som verner barnet er at voksne i sine beslutninger vedrørende barnet må ta utgangspunkt i barnets beste. Dette er blant annet slått fast i barnekonvensjonen artikkel 2 første ledd som lyder: *"Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn."*

Prinsippet om barnets beste er i norsk rett kommet til uttrykk blant annet i barnevernloven § 4-1. Staten er forpliktet til å legge vekt på hensynet til barnets beste når en vurderer hvilke private skoler som skal tillates og som skal få statsstøtte.

Statene er videre forpliktet til å sikre beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, jf. artikkel 2 annet ledd.

I de tilfeller der det er en konflikt mellom foreldrene og barnets interesser er utgangspunktet at barnets beste må avveies mot foreldrenes ansvar og plikter. I barnekonvensjonen er foreldrenes rett kommet til uttrykk i artikkel 5: *"Partene skal respektere det ansvar og de rettigheter og forpliktelser som foreldre, eventuelt slektninger eller medlemmer av lokalsamfunnet ifølge stedlig skikk, verger eller andre med juridisk ansvar for barnet har, for å gi det veiledning og støtte, tilpasset dets gradvise utvikling av evner og anlegg, under barnets utøvelse av rettighetene anerkjent i denne konvensjonen."*

Barnets rett til utdanning og hensynet til barnets beste kan enkelte ganger komme i konflikt med foreldrenes oppfatninger. Det grunnleggende utgangspunkt som er slått fast av Den europeiske menneskerettsdomstol er at foreldrenes overbevisning må vike dersom den kommer i konflikt med barnets fundamentale rett til utdanning, jf. blant annet Campbell og Cosans mot Storbritannia (1982) avsnitt 36 og kommisjonens avgjørelse i Bernard mot Luxemburg (1993) side 73.

Undertiden vil også en avveining av barnets beste føre til en begrensning i den aktivitet som staten kan tillate av private skoler. I tillegg til den generelle begrensning som følger av prinsippet om barnets beste stiller folkeretten en rekke enkeltkrav til utdanning av barn.

Religionsfriheten er en grunnleggende rettighet som er vernet av flere konvensjoner og som også følger av Grunnloven § 2 om religionsfrihet. Barnets rett til selv å bestemme øker med alder og utvikling. En femtenårings overbevisning vil være klarere formulert og sannsynligvis dypere fundert enn en seksårings. Likevel, selv et lite barns klart formulerte overbevisning kan ikke overkjøres av voksne. UNESCO-konvensjonen slår fast i artikkel 5 1.b at: *"Ingen person eller gruppe av personer skal tvinges til å motta religiøs opplæring som ikke er i samsvar med deres overbevisning"*.

Barnekonvensjonen slår fast i artikkel 12 nummer 1 at Norge skal garantere *"et barn som er i stand til å gjøre danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet"*. Konvensjonen knesetter altså barnets rett til å ytre seg om forhold som vedrører barnet, samt at barnets synspunkter skal bli lagt vekt på. Dette prinsippet er i norsk rett blant annet konkretisert til at barnet har en rett etter barnevernloven § 6-3 til å bli informert og uttale seg om forhold som vedrører barnet, samt at barnets syn skal legges vekt på.

Barnekonvensjonen knesetter barnets frihet til å ytre seg i artikkel 13, barnets tanke, samvittighets- og religionsfrihet i artikkel 14 og barnets organisasjonsfrihet i artikkel 15. De ulike rettighetene kommer til uttrykk i norsk rett flere steder. Barnet har for eksempel rett til å melde seg ut av organisasjoner fra fylte 15, jf. barneloven § 32 og ut av trossamfunn fra samme alder, jf. lov om trdomssamfunn § 3.

Det er videre begrenset i hvilken grad skolene kan disiplinere elever med hjelp av fysisk avstraffelse, frihetsberøvelse eller andre refselsesmetoder. Blant annet kan ikke disiplinering skje på en måte som kan krenke barnets menneskeverd, jf. barnekonvensjonen artikkel 28 annet ledd.

UNESCO-konvensjonen stiller krav om at undervisningsinstitusjoners virksomhet ikke skal være diskriminerende – utdanningsinstitusjoner kan ikke forskjellsbehandle elevene i opptak eller undervisning blant annet på grunnlag av rase, kjønn, språk eller religion. Konvensjonen regulerer nærmere i unntak mulighetene for å danne skoler med bestemt religiøst innhold.

Særlige krav til hvordan skoler behandler jenter følger av kvinnediskrimineringskonvensjonen artikkel 10. Bestemmelsen slår blant annet fast at jenter skal ha adgang til samme fagkrets og samme muligheter til å delta aktivt i idrett og fysisk fostring, jf. bokstav b) og g). Videre stiller bestemmelsen krav til at Norge treffer egnede tiltak for å avskaffe en hvilken som helst stereotyp forestilling om menns og kvinners roller blant annet ved felles undervisning, revisjon av lærebøker, undervisningsplaner og metoder, jf. bokstav c).

Både det generelle utgangspunkt om barnets beste og de mer konkrete krav må sees hen til når man vurderer godkjenning av – og tilskudd til – private skoler. Staten må stille klare krav, samt sørge for at kravene kan håndheves effektivt overfor private skoler, slik at Norges folkerettslige forpliktelser iakttas. Reglene om tilsyn med private skoler er nærmere behandlet i punkt 16.

3.2 GATS-avtalen mv.

I den norske bindingslisten til General Agreement on Trade in Services (GATS-avtalen) står det at private kan gis godkjenning til å gi særskilt eller parallell utdanning som supplement til den offentlige skolen. Det er åpnet for en etableringsmulighet, og ikke en rett, ettersom man har brukt ordlyden "[...] kan gis godkjenning". I bindingslisten er det også tatt forbehold om at statsstøtte bare kan gis til godkjente institusjoner.

Et grunnleggende trekk ved GATS-avtalen er at ulike tjenesteytere innenfor en sektor som omfattes av avtalen ikke skal forskjellsbehandles. Dette innebærer at det skal stilles de samme vilkårene for rett til etablering og drift av en privat skole i Norge overfor alle tjenesteytere, nasjonale som utenlandske. Hva slags vilkår Norge ønsker å stille er for øvrig noe den norske staten selv bestemmer, så lenge den nasjonale reguleringen ikke innebærer unødvendige hindringer for handel med tjenesten, for eksempel regler som er mer byrdefulle enn nødvendig for å sikre kvaliteten på tjenesten, eller en regulering kan oppfattes som konkurransevridende.

Etter dette er således både graden av adgang for private skoler til å etablere seg og vilkårene for en slik etablering, noe som ligger innenfor den norske stats rett til selv å bestemme. Norges forpliktelser etter GATS-avtalen innebærer imidlertid at utenlandske aktører ikke skal behandles dårligere enn tilsvarende norske. Dette betyr at de samme kravene til innhold og kvalitet vil bli stilt overfor nasjonale og eventuelle utenlandske aktører som søker om godkjenning etter loven.

Forslagene til endringer i friskoleloven er også vurdert opp mot andre internasjonale avtaler som Norge har inngått, herunder EØS-avtalen. Etter departementets vurdering ligger forslagene godt innenfor Norges totale forpliktelser.

4. GRUNNOPPLÆRINGEN I NORGE

4.1 Offentlig og privat grunnopplæring

Begrepet "grunnopplæring" omfatter grunnskolen og den videregående opplæringen. Det foreligger en plikt til grunnskoleopplæring, og en rett til offentlig grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-1 første ledd første punktum. Plikten til grunnskoleopplæring kan oppfylles på fire forskjellige måter:

- Offentlig grunnskole (regulert i opplæringsloven)
- Frittstående grunnskole (regulert i friskoleloven)
- Privat grunnskole (regulert i opplæringsloven § 2-12)
- Privat hjemmeopplæring (regulert i opplæringsloven § 2-13)

Den private opplæringen skal tilsvare den som blir gitt i den offentlige grunnskolen, jf. opplæringsloven § 2-1 første ledd annet punktum. Grunnskoler som er i privat eie skal være godkjent av departementet. I motsetning til frittstående grunnskoler, har verken private grunnskoler eller foresatte som gir barna sine grunnskoleopplæring rett til offentlig tilskudd til driften.

Ungdom har etter søknad rett til offentlig videregående opplæring som fører frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå, jf. opplæringsloven §§ 3-1 første ledd første punktum og 3-3 første ledd. Det er ikke krav om at videregående skoler skal være godkjent av offentlig myndighet. For dette skoleslaget er det dermed fri etableringsrett. Vi har følgende typer av videregående skoler:

- Offentlige (regulert i opplæringsloven)
- Frittstående (regulert i friskoleloven)
- Private (ikke regulert i utdanningslovgivningen)

Det er kun de to førstnevnte som har såkalt eksamensrett, dvs. at de kan skrive ut vitnemål/kompetansebevis, herunder fastsette standpunktskarakter. Elever ved private videregående skoler er henvist til å ta eksamen som privatist.

I motsetning til de frittstående videregående skolene, har ikke private videregående skoler rett til offentlig tilskudd.

Når det gjelder opplæring spesielt organisert for voksne vises det til opplæringsloven kapittel 4A.

4.2 Valg av privat skole

Dersom foreldre og elever velger en privat skole inngår de en privatrettslig avtale. Den ene parten, skolen, forplikter seg til å utføre en tjeneste som den andre parten, foreldre/elever, må betale for.

Staten godkjenner enkelte private skoler med rett til statstilskudd etter friskoleloven. Godkjenningen innebærer at det stilles krav til hvordan virksomheten drives. Dersom skolen ikke drives i tråd med kravene har staten ulike sanksjonsmidler – den alvorligste sanksjonen er å trekke tilbake godkjenningen. Etter gjeldende forvaltningspraksis benyttes denne sanksjonen bare ved kvalifisert brudd på regelverket, dvs. gjentatte brudd, flere brudd eller alvorlige brudd.

Staten fører tilsyn med virksomheten etter friskoleloven, jf. § 7–2. Formålet med tilsynet er å bidra til at elevene får et kvalitativt godt skoletilbud, herunder bidra til at statstilskuddet og eventuelle skolepenger kommer elevene til gode, se også punkt 2.3.

En godkjenning etter friskoleloven er ikke tidsbegrenset, og skolen er ikke forpliktet til å drive virksomheten innenfor en gitt tidsperiode. Skolen kan etter loven legge ned virksomheten når den selv ønsker, også midt i skoleåret.

Konsekvensene for elevene i en situasjon der private skoler nedlegges blir ulike avhengig av hvilket skoleslag det gjelder:

- Dersom en grunnskole legges ned, skal hjemkommunen sørge for at elever i opplæringspliktig alder umiddelbart får et offentlig tilbud ved nærskolen, jf. opplæringsloven §§ 2–1 og 8–1.
- Dersom en videregående skole nedlegges, kan elevene på lik linje med andre elever søke om inntak ved en offentlig videregående skole innenfor den søknadsfrist som gjelder, jf. opplæringsloven § 3–1, eventuelt søke om inntak ved en annen privat videregående skole. Det finnes ingen særordninger for elever i private skoler selv om skolen legges ned midt i et skoleår. Elever ved videregående skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler, jf. kap. 6A, har ikke rett til å fullføre opplæringen ved en offentlig skole. Det er heller ikke sikkert at andre private skoler tilbyr tilsvarende yrkesrettet opplæring.

Foreldre og elever bør være oppmerksomme på dette ved valg av skole. Ved en skolenedleggelse kan de kun rette eventuelle krav mot skolen i henhold til den privatrettslige avtalen.

4.3 Utviklingen i norsk skole

Med innføring av R94, L97 og Kunnskapsløftet, har rammene for den norske skolens virksomhet blitt endret både med hensyn til innhold, arbeidsmåter og organisering av opplæringen. Endringene som har preget utviklingen i norsk skole de siste 10–15 årene, og som staker ut kursen for framtiden, er forankret i nyere pedagogisk tenkning om kompetanse og læring, og i sterkere satsing på fellesskolen.

En premiss som ble lagt til grunn for den norske skole i begynnelsen av 1990 årene er et bredt kunnskapssyn. I St.meld. nr. 33 (1991–1992) *Kunnskap og kyndighet* er følgende lagt til grunn: *"Det må legges vekt på både kunnskaper, ferdigheter, og holdninger og utviklingen av andre personlige egenskaper hos eleven og læringen. Det er hele menneske som skal utvikles."*

I *Generell del* av læreplanen er dette utdypet gjennom beskrivelse av de seks ulike "mennesketyper" som til sammen utgjør en helhet – "det integrerte menneske".

I den nye reformen av grunnopplæringen, Kunnskapsløftet, er det brede kunnskapssynet uttrykt gjennom satsing på den helhetlige kompetanse og spesielt dens kjerne "basiskompetanse". Fokus på kompetanse har ført til forenkling av læreplaner. I Kunnskapsløftet har man gått bort fra sterkt styrende, detaljerte læringsmål til mer overordnede kompetansemål. Kompetansemål uttrykker forventet evne til praktisk bruk og anvendelse av de tilegnede kunnskapene, ferdighetene og holdningene. Denne formen på målformulering gir skolen og lærerne friere rom for planlegging og gjennomføring av opplæringen.

De nye prinsippene for opplæring som er nedfelt i læreplanen er forankret i det overordnede synet på læring. Ifølge NOU 2003:16 *I første rekke* må eleven selv utvikle sin egen kunnskap gjennom aktiv handling. Lærerens oppgave er ikke å "lære bort" fagstoff, men snarere å bidra til å skape sosiale og mentale prosesser slik at læring kan skje. Derfor er det ikke lengre foreskrevet at opplæringen skal foregå på en bestemt måte. Hvordan opplæringen planlegges, tilrettelegges og gjennomføres er sett som et lokalt, profesjonelt ansvar og valget overlates til skoleeier/skoler. Det vises her også til St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*.

Rammene for den norske skole har også blitt formet i de siste årene av et klart ønske om inkludering av alle elever i en felles skole. Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring har blitt overordnede prinsipper for skolen. En skole som skal passe alle elever, og hvor alle elever skal tilhøre et faglig, sosialt og kulturelt fellesskap. Med satsing på inkludering av alle elever i en felles skole, er skoler forpliktet til å "fremme tilpasset opplæring og varierte arbeidsmåter", jf. Læringsplakaten, Prinsipper for opplæringen, i Kunnskapsløftet.

En skole for alle har med Kunnskapsløftet fått større handlefrihet i forhold til organisering av skoledagen. I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* heter det bl.a. følgende: *"Organiseringen av skoledagen og den praktiske tilretteleggingen skal gi gode rammer for at hver elev skal få en individuelt tilpasset opplæring. Nasjonale bestemmelser må bidra til å sikre dette, men samtidig må det være et lokalt handlingsrom for at den enkelte skole og lærer skal kunne tilpasse opplæringen til den enkelte elev. Organiseringen bestemmes av hvordan tid til det enkelte fag og arbeidsområdet fastsettes, og av fordeling av tid mellom fagene."*

Skolen har rett til å omdisponere inntil 25 prosent av timene som er fastsatt i det enkelte fag når det er grunn til å anta at dette vil kunne føre til bedre måloppnåelse i fagene samlet sett for den enkelte elev. Både i grunnskolen og i videregående opplæring må omdisponeringen ta utgangspunkt i den enkelte elev og bygge på individuelt samtykke, jf. Fag- og timefordeling i grunnopplæringen i Kunnskapsløftet. Større lokal frihet gir skoler også rom for å oppfylle forpliktelsen i Læringsplakaten, Prinsipper for opplæringen, i Kunnskapsløftet om å "legge forholdene til rette for samarbeid med hjemmet og sikre foreldres/foresattes medansvar i skolen".

Med Kunnskapsløftet har den norske skolen fått økt handlefrihet, større fleksibilitet med hensyn til organisering av undervisningen og valg av lærestoff, og frihet til å velge arbeidsmåter. Dette gir skolen mulighet til å tilpasse opplæringen den enkelte elevens forutsetninger, interesser og talenter, og gir bedre grunnlag for samarbeid med de foresatte i skolens utvikling av innhold og virksomhet.

Utviklingen i den norske skole i de siste 10-15 årene har ført til at skolen er godt rustet i dag til å møte mangfoldet av elever, og gi dem likeverdig faglig sterk opplæring som har som mål å fremme personlig utvikling og dannelse.

5. OVERSIKT OVER ANTALL SKOLER SOM MOTTAR TILSKUDD ETTER FRISKOLELOVEN

Nedenfor følger en oversikt over de frittstående skolene som var i drift per 1. april 2006.

