

Høring - Endringer i friskoleloven, voksenopplæringsloven og folkehøyskoleloven

Kristne Friskolers Forbund (KFF) er fornøyd med at Kunnskapsdepartementet (KD) oppdaterer voksenopplæringsloven kap. 4 slik at denne stemmer overens med friskoleloven på de områdene hvor lovgivningen har vært parallell tidligere. Våre uttalelser knyttet til de konkrete endringsforslagene følger nedenfor etter samme hovedinndeling som i høringsdokumentet. KFF organiserer samtlige godkjente bibelskoler hvorav noen har en stor andel utenlandske elever. Vi uttaler oss derfor, slik KD inviterer til, ikke bare om selve lovendringen, men vi kommer med innspill til forskriftsbestemmelsene som skal gi de konkrete reguleringene.

2. Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler

KD foreslår at det i §3-6 i friskoleloven tas inn et krav om at kommuner og fylkeskommuner likebehandler egne og friskoler når det gjelder dekning av spesialundervisning.

KFF støtter forslaget, men vil understreke at likebehandling må ledsages av en forutsetning om at elevene, enten de er tatt inn ved offentlig skole eller friskole, må få den oppfølgingen de har krav på.

Vi oppfatter at (fylkes-)kommunene kan ha ulike måter å tildele midler på til spesialundervisning i egne skoler og i friskoler, for eksempel ved at egne skoler gis et fast grunntillegg i eget budsjett til spesialundervisning. Dette kan gjøre det vanskelig å dokumentere likebehandling eller manglende sådan. En hovedutfordring er at (fylkes-)kommunene og deres skoler er samme forvaltningsorgan og kan samkjøre vedtak, økonomi, behov og tilbud, mens friskolene får vedtak og tilhørende midler "utenfra", veldig ofte fra flere forskjellige (fylkes-)kommuner som ikke har oversikt over totalsituasjonen på skolen. Å få dette til å fungere krever tett samarbeid og tillit og løses ikke ved lovregulering.

KFF har forståelse for at KD ikke vil innføre konkrete regler for beregning av utgiftsdekning men vil kreve at (fylkes-)kommunene må kunne dokumentere likebehandling. KFF støtter at KD avviser ordninger hvor det overføres fast beløp til friskolene etter skolens totale elevtall, da det – som KD påpeker – er en større andel elever ved friskoler som har rett til spesialundervisning. KFF mener at en slik ordning i tillegg ville gitt friskolene et forvaltningsansvar det ikke er hjemmel for.

KD påpeker i punkt 2.3.2., tredje avsnitt at det ikke er en direkte sammenheng mellom overføring til friskolen og skolens plikt og at friskolen uansett har plikt til å oppfylle elevens rett til spesialundervisning. KD sier videre at de økonomiske betingelsene vil ha betydning for opplæringsstilbudet. KFF vil påpeke at friskolenes økonomiske handlingsrom er svært lite og vanskeliggjør spesialundervisning uten kostnadsdekning.

KFF støtter at KD avviser tanken om en klagenemnd og forslaget om at fylkesmannen skal kunne gripe direkte inn i enkeltsaker. KFF mener at fylkesmannen vil få en betydelig utfordring med å bedømme om det er reelle forskjeller i behandlingen av elever fordi det brukes ulike måter å tildele midler på til egne skoler og til friskoler.

Mange friskoler erfarer at (fylkes-)kommunen reduserer utgiftsdekningen ved å forutsette at eleven skal få spesialundervisningen i en liten gruppe. Dette kan være rimelig når det er flere elever med slik rett som passer sammen og kan danne en passende gruppe. Kan ikke gruppen dannes, blir ikke elevens rett ivaretatt fordi bevilgningen er alt for liten.

I offentlig skole settes det ofte av ressurser til en koordinator for spesialpedagogikk. Dette er ressursbruk som ikke reflekteres i vedtakene og ikke inngår i tilskudd til spesialundervisning. Dekning av slike utgifter ville gi friskolene større mulighet til å samkjøre samarbeidet med de forskjellige (fylkes-)kommunene og slik få en mer effektiv utnyttelse av midlene.