5.1 Frittstående grunnskoler i Norge

Det er 163 grunnskoler som er i drift. Disse kan deles inn på følgende måte:

Antall	Type
62	Religiøse
64	Faglig-pedagogiske alternativer
16	Norske skoler i utlandet
16	Offentlig læreplan (L97)
5	Internasjonale skoler

Høsten 2005 gikk det 13 249 elever i frittstående grunnskoler. Det utgjør om lag 2,1 prosent av samtlige grunnskoleelever i Norge.

4 av grunnskolene ovenfor er særskilt for funksjonshemmede. 3 av disse er helsepedagogiske steinerskoler (kombinert med videregående tilbud) og 1 skole følger offentlig læreplan.

5.2 Frittstående videregående skoler

Det er 98 videregående skoler som er i drift, ikke medregnet skoler som er godkjent etter kap. 6A. Disse kan deles inn på følgende måte:

Antall	Type
30	Religiøse
19	Faglig-pedagogiske alternativer
5	Norske skoler i utlandet
43	Offentlig læreplan (R94)
1	Internasjonal skole

Høsten 2005 gikk det 9 616 elever i frittstående videregående skoler. Det utgjør om lag 5,4 prosent av samtlige elever i videregående skole i Norge.

9 av de videregående skolene overfor er særskilte skoler for funksjonshemmede. 5 av disse er etablert på religiøst grunnlag, 3 er helsepedagogiske steinerskoler (kombinert med grunnskoletilbud) og 1 skole følger offentlig læreplan.

5.3 Frittstående videregående skoler i Norge som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående offentlige skole

Det er 51 frittstående videregående skoler i Norge som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler, dvs. etter kap. 6A. Disse kan deles inn på følgende måte:

Antall	Type
24	Bibelskoler
12	Kunsts skoler
5	Utdanning innen dans og musikk
10	Andre typer skoler

6. LOVENS TITTEL

6.1 Innledning

Friskolelovens fulle tittel og korttittel er: lov om frittstående skolar (friskolelova). Det fremgår i friskoleloven § 1–2 annet ledd at *"Frittstående skolar er skolar som er i privat eige, og som blir godkjende etter denne lova."*

I Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) om friskoleloven heter det at *"Omgrepet frittstående skolar er nytt i forhold til gjeldende lov og vil etter forslaget vise til skolar som er i privat eige og godkjende etter lov om frittstående skolar. Skolar som er godkjende etter opplæringslova § 2–12, skal framleis kallast private grunnskolar, mellom anna fordi desse skolarne ikkje er offentleg finansierte og kan drive verksemda si på kommersielt grunnlag. Skolar som berre er godkjende for studiefinansiering, er heller ikkje omfatta av lovforslaget."*

Da forslaget om begrepsendring ble sendt på høring i forbindelse med forslaget til ny friskolelov, var det kun et fåtall høringsinstanser som uttalte seg om lovens tittel og begrepsbruken. Steinerskolene i Norge og Kristne Friskolers Forbund var blant de som uttalte seg om denne delen av forslaget og støttet forslaget. Blant de som var imot bruken av begrepet friskole var Utdanningsforbundet og Elevorganisasjonen.

Tidligere lovtitler som har vært brukt på dette området er:

- lov 14. juni 1985 nr. 73 om tilskudd til private grunnskoler og private skoler som gir videregående opplæring (privatskoleloven) og
- lov 6. mars 1970 nr. 4 om tilskudd til private skoler (uten offisiell korttittel)

Skoler som var godkjent etter disse lovene ble kalt private skoler.

6.2 Departementets vurderinger og forslag

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

Gjeldende begrepsmessige skille mellom private skoler som ikke mottar lovhjemlet statstilskudd og de frittstående skolene som har mottatt slikt tilskudd, kan være en fordel i mange sammenhenger dersom det gjennomføres konsekvent. Det har vist seg at mange ikke har kjennskap til dette begrepsmessige skillet. Vi viser til at frittstående skoler i mange sammenhenger også blir kalt private skoler. Departementet foreslår derfor at en går bort fra begrepet "frittstående skoler", og at også disse skolene benevnes som private skoler. Dette innebærer at også lovens tittel må endres.

Etter departementets vurdering gir ikke den tittelen man brukte på loven første gang – *lov om tilskudd til private skoler* – lenger dekkende informasjon om hva loven handler om. Loven skal også etter lovendringen omhandle tilskudd og bruken av tilskuddet, men den skal også regulere forholdet mellom bl.a. skolen og elevene/foreldrene og forholdet mellom skolen og de ansatte, herunder inneholde regler om elevenes rettigheter, skolens personale, styrings- og rådsorgan, skolepenger mv. På denne bakgrunn foreslår vi at den nåværende offisielle tittelen på loven og den offisielle korttittelen – *lov om frittstående skolar (friskolelova)* – endres til *lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova)*. Skolene vil da bli kalt private skoler. Med ordene "med rett til statstilskot" blir det tydelig at tilskuddet er statlig og at det er lovhjemlet.

Som følge av dette forslaget er det også foreslått endringer i §§ 1-1, 1-2, 2-1 til 2-3, 3-1, 3-7, 3-8, 6-1 og 6-3.

7. LOVENS VIRKEOMRÅDE

7.1 Gjeldende rett

Lovens virkeområde er regulert i friskoleloven § 1-2 hvor det bl.a. fremgår at loven gjelder godkjenning med rett til offentlig tilskudd for frittstående grunnskoler og frittstående skoler som gir videregående opplæring. Loven gjelder ikke skoler som er omfattet av folkehøyskoleloven, voksenopplæringsloven eller skoler som er godkjent etter opplæringslova § 2-12, herunder skoler som drives av politiske grupper eller parti på partipolitisk grunnlag. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at loven heller ikke gjelder skoler som blir godkjent etter fagskoleloven, jf. merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) om friskoleloven.

Opplæringen etter friskoleloven skal hovedsakelig foregå på skolen. Formålet med § 2-4 om godkjenning av undervisningsrom mv. er bl.a. å sikre at skolens fysiske miljø fremmer helse, trivsel og læring. Friskoleloven åpner således ikke for fjernundervisning, herunder undervisning som er desentralisert, nettbasert eller foregår per brev. En opplæring som er i

samsvar med regelverket innebærer at skolen bl.a. skal hjelpe elevene å utvikle sosial kompetanse, følelse av tilhørighet og fellesskap, og forberede elevene til ulike former for deltakelse i samfunns- og arbeidsliv som bygger på demokratiske verdier og idealer. Realisering av disse målene forutsetter at elevene får opplæring i sosial- og læringsfellesskap. Det betyr et læringsmiljø som gir rike muligheter til samarbeid, dialog, meningsbrytninger og trening av sosialt ansvar, der elevene får inngå i forpliktende fellesskap og delta i demokratiske prosesser. For øvrig vises det til at daglig leder etter § 4-1 annet ledd skal være fysisk tilgjengelig for blant annet elevene og at § 1-2 om lovens virkeområde er en ren videreføring av § 2 i den tidligere privatskoleloven hvor brevskoler uttrykkelig var unntatt fra virkeområdet til privatskoleloven, jf. merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) om friskoleloven. Disse momentene ligger til grunn for at departementet har innfortolket et forbud mot fjernundervisning, selv om et slikt forbud ikke går eksplisitt frem av loven.

Friskoleloven skal medvirke til at det kan drives private skoler slik at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige, for eksempel religiøse skoler eller skoler som er opprettet av faglig-pedagogisk grunner, jf. friskoleloven § 1-1 første ledd. Friskoleloven åpner ikke for at de frittstående skolene kan kjøpe hele eller deler av opplæringstilbudet av andre aktører, for eksempel ved at skolen dekker elevenes skolepenger ved andre private eller offentlige skoler i Norge eller i utlandet. Dette ville være en omgåelse av formålsbestemmelsen og andre bestemmelser i friskoleloven. Det går ikke eksplisitt frem av friskoleloven at loven ikke åpner for kjøp av opplæringstjenester.

7.2 Departementets vurderinger og forslag

Siden det fra enkelte hold har vært stilt spørsmål ved departementets lovforståelse når det gjelder fjernundervisning og kjøp av opplæringstjenester, foreslår departementet en presisering i privatskoleloven § 1-2 om at loven ikke gjelder fjernundervisning og kjøp av opplæringstjenester. Presiseringen når det gjelder fjernundervisning vil etter forslaget også omfatte desentralisert undervisning, nettbasert undervisning og undervisning som foregår per brev.

Departementet foreslår også at det blir presisert i § 1-2 at loven ikke gjelder skoler som er omfattet av fagskoleloven. Det vises her for øvrig til punkt 9.

8. GODKJENNING MED RETT TIL TILSKUDD

Dette punktet gjelder alle skoler med unntak av videregående skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler. Disse skolene omhandles i punkt 9 nedenfor.

8.1 Gjeldende rett

Adgangen til å godkjenne nye frittstående skoler ble midlertidig opphevet med virkning fra 9. juni 2006, og det er bare godkjente skoler som var i drift 13. desember 2005 som har rett til tilskudd og til å drive sin virksomhet etter friskoleloven, jf. §§ 2-1 og 2-2.

Departementet kan i "særlege tilfelle" gjøre unntak fra disse bestemmelsene. I punkt 4.3 i Ot.prp. nr. 43 (2005–2006) om endringer i friskoleloven og fagskoleloven er det presisert at det her kun er tale om en smal unntakshjemmel for helt spesielle tilfeller, og denne adgangen til godkjenning gjelder bare dersom etableringen av skolen ikke vil medføre vesentlige negative konsekvenser for vertskommunen/vertsfylket. Videre er det fastsatt at vertskommunen/vertsfylket skal avgi uttalelse før departementet fatter vedtak i saken. Departementet har lagt til grunn at vertskommunen/vertsfylket har rett til å påklage et vedtak om godkjenning av en ny skole etter friskoleloven eller et vedtak om driftsendringer ved en eksisterende frittstående skole. Ved allerede godkjente frittstående skoler som var i drift 13. desember 2005 kan departementet godkjenne driftsendringer.

Loven åpner ikke lenger for at det kan gis tillatelse til tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk, jf. § 1–5. Frittstående skoler som tidligere har fått tillatelse til å drive tidsavgrensede forsøk, vil ikke få tillatelse til forlenget forsøksperiode.

Frem til 9. juni 2006 var hovedregelen at frittstående skoler som oppfyller de kravene som følger av loven hadde en rett til godkjenning og tilskudd fra staten. Retten til godkjenning var avhengig av at godkjenningen ikke fikk vesentlige negative konsekvenser for vertskommunen eller vertsfylket. Det var likevel slik at enkelte typer av skoler ikke hadde rett til godkjenning, men kunne godkjennes av departementet med rett til tilskudd etter en samlet vurdering. Dette gjaldt norske frittstående skoler i utlandet, internasjonale frittstående skoler i Norge og særskilte skoler for funksjonshemmede. Med unntak av vedtak som gjaldt norske skoler i utlandet, skulle vertskommunen/vertsfylket avgi uttalelse før departementet fattet vedtak i saken. Etter § 1–5 kunne departementet etter søknad fra en frittstående skole gi tillatelse til at det ble gjort avvik fra loven og forskriftene etter loven i forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

I godkjenningen til den enkelte skole har det blitt stilt vilkår om at flytting av en grunnskole til en annen kommune eller flytting av videregående skole til et annet fylke, forutsetter ny søknad. Dette har sammenheng med at skoler ikke kan godkjennes dersom dette medfører vesentlige negative konsekvenser for vertskommunen/vertsfylket, samt at vertskommunen/vertsfylket har en uttalerett.

Dersom ikke annet er fastsatt i godkjenningen til den enkelte skole, avgjør den enkelte skole selv når den vil starte opp skolevirksomheten etter friskoleloven og skolen har anledning til å ta en pause i virksomheten etter friskoleloven. Ved opphør av skoledriften etter friskoleloven kan departementet kreve tilbakeført gjenstående midler som skriver seg fra det offentlige tilskuddet, jf. § 7–2 fjerde ledd.

Med unntak av de internasjonale grunnskolene, skal de frittstående grunnskolene gi opplæring på norsk eller samisk, jf. § 2–1 annet ledd annet punktum. Det er ikke fastsatt tilsvarende krav for de frittstående videregående skolene i friskoleloven § 2–2 (eller kap. 6A).

Det er ikke fastsatt krav i friskoleloven om hvilket språk skolens dokumenter, for eksempel læreplaner, inntaksreglement, referater fra styremøter og regnskap, skal foreligge på.

Departementet har hjemmel til å forskriftsfeste frister for søknad om godkjenning av en frittstående skole, jf. §§ 2–1 siste ledd og 2–2 siste ledd. Slik forskrift er gitt i § 12–1 i forskrift til friskoleloven.

8.2 Departementets vurderinger og forslag; krav til grunnlag

8.2.1 Innledning

I den tidligere privatskoleloven, som ble erstattet av friskoleloven, ble det stilt krav om at en skole måtte ha et bestemt formål, for eksempel religiøst, faglig-pedagogisk alternativ, norsk skole i utlandet eller kvantitativt behov. Da kravet til formål ble fjernet med friskoleloven – for grunnskolenes vedkommende fra 1. oktober 2003 og for de videregående skolenes vedkommende fra 1. desember 2004, førte dette til en ukontrollert vekst i antallet nye skoler. For å få til den ønskede innstramningen i friskolepolitikken, jf. punkt 2.1, foreslår departementet at det i privatskoleloven § 2–1 innføres tilleggskrav til grunnskoler og videregående skoler for å få godkjenning med rett til tilskudd etter loven.

De private skolenes formål etter loven er primært å drive skole, dvs. at de på vegne av det offentlige skal sørge for at elevene får oppfylt sin rett og plikt til grunnskoleopplæring og rett til videregående opplæring. Skolenes formål er således ikke primært å gi opplæring til en bestemt tro eller gi kunnskap om en bestemt undervisningsfilosofi, men skolens særskilte grunnlag kan gjøre det ønskelig for det offentlige å vurdere å yte tilskudd til skolen. Departementet vil også presisere at skolene heller ikke skal gi behandling. Departementet foreslår derfor at de tidligere brukte begrepene ”grunnar” og ”formål” i den tidligere privatskoleloven erstattes av begrepet grunnlag, dvs. at skolene i tillegg til å gi elevene jevn god opplæring, jf. § 2–3, må dokumentere at de skal ha og har et særskilt grunnlag.

Nedenfor følger departementets vurderinger og forslag om hva slags grunnlag skolene bør ha for å kunne bli godkjent.

8.2.2 Særlig om skoler som etableres og drives på et religiøst grunnlag

I den offentlige grunnskolen er kristendoms-, religions- og livssynskunnskap et ordinært skolefag, og undervisningen i faget skal ikke være forkynnende. Videre er det fastsatt at *”Den som skal undervise i kristendoms-, religions- og livssynskunnskap, skal presentere kristendommen, dei ulike verdsreligionar og livssyn ut frå deira eigenart. Dei same pedagogiske prinsippa skal leggjast til grunn for undervisninga i dei ulike emna”*. Dette følger av opplæringsloven § 2–4.

I *Religion og etikk*, fellesfag i studieforbereende utdanningsprogram, fremgår det at dette både er et kunnskapsfag og et holdningsdannende fag. Heller ikke dette faget skal være forkynnende.

Regjeringen vil at foreldre og elever fortsatt skal kunne velge skoler som er etablert på et religiøst grunnlag, jf. regjeringserklæringen som det er redegjort for i punkt 2.1. Dersom dette skal være en reell mulighet for alle de som ønsker det, må staten yte tilskudd til denne typen

skoler. Departementet foreslår derfor at privatskoleloven skal åpne for grunnskoler og videregående skoler som etableres og drives på et reelt *religiøst grunnlag*. Kravet om et reelt religiøst grunnlag innebærer at den enkelte skolen må synliggjøre verdigrunnlaget i bl.a. stiftelsesdokumenter og i de læreplanene som skolen skal følge på det enkelte årstrinn/videregående trinn.

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

Det følger av opplæringsloven § 8-1 første ledd at elever i grunnskolen har rett til "*å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til*". Foreldrene kan søke om at barnet/ungdommen får gå på en annen skole enn nærskolen, jf. § 8-1 annet ledd. Søknaden avgjøres av hjemkommunen. Elever i den videregående skolen har ikke lov hjemlet rett til inntak til en bestemt skole, jf. opplæringsloven § 3-1. Enkelte fylkeskommuner praktiserer fritt skolevalg, dvs. et inntak som i stor grad er basert på karakterer.

De frittstående skolene skal ha hele landet som inntaksområde og skal stå åpne for alle som fyller vilkårene for inntak i offentlige skoler, jf. friskoleloven § 3-1.

Kunnskapsløftet gir i større grad enn tidligere skolene frihet til å organisere opplæringen. Siden læreplanen i liten grad beskriver innhold, er skolens handlingsrom økt betraktelig med tanke på utvalg og konkretisering av innhold og valg av arbeidsmåter for at elevene skal nå kompetansemålene i fagene. Dette gir et langt større spillerom for skolene til å legge til rette for alternative opplærings- og organiseringsformer så lenge kompetansemålene nås, se for øvrig punkt 4.3.

Den tidligere privatskoleloven åpnet for godkjenning av skoler som var etablert som et *faglig-pedagogisk alternativ* til den offentlige skolen. Som følge av Kunnskapsløftet vil de offentlige grunnskolene nå i prinsippet kunne gi opplæring i henhold til for eksempel montessoripedagogikken, dvs. at de følger Kunnskapsløftet, bruker Maria Montessoris psykologiske forståelse av barnets utvikling, herunder virkemidlene, har montessorimateriell og et undervisningspersonale med tilleggsgutdannning i montessoripedagogikk. Dersom foreldre ønsker at barna sine skal få opplæring i henhold til denne pedagogikken og de skal få realisert dette ønsket, er de avhengig av at denne pedagogikken tilbys

- ved den offentlige nærskolen, jf. opplæringsloven § 8-1 første ledd.
- ved en annen offentlig skole og kommunen imøtekommer søknaden, jf. opplæringsloven § 8-1 annet ledd.
- ved en privat grunnskole, jf. opplæringsloven § 2-12.
- ved en skole som er godkjent etter friskoleloven/privatskoleloven.

Et femte alternativ er privat hjemmeundervisning, dvs. at de foresatte selv underviser sine egne barn hjemme, i denne pedagogikken. Dette alternativet er lite realistisk for de fleste. Det samme er de tre første strekpunktene. Mange offentlige grunnskoler har elementer av montessoripedagogikken i sin undervisning, men tilbyr ikke denne pedagogiske retningen i sin helhet. Per i dag finnes det bare frittstående montessoriskoler. Det er altså ingen

montessoriskoler som er godkjent etter opplæringsloven § 2–12. Dersom en skulle endre friskoleloven slik at den ikke lenger åpnet for godkjenning av montessoriskoler, er det lite sannsynlig at det ville være stor etterspørsel etter private montessoriskoler fordi skolepengene ville bli for høye for de aller fleste.

Når det gjelder steinerpedagogikken er det lite trolig at den i sin helhet kan tilbys innenfor rammene av Kunnskapsløftet.

Regjeringen ønsker at foreldre og elever fortsatt skal kunne velge skoler som utgjør et faglig-pedagogisk alternativ (slik begrepet ble brukt i den tidligere privatskoleloven), jf. regjeringserklæringen. Dersom denne muligheten skal være reell, må denne typen skoler kunne godkjennes med rett til statstilskudd også i fremtiden. I og med at bl.a. montessoripedagogikken trolig kan gjennomføres innenfor Kunnskapsløftet, vil det etter departementets vurdering være unaturlig å betegne disse skolene som "alternative" skoler. Etter departementets vurdering bør derfor det tidligere brukte begrepet "faglig-pedagogisk alternativ" erstattes med begrepet "anerkjent pedagogisk retning". I dette begrepet ligger det bl.a. at pedagogikken ikke nødvendigvis er annerledes enn den som tilbys i den offentlige skolen, men at den må representere en sammenhengende idé og et verdigrunnlag som normalt ikke realiseres i den offentlige skolen fordi det kreves særskilt tilrettelegging av kompetansemålene i Kunnskapsløftet og/eller fordi de har en sammenhengende idé som "binder" opplæringen metodisk.

Med "pedagogisk retning" menes at skolen skal følge et helhetlig pedagogisk opplegg; en organisering, en metode og tilhørende læreplaner. I begrepet "anerkjent" ligger det at pedagogikken er utprøvd, utførlig beskrevet i litteraturen, velrenommert og relativt utbredt. Departementet mener at skoler som skal drive sin virksomhet etter privatskoleloven på grunnlag av en anerkjent pedagogisk retning må ha et undervisningspersonale, som i tillegg til godkjent lærerutdanning eller godkjente alternative kompetansekrav, jf. § 4–2, har en tilstrekkelig spesialkompetanse til å gjennomføre den anerkjente pedagogiske retningen, for eksempel steinerhøyskole eller videreutdanning innen montessoripedagogikk.

En nasjonal modell/tradisjon, for eksempel en fransk eller spansk læreplan, vil etter dette ikke være en anerkjent pedagogisk retning, mens steinerskoler, montessoriskoler og såkalte "jenaplanskoler" og "daltonskoler" vil falle innenfor definisjonen, forutsatt at skolene tilsetter undervisningspersonell med spesialkompetanse.

Departementet foreslår at privatskoleloven skal åpne for grunnskoler og videregående skoler som etableres og drives på grunnlag av en *anerkjent pedagogisk retning*.

8.2.4 Særlig om norske skoler i utlandet

Opplæringsloven gjelder i Norge med unntak av Svalbard. Unntaket for Svalbard følger av § 2 i svalbardloven. For øvrig vises det til forskrifter 6. desember 1981 nr. 3380 om grunnskole og videregående skole på Svalbard. (Forskriften er under revidering fordi skolen på Svalbard overtas av lokalstyret fra 1. januar 2007.) Nordmenn som bosetter seg i utlandet, vil ikke ha

rett og plikt til grunnskoleopplæring eller rett til videregående opplæring etter norsk lov. Ved kortvarige utenlandsopphold vil grunnskoleplikten være i behold.

Friskoleloven gjelder både for frittstående skoler i Norge og i utlandet. Flere norske skoler i utlandet mottar tilskudd etter friskoleloven, jf. punktene 5.1 og 5.2.

Departementet mener primært at norske statsborgere som velger å flytte utenlands må benytte de velferdsordningene som finnes i det landet de flytter til, f.eks. helse- og sosialtjenester, barnehager, skole mv. Dette er ikke bare et kostnadsspørsmål, men også et integreringsspørsmål. Departementet mener likevel at det kan være rimelig at barn i opplæringspliktig alder som oppholder seg i utlandet i visse tilfeller fortsatt får et norsk grunnskoletilbud. Dette vil kunne gjøre både utenlandsoppholdet og hjemkomsten enklere for disse barna. Det må da stilles krav om at de norske skolene i utlandet følger den læreplanen som gjelder for offentlige norske skoler.

Departementet mener at disse hensynene ikke gjør seg gjeldende i samme grad når det gjelder videregående opplæring. Dette dreier seg om ungdom i alderen 16 til 19 år som det må forventes at i langt større grad kan nyttiggjøre seg nasjonale eller internasjonale tilbud i det landet de bor i. Det vises her også til at det er bred politisk enighet om at det er positivt at norsk ungdom reiser ut og tar videregående opplæring i utlandet. En utenlandsk eller internasjonal videregående utdanning kan også være til stor nytte dersom eleven ønsker å ta høyere utdanning i utlandet. Dersom disse elevene ønsker å fullføre den videregående opplæringen i Norge, kan de få godskrevet den opplæringen de har fullført og bestått i utlandet, jf. forskrift til opplæringsloven § 1–12 første ledd.

Departementet foreslår at privatskoleloven skal åpne for godkjenning av *norske grunnskoler i utlandet*. Etter forslaget er Svalbard "utlandet". Departementet foreslår at privatskoleloven ikke skal åpne for godkjenning av *nye norske videregående skoler i utlandet*.

Når det gjelder de eksisterende videregående tilbudene i utlandet, vises det til departementets vurderinger i punkt 8.2.10 siste avsnitt.

8.2.5 Særlig om skoler som ble etablert på grunn av et kvantitativt behov

Den tidligere privatskoleloven åpnet for godkjenning av skoler som skulle "fylla eit kvantitativt undervisningsbehov". Begrepet "behov" skulle knyttes til manglende undervisningskapasitet i de offentlige skolene, enten ved at utdanningstilbudet manglet helt, eller ved at utdanningstilbudet ikke fullt ut dekket etterspørselen etter utdanning. Det var kun videregående skoler som kunne godkjennes ut fra et kvantitativt behov etter den tidligere privatskoleloven, og det ble stilt krav om at skolene skulle følge offentlig godkjente læreplaner. I vurderingen av om en skole skulle få godkjenning ble det som regel lagt stor vekt på vertsfylkets uttalelse om behovet. Ved søknader om godkjenning av yrkesfaglige studieretninger med avsluttende opplæring i bedrift ble det også lagt vekt på om det ville være mulig å skaffe læreplass.

I Ot.prp. nr. 32 (1994–95) om endringer i privatskoleloven foreslo departementet å fjerne § 3 bokstav d om godkjenning ut i fra et kvantitativt behov i privatskoleloven, men likevel slik at de skolene som allerede var godkjent etter dette alternativet fortsatt skulle få statstilskudd. Lovforslaget var begrunnet i R94, dvs. innføringen av en rett for ungdom til videregående opplæring. Dessuten ble det vist til at fylkeskommunene også skulle gi tilbud til voksne, jf. minimumsdimensjoneringen på 375 %. I tillegg ble det vist til Innst. O. nr. VII (1969–70) hvor det heter at *"Argumentasjonen for å gi offentlig støtte til private skoler som fyller et kvantitativt undervisningsbehov vil svekkes etter hvert som det offentlige skoleverket på vedkommende område blir utbygd."*

Flertallet på Stortinget gikk imot forslaget. I Innst. O. nr. 62 (1994–95) om endringer i privatskoleloven uttalte flertallet i kirke, - utdannings- og forskningskomiteen bl.a. følgende: *"Flertallet meiner ein heimel i lova gir desse skulane eit nødvendig rettsgrunnlag, og at dette fell bort om ein stryk lovregelen. Fleirtalet vil ikkje tilrå å endre § 3."* Komiteens mindretall støttet forslaget og pekte bl.a. på at en opprettholdelse av § 3 bokstav d kunne føre til etablering av nye private skoler på kvantitativt grunnlag.

Ungdom har rett til offentlig videregående opplæring. Ungdomsretten omfatter rett til inntak til ett av tre alternative utdanningsprogram på videregående trinn 1 og til to års videregående opplæring innenfor utdanningsprogrammet, jf. opplæringsloven § 3–1. Siden Stortinget behandlet ovennevnte forslag er det også innført en rett for voksne som er født før 1. januar 1978 og som ikke tidligere har fullført videregående opplæring til offentlig videregående opplæring. I tillegg skal fylkeskommunen gi tilbud til ungdom og voksne uten rett, jf. opplæringsloven § 13–3 annet ledd. Departementet mener derfor at det som hovedregel ikke foreligger et behov for private videregående skoler som driver opplæring etter læreplaner som er identiske med den de offentlige skolene følger. Departementet er likevel opptatt av å finne en særskilt løsning for såkalte toppidrettsgymnas innenfor privatskoleloven, se departements forslag i punkt 8.2.9.

Departementet foreslår ikke at privatskoleloven skal åpne for godkjenning av skoler grunnlagt i at det er et generelt kvantitativt behov.

8.2.6 Særlig om skoler som er etablert og drives på et internasjonalt grunnlag

Den tidligere privatskoleloven åpnet ikke for godkjenning av internasjonale skoler, og adgangen til å godkjenne denne typen skoler med rett til lovhemlet tilskudd ble innført i forbindelse med friskoleloven. Det vises her særlig til punkt 4.1.4 i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) om friskoleloven.

For å gjøre rekrutteringen av nødvendig utenlandsk arbeidskraft enklere for bl.a. norsk næringsliv og universiteter og høyskoler, foreslår departementet at privatskoleloven skal åpne for tilskudd til *internasjonale* grunnskoler og videregående skoler i Norge. Disse skolene vil også kunne være et aktuelt tilbud for norske elever som har gått på tilsvarende skoler i utlandet og være til stor nytte for elever med planer om videre studier i utlandet.

Internasjonale skoler skal ha et annet undervisningsspråk enn norsk eller samisk. I punkt 4.1.4 i Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) om friskoleloven fremgår det bl.a. at også de internasjonale skolene skal stå åpne for alle, jf. § 3-1. Dette betyr ”at det språket undervisninga skal skje på, må vere eit språk som flest mogleg av innbyggjarane meistrar, og skolen kan heller ikkje stille krav om eit visst kunnskapsnivå i dette språket. Engelsk er det einaste obligatoriske framandspråket i norsk grunnskole, og dermed er språket godt eigna til å realisere prinsippet om opne skolar. I tillegg vil undervisning på engelsk også oppfylle nokre av dei måla i engelsk som den offentlege læreplanen fastset. Etter det departementet kjenner til, har dei fleste internasjonale skolane engelsk som undervisningsspråk. Undervisning på engelsk vil derfor vere formålstenleg for elevar som har fått delar av si opplæring ved ein internasjonal skole i utlandet, eller elevar som tek sikte på å halde fram skolegangen sin ved ein slik skole i utlandet. Sjølv om engelsk er det vanlegaste språket ved dei internasjonale skolane i dag, ser departementet at det kan oppstå behov for skolar som har eit anna undervisningsspråk. Departementet vil derfor foreslå at lova opnar for godkjenning av skolar med ulike undervisningsspråk.”

Private skoler skal drive sin virksomhet etter godkjente læreplaner, jf. § 2-3.

Undervisningsspråket ved internasjonale skoler må være et fremmedspråk som flest mulig av innbyggerne i Norge mestrer. Hvilket undervisningsspråk en skole skal bruke, må godkjennes i forbindelse med læreplanen. Departementet foreslår ingen endringer når det gjelder de internasjonale skolenes undervisningsspråk.

Departementet foreslår at det innføres et krav om at de internasjonale skolene skal drive sin virksomhet etter internasjonale læreplaner, f.eks. læreplanene til International Baccalaureate Organization (IBO), samt at skolene er sertifisert av den organisasjonen som har utarbeidet planene, ev. at skolene har en tidsplan for slik sertifisering. Det er rimelig at de frittstående internasjonale skolene som per i dag ikke følger en internasjonal læreplan og/eller ikke har nevnte sertifisering, får en rimelig tidsfrist til å tilpasse seg de nye kravene. Departementet foreslår at det gis en frist på 3 år fra lovens ikrafttreden.

Privatskoleloven skal ikke åpne for skoler som har en internasjonal læreplan som er utarbeidet på et religiøst grunnlag, jf. ovennevnte begrunnelse for å åpne for denne typen skoler.

Flere fylkeskommuner tilbyr videregående opplæring i henhold til læreplaner utarbeidet av IBO. Slik departementet ser det er ikke opplæringsloven i seg selv til hinder for at fylkeskommunene tilbyr IB, men IB en ikke formelt en del av den offentlige tilbudsstrukturen, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-3. Departementet mener at det er positivt at også fylkeskommunene har et internasjonalt tilbud på videregående skoles nivå, og vil derfor vurdere hvordan dette tilbudet kan forskriftsfestes på en hensiktsmessig måte. Departementet ber uansett om fylkeskommunenes syn på forslaget om at det skal åpnes for tilskudd til internasjonale videregående skoler etter privatskoleloven.

8.2.7 Særlig om de såkalte grendeskolene

Den tidligere privatskoleloven åpnet ikke for godkjenning av såkalte ”grendeskoler”, og adgangen til å godkjenne denne typen skoler med rett til tilskudd ble innført i forbindelse med

friskoleloven. Grendeskolen ble særskilt omtalt i Ot.prp. nr. 43 (2005–2006) om endringer i friskoleloven og fagskoleloven.

Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for den offentlige skolestrukturen, jf. opplæringsloven §§ 13–1 til 13–3. Ved nedlegging av en skole må kommunene følge forvaltningsloven. Det er kommunen som har myndighet til å treffe de endelige avgjørelsene, dersom den holder seg innenfor det regelverket som gjelder på området. Departementet kan ikke gi kommunene pålegg om hvordan skolestrukturen i kommunene skal være.

Etter departementets vurdering er det viktig å videreføre prinsippet om at det er kommunene som har ansvaret for den offentlige skolestrukturen. Dersom privatskoleloven åpner for godkjenning av grendeskoler som ett eget grunnlag, vil det kunne gi kommunen et insitament til å legge ned den kommunale grendeskolen. Departementet ønsker derfor *ikke* at privatskoleloven skal åpne for tilskudd til *grendeskoler* som ett eget grunnlag. Departementet mener at foreldre og elever som ønsker et privat tilbud på et lite sted må søke om godkjenning på de samme grunnlagene som andre.