KFF legger til grunn at kostnader knyttet til spesialundervisning skal kompenseres fullt ut. Friskolene får imidlertid normalt ikke kompensasjon for bygningsmessige kostnader knyttet til spesialundervisningen. Særlig for små friskoler kan nødvendige bygningsmessige kostnader knyttet til konkret og nødvendig tilrettelegging være betydelige. KFF mener derfor at det bør være grunnlag for at husleie for spesialundervisning inkluderes i tilskuddet der denne undervisningen krever ekstra plass.

Det går ofte lang tid fra henvisning via anbefaling og vedtak til bevilgning. Ved skifte av skole fører dette ofte til flere måneder uten noe hjelp. KFF mener det bør stilles krav om at (fylkes-)kommunene skal fatte midlertidig vedtak om spesialundervisning ved skifte av skole slik U-dir har gitt retningslinjer om i sin veiledning. KFF mener at når nytt enkeltvedtaket fattes, bør det straks følge et tildelingsbrev/forhåndstilsagn fra (fylkes-)kommunen slik at viktige rammebetingelser for eleven og skolen kommer på plass så tidlig som mulig.

Vi vil også her henlede oppmerksomheten på at beregningen av tilskuddsgrunlaget for friskoler bruker timetallet til spesialundervisning som er rapportert per kommune, og det blir et fradrag i tilskuddsgrunlaget som er proporsjonalt med det totale timetallet. KFF mener at dette trekket blir for stort fordi snittkostnadene for hver time innvilget spesialundervisning er lavere enn for gjennomsnittet for hele skolevirksomheten. Dette skyldes blant annet at andelen assistentbistand er langt større innen spesialundervisning enn ellers. Vi mener derfor at beregningen av tilskuddsgrunlaget gir et for stort fradrag for spesialundervisning og at friskolene dermed får for lavt tilskudd.

3. Tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikter etter friskoleloven

KFF er positive til at FM også kan ha tilsyn med kommunens praksis på de områdene som er nevnt i notatet slik KD foreslår. I friskolenes kommunikasjon med (fylkes-)kommunene har det ofte vært et godt bidrag at FM gir råd om lovforståelse.

Noen av våre medlemmer opplever til tider og i visse situasjoner vansker i kommunikasjonen med (fylkes-)kommunene på flere av de områdene som omfattes av forslaget, og vi tror at med denne bestemmelsen kan uoverensstemmelser ryddes av veien langt raskere.

KFF mener at det i utgangspunktet er problematisk at hjemkommunen etter friskoleloven § 3-3 fatter vedtak om flytting av elev fra friskole til offentlig skole. I praksis medfører dette en form for habilitetsproblem hvor kommunen skal vedta selv å ta over en vanskelig elevsituasjon. Vi mener at henstillingsvedtak om flytting av elev fra friskole bør behandles av FM som også hører kommunen i saken.

Friskoler må ofte forholde seg til en rekke kommuner/fylkeskommuner. Dette gjelder både vertskommunen/-fylket hvor skolen ligger og hjemkommunene/-fylkene til elevene ved skolen. KFF legger til grunn at tilsynet føres av FM med kommuner og fylker i eget distrikt.

KD er ifølge notatet kjent med at fylkeskommune og kommune i noen tilfelle delegerer til friskoler å fatte enkeltvedtak. Det framgår ikke hva KD sikter til her. KFF vet at noen kommuner delegerer til friskoler å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi er ikke kjent med hvor mye dette er praktisert. Som sagt over, mener vi at det gir friskolene et forvaltningsansvar det ikke er grunnlag for, særlig problematisk siden det har økonomiske konsekvenser.

Realkompetansevurdering

KFF er kjent med at slik delegasjon i noen få tilfelle gjelder realkompetansevurderingen som fylkeskommunen er pålagt å gjøre for alle voksne elever (friskoleloven § 3-1 andre ledd). Her mener vi at det bør innføres en annen ordning, fordi nåværende ordning fører til at elever ikke får vurdering før langt ut i det skoleåret de ønsket å begynne på. Fylkeskommunale skoler tar inn elever før vurderingen er gjort, mens friskoler ikke har lov til det. Ofte er det en ansatt ved en fylkeskommunal skole som skal gjøre dette og det blir ikke påbegynt før etter endt sommerferie.