8.2.8 Særlig om skoler for funksjonshemmede

De særskilte frittstående grunnskolen og videregående skolene for funksjonshemmede mottar et særskilt tilskudd etter friskoleloven, jf. friskoleloven § 6–6. Dette tilskuddet er langt høyere enn det de øvrige friskolene med paralleller i den offentlige skolen mottar. Det er en rekke forhold rundt disse skolene som bør vurderes nærmere, bl.a. forholdet mellom denne typen private ”spesialskoler” og den offentlige skolen, tilskuddsordningen, ivaretagelse av den enkelte elevs behov, forholdet mellom behandling og opplæring, bruken av begrepet ”funksjonshemmet” mv. Departementet har mottatt merknader fra Riksrevisjonen om tilskuddsforvaltningen på dette området, og det foreligger en rapport fra ECON som også reiser en rekke problemstillinger om tilskuddsforvaltningen. Departementet ønsker derfor å foreta en særskilt vurdering av disse skolene og legge frem en egen sak om disse skolene for Stortinget våren 2008.

Departementet foreslår derfor at det ikke foretas endringer på dette området før Stortinget har behandlet denne saken. Videre foreslås det at det ikke kan godkjennes nye særskilte skoler for funksjonshemmede.

8.2.9 Særlig om skoler som legger særskilt til rette for videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett

Departementet legger til grunn at søkningen til de såkalte toppidrettsgymnasene er god, men skolene er ujevnt fordelt i landet. Dersom det åpnes for flere private toppidrettstilbud etter privatskoleloven, vil dette bidra til at flere ungdommer får mulighet til å kombinere videregående opplæring med idrett på høyt nivå flere steder i landet. Departementet foreslår derfor at privatskoleloven skal åpne for godkjenning av skoler som ønsker å tilby utdanningsprogram som legger *særskilt til rette for toppidrett på videregående skoles nivå*. Med toppidrettstilbud menes i denne sammenheng Utdanningsprogram idrettsfag hvor det valgfrie programfaget toppidrett 1, 2 og 3 er obligatorisk for elevene, alternativt Utdanningsprogram allmenne, økonomiske og administrative fag m/tillegg av minimum 5

uketimer (å 45 min.) toppidrett etter egen plan. I tillegg må skolen kunne dokumentere at den legger særskilt til rette for toppidrettssatsning, bl.a. når det gjelder organisering av skolehverdagen, skole- og treningsanlegg og spisskompetanse innenfor de/den idretten skolen tilbyr. Dette betyr at blant annet de valgfrie programfagene breddeidrett, friluftsliv og lederutvikling i Utdanningsprogram idrettsfag vil falle utenfor toppidretsdefinisjonen ovenfor.

Departementet foreslår *ikke* at privatskoleloven skal åpne for godkjenning til *toppidrett på grunnskolenivå*. Det er ikke et offentlig ansvar å legge særskilt til rette for toppidrett for barn i grunnskolealder. Det er ikke utarbeidet en offentlig læreplan på dette området og det er heller ikke ønskelig.

8.2.10 Særlig om de eksisterende frittstående skolene

Departementet foreslår at det lovfestes at alle skoler som var i drift etter friskoleloven frem til lovendringen som hovedregel får fortsette å drive sin virksomhet med rett til tilskudd etter privatskoleloven. De foreslåtte kravene til typer av skoler, for eksempel religiøst grunnlag eller anerkjent pedagogisk retning, vil da bare gjelde nye skoler. Dersom en ikke lovfester en slik særskilt ordning for de skolene som ikke vil oppfylle de nye kravene til type skole, er det ikke usannsynlig at disse skolene må legges ned. Etter departementets vurdering vil det være urimelig i forhold til elevene ved disse skolene og i forhold til skolene. De skolene som ikke oppfyller de nye kravene til type skole, skal også kunne få godkjent nødvendige driftsendringer. Med nødvendige driftsendringer menes endringer i læreplanen som følge av endringer i den offentlige læreplanen eller i strukturen for den offentlige 13-årige grunnopplæringen. Dette innebærer at loven etter forslaget ikke vil åpne for godkjenning av driftsendringer i form av økt elevtall, nye trinn og nye utdanningsprogram for de aktuelle skolene.

Departementet vil på bakgrunn av høringen vurdere særskilt om også de videregående tilbudene i utlandet skal kunne drives videre med rett til tilskudd etter privatskoleloven eller om disse tilbudene skal få en rimelig overgangsordning med hensyn til avvikling etter privatskoleloven. Det vises til vurderingene i punkt 8.2.4 hvor departementet blant annet har lagt til grunn at det er positivt at norsk ungdom reiser ut og tar utenlandsk eller internasjonal videregående opplæring og at de kan ha stor nytte av dette senere.

8.3 Departementets vurderinger og forslag; godkjenningsordningen

8.3.1 Særlig om departementets vurdering av søknader om godkjenning

Departementet foreslår at loven fortsatt skal ha en ordning med individuelle forvaltningsvedtak etter søknad. Ordninger med individuelle vedtak kan bygge på en skjønnsmessig prøving av den aktuelle sak (fritt skjønn) eller være begrenset til å kontrollere at lovens kriterier er oppfylt i den foreliggende sak (lovbundne avgjørelser). Privatskoleloven var et eksempel på den førstnevnte ordningen, mens avgjørelsene etter friskoleloven frem til lovendringen per 9. juni 2006 i hovedsak var lovbundne.

En rett til godkjenning og statstilskudd gir søkeren stor grad av forutberegnelighet. I tillegg er rettighetsbestemmelser (normalt) enklere å praktisere for forvaltningen enn skjønnsmessige avgjørelser. For å gjøre skjønnsmessige avgjørelser enklere å praktisere, kan en overveie å angi nærmere kriterier for den skjønnsmessige avgjørelsen i loven. I det minste bør kriteriene angis i forarbeidene til loven. Skjønnsmessige regler gir forvaltningen mye større grad av frihet enn lovbudne avgjørelser. I tillegg har forvaltningen langt større adgang til å sette vilkår for godkjenningen i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler. Skjønnsmessige regler gir også forvaltningen mulighet til å endre praksis (innenfor lovens rammer) fra et gitt tidspunkt.

Departementet foreslår at det etter privatskoleloven § 2-1 ikke skal foreligge en rett til godkjenning og tilskudd etter loven, men at departementet gis en skjønnsmessig adgang til å godkjenne nye skoler og driftsendringer. Dette var også ordningen etter den tidligere privatskoleloven, dvs. før 1. oktober 2003. Departementet foreslår at den skjønnsmessige vurderingen bl.a. bør bygge på hvilke konsekvenser en godkjenning vil få for den offentlige skolestrukturen, skolefaglige hensyn, behovet for skolen og budsjettmessige hensyn. Når departementet vurderer de skolefaglige hensynene er det relevant å legge vekt på om det er sannsynlig at skolen vil oppfylle de minstekravene som følger av lov og forskrift, for eksempel kravet til jevn god opplæring, og seriøsitet, for eksempel om det er sannsynlig at søkeren har tilstrekkelige ressurser til å starte opp den aktuelle skolen og om søkeren tidligere har hatt en sentral posisjon ved en skole som tidligere har mistet godkjenningen pga. gjentatte eller alvorlige brudd på loven.

En skjønnsmessig adgang til å godkjenne nye skoler og driftsendringer vil gi departementet adgang til å stille vilkår for godkjenningen i den enkelte sak.

Departementet foreslår at vertskommunen og vertsfylke fortsatt skal høres før det treffes vedtak om godkjenning av en skole. Ved vurderingen av hvilke konsekvenser en godkjenning etter privatskoleloven vil få for den offentlige skolestrukturen, vil det være relevant å legge vekt på uttalelsen fra vertskommunen eller vertsfylket. Skjønnstemaet "vesentlige negative konsekvenser", foreslås ikke videreført, jf. at det ikke foreslås en rett til godkjenning. Dette innebærer at departementet kan avslå en søknad om godkjenning også der det ikke foreligger vesentlige negative konsekvenser for vertskommunen eller vertsfylket. Videre vises det til at en søknad etter forslaget også kan avslås av andre grunner, jf. ovenfor.

Det har vært reist spørsmål ved om vertskommunen og vertsfylket har rett til å påklage departementets vedtak om godkjenning etter friskoleloven. Departementet foreslår derfor at det presiseres i privatskoleloven at vertskommunen og vertsfylket har rett til å påklage departementets vedtak.

8.3.2 Særlig om tidsfrist for oppstart og nedlegging av skolevirksomhet

Etter gjeldende forvaltningspraksis blir det fastsatt at godkjenningen etter friskoleloven opphører dersom skolevirksomheten ikke starter opp innen 3 skoleår fra godkjenningen ble gitt samt at godkjenningen opphører dersom skolevirksomheten starter opp og deretter legges ned. I Sverige har de en noe tilsvarende forvaltningspraksis. I en informasjonsbrosjyre fra

Skolverket (*Fristående skolor, Informasjon fra Skolverket*, februar 2003/Dnr 98:3318) heter det bl.a. følgende: *"Om en fristående skola inte startar i enlighet med den starttidspunkt som angetts i beslutet skal detta meddelas till Skolverket. Skolan får då vanligtvis ha godkännandet vilande i ett år under förutsättning att de förhållanden som gällde vid godkännandet inte ändrats. Detta meddelas i ett särskilt beslut."*

Etter departementets vurdering vil en lovfesting av gjeldende praksis føre til større forutberegnlighet for både kommunene, fylkeskommunene og søkerne. Videre vil en lovfesting føre til likebehandling av skolene, fordi lovbestemmelsen også bør gjøres gjeldende for eldre, "sovende" godkjenninger. Departementet foreslår derfor at det lovfestes i privatskoleloven § 2-1 at godkjenningen med rett til tilskudd bortfaller dersom en skole ikke er startet opp innen tre år. Det samme skal gjelde der skolen starter opp og deretter legges ned.

8.3.3 Særlig om flytting av skolevirksomheten og eierskifte

Etter gjeldende forvaltningspraksis stilles det i godkjenningsbrevene til skolene vilkår om at det skal sendes ny søknad dersom en grunnskole ønsker å flytte virksomheten til en annen kommune eller en videregående skole ønsker å flytte virksomheten til et annet fylke. Etter departementets vurdering er det like relevant for kommuner og fylkeskommuner å kunne uttale seg når en allerede godkjent skole ønsker å etablere seg i kommunen eller fylket, som det er for dem å uttale seg under den opprinnelige søknadsprosessen om en ny etablering.

For å understreke vekten av og for å synliggjøre kravet om at det i forkant av en flytting må søkes om godkjenning, foreslår departementet at dette presiseres i privatskoleloven § 2-1.

Etter gjeldende forvaltningspraksis stilles det i godkjenningsbrevene til skolene vilkår om at det skal sendes ny søknad dersom skolen ønsker å overdra skolen til ny eier. Departementet vurderer også om det bør lovfestes at eierskifte må godkjennes av departementet. Det bes derfor om høringsinstansenes syn på dette.

8.3.4 Særlig om krav til undervisningsspråk

Departementet foreslår at kravet om norsk eller samisk som undervisningsspråk i grunnskoler videreføres. Departementet foreslår at dette kravet også gjøres gjeldende for videregående skoler, jf. forslag til §§ 2-1 og 6A-2. Kravet om norsk eller samisk som undervisningsspråk skal likevel ikke gjelde for internasjonale skoler i Norge. Det vises her til punkt 8.2.6 og departementets vurderinger og forslag i punkt 4.1.4 i Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) om friskoleloven.

8.3.5 Særlig om krav til at skolenes dokumenter etter tilgjengelige

Skoler som mottar tilskudd etter privatskoleloven skal være åpne for alle, jf. § 3-1, og i tilknytning til omtalen av internasjonale skoler i punkt 4.1.4 i Ot. prp. nr. 33 (2002-2003) om friskoleloven, er det uttalt at skolene for eksempel ikke kan stille krav om et visst kunnskapsnivå i engelsk. Flere internasjonale skoler har inntaksreglement, ordensreglement, læreplaner, regnskap mv. som bare foreligger på engelsk, selv om skolen er norsk. Videre er

det flere norske skoler i utlandet som oversender dokumentasjon til staten på for eksempel spansk uten norsk oversettelse. Begrunnet i hensynet til at skolene faktisk skal være tilgjengelig for alle elever og foreldre og hensynet til effektiv saksbehandling og muligheten for tilsyn, foreslår departementet at det lovfestes i § 2–1 at alle dokumenter som er viktig for skolevirksomheten også skal være tilgjengelig på norsk eller samisk.

8.4 Departementets vurderinger og forslag; forsøk

I privatskoleloven var adgangen til å godkjenne tidsavgrensede forsøk regulert i privatskoleloven § 4 annet ledd. Da friskoleloven trådte i kraft 1. oktober 2003 inneholdt den ingen bestemmelse om forsøk; hjemmelen ble først tatt inn fra 1. desember 2004. Forsøksbestemmelsen i § 1–5 ble satt ut av kraft fra 9. juni 2006, se punkt 8.1.

Slik forsøksbestemmelsen lød frem til 9. juni 2006 kunne departementet etter søknad fra en frittstående skole gi tillatelse til at loven for en begrenset periode ble fraveket i forbindelse med pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Forsøkshjemmelen gjaldt etter sin ordlyd i forhold til alle bestemmelsene i friskoleloven.

Formålet med forsøksbestemmelsen var, på samme måte som etter opplæringsloven § 1–4, å vinne erfaringer med ordninger som avviker fra loven med tanke på mulige regelendringer. For at en søknad om et forsøk kunne innvilges, måtte det dreie seg om reelle forsøk: Hensikten måtte være å finne ut om en kunne finne frem til en bedre ordning, og at erfaringen således kunne gi grunnlag for å vurdere endringer i regelverket. Hjemmelen kunne følgelig ikke brukes med den begrunnelse at de vanlige reglene ikke ”passet” for den aktuelle skole. Det kunne heller ikke gis permanente forsøk etter § 1–5. Forsøk skulle være tidsavgrenset, og det var forutsatt at forsøk skulle evalueres.

Departementet mener at det på dette området ikke er grunn til å behandle offentlige og private skoleeiere forskjellig. Forsøk kan være et virkemiddel for å få til en god utvikling også i de private skolene. Departementet foreslår derfor at forsøksbestemmelsen slik den lød frem til 9. juni 2006 gjeninnføres.

Departementet foreslår en presisering om at forsøk kun kan godkjennes ved skoler som allerede er i drift. Dette er den praksis som har vært gjeldende etter friskoleloven. Begrunnelse er at skolen må ha vært gjennom etableringsfasen for at et forsøk skal kunne gjennomføres på en best mulig og effektiv måte. Av hensyn til lovens systematikk, foreslår departementet at bestemmelsen om forsøk flyttes fra § 1–5 til § 2–5.

9. SÆRLIG OM VIDEREGÅENDE SKOLER SOM GIR YRKESRETTET OPPLÆRING SOM IKKE BLIR GITT VED VIDEREGÅENDE OFFENTLIGE SKOLER

9.1 Gjeldende rett

Kap. 6A i friskoleloven ble tilføyd ved lov av 26. november 2004 i kraft 1. desember 2004, og videreførte de tidligere reglene om godkjenning av videregående skoler som har til formål å gi

videregående yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler, jf. tidligere friskolelov § 2–2 bokstav e) og tidligere privatskolelov § 3 bokstav e).

Kap. 6A gir ikke rett til godkjenning. Etter § 6A første ledd: *"kan [departementet] etter ei samla vurdering godkjenne vidaregåande skolar i Noreg som har til føremål å gi yrkesretta opplæring som ikkje blir gitt ved vidaregåande offentlege skolar."* Skoler som er godkjent etter kap. 6A, har rett til å få dekket 75 prosent av de driftsutgiftene som kommer inn under tilskuddsgrunnlaget ved statstilskudd, jf. § 6A–8.

Adgangen til å godkjenne nye videregående skoler som har til formål å gi yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved offentlige videregående skoler ble midlertidig opphevet med virkning fra 9. juni 2006, og det er bare godkjente kap. 6A-skoler som var i drift 13. desember 2005 som har rett til tilskudd og til å drive virksomhet etter loven. Departementet kan i "særlige tilfelle" gjøre unntak fra disse bestemmelsene.

Opplæring ved kap. 6A-skolene fører ikke frem til studiekompetanse eller yrkeskompetanse i opplæringslovens forstand, jf. dennes § 3–3.

9.2 Departementets vurderinger og forslag

Kap. 6A-skolene er særpregede, og det er store forskjeller mellom skolene, jf. punkt 5.3. Mens enkelte av skolene tilbyr yrkesrettet opplæring på videregående skoles nivå, er det også en del kap. 6A-skoler som reelt befinner seg over videregående skoles nivå, det vil si på dagens fagskolenivå. NOKUT har behandlet og gitt fagskolegodkjenning til flere utdanninger ved kap. 6A-skoler. Noen tidligere kap. 6A-skoler har også fått godkjenning som private høyskoler.

Mange av kap. 6A-skolene gir utdanningstilbud i fag som nå er dekket innenfor de ordinære studieprogrammene i videregående skole, for eksempel reiseliv, dans, design og formgivning. Siden 1994 har all ungdom hatt rett til videregående opplæring, og retten er blitt utvidet til også å gjelde voksne som ikke hadde slik rett som unge. Mange av kap. 6A-skolene har utviklet faglige opplegg og opptakspraksis som primært retter seg mot personer som har gjennomført videregående skole.

I tråd med uttalelsene fra Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité foreslår departementet en opprydning i forholdet mellom friskoleloven kap. 6A og fagskoleloven. Målet er at både endret privatskolelov og fagskoleloven blir hensiktsmessige rammer i utdanningspolitikken, og at utdanningssystemet blir så forståelig og oversiktlig som mulig.

Departementet foreslår å beholde bestemmelsene i friskoleloven kap. 6A i endret privatskolelov i 3 år regnet fra lovens ikrafttredelse. Deretter vil bestemmelsene bli opphevet. I løpet av overgangsperioden vil det ikke være adgang til å godkjenne nye skoler etter kap. 6A, jf. § 6A–1 første ledd. Departementet foreslår at det i overgangsperioden ikke kan gjøres unntak fra dette, og foreslår derfor at § 6A–1 første ledd tredje punktum ikke videreføres.

Departementet forutsetter som utgangspunkt at de skoler som i dag er godkjent etter kap. 6A i løpet av denne treårige overgangsperioden innretter seg etter vilkårene i enten fagskoleloven

eller endret privatskolelov. For skoler som gir utdanning i fag som er dekket av tilbud i videregående skole, og som gjennom inntaksbestemmelser og inntakspraksis retter som mot elever med gjennomført videregående opplæring, er det fagskoleloven eller eventuelt lov om universiteter og høyskoler som er den naturlige rammen for virksomheten.

De av nåværende kap. 6A-skolene som ønsker å bli fagskoler må søke Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) om godkjenning av utdanningen, jf. fagskoleloven § 2. Til grunn for forslaget ligger at skolene får beholde offentlig finansiering på et uendret nivå ved overgang til fagskoleloven, forutsatt at de får godkjenning av NOKUT i løpet av overgangsperioden.

De av nåværende kap. 6A-skolene som innretter seg etter vilkårene i endret privatskolelov, og får godkjenning, vil beholde offentlig finansiering etter reglene i denne loven.

Departementet antar at enkelte av dagens kap. 6A-skoler ikke vil være i stand til å innrette seg etter fagskoleloven eller endret privatskolelov innen overgangsperiodens utløp. Departementet vil utrede nærmere hvilken lovmessig ramme som mest hensiktsmessig vil gjøre det mulig for disse skolene å beholde offentlig godkjenning og finansiering på et uendret nivå også etter at overgangsperioden er over. Blant annet vil folkehøyskoleloven bli vurdert i denne sammenheng. Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

10. KRAV TIL SKOLENES DRIFT

10.1 Gjeldende rett

De frittstående skolene kan som hovedregel ikke drive annen virksomhet enn skole i samsvar med denne loven, jf. § 1–4 første ledd. Med "skole" i samsvar med denne loven menes aktivitet som er godkjent etter friskoleloven. Formålet med bestemmelsen er å unngå at det skjer en form for fellesforvaltning av offentlig tilskudd og skolepenger innenfor et rettssubjekt som driver med flere typer virksomheter. Bestemmelsen skal bidra til at offentlige tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode, jf. §§ 6–2, 6–4 og 6A–8. Kravet om at frittstående skoler ikke kan drive annen virksomhet enn skoledrift etter friskoleloven, innebærer i praksis at skolens drift må være organisert som et eget rettssubjekt. Det vises her for øvrig til forarbeidene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 80 (2002–2003) om friskoleloven.

Det er gjort unntak for internat og skolefritidsordning, jf. § 1–4 første ledd. Videre kan departementet fatte vedtak om unntak fra første ledd *"for verksemd som er nært knytta til skoleverksemda og som utgjør ein mindre del av den totale verksemda"*, jf. § 1–4 annet ledd. Uavhengig av om skolen driver internat, skolefritidsordning eller annen virksomhet i tilknytning til skoledriften etter friskoleloven, må skolen sørge for å opprettholde skillet mellom drift etter friskoleloven og annen virksomhet, bl.a. kravet om separat regnskapsførsel. Det vises her til merknaden til bestemmelsen i punkt 11 i Ot.prp. nr. 80 (2002–2003) om friskoleloven og punkt 2.9 i Innst. O. nr 1 (2004–2005) om endringer i friskoleloven.

De frittstående skolene må være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register, jf. §§ 2–1 fjerde og femte ledd og 2–2 femte og sjette ledd. I merknadene til bestemmelsene i Ot.prp. nr. 80 (2002-2003) om friskoleloven fremgår bl.a. følgende: *"Bestemmelsene må ses i sammenheng med § 1-4 om forbudet mot å drive annen virksomhet enn skoledrift som omfattes av godkjenningen etter friskoleloven. For å hindre sammenblanding med eiers eventuelle øvrige virksomhet, må skolen organiseres som et eget rettssubjekt som kan registreres i Enhetsregistret eller i tilsvarende register"*.

I forarbeidene blir registreringskravet knyttet opp til kravet om at det ansvarlige rettssubjektet kun skal drive skoledrift, samt hensynet til kontroll med bruken av statstilskuddet, herunder hvem som er juridisk og økonomisk ansvarlig for den frittstående skolen og bruken av statstilskuddet. Krav om registrering av virksomheten gjør at ansvarsforholdene for skoledriften er klare både i søkerfasen og senere. Godkjenningsmyndighet, tilskuddsforvalter og tilsynsmyndighet vil til enhver tid kunne finne ut hvem som er ansvarlige som daglig leder og styreformann.

De norske skolene i utlandet må følge vertslandets regelverk om registrering, men registreringen må gi tilsvarende notoritet som registreringen i Enhetsregisteret i Norge, jf. kravet i loven om tilsvarende register. Dette innebærer at registreringen må vise hvem som er utgjør skolens styre, daglig leder, revisor mv. Dersom vertslandet ikke har tilsvarende register, må skolen registreres i Norge.

I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 80 (2002-2003) om friskoleloven fremgår det også at *"Registreringen må være i orden innen godkjenningen blir gitt"*.

Det stilles ikke krav om innskutt egenkapital i friskoleloven.

Kommunen og fylkeskommunen har en lovpålagt plikt til å sørge for at alle får oppfylt hhv. retten og plikten til grunnskoleopplæring og retten til videregående opplæring, jf. opplæringsloven §§ 13–1 og 13–2. Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for den offentlige skolestrukturen, og som dermed avgjør hvor små skoler det er hensiktsmessig og ønskelig å drive ut fra den lokale bosettingen. I den offentlige skolen stilles det derfor ikke krav om et minimum antall elever ved den enkelte skole. Heller ikke etter friskoleloven stilles det minimumskrav med hensyn til antallet elever.

10.2 Departementets vurderinger og forslag; forbudet mot å drive annen virksomhet

Hovedregelen i § 1–4 om forbudet mot at det drives annen virksomhet enn aktivitet som er godkjent etter friskoleloven, med tillegg av ev. internat og skolefritidsordning, ble innført for å sikre at offentlige tilskudd og skolepenger blir brukt slik loven forutsetter.

Godkjent aktivitet er opplæring som konkret er godkjent etter § 2–3 og som gis til elever som er tatt inn i samsvar med § 3–1 og som gis i godkjente undervisningslokaler, jf. § 2–4. For øvrig kan ikke det elevantallet skolen har fått godkjent overskrides, se for øvrig punktene 11.1 og 11.2.

Dispensasjonsbestemmelsen i § 1–4 innebærer at det klare skille mellom skoledrift etter friskoleloven og annen virksomhet ikke kan opprettholdes i samme grad. Dersom skolene driver annen virksomhet innenfor det samme rettssubjektet, vil det være vanskelig for tilsynsmyndigheten å effektivt kunne kontrollere at offentlige tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode og at det ikke skjer kryssubsidiering til ikke-tilskuddsberettiget virksomhet. Dessuten er det relativt ressurskrevende for forvaltningen å behandle søknader etter § 1–4 annet ledd. Det vises til at forvaltningen både må vurdere om virksomheten er ”nært knytta til skoleverksemda” og om den ”utgjør ein mindre del av den totale verksemda”.

Dersom en skole har aktiviteter av en type som ikke er godkjent etter friskoleloven, mener departementet at det vil være en løsning å etablere et eget rettssubjekt for denne virksomheten. Kontrollhensynet må vurderes opp mot de ulempene skoleeier kan bli påført ved at tilknyttet virksomhet må organiseres utenfor den virksomheten som driver skolen. Det kan påløpe ekstrakostnader til for eksempel eget regnskap og egen revisjon. På den andre siden må økonomiforvaltningen uansett være atskilt fra skoledriften, og det må uansett føres separat regnskap for skoledelen. Når tilknyttet virksomhet drives utenfor det rettssubjektet som driver skolen, vil disse virksomhetene dessuten være unntatt fra de dokumentasjonskravene og kontrollordningene som følger av privatskoleloven og forskrifter gitt med hjemmel i privatskoleloven. En slik organisering gjør det også enklere for skolen å skille midler som skal gå til skoledriften etter privatskoleloven fra midler til annen virksomhet.

På denne bakgrunnen vil departementet foreslå at § 1–4 annet ledd ikke videreføres. Departementet foreslår at § 1–4 første ledd videreføres uendret i § 2–2. Dette innebærer at skoledriften etter privatskoleloven skal organiseres som et eget rettssubjekt. Skolen skal etter forslaget fortsatt kunne drive internat og skolefritidsordning som er tilknyttet skolen, men kravet om skille mellom drift etter privatskoleloven og internat og skolefritidsordning opprettholdes, bl.a. kravet om separat regnskapsførsel. Overgangsordningen i § 1–4 tredje ledd foreslås ikke videreført fordi den er uaktuell.

10.3 Departementets vurderinger og forslag; registreringsplikten

Krav om registrering av virksomheten gjør at ansvarsforholdene for skoledriften er klare. Godkjenningsmyndigheten, tilskuddsforvalteren og tilsynsmyndigheten vil til enhver tid kunne finne ut hvem som er ansvarlige som daglig leder og styreformann. Selv om det fremgår av forarbeidene til bestemmelsene at registreringen må være i orden innen godkjenningen blir gitt, har bestemmelsene blitt praktisert slik at det er tilstrekkelig at registreringen er i orden før statstilskuddet utbetales. Denne forvaltningspraksisen har ikke gitt godkjenningsmyndigheten tilstrekkelig notoritet i forbindelse med søknadsbehandlingen.

Det har vært stilt spørsmål ved hva skolenes registreringsplikt etter friskoleloven innebærer. Usikkerheten har angått hvorvidt det i henhold til bestemmelsen er tilstrekkelig å registrere skolen som en såkalt underenhet av en annen juridisk person i Enhetsregistret, eller om registreringsplikten innebærer at hver enkelt fysisk skole må registreres som et selvstendig rettssubjekt. Det som betegnes som underenheter er enheter som er underlagt selvstendig rettssubjekt, men som ikke selv er selvstendige rettssubjekter. Det vil si at underenhetene ikke utad kan opptre i eget navn, men etter omstendighetene i navnet til den juridiske person de er registrert under. Dette harmonerer generelt dårlig med lovens øvrige bestemmelse og system,

samt med formålet bak kravet om registrering i Enhetsregisteret. Departementet vil derfor understreke at kravet om registrering innebærer at hver enkelt fysisk skole skal registreres som et selvstendig rettssubjekt.

Hensynet til elevene ivaretas først og fremst med de bestemmelser som gis om innholdet i og organiseringen av opplæringen. Skolen trenger imidlertid økonomiske ressurser for å gjennomføre opplæringen. For å kunne vurdere realismen i det opplegg som presenteres i søknaden, er det derfor viktig å ha informasjon om det økonomiske grunnlaget for driften. Kravet om at budsjett skal følge søknaden, jf. § 2 i forskrift om budsjett, regnskap, kontroll og revisjon for friskoler som får statstilskudd etter lov om frittstående skoler, gjør det mulig å etterprøve om søkeren har beregnet tilskuddet riktig og om de planlagte skolepenger er innenfor de rammene loven tillater. På kostnadssiden er det færre holdepunkter for å vurdere realismen. Det vil imidlertid være mulig å gjøre grove overslag ved sammenligning med gjennomsnittstall for kostnad per elev.

Krav om å legge fram budsjett i søknaden kan ikke innebære at godkjenningsmyndigheten gjennom godkjenning av skolen implisitt også godkjenner budsjettet. Budsjettet er en del av informasjonen som godkjenningsmyndigheten bygger på ved godkjenningen. Godkjenningen kan ikke innebære at godkjenningsmyndigheten også har gått god for de økonomiske vurderinger som budsjettet bygger på. Ved at budsjettet legges fram, må det imidlertid kunne forventes at de konkrete opplysninger som framkommer om størrelse på skolepenger og statstilskudd, blir vurdert, slik at skoler som har operert med forutsetninger som ikke er i samsvar med loven, ikke blir godkjent.

Dersom det stilles minimumskrav til innskutt egenkapital på søknadstidspunktet, mener departementet at dette kan være med på å sikre at der er økonomisk grunnlag for driften, spesielt for oppstartkostnader som vil påkomme før skolen får statstilskudd. Et krav om innskutt egenkapital kan imidlertid være et hinder for grupperinger som har liten tilgang til økonomiske midler. Konsekvenser av å stille krav til egenkapital må imidlertid også vurderes i forhold til beløpets størrelse. Et innskudd på 100 000 kroner vil etter departementets vurdering også være mulig for foreninger med relativt begrensede økonomiske ressurser. Her må en også ta hensyn til at hvis søknaden blir innvilget, vil det uansett være nødvendig med innskudd fra eier i en oppstartfase, da det ikke gis tilskudd til ekstrakostnader i forbindelse med oppstart. Skulle skolen ikke bli godkjent, kan det registrerte selskapet oppløses og innskutte midler tilbakeføres. De kostnadene som søker blir påført, er avgift for registrering i Brønnøysund.

Departementet foreslår at det presiseres i privatskoleloven at det rettssubjekt som søker om godkjenning som privat skole etter loven, skal være formelt registrert i Enhetsregisteret på søknadstidspunktet. Departementet foreslår videre at innskuddskapitalen skal være minst 100 000 kroner, dvs. tilsvarende aksjelovens minimumsbeløp.

Departementet foreslår at det gis en felles bestemmelse om registreringsplikt for grunnskoler og videregående skoler i § 2-2. Overgangsbestemmelsene om plikten til registrering i §§ 2-1 femte ledd og 2-2 sjette ledd foreslås ikke videreført fordi det ikke lenger er behov for overgangsbestemmelser på dette området, jf. punkt 2 i forskrift om ikraftsetting og overgangsregler av 4. juli 2003.

10.4 Departementets vurderinger og forslag; minimumskrav til elevtall

Kommunene og fylkeskommunene avgjør selv hvor mange skoler de ønsker å drive, se punkt 10.1. Slik departementet ser det kan kommunale ordninger bidra til å styrke virksomheten ved små, offentlige skoler. Dette kan dreie seg om ambulerende lærere, opplæring i kostnadskrevende fag ved "storskolen", delvis internatdrift mv. Når det gjelder statens administrative utgifter i forbindelse med bl.a. statlige overføringer og tilsyn, spiller det ingen eller liten rolle hvor mange skoler den enkelte kommunene velger å drive. På friskoleområde er dette annerledes, og etter departementets vurdering kan det være hensiktsmessig med et skille mellom offentlige og private skoler som mottar statstilskudd i dette henseende.

I Sverige har de i kapittel 9, § 2 i skollagen fastsatt krav om at en frittstående skole skal ha "[...] minst 20 elever, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre elevantal, [...]" for å bli godkjent. Ved elevtellingen 1. april 2006 var det 34 frittstående skoler som hadde mindre enn 20 elever, herunder 7 norske skoler i utlandet.

Departementet vil særlig peke på følgende:

- En opplæring som er i samsvar med regelverket innebærer at skolen bl.a. skal hjelpe elevene å utvikle sosial kompetanse, følelse av tilhørighet og fellesskap, og forberede elevene til ulike former for deltakelse i samfunns- og arbeidsliv som bygger på demokratiske verdier og idealer. Realisering av disse mål forutsetter at elevene får opplæring i sosial- og læringsfellesskap. Det betyr et læringsmiljø som gir rike muligheter til samarbeid, dialog, meningsbrytninger og trening av sosialt ansvar, der elevene får inngå i forpliktende fellesskap og delta i demokratiske prosesser. Et slik læringsmiljø utgjør et samfunn i miniatyr.
- Dersom elevtallet ved skolene blir for lavt, vil ikke skolene lenger kunne sies å være økonomisk bærekraftig. Dette kan skape utrygge og uforutsigbare forhold for elever, foreldre, de ansatte og skolens eier og styre.
- Staten har administrative kostnader forbundet med de frittstående skolene, bl.a. til tilskuddsforvaltning og tilsyn. Vi legger til grunn at kostnadene på dette området ikke er vesentlig forskjellige mellom store og små skoler.