Mange av de elevene dette gjelder er 19-20 år. De har ikke hatt noen mulighet for å opparbeide annen kompetanse enn det de har fra vgo. Det er så å si ingen reell vurdering av kompetanse inne i bildet og vurderingen har derfor ingen økonomiske konsekvenser. KFF mener derfor det er en praktisk løsning at friskolene selv foretar denne realkompetansevurderingen. Med tilsyn fra FM bør det åpnes opp for at oppgaven med realkompetansevurdering kan legges til friskolene som normalordning. Det bør i det minste gjelde for søkere som fortsatt er under 25 år.

4. Lovbestemmelse av krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i friskolenes vedtekter.

KFF støtter forslaget om at alle friskoler skal ha en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i sine vedtekter. KFF oppfatter i likhet med KD at dette har liten praktisk betydning fordi lovverket allerede i dag setter krav til skolene som tilsier at de er ikke-kommersiell virksomhet. Flere av KFF sine medlemmer har slike bestemmelser i sine grunnregler allerede og vi regner med at de fleste vil kunne få dette på plass i forbindelse med årsmøter/generalforsamlinger som har fullmakt til vedtektsendringer.

KFF mener at faren for at det tas ut utbytte i dag er basert på eiers posisjon og ikke først og fremst skolen. Vi vil derfor som tidligere framholde at KD bør vurdere å foreslå krav om at eier av friskole også skal være ikke-kommersiell eller ideell virksomhet i likhet med skolen.

KD peker på at denne dobbeltbestemmelsen kan være opplysende for skolens styre. KFF er ikke kjent med om det er forhold som tilsier at styrene for våre medlemsskoler er lite opplyst om dette, men vi erfarer at det er en rekke eksterne kontakter, også offentlig myndigheter, som har problemer med å akseptere friskoler som ikke-kommersiell virksomhet. I denne sammenhengen kan det være nyttig med klargjøring i lovverket og grunnreglene. KFF mener

det ville vært tilstrekkelig om friskoleloven klargjorde at godkjente friskoler er ikke-kommersielle/ideelle og allmenntilgode virksomheter.

5. Innføring av hjemmel om meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse.

KFF støtter forslaget om hjemmel til forskriftsbestemmelser i friskoleloven §7-2 som kan sette krav til skolene om meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse. Vi oppfatter at dette handler om å lov- og forskriftsfeste dagens praksis. Dessuten oppfatter vi at fusjon og fisjon neppe kan skje uten søknad om driftsendring.

6. Innføring av hjemmel til å begrense andelen utenlandske elever ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kap 4.

1. Kvote er positivt

KFF er glad for at det skal bli mulig for kap. 4-skolene å kunne begrense andelen utenlandske elever. Mange skoler har ønsket dette, men U-dir sier at de ut fra gjeldende regelverk ikke har lov til å ha kvoter i inntaksreglementet. Enkelte skoler har derfor innført generelle krav i inntaksreglementet, f.eks. krav om et visst nivå på norskkunnskapene, men det er ingen god løsning siden det utelukker alle som kommer direkte fra utlandet og ingen som allerede er i Norge og har lært norsk. KFFs medlemsskoler ønsker muligheten til begrensning og mener at skolene selv bør få vurdere hvilken grense de vil ha, ut fra sin profil og sitt formål.

Det har de siste halvannet år versert tall i media om utlendinger i norske bibelskoler, det kan synes som det er disse som er utgangspunktet for spørsmål i Stortinget og lovarbeid. KFF tok i oktober 2015 initiativ til et møte med KD der bl.a. dette spørsmålet ble drøftet, og vi etterlyste da en mulighet for skolene til å innføre en kvote i sitt inntaksreglement. KFF vil derfor støtte innføring av hjemmel for å kunne begrense andelen utenlandske elever ved disse skolene. Siden arbeidet med forskriften der dette skal utmyntes starter parallelt med lovarbeidet, vil vi allerede nå få komme med våre synspunkter på innholdet i forskriften.