Av hensyn til å få et visst læringsfellesskap og sosialt elevfellesskap, et faglig miljø for lærerne, økonomisk bærekraftig drift ved den enkelte skole og en bedre utnyttelse av statlige administrative ressurser, foreslår departementet at det lovfestes et minimumskrav til elevtall i privatskoleloven § 2–2. Etter forslaget skal det som hovedregel ikke gis tilskudd til private skoler som har færre enn 20 elever tre år på rad, dvs. ved samtlige elevtellingene i løpet av disse årene. Forslaget vil derfor ikke få konsekvenser for kap. 6A-skolene, jf. at dette kapittelet foreslås opphevet etter 3 år, jf. punkt 9.2.

Dersom en og samme skole både har fått godkjent et grunnskoletilbud og et videregående tilbud, gjelder det foreslåtte kravet om minimum 20 elever skolens samlede tilbud.

Slik departementet ser det kan det være behov for en smal unntakshjemmel, og det foreslås derfor at departementet i helt spesielle tilfeller kan fatte et tidsbegrenset vedtak om unntak fra hovedregelen om kravet til 20 elever. Dispensasjonsbestemmelsen kan bare anvendes der kravet om minimum 20 elever framstår som urimelig, for eksempel der en skole kan

dokumentere eller sannsynliggjøre at den i løpet av et visst tidsrom igjen vil kunne oppfylle kravet om 20 elever, for eksempel ville dette være aktuelt der skolen er en utbyggingsfase.

11. KRAV TIL INNHOLD OG VURDERING

11.1 Gjeldende rett

I friskoleloven er kravene til innhold og vurdering regulert i friskoleloven § 2–3. I bestemmelsens første ledd fremgår følgende: *"Skolen skal drive verksemda si etter læreplanar godkjende av departementet. [...] Frittstående skolar skal anten følgje den læreplanen som gjeld for offentlege skolar, eller læreplanar som på annan måte sikrar elevane jamgod opplæring, jf. opplæringslova § 2-1 første ledd og § 3-4 første ledd. Ellers har skolen sin undervisningsfridom."* 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. at departementet skal godkjenne kompetansemål og fag- og timefordeling.

I henhold til annet ledd i § 2–3 har departementet hjemmel til å gi forskrift om bl.a. krav til elevvurdering, klage på vurdering, eksamen og dokumentasjon. Departementet har tilsvarende forskriftshjemler etter opplæringsloven. I tillegg har departementet etter opplæringsloven §§ 2–3 tredje ledd og 3–4 første ledd hjemmel til å fastsette læreplaner som skal gjelde for henholdsvis offentlige grunnskoler og offentlige videregående skoler. Departementet har ikke hjemmel i friskoleloven til å gi forskrifter om nærmere krav til læreplanene.

Opplæringsloven § 2–5 omhandler målformer i grunnskolen. I henhold til bestemmelsens sjette ledd annet punktum kan departementet gi forskrifter om fritak fra opplæring i sidemålet for elever som får særlig språkopplæring. Slik forskrift er gitt i forskrift til opplæringsloven § 1–11. Friskoleloven inneholder ikke en tilsvarende forskriftshjemmel.

Innhold og vurdering i den offentlige videregående opplæringen er omhandlet i opplæringsloven § 3–4. I første ledd i bestemmelsen heter det bl.a. at *"Departementet gir forskrifter om godskriving av tidlegare gjennomgådd opplæring eller praksis."* Slik forskrift er gitt i forskrift til opplæringsloven § 1–12 første ledd. Departementet har ikke hjemmel til å gi slik forskrift i henhold til friskoleloven.

Etter gjeldende forvaltningspraksis får den enkelte skole godkjent et maksimalt antall elever på det enkelte tilbud. Skolene har som hovedregel fått godkjent det elevantallet de har søkt om.

11.2 Departementets vurderinger og forslag

Siden departementet ikke har hjemmel til å forskriftsfeste konkrete krav til de læreplanene som godkjennes etter friskoleloven, vil godkjenningen av den enkelte skoles læreplan bero på en tolkning av kravet om "jamgod opplæring". Dette gir lite forutberegnlighet 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 den læreplanen som gjelder for offentlige skoler i Norge, se punkt 8.2.4, og at de internasjonale skolene 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.

I høringsbrev av 19. januar 2006 om forslag til forskrift til friskoleloven skriver Utdanningsdirektoratet bl.a. følgende: *"På enkelte område manglar direktoratet heimel i friskolelova for å kunne regulere på tilsvarende måte som i forslaget til endringar i forskrift til opplæringslova."*

Direktoratet manglar mellom anna heimel for å kunne gi elevar i grunnskolen fritak også frå opplæring i sidemål ettersom forskriftsheimelen berre dekkjer vurdering, jf. friskolelova § 2-3 siste ledd. Sjå elles § 1-10 i forslaget til endringar i forskrift til opplæringslova.

Direktoratet manglar òg heimel for fritak frå opplæring i fag i vidaregåande opplæring som foreslått i § 1-11 i forslaget til endringar i forskrift til opplæringslova.

Kunnskapsdepartementet vil sjå nærmare på dette i samband med det kom mande lovarbeidet, dvs. dei lovforslaga som skal sendast på høyring hausten 2006."

Slik departementet ser det har det aldri vært meningen at det skulle være forskjeller mellom opplæringsloven og friskoleloven på dette området. Etter departementets vurdering er det rimelig at elever som får særskilt språkopplæring i offentlige grunnskoler og private grunnskoler med rett til statstilskudd likebehandles når det gjelder fritak for kravet om opplæring i norsk sidemål. Når det gjelder vidaregåande skoler, vil departementet særlig peke på at de skolene som har læreplaner som er godkjent etter friskoleloven § 2–3 allerede har myndighet til å gi standpunktskarakterer og skrive ut vitnemål og kompetansebevis, jf. kapittel 4 i forskrift til friskoleloven. Det er derfor naturlig at departementet også kan gi forskrift om godskriving av tidligere gjennomført vidaregåande opplæring eller praksis med hjemmel i privatskoleloven.

Departementet foreslår derfor at det gis tilsvarende forskriftshjemler i friskoleloven § 2–3. I tillegg foreslår departementet en forskriftshjemmel som gjør det mulig for daglig leder å gi fritak fra den praktiske delen av faget kroppsøving. Slik forskrift er gitt i forskrift til opplæringsloven § 1–12 annet ledd.

Det har fra enkelte hold vært stilt spørsmål ved forvaltnings adgang etter friskoleloven til å fastsette et maksimalt antall godkjente elever på det enkelte tilbud. Departementet godkjenner læreplaner for det enkelte trinn og utdanningsprogram, og etter departementets vurdering er det naturlig at elevtallet på de enkelte trinn og utdanningsprogram fastsettes samtidig. Dette gir særlig fylkeskommunene en rimelig grad av forutberegnlighet med hensyn til dimensjonering av eget tilbud, herunder planleggingen av behovet for læreplasser. Departementet foreslår derfor at det lovfestes i privatskoleloven §§ 2–3 og 6A–2 at departementet i forbindelse med godkjenningen av læreplaner skal fastsette hva slags tilbud

skolen kan gi og et maksimalt elevtall på det enkelte tilbudet. For øvrig foreslås det ingen endringer i § 2–3.

12. INNTAK AV VOKSNE

12.1 Gjeldende rett

Etter opplæringsloven § 4A–3 har fylkeskommunene siden 1. august 2000 hatt et lovfestet ansvar for å tilby opplæring til voksne som har rett til videregående opplæring. Fylkeskommunen får midler til dette gjennom rammefinansieringen. Retten til videregående opplæring gjelder voksne som er født før 1. januar 1978 og som ikke har fullført videregående opplæring. Denne gruppen voksne ble ikke omfattet av rettighetene etter R94. Opplæring spesielt organisert for voksne med rett til videregående opplæring skal etter reglene i opplæringsloven bygge på den enkelte voksnes realkompetanse. Fylkeskommunen står fritt til å velge om de vil stå for opplæringen selv eller om de vil kjøpe tjenester hos andre tilbydere (også private).

Etter opplæringsloven § 13–3 annet ledd skal fylkeskommunen gi tilbud om videregående opplæring også til voksne uten rett til slik opplæring. Bestemmelsen eller forarbeidene til den gir ingen nærmere føringer for innholdet i bestemmelsen, heller ikke om kvantitet. Voksne uten rett til videregående opplæring har etter opplæringsloven § 4A–3 annet ledd rett til å fullføre opplæringsløpet dersom de har takket ja til tilbud fra fylkeskommunen om videregående opplæring.

Etter friskoleloven § 3–1 kan voksne med rett til videregående opplæring få tilbud ved en frittstående videregående skole. Ved oversøkning skal likevel ungdom med rett prioriteres foran voksne med rett. Det er en forutsetning for inntak at hjemfylket vurderer den enkelte voksnes realkompetanse. Med unntak av i skoler som er godkjent etter kap. 6A og særskilte skoler for funksjonshemmede, kan som hovedregel ikke voksne søkere uten rett til videregående opplæring få inntak til en frittstående videregående skole. Det gjelder imidlertid ett unntak: De frittstående videregående skolene som ved endringen av friskoleloven i 2004 hadde voksne elever uten rett til videregående opplæring skal fortsatt ha anledning til å ta inn slike søkere med samme antall som de faktisk hadde skoleåret 2004/2005. Dette er regulert i forskrift til friskoleloven § 11–1 med hjemmel i friskoleloven § 3–1 femte ledd.

12.2 Departementets vurderinger og forslag

Opplæringsloven prioriterer en gruppe voksne foran en annen gruppe voksne. Etter departementets syn vil det være prinsipielt uheldig å undergrave denne prioriteringen ved å skulle gi statlig tilskudd for voksne uten rett til videregående opplæring når de er elever ved private videregående skoler, også fordi fylkeskommunen ville få trekk i rammetilskuddet for en gruppe som ikke er prioritert gjennom individuelle rettigheter i opplæringsloven.

Forskrift til friskoleloven § 11–1 inneholder en opplisting av de skolene som fortsatt kan ta inn voksne uten rett. For hver av disse skolene er det fastsatt det som i realiteten må anses

som en kvote for hvor mange voksne elever uten rett skolen kan ha. "Kvotene" er basert på det antallet voksne uten rett som tilfeldigvis var elever ved den enkelte skole skoleåret 2004/2005, jf. punkt 2.7 i Innst. O. nr.1 (2004-2005) om endringer i friskoleloven. Det er med andre ord ingen helhet som ligger til grunn for fastsettelsen. Det er svært ressurskrevende å føre tilsyn med at skolene ikke tar inn et større antall voksne elever uten rett enn det de etter forskriften har anledning til.

Departementet foreslår at frittstående videregående skoler ikke lenger skal ha anledning til å ta inn voksne uten rett til videregående opplæring. Det vil være rimelig med overgangsordninger for de aktuelle skolene, slik at de får tid til å innrette seg. Departementet foreslår at skolene får en overgangsordning på ett år fra lovens ikrafttredelse. Det foreslår derfor at den aktuelle delen forskriftshjemmelen i § 3-5 femte ledd oppheves ett år etter at loven trer i kraft.

13. ORGANISERING AV ELEVENE I GRUPPER

13.1 Gjeldende rett

Med virkning fra 1. august 2003 ble det gjort endringer i opplæringslovens kapittel 8, der blant annet bestemmelsen om klasser og klassesdelingstall ble opphevet og erstattet med en bestemmelse i opplæringsloven § 8-2 om at elevene kan deles inn i grupper etter behov.

I følge opplæringsloven § 8-2 må gruppene ikke være større enn det som er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig. Organiseringen skal ivareta elevene sitt behov for sosial tilhørighet og til vanlig skal organiseringen ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Hver elev skal være knyttet til en lærer (kontaktlærer) som har særlig ansvar for de praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjøremålene som gjelder eleven, blant annet kontakten med hjemmet.

Hva som er pedagogisk forsvarlig i den konkrete opplæringssituasjon må vurderes etter skjønn. Behovet for tilpasning må vurderes konkret ut fra at alle elever skal ha et tilfredsstillende læringsutbytte. I forarbeidene til bestemmelsen er det pekt på at en i den skjønnsmessige vurderingen må se gruppestørrelsen i forhold til ulike faktorer. Det vil for eksempel kunne avhenge av elevsammensettingen, der det er lagt vekt på både individuelle og kollektive egenskaper og aldersblanding. Videre vil forutsetningene til og tallet på det pedagogisk personalet, det temaet det skal gis opplæring i, hvilken arbeidsform som blir benyttet samt de fysiske rammevilkårene ha betydning. Vurderingen vil derfor kunne variere over tid.

Målet er hele tiden å sette sammen grupper slik at de gir et best mulig utgangspunkt for læring for alle elevene. Se også departementets vurderinger i punkt 2.4 i Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) om endringer i opplæringsloven, *Om større lokal handlefridom i grunnopplæringa*.

Bestemmelsen i opplæringsloven § 8-2 gjelder tilsvarende for private grunnskoler godkjent etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 2-12 tredje ledd.

I motsetning til opplæringsloven har friskoleloven ingen regel som tilsvarer opplæringsloven § 8–2 om organisering av elevene. Etter friskoleloven § 3–4 skal likevel opplæringen "tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven". Opplæringsloven har en tilsvarende regel om tilpasset opplæring i § 1–2 femte ledd. Selv om det ikke er uttrykkelig uttalt i friskoleloven, innebærer kravet om tilpasset opplæring at elevene må deles inn i grupper som har en forsvarlig størrelse.

13.2 Departementets vurdering og forslag

Det er en rekke bestemmelser i opplæringsloven som også er gjort gjeldende for de frittstående skolene. De tidligere reglene om klassedelingstall som gjaldt for den offentlige skolen ble ikke gjort gjeldende for de frittstående skolene. Bakgrunnen for dette er at departementet mente at de klassedelingstallene som gjaldt for den offentlige skolen ikke uten videre vil passe for de frittstående skolene. Se vurderingene fra departementet i punkt 6.4 i Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) om friskoleloven.

Da den tidligere bestemmelsen i opplæringsloven om klasser og klassedelingstall ble opphevet og erstattet med en skjønnsbasert reguleringsform, jf. opplæringsloven § 8–2, ble det ikke samtidig vurdert om det skulle inntas en tilsvarende bestemmelse i friskoleloven.

Departementet foreslår at det også i privatskoleloven § 3–4 presiseres at gruppestørrelsen må være pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig. Som følge av forslaget om å lovfeste krav om forsvarlig gruppestørrelse, er det naturlig at det også lovfestes for de private skolene at organiseringen skal ivareta elevene sitt behov for sosial tilhørighet og at organiseringen til vanlig ikke skal skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Som følge av forslaget foreslås det også en endring i § 5–3 om elevråd, jf. også opplæringsloven § 11–2 om elevråd ved grunnskoler.

Opplæringsloven har i § 8–2 annet ledd en bestemmelse om at hver elev skal være knyttet til en kontaktlærer. Departementet vurderer å lovfeste en tilsvarende bestemmelse for private skoler. Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

14. OFFENTLIG TILSKUDD OG SKOLEPENGER

14.1 Gjeldende tilskuddsordning

Med godkjenning følger retten til statlig tilskudd beregnet etter friskoleloven kapittel 6 og tilhørende forskrifter. Det er forskjellige tilskuddsordninger for hver type skole. Hovedregelen er at skolene får statstilskudd med 85 prosent av et tilskuddsgrunnlag per elev. Til grunn for tilskuddsgrunnlaget ligger gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen. Tilskuddsgrunnlaget blir korrigert for utgifter som den offentlige skolen har, men som ikke skal inngå i tilskuddsgrunnlaget.

Tilskuddsgrunnlaget beregnes særskilt for barnetrinnet, ungdomstrinnet og de ulike utdanningsprogrammene i videregående opplæring. Små grunnskoler får et høyere tilskuddsgrunnlag per elev enn store skoler. Videre blir tilskuddsgrunnlaget for grunnskolene justert slik at det tas hensyn til forskjeller i utgiftene i den kommunen skolen ligger i, og utgiftene på landsbasis.

Norges Byggscole, Sørlandets Maritime Sjøaspirantskole og Rogaland Maritime videregående skole får tilskudd tilsvarende 85 prosent av et godkjent budsjett.

Loven har egne bestemmelser for statstilskudd til skoler for funksjonshemmede, til skoler som er godkjent etter kap. 6A, til kompletterende undervisning og til delvis dekking av skolepenger, samt til dekking av utgifter til skyss og innlosjering ved skoler i utlandet.

14.2 Særlig om bruk av skolens midler

Det fremgår i friskoleloven §§ 6–2 første ledd og 6–4 første ledd at "Alle offentlige driftstilskot og eigendelar frå elevane skal kome elevane til gode." Det er presisert i bestemmelsene at dette blant annet innebærer forbud mot utbetaling av utbytte eller andre former for overføringer til eierne eller deres nærstående. Som det framgår av ordlyden, gjelder restriksjonene kun midler som stammer fra offentlige tilskudd og skolepenger. Retten til å drive annen virksomhet enn skole, er begrenset etter § 1–4, se punktene 10.1 og 10.2. Skolene har derfor begrenset mulighet til å skaffe seg inntekter som kan gi mulighet for utbetaling til eierne, men det kan fortsatt tenkes situasjoner der dette vil være mulig.

Kontrollhensyn og hensynet til å begrense muligheten for kommersiell drift taler for å fastsette et generelt forbud mot overføringer til eierne. Formålet med endringen vil i tilfelle være å få en bestemmelse som gir et klart og tydelig forbud mot overføringer til eier eller deres nærstående, og som er enkel å kontrollere gjennom tilsyn. En slik bestemmelse vil videre være i samsvar med lovens generelle utgangspunkt om at alle bidrag skal komme elevene til gode. Strammere restriksjoner på bruken av midlene vil dessuten bidra til å forebygge mulig kommersielt motivert skoleetablering og lekkasje av offentlige tilskudd.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om loven bør sette ytterligere restriksjoner på muligheten til uttak av midler fra skolen.

14.3 Særskilte budsjettvedtak

Enkelte skoler mottar i tillegg til lovhjemlet tilskudd også tilskudd etter særskilt budsjettvedtak. Wang og Norges Toppidrettsgymnas mottar toppidrettstilskudd for maksimalt 810 elever i tillegg til det lovhjemlede tilskuddet. Kongshaug musikkgympnas har også i flere år fått et ikke-lovhjemlet statstilskudd i tillegg til tilskuddet etter friskoleloven.

Det har vært stilt spørsmål ved om skoler for funksjonshemmede har lovhjemlet krav på tilskudd til husleie. Departementet finner det klart at skolene for funksjonshemmede ikke har krav på offentlig tilskudd til dekning av husleieutgifter. Etter 2003 er det ikke bevilget midler til økning av husleieutgifter over statsbudsjettet, med unntak av den kortvarige ordningen med tilskudd til kapitalkostnader høsten 2005.

14.4 Departementets vurdering og forslag

I Soria Moria-erklæringen har Regjeringen sagt at de vil gjennomgå støtteordningene knyttet til private skoler.

Dagens ordning med statstilskudd til frittstående skoler med differensiert tilskuddsgrunnlag er forholdsvis komplisert. Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig å foreta endringer i dagens ordning. Departementet mener at tilskuddsgrunnlaget fortsatt bør være gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen. Videre bør en ordning med differensiert tilskuddsgrunnlag likebehandle private skoler som er godkjent på samme grunnlag. Departementet vil ikke foreslå endringer i dagens ordning med differensiert tilskuddsgrunnlag.

For de frittstående grunnskolene varierer tilskuddsgrunnlaget både ut fra i hvilken kommune skolen er lokalisert og hvor stor skolen er. Begrunnelsen for å innføre kommunalt differensierte satser var at man ønsket størst mulig likebehandling av en offentlig og en frittstående skole som lå i samme kommune. Departementet har mottatt tilbakemelding fra enkelte frittstående skoler om at ordningen med kommunalt differensiert tilskuddsgrunnlag oppleves som lite forutsigbar og urettferdig. Departementet ønsker fortsatt størst mulig grad av likebehandling av offentlige og private skoler med rett til statstilskudd og vil ikke foreslå endringer i ordningen med kommunalt differensiert tilskuddsgrunnlag.

I forhold til Norges Byggscole, Sørlandets Maritime Sjøaspirantskole og Rogaland Maritime videregående skole vil departementet arbeide videre med å vurdere tilskuddsordningen, se punkt 16 i Ot.prp. nr. 33 (2002–2003) om friskoleloven og punkt 2.3 i Innst. O. nr. 80 (2002–2003) med samme tittel.

Departementet foreslår en del redaksjonelle endringer i kapittel 6 i loven. Endringen er i all hovedsak en sammenslåing og flytting av bestemmelser, se for øvrig punktene 14.3 og 14.4 nedenfor. Endringene er gjort med tanke på å gjøre lovteksten mer brukervennlig og lettforståelig. Oversikt over endringsforslagene:

- Ny § 6-1 statstilskot er en sammenslåing av §§ 6-1, 6-3 og 6-6. Dette innebærer at bestemmelsen omhandler tilskudd til samtlige skoler med unntak av skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående skoler, jf. § 6A-8. Videre foreslår departementet at forskriftshjemmelen tydeliggjøres.
- Ny § 6-2 Skolepenger er en sammenslåing av §§ 6-2 annet og tredje ledd og 6-4 annet og tredje ledd, dvs. at det foreslås en felles bestemmelse om skolepenger for alle skolene, med unntak av skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående skoler, jf. § 6A-8.
- Ny § 6-3 Krav til bruken av offentlige tilskot og skolepenger er en sammenslåing av §§ 6-2 første og fjerde ledd og 6-4 første og fjerde ledd. Det foreslås også her en felles bestemmelse om krav til bruken av offentlige tilskudd og skolepenger for alle skolene, med unntak av skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående skoler, jf. § 6A-8.

Videre foreslår departementet at forskriftshjemlene i gjeldende friskolelov presiseres i §§ 6-1 og 6A-8. Etter forslaget skal forskriftshjemlene være dekkende med hensyn til å gi forskrifter om rapportering av elevtall og dokumentasjon for elevtall, herunder at elevene følger godkjent opplæring.

14.5 Særlig om tilskudd til skoleskyss og innlosjering i utlandet

Kapittel 7 i opplæringsloven omhandler skyss og innlosjering. Formålet med reglene er å sikre elevene lik rett til opplæring uavhengig av foreldrenes økonomi og bosted. Retten til skyss for elever i frittstående skoler i Norge er regulert i § 3–7 første ledd.

Det fremgår av friskoleloven §§ 3–7 tredje ledd og 6–1 siste ledd at norske grunnskoler i utlandet får statstilskudd med 85 prosent til skyss og innlosjering for elevene. Departementet kan gi forskrifter om utrekning av skyssavstanden og utgiftsgrunnlaget for skyss og innlosjering. Slik forskrift er ikke gitt. Etter gjeldende ordning er skyssatsen kr 42 kr pr. skoledag og innlosjeringssatsen er inntil kr 17,20 per elevdøgn. Statstilskuddet utgjør 85 prosent av disse satsene. Utregningen av skyssavstand og utgiftsgrunnlag for skyss og innlosjering innebærer en forholdsvis omfattende administrasjon for skolene i utlandet og staten v/Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Norske borgere som velger å bosette seg i utlandet må som hovedregel benytte de offentlige tjenestene i det landet de flytter til. Dersom det finnes en norsk privat skole på stedet og foreldrene ønsker at barna skal benytte dette tilbudet, mener departementet at det er rimelig at foreldrene selv dekker ev. kostnader i forbindelse med skyss og innlosjering.

Departementet foreslår ikke at tilskuddsbestemmelsene i friskoleloven §§ 3–7 tredje ledd og 6–1 siste ledd videreføres. Videre foreslår departementet at det presiseres i privatskoleloven § 3–7 *Skyss m.m.* at denne bestemmelsen ikke gjelder for elever ved norske skoler i utlandet.

14.6 Tilskudd til skolepenger og kompletterende undervisning

Med hjemmel i friskoleloven § 6–5 har departementet gitt en forskriftsbestemmelse om *Offentleg tilskot til skolepengar*, jf. § 9–1 i forskrift til friskoleloven. Tilskuddsordningen forvaltes av Lånekassen.

Tilskudd til delvis dekning av skolepenger er en utdanningsstøtte til elever. Etter §§ 4 og 5 i utdanningsstøtteleven har departementet hjemmel til å gi forskrifter om vilkår for godkjenning av støtteberettiget utdanning og tildeling av utdanningsstøtte. Videre fremgår det av § 6 første ledd første punktum at *"I tillegg til støtte til livsopphold kan det gis stipend og/eller lån til andre utgifter i forbindelse med utdanningen, herunder skolepenger og reisestøtte"*.

Departementet mener at tilskudd til delvis dekning av skolepenger naturlig hører hjemme i det regelverket som omhandler utdanningsstøtte, og det er ikke hensiktsmessig at denne utdanningsstøtten reguleres annerledes enn øvrig utdanningsstøtte. Departementet foreslår derfor ikke at forskriftshjemmelen i friskoleloven § 6–5 om delvis tilskudd til skolepenger videreføres i privatskoleloven.

Også tilskudd til kompletterende undervisning er regulert i friskoleloven § 6–5. Når det gjelder denne tilskuddsordningen foreslår departementet at det presiseres i loven at tilskudd ikke kan gis til elever ved private skoler med rett til statstilskudd etter privatskoleloven. Det vises for øvrig til forslag til ny § 6–4.

15. KRAV TIL REGNSKAPSFØRING, RAPPORTERING MV.

15.1 Gjeldende rett

Friskoleloven § 7-1 fastsetter at skolene må legge frem "budsjett, rekneskap og revisjon etter forskrifter fastsette av departementet". Nærmere krav til regnskapet er fastsatt i forskrift om budsjett, regnskap, kontroll og revisjon for friskoler som får statstilskudd etter lov om frittstående skoler. I forskriften er det bl.a. fastsatt at årsoppgjøret skal være satt opp i samsvar med "god rekneskapsskikk", at regnskapsåret skal følge kalenderåret, og at kontoplanen skal bygge på Norsk standard. Det er imidlertid ikke uttrykkelig slått fast at skolene skal følge regnskapsloven. Departementet har etter § 7-1 hjemmel til å gi forskrifter om regnskapsrapportering til departementet.

Etter friskolelova § 7-2 femte ledd kan departementet i forskrift pålegge skolene "*å gi opplysninger og delta i evalueringar og rapportere forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda*". Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 80 (2002-2003) om friskoleloven, at denne bestemmelsen først og fremst er innrettet mot deltakelse i nasjonale prøver, internasjonale undersøkelser og lignende.

15.2 Departementets vurderinger og forslag

De fleste private skolene i Norge vil være pålagt å følge regnskapsloven som følge av at de er regnskapspliktige etter regnskapsloven. Det kan imidlertid tenkes at enkelte skoler faller utenfor regnskapslovens bestemmelser om regnskapsplikt. Privatskoleloven bør derfor fastslå at skolene skal følge regnskapsloven.

Ved å innta i loven en bestemmelse om plikt til å følge regnskapsloven, vil de reglene for regnskapsføring som er gitt i regnskapsloven og forskrifter til denne automatisk bli gjort gjeldende for skolene. Departementet slipper dermed å gi detaljerte regler om regnskapsføring i forskrifter til loven. Bruk av regnskapslovens prinsipper har også den fordel at revisor er fortrolig med de prinsippene som benyttes.

Norske skoler i utlandet kan få en del merarbeid som følge av krav om å følge norsk regnskapslov, da disse skolene også må utarbeide regnskap i henhold til lovgivningen i de landene der skolene holder til. Skolene i Europa vil her dra nytte av at regnskapslovgivningen i EØS-området er blitt tilpasset felles EU-regelverk. Regnskapslovgivningen i de ulike landene bygger derfor på de samme prinsippene.

Merarbeidet kan potensielt bli større for skoler utenfor Europa. Samtidig er departementets behov for å få et regnskap etter norsk lovgiving størst der skolen holder til i et land med regnskapslovgivning som er svært avvikende fra den norske. De som skal føre tilsyn med skolene, vil ha behov for å kunne forholde seg til kjente regnskapsprinsipper. Dessuten varierer det hvor god regnskapslovgivning de ulike landene der skolene holder til har. For å sikre en tilfredsstillende kvalitet på regnskapene slik at regnskapene kan brukes for kontrollformål, er det etter departementets vurdering nødvendig å stille krav om at private skoler med rett til statstilskudd følger norsk regnskapslovgivning.

Det er ikke gitt bestemmelser om bokføring og dokumentasjon av bokføring i regnskapsloven, men i en egen bokføringslov. Denne loven gjelder i henhold til § 2 "Enhver som har regnskapsplikt" etter regnskapsloven. Revisorloven har tilsvarende bestemmelse om at kravene til revisjon gjelder regnskapspliktige etter regnskapsloven

Departementet foreslår at det lovfestes i privatskoleloven § 7-1 at skolene skal følge regnskapsloven, bokføringsloven og revisorloven.

Statistisk sentralbyrå (SSB) trenger regnskapsdata fra de private skolene etter samme prinsipper som gjelder for kommunenes rapportering til Kostra. Slik rapportering vil gjøre det mulig å utarbeide statistikk der det kan gjøres sammenligninger av ressursbruken i private og offentlige skoler. Rapportering fra private skoler er videre nødvendig for å få et totalbilde av ressursbruken i norsk skole, som kan brukes i internasjonale sammenligninger.

Rapportering til SSB vil måtte medføre noe ekstraarbeid for skolene. Ved noen skoler kan det bli nødvendig å gjøre tilpasninger i regnskapssystemene, noe som kan medføre en mindre ekstrakostnad i en innføringsfase. Ulempene for skolene i form av kostnader og ekstraarbeid vil trolig ikke være store.

Departementet mener at det bør være en forskriftshjemmel i privatskoleloven med hensyn til krav til rapportering fra de private skolene som mottar statstilskudd. Konsekvensene av å sette slike rapporteringskrav må vurderes nærmere før det eventuelt blir fastsatt forskriftsbestemmelser om rapportering, og et eventuelt forslag til forskrift om rapportering av informasjon om ressursbruk og tjenesteproduksjon til bruk i nasjonale informasjonssystemer vil bli sendt på alminnelig høring på vanlig måte etter forvaltningsloven. Det vil imidlertid være upraktisk for departementet å måtte endre loven dersom det skal fastsettes rapporteringskrav for de private skolene. Departementet foreslår derfor at departementet får en forskriftshjemmel i privatskoleloven § 7-1 om rapportering av informasjon om ressursbruk og tjenesteproduksjon til bruk i nasjonale informasjonssystemer.

16. TILSYN OG SANKSJONER

16.1 Gjeldende rett

I følge friskoleloven § 5-2 første ledd skal *"Styret [...] sjå til at skolen blir driven i samsvar med gjeldende lover og forskrifter"*. Med gjeldende lover og forskrifter menes norsk lovgivning generelt. Styret skal derfor ikke bare sørge for at skolen drives i samsvar med friskoleloven, men også andre lover som for eksempel likestillingsloven, arbeidsmiljøloven og markedsføringsloven.

Departementet skal føre tilsyn med frittstående skoler, jf. § 7-1 første ledd. Friskoleloven § 7-2 annet og tredje ledd regulerer hvilke sanksjoner departementet kan benytte ved brudd på friskoleloven, forskrifter gitt med hjemmel i friskoleloven eller skolens godkjenning. Bestemmelsen må sees i lys av friskoleloven § 5-2 som tydelig utpeker styret som ansvarlig for at virksomheten drives i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Dersom styret ikke driver virksomheten i samsvar med gjeldende lover og forskrifter, vil dette innebære et brudd på friskoleloven § 5-2. Sanksjonsmulighetene etter § 7-2 annet og tredje ledd kan iverksettes

uten at skolen først gis anledning til å rette forholdene. For øvrig vises det til forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling.

16.2 Vurdering og forslag

For å tydeliggjøre departementets sanksjonsmuligheter etter privatskoleloven, foreslår departementet at § 7-2 annet og tredje ledd flyttes til en ny § 7-2A.

Det vil være i strid med den allmenne rettsoppfatningen om departementet som skolemyndighet ikke reagerer dersom en privat skole helt åpenbart driver i strid med for eksempel likestillingsloven eller markedsføringsloven, og disse bruddene ikke er helt bagatellmessige. Dette vil også være et brudd på § 5-2. Det fremgår ikke eksplisitt av friskoleloven § 7-2 at brudd på annet relevant regelverk enn friskoleloven kan føre til sanksjoner etter friskoleloven. For at det ikke skal råde tvil om dette, foreslår departementet at dette presiseres i ny § 7-2A.