2. Skolene må bestemme kvoten

Vårt viktigste anliggende er at skolene må få bestemme grensen selv. At mange skoler som opplever økning i utenlandske søkere tar kontakt med KFF for å høre hvordan de kan begrense inntaket, viser at de har en ansvarlig holdning til dette. Av KFFs 20 medlemsskoler er det et fåtall som har en overvekt av utenlandske elever, disse er som regel knyttet til en menighet som har en stor kontaktflate med utlendinger både i Norge og i andre land. Det dreier seg om en svært liten skolegruppe i nasjonal sammenheng, og de utenlandske elevene utgjør en veldig liten andel i et nasjonalt perspektiv. De tallene som har versert i medier, skiller ikke mellom elever fra innenfor eller utenfor EØS eller elever som kommer fra utlandet eller allerede bor i Norge. KFF har spurt skolene, og det er ikke mer enn 10-15 % av utlendingene som søker fra utlandet.

3. Hvem er utlending?

KD legger til grunn at i denne sammenheng betyr "utlending" alle som ikke er norske statsborgere eller statsborgere i et EØS-land. Slike ikke-EØS-borgere som går på norske bibelskoler er en sammensatt gruppe. Noen søker fra utlandet og får opphold et år for å gå på

bibelskole – som på UDIs nettside er nevnt som en av mulighetene for å komme til Norge. Det store flertallet er allerede i Norge – mange som au pair, men også flere som studenter eller med arbeidstillatelse. Sammensetningen av ikke-EØS-elever varierer veldig mellom skolene, og den varierer over tid. Noen skoler har også en betydelig andel elever fra EØS-land.

4. Internasjonalisering

Utenlandske elever er positivt for elevene, for skolemiljøet og for samfunnet.

Internasjonalisering er et viktig tema i utdanningssektoren. Vi sakser fra nettsiden til Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU), som de siste ti årene har forvaltet ca 2,5 milliarder kroner:

"SIU støtter internasjonaliseringstiltak gjennom ei rekke program og ordninger som til saman dekkjer heile utdanningsløpet, frå barnehage til høgare utdanning."

Bibelskolene har forskjellig formål og profil. Flere skoler eller menighetene som står bak dem har kontakt med menigheter/kirker i land utenfor Europa, og flere av menighetene som står bak skolene er flerkulturelle. Disse kontaktene med mennesker fra utenfor Europa fører naturlig til søkere til bibelskolene.

Noen av disse elevene blir værende i Norge i kortere eller lengre tid. Enkelte søker seg inn på høyere utdanning, og noen av disse etablerer seg her med familie etter fullførte studier. Bibelskoleåret gir dem en innsikt i norsk språk og kultur som de vil ha nytte av i fortsettelsen, også i sin innsats i samfunnet. Majoriteten reiser imidlertid tilbake til hjemlandet før eller siden og tar med seg et internasjonalt perspektiv som verdsettes i all utdanning som et bidrag til forståelse og fred. Flere av elevene har ulik yrkesbakgrunn fra hjemlandet og tenker å reise hjem og bygge eget land etter oppholdet i Norge. Blant elevene finnes blant annet helsearbeidere og lærere.

Et flerkulturelt miljø ved en bibelskole er en vinn-vinn-situasjon, hvor de norske elevene får møte og bli kjent med mennesker fra andre kulturer, og de fremmedkulturelle blir kjent med nordmenn, den kristne kulturarven og norsk kultur generelt.

5. Annet

Dersom skolene skal ha mulighet til å utnytte forhold til land man har etablert kontakt med, vil det ved en begrensning i andelen utenlandske elever være nødvendig at skolen i sine inntaksregler kan prioritere søkere fra de landene man faktisk har kontakt med. Vi mener blant annet av hensyn til dette at det bør være individuelt hvilken kvote den enkelte skole skal ha, og at skolene må få bestemme dette selv ut fra sin egenart.

KFF er klar over at enkelte bruker inntak på bibelskole som et middel til å komme til Norge uten at de er motivert for et slikt år. KFF har tatt kontakt med UDI for å få på plass noen strukturer for å gi beskjed til UDI når disse elevene ikke møter til undervisning. Mange skoler ønsker å ha mulighet for intervju før opptak for å avdekke disse.

Det er usikkert hvor mange av elevene som søker fra utlandet som faktisk kommer, bl.a. fordi ikke alle får visum, og dette blir ofte avgjort i siste liten. Derfor bør skolene ha rom for å ta inn flere enn de ideelt ønsker, selv om det kan skje noen år at alle som har fått plass, kommer. Dersom KD likevel finner å ville innføre en felles grense, mener KFF at denne ikke bør være lavere enn 50 %. Før en slik grense ev. fastsettes, bør det undersøkes hva situasjonen på skolene faktisk er, hva de ønsker og hvorfor. En såpass inngripende bestemmelse i skolens inntaksreglement bør baseres på reelle tall og opplysninger innhentet fra den enkelte skole.