Når det gjelder brudd på andre bestemmelser enn privatskoleloven, vil departementet presisere at sanksjonshjemmelen i privatskoleloven som hovedregel bare skal gjøres gjeldende sekundært, dvs. at håndhevende myndighet, for eksempel Forbrukerombudet (ev. Markedsrådet) eller Likestillings- og diskrimineringsombudet (ev. Likestillings- og diskrimineringsnemnda), har konstatert at det foreligger brudd på hhv. markedsføringsloven eller likestillingsloven. Vi viser til at Kunnskapsdepartementet kun skal føre tilsyn med at opplæringslovgivningen – i dette tilfelle privatskoleloven – følges. Det kan likevel ikke utelukkes at det også kan være behov for å benytte sanksjonshjemmelen i privatskoleloven også der andre myndigheter ikke har konstatert at det foreligger brudd på andre lover eller forskrifter enn privatskoleregelverket, for eksempel kan dette være aktuelt der skolen eies av et aksjeselskap og skolen bryter aksjeloven. For å unngå feilaktig rettspraktisering, er det imidlertid viktig at tilsynsorganet utviser en særlig varsomhet i disse tilfellene.

Tilsynsordningen etter privatskoleloven bygger på stikkprøvekontroll. Både av hensyn til elevene og tilskuddsforvaltningen, er departementet derfor helt avhengig av å ha tillit til de private skolene. Dersom en privat skole bryter andre lover og forskrifter enn privatskoleloven, bør departementets sanksjonsmuligheter etter privatskoleloven likevel begrenses til de tilfeller der bruddet er relevant for skolens drift etter privatskoleloven, dvs. der bruddet er av en slik art at det er egnet til å svekke departementets tillit til skolen etter privatskoleloven. Dette innebærer at departementet i det enkelte tilfelle må vurdere om bruddet på annet regelverk har betydning for departementets tillit til skolen som tilskuddsberettiget skole etter privatskoleloven. Villedende markedsføring rettet mot potensielle elever, er ett eksempel på brudd på markedsføringsloven som også kan være egnet til å svekke departementets tillit til skolens drift etter privatskoleloven.

Ovennevnte er ikke til hinder for at det også settes i verk sanksjoner med hjemmel i det aktuelle lovverk som det er brudd på, for eksempel tvangsgebyr i henhold til markedsføringsloven § 16. I denne sammenheng vil departementet presisere at sanksjoner etter friskoleloven § 7-2 ikke omfattes av straffebegrepet, herunder forbudet mot dobbelstraff, i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 *Right to a fair trial*, men er en

konsekvens av at skolen gjennom sin opptreden har vist at den ikke har evnet å oppfylle de forutsetninger som lå til grunn for godkjenningen.

På bakgrunn av det ovennevnte foreslår vi at det presiseres i privatskoleloven at departementet har adgang til å vedta sanksjoner etter privatskoleloven også der skolen bryter andre lover og forskrifter og der dette bruddet svekker departementets tillit til skolen. Også brudd på konvensjoner som Norge er bundet av, se punkt 3.1, vil også kunne føre til sanksjoner etter privatskoleloven.

17. ANDRE FORSLAG TIL ENDRINGER

17.1 Lovens formålsbestemmelse

Norge har oppfylt sine forpliktelser etter bl.a. EMK, protokoll 1, artikkel 2 ved det offentlige skoleverk og adgangen til å etablere private skoler etter opplæringslova § 2–12.

Departementet foreslår derfor at henvisningen til lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett § 2 nr. 2 fjernes i formålsbestemmelsen i privatskoleloven § 1–1 første ledd. For øvrig vises det til punkt 3.1.

17.2 Krav til undervisningsrom og skolemiljø

Det fremgår av friskoleloven § 2–4 første ledd at "Undervisningsrom og utstyr skal godkjennast av departementet." I § 2–4 annet ledd er det gitt regler om krav til elevenes skolemiljø. Før det kan gis godkjenning etter § 2–4 første ledd må skolen legge frem funksjonsbeskrivelse og andre dokumenter som viser at lokalene har nødvendige kommunale godkjenninger, bl.a. godkjenning etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, brannvernloven og brukstillatelse etter plan- og bygningsloven. Vurderingstemaet etter § 2–4 første ledd blir derfor om lokalene for øvrig er i samsvar med § 2–4 annet ledd, jf. opplæringsloven kapittel 9a om elevenes skolemiljø. Det fremgår bl.a. i § 9a–2 første ledd at skolen ikke bare skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at det blir tatt hensyn til elevenes trygghet og helse, men at det også ved planleggingen, byggingen, tilretteleggingen skal tas hensyn til elevenes trivsel og læring.

§ 2–4 første ledd er ikke til hinder for at opplæringen også kan foregå utendørs, i et museum, i et teater eller offentlig bibliotek når dette er formålstjenelig ut fra den læreplanen skolen har fått godkjent etter §§ 2–3 eller § 6A–2. For øvrig kan det ved langvarig sykdom være nødvendig å gi grunnskoleopplæring andre steder enn på skolen, for eksempel i elevens hjem.

I loven er det flere steder brukt begrepene "skole" og "skolen". Ut fra de sammenhengene der begrepene er brukt og loven for øvrig, mener departementet at skole/skolen klart henviser til ett skoleanlegg uten store geografiske avstander mellom de ulike delene av anlegget. Det vises til §§ 4–1 *Leiing*, 5–1 *Styret*, 5–3 *Elevråd* og 5–4 *Foreldreråd*. Hvor store de geografiske avstandene kan være må bero på en konkret vurdering av hva som er forsvarlig. Det er bl.a. relevant å legge vekt på om det er lokaler ved en grunnskole eller videregående

skole som skal godkjennes. Det går ikke eksplisitt frem av friskoleloven at én godkjent skole ikke kan ha flere avdelinger.

Departementet foreslår at det presiseres i § 2–4 første ledd at opplæring som er godkjent etter loven vanligvis skal foregå i undervisningslokale som er godkjent av departementet og at undervisningslokalene må ligge innenfor et avgrenset geografisk område. Departementet foreslår ikke at bestemmelsen om godkjenning av utstyr videreføres fordi vi mener at dette hensynet er tilstrekkelig ivarettatt i bestemmelsens annet ledd.

17.3 Særskilt språkopplæring for elever i utlandet

Friskoleloven § 3–5 omhandler rett til særskilt språkopplæring for grunnskoleelever fra språklige minoriteter. Det er hjemkommunen til elevene som fatter vedtak om slik opplæring og dekker utgiftene. Departementet er klageinstans. Videre fremgår det at morsmålsopplæringen kan legges til en annen skole, og dersom morsmålsopplæringen og den tospråklig fagopplæringen ikke kan gis av egnet undervisningspersonale, skal kommunen så langt det er mulig legge til rette for annen opplæring tilpasset.

Bestemmelsen ble innført i forbindelse med friskoleloven, og begrunnelsen var at grunnskoleelevene i frittstående skoler skulle ha en tilsvarende rett til særskilt norskopplæring som elevene i den offentlige grunnskolen, jf. opplæringsloven § 2–8. Bestemmelsen ble innført uten at elevene ved de norske grunnskolene i utlandet ble vurdert spesielt. Det er derfor ikke bevilget midler til en slik ordning utenlands slik det er til spesialundervisning og pedagogisk-psykologisk tjeneste, jf. friskoleloven § 3–6.

Norske borgere som velger å bosette seg i utlandet må som hovedregel benytte seg av offentlige tjenester i det landet de flytter til, og dersom det skal innføres nye rettigheter for nordmenn i utlandet bør dette begrunnes særskilt. Etter departementets vurdering foreligger det ingen åpenbare grunner til at retten til særskilt norsk opplæring også skal gjelde ved norske grunnskoler i utlandet. Elever ved private skoler i utlandet som er godkjent etter privatskoleloven har rett til spesialundervisning dersom de ikke har eller ikke kan få "tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet", jf. privatskoleloven § 3–6.

Departementet forslår at det presiseres i privatskoleloven § 3–5 siste ledd at retten til særskilt norsk opplæring ikke gjelder for elever ved norske grunnskoler i utlandet.

17.4 Helsetilsyn

Departementet foreslår at det presiseres i privatskoleloven § 3–8 om helsetilsyn at den bare gjelder for skoler som ligger i Norge.

17.5 Bortvisning som følge av manglende betaling av skolepenger mv.

Regler om ordensreglement er gitt i friskoleloven § 3–9. Hver skole skal ha et reglement om elevenes rettigheter og plikter så langt det ikke er fastsatt i loven eller på annen måte. Reglementet skal inneholde regler om adferd, regler om hvilke tiltak som skal kunne brukes

mot elever som bryter reglementet, og regler om fremgangsmåten når slike saker skal behandles. Dersom skolen ønsker å bruke bortvisning som et tiltak, jf. friskoleloven §§ 3–10 og 6A–6, må slike regler være gitt i ordensreglementet før det kan bli gjort vedtak om bortvisning.

I merknaden til § 3–10 i Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) om friskoleloven er det vist til at bestemmelsen i hovedsak tilsvarer bestemmelsene i opplæringsloven § 2–10 og § 3–8, henholdsvis for grunnskole og videregående skole. Det er derfor relevant å trekke inn forarbeidene til disse bestemmelsene, Ot.prp. nr. 46 (1997-98) om opplæringsloven. I punkt 20.4 i Ot.prp. nr. 46 (1997-98) uttaler departementet at andre tiltak ved brudd på ordensreglementet kan være mer formålstjenlig enn bortvisning. Departementet uttaler blant annet: *"Bortvisning bør såleis berre gjelde dei heilt spesielle unntakstilfella. I formuleringa om at eleven kan visast bort frå undervisninga, ligg det også at det i mange tilfelle er formålstenleg å gi eleven ei alternativ opplæring eller eit anna tilbod i den perioden bortvisninga varer."* Både ordlyden i bestemmelsen og forarbeidene viser tydelig at reglene om bortvisning er knyttet til elevens oppførsel på skolen.

Det er fastsatt i friskoleloven §§ 3–10 tredje ledd og 6A–6 tredje ledd at manglende betaling av skolepenger kan føre til bortvisning. Departementet mener at det er uheldig at et privatrettslig kontraktsbrudd mellom skolen og foreldrene/eleven etter loven kan sanksjoneres med bortvisning av eleven når begrepet bortvisning ellers er knyttet direkte til eleven og dennes adferd. Dette er et forhold som bør reguleres i kontrakten mellom skolen og foreldrene/eleven.

Bestemmelsene innebærer også mange uklarheter både for foreldrene/elevene og for klageinstansen. Hva som konkret ligger i begrepet "manglende betaling", hvor lang forsinkelsen må være, hvor mange purringer må skolen sende før det blir gjort vedtak om bortvisning og om foreldrene/elevene har rett til å uttale seg før bortvisningsvedtak treffes, er eksempler på flere av de spørsmål som reiser seg til disse bestemmelsene. Det er også viktig å være klar over at klageinstansen er et forvaltningsrettslig organ som ikke har myndighet til å behandle slike privatrettslige spørsmål det her er snakk om.

Departementet foreslår at adgangen til bortvisning etter friskoleloven §§ 3–10 og 6A–6 bare skal være knyttet til elevens adferd på skolen i skoletiden, og at bestemmelsen om at manglende skolepengebetaling kan føre til bortvisning, oppheves.

I friskoleloven § 3–10 er det ikke gitt regler om hvem som skal gjøre vedtak om bortvisning av elever ved norske videregående skoler i utlandet. Departementet foreslår at det presiseres i bestemmelsen at de norske videregående skolene i utlandet selv skal gjøre vedtak om bortvisning. Departementet mener dette vil være en hensiktsmessig ordning fordi den norske skolene i utlandet ikke er knyttet til noe fylkeskommune i Norge. Ved klage på vedtak om bortvisning er departementet klageinstans, jf. § 3-10 siste ledd.

17.6 Klageinstans ved vedtak om permisjon fra pliktig grunnskoleopplæring

Etter friskoleloven § 3–13 og opplæringsloven § 2–11 første ledd er det gitt tilsvarende regler om permisjon fra pliktig grunnskoleopplæring. Departementet er klageinstans for vedtak om permisjon etter opplæringsloven § 2–11, jf. § 15–2 første ledd. Det foreslås at departementet også skal være klageinstans ved vedtak om permisjon fra pliktig grunnskoleopplæring etter privatskoleloven § 3–13.

17.7 Tilsetting av undervisningspersonale

Friskoleloven §§ 4–2 og 6A–4 omhandler kompetansekrav til undervisningspersonalet. Det er presisert i friskoleloven §§ 4–2 tredje ledd siste punktum og 6A–4 tredje ledd at "*Ved tilsetjing gjeld arbeidsmiljølova §§ 13-3 og 13-4*". Diskrimineringsloven trådte i kraft 1. januar 2006. Departementet foreslår at det presiseres i privatskoleloven at også diskrimineringsloven §§ 4 og 7 gjelder ved tilsetting etter loven.

17.8 Styrets oppgaver

Noen av styrets oppgaver er særskilt fastsatt i § 5–2 annet og tredje ledd. Det følger av fjerde ledd i bestemmelsen at disse oppgavene ikke kan delegeres til andre. Tilsetting av daglig leder er ikke blant de oppgaver som er nevnt i annet og tredje ledd. Det følger imidlertid av § 5–1 at styret har et totalansvar for skolen, og at alle fullmakter derfor i utgangspunktet ligger til styret. Dersom et annet organ enn styret tilsetter daglig leder, må dette derfor være etter delegasjon fra styret, og det må foreligge et delegasjonsvedtak fra styret.

Alle frittstående skoler skal ha en daglig leder, jf. friskoleloven § 4–1 annet ledd og 6A–7. Tilsetting av daglig leder er en viktig beslutning i en virksomhet. Det er viktig for oppfølging av skolene at det foreligger en klar ansvarslinje mellom styret og daglig leder. Det forhold at muligheten til å delegere tilsettingsmyndighet generelt også innebærer mulighet for å delegere tilsetting av daglig leder, er ikke nærmere drøftet i forarbeidene til bestemmelsen (Ot. prp. nr. 33 (2002–2003) om friskoleloven).

Daglig leder har en spesielt viktig funksjon med fullmakter fra styret. Det er derfor gode grunner for at tilsettingsmyndighet for nettopp denne stillingen ikke bør kunne delegeres. Utgangspunktet om styrets ansvar for skolen taler derfor for at styret selv tilsetter daglig leder. Departementet foreslår en endring i privatskoleloven § 5–2 annet ledd om at styret skal tilsette daglig leder og at dette ikke kan delegeres, jf. fjerde ledd i bestemmelsen.

En bestemmelse om at styret skal ansette daglig leder, kan komme i konflikt med enkelte frittstående skolars tradisjon om tilsetting av daglig leder. Departementet ber derfor om høringsinstansenes syn på forslaget om et delegasjonsforbud når det gjelder tilsetting av daglig leder.

Friskoleloven § 5–1 første ledd første og annet punktum omhandler krav til styret og dets sammensetning, mens tredje punktum omhandler hvem som har møte- og uttalerett på styremøtene. For å tydeliggjøre dette skillet foreslår departementet at

§ 5–1 første ledd tredje punktum blir nytt annet ledd og at nåværende annet og tredje ledd blir tredje og fjerde ledd.

18. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV LOVFORSLAGENE

Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene vurderes i forhold til friskoleloven slik den var utformet frem til 9. juni 2006.

De foreslåtte endringene i krav til grunnlag for å bli godkjent privatskole med rett til statstilskudd forventes å føre til færre private skoler og lavere utbetaling av tilskudd i årene framover enn om friskoleloven hadde blitt videreført. En økning i antall elever i private skoler vil ha liten betydning for statens samlede utgifter fordi tilskuddene i hovedsak finansieres ved trekk i overføringene til kommunene og fylkeskommunene

Forslaget om å oppheve skyss- og innlosjeringsbestemmelsen for elever ved skoler i utlandet vil gi en innsparing for staten.

Forslaget om at private videregående skoler ikke lenger skal ha anledning til å ta inn voksne uten rett til videregående opplæring innebærer at fylkeskommunene ikke lenger vil bli trukket i rammetilskuddet for en gruppe som ikke er prioritert gjennom individuelle rettigheter i opplæringsloven.

Eventuelt økt administrativt arbeid i forbindelse med overgangsordningene forutsettes dekket innenfor gjeldende rammer.

19. OVERSIKT OVER FORSLAG TIL ENDRINGER I FRISKOLELOVEN

Alle forslagene til endringer i friskoleloven er gjengitt i vedlegg 2. Forslagene er markert med kursiv. Dette gjelder også forslag til endringer som er av teknisk art og som ikke har betydning for realiteten.