Alternativt kan en grense bli satt etter individuell søknad fra skolene, der det tas hensyn til skolens profil og formål.

Konklusjon

I høringsdokumentet framstår det som et problem at det ikke finnes "begrensninger i skolenes mulighet til å ta inn utenlandske statsborgere ...". Situasjonen er at mange av skolene har opplevd det som et problem at de ikke har lovhjemmel for å innføre en slik begrensning. KFF vil be om at skolene selv må kunne sette grensen ut fra sin egenart og sitt formål. **Dersom løsningen blir en annen, vil KFF komme tilbake med detaljerte forslag i høringen langs linjene vi har trukket opp her.** Vi regner med at det da vil bli overgangsordninger for skoler som ev. får et lavere kvoter enn antall elever de har nå.

7. Innføring av hjemmel til å fastsette maksimalt elevtall på eksisterende godkjenninger etter VOL kap. 4-godkjenninger.

Fire VOL kap. 4-skoler har ingen begrensning i antall elever i sin godkjenning. KD ønsker å gi en forskriftshjemmel for å kunne forskriftsfeste maksimalt elevtall ved den enkelte skole og ved den enkelte linje ved skolen.

KFF har ingen prinsipielle innvendinger mot at de fire skolene får fastsatt et maksimalt elevtall, slik de andre har. Det avgjørende for våre medlemmer er at fastsetting av elevtallet for den enkelte skole ikke er til hinder for framtidig drift og at det tas hensyn til eksisterende planer om utvidelser som skolene har lagt opp til innenfor gjeldende godkjenning. Vi mener at hver enkelt av skolene må gis mulighet til å få behandlet en søknad om maksimalt elevtall og at elevtallet ikke utelukkende fastsettes på grunnlag av historiske elevtall.

Vi vil imidlertid sterk argumentere mot det punktet som angår alle skolene, nemlig at det fastsettes maksimalt elevtall på hver linje innen hver skole. KD skriver at ved søknader skal behovet for tilbudet vurderes, dvs samfunnets behov, arbeidsmarkedets behov, etterspørselen og ev. ledig kapasitet ved tilsvarende skoler. "For å sikre en god behovsvurdering er det nødvendig å kunne fastsette elevtall både for den enkelte skole og de enkelte linjene ved skolene." KFF ser viktigheten av å vurdere behovet for hver enkelt linje, men mener at skolene selv har best forutsetning for å gjøre dette. De ser hvilke linjer som øker eller avtar i antall søkere, de har innsikt i kirkers og menigheters behov, de ser også hvilken profil på undervisningen som vil være mest nyttig for samfunnet. Skolene kan justere antall plasser – innen totalen – raskt. Skal det søkes til U-dir hver gang en skole ønsker å flytte f.eks. ti plasser fra én linje til en annen, blir det en utsettelse på ett eller to skoleår, år der skolen risikerer ledige plasser samtidig som søkere ikke får plass. En slik ordning fører bare til ekstra byråkrati uten praktisk og økonomisk betydning – alle bibelskolelinjer har samme tilskuddssats.

Dersom det likevel blir avgjort at det skal settes maksimaltall på hver linje, bør disse være rommelige slik at bare større forandringer krever søknad. Dersom en skole f.eks. har tre linjer og et totalelevtall på 100, kan linjene gjerne ha et tak på 50 hver.

8. Andre endringer i VOL kap. 4

KFF støtter forslaget om rettinger og oppdateringer i voksenopplæringsloven som foreslått her. KFF vil understreke den historiske bakgrunnen hvor de fleste av skolene godkjent etter voksenopplæringsloven kap. 4 tidligere var godkjent etter friskoleloven. Vi mener derfor av denne og andre grunner at det er riktig å videreføre parallellitet mellom friskoleloven og voksenopplæringsloven.

9. Øvrig

KFF har ikke synspunkter på forslag som berører folkehøyskoleloven eller andre forhold som er berørt i notatet.