

Høringsuttalelse fra Kristne Friskolers Forbund

Høring angående forslag til endringer i friskoleloven og forskrift til friskoleloven (endring av regler om realkompetansevurdering og internkontroll m.m.)

1. Regler om realkompetansevurdering

Departementets forslag til endringer i friskoleloven § 3-1 Inntak av elever

§ 3-1 første til sjettede ledd skal lyde:

Skolane skal ha heile landet som inntaksområde. Dei skal stå opne for alle som fyller vilkåra for inntak i offentlege skolar, jf. opplæringslova §§ 2-1 tredje ledd og 3-1 første ledd. Dette gjeld òg skolar i utlandet og internasjonale skolar i Noreg. Skolane kan reservere eit avgrensa tal på elevplassar til søkjarar som kjem etter hovudinntaket.

Ved inntak til vidaregåande skolar skal ungdom med rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 prioriterast føre vaksne søkjarar med rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 4A-3. ~~Skolar for funksjonshemma kan også ta inn vaksne søkjarar utan rett til vidaregåande opplæring.~~ Heimfylket skal vurdere realkompetansen til ein vaksen søkjar før han eller ho kan takast inn som elev ved ein vidaregåande skole. Norske vidaregåande skolar i utlandet kan ikkje ta inn vaksne.

Skolane skal ha eit inntaksreglement som viser prioriteringa av søkjarar, dersom søkinga er større enn kapasiteten til skolen. Reglementet skal innehalde reglar for prioritering ut frå saklege omsyn. Inntaksreglementet skal liggje innanfor den avgrensinga som følgjer av første og andre ledd. Skolen avgjer i samsvar med reglementet kven av søkjarane som skal takast inn.

Melding om inntak av elevar i grunnskolar skal sendast til heimkommunen til eleven. Melding om inntak til vidaregåande skolar skal sendast til heimfylket til eleven. Skolen skal melde frå til heimfylket om behovet for læreplass når eleven er teken inn på vidaregåande trinn 2.

Departementet kan gi forskrift om inntak ~~av ungdom og vaksne søkjarar med rett til vidaregåande opplæring, inntak av vaksne søkjarar utan rett til vidaregåande opplæring og om inntak av utanlandske søkjarar.~~ Slik forskrift kan blant annet gjere unntak frå krava i andre ledd.

Ved avgjerd etter desse reglane gjeld forvaltningslova. Avgjerd om inntak er enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2. Departementet er klageinstans.

~~Når det gjelde særskilde skolar for funksjonshemma, kan departementet gjere unntak frå reglane i andre ledd.~~

(Forslag til forskriftsendringer angående realkompetansevurdering vil, om den foreslåtte lovendringen blir vedtatt av Stortinget, bli sendt på ordinær høring.)

1.1 Uttalelse fra KFF ang. forslag til endringer i friskoleloven § 3-1 Inntak av elever

Vi er positive til at friskoler gis mulighet til unntak fra reglene om realkompetansevurdering ved inntak av voksne elever.

I sitt forslag til lovendring foreslår departementet å ta alle beskrivelser av unntaksrett ut av loven og i stedet kun lovfeste en hjemmel til å kunne gi forskriftsbestemmelser om f.eks rett til unntak fra bestemmelser i lovteksten. Dette kaller departementet «strukturelle endringer» og mener «disse innebærer ingen realitetsendring».

Her er vi uenige. Vi mener det er en vesentlig endring å flytte en unntaksrett fra en lov til en forskrift. En lovendring krever stortingsflertall, mens forskrifter kan endres av departementet.

KFF mener at den rett til unntak som i dagens lov er gitt til skoler godkjent for særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede, er så viktig at man i enkelte tilfeller faktisk kan si at det handler om skolenes eksistensgrunnlag. Derfor mener vi unntaksretten fortsatt bør stå i loven og ikke bare i en forskrift.

Departementet foreslår å ta følgende setninger ut av friskoleloven § 3-1:

Skolar for funksjonshemma kan også ta inn vaksne søkjarar utan rett til vidaregåande opplæring. (Jf. § 3-1 andre ledd).

Når det gjeld særskilde skolar for funksjonshemma, kan departementet gjere unntak frå reglane i andre ledd. (Jf. § 3-1 syvende ledd).

Fem av våre medlemsskoler som er godkjent for særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede, tar hvert år inn mange voksne elever uten rett til opplæring. For to av skolene, som driver i samarbeid med institusjoner for rusrehabilitering, er voksne uten rett til opplæring en viktig målgruppe. Østerbo videregående skole har dessuten godkjent unntak fra andre ledd i § 3-1. Skolen har fått godkjent at søkere med ungdomsrett og søkere med voksenrett skal likestilles ved inntak.

For denne gruppen av skoler er retten til å kunne ta inn voksne elever uten rett til opplæring, svært viktig og helt sentral for skolenes eksistens. Vi mener det skaper unødig usikkerhet om disse skolenes eksistensberettigelse å ta dagens særbestemmelser for skoler godkjent for særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede ut av § 3-1 og flytte disse særbestemmelsene til en forskrift.

Når det gjelder spørsmålet om realkompetansevurdering, er vi glade for at KD nå vil «åpne for å gjøre unntak fra kravet om realkompetansevurdering for inntak til friskoler». Den foreslåtte lovendringen inneholder imidlertid ikke noen unntaksbestemmelse, kun en hjemmel for at unntaksbestemmelser kan fastsettes i forskrift.

Vi er enige i at dagens regelverk angående inntak av voksne i friskoler må endres. Vi synes imidlertid ikke departementets forslag til endring er godt.

Departementet foreslår å beholde følgende setning i friskoleloven § 3-1 andre ledd: «Heimfylket skal vurdere realkompetansen til ein vaksen søkjar før han eller ho kan takast inn som elev ved ein vidaregåande skole.» Vi mener det er ulogisk å lovfeste et påbud om realkompetansevurdering når en forskrift er tenkt å gi et generelt fritak fra lovkravet. Det er langt mer hensiktsmessig å fjerne lovkravet.

Vi foreslår derfor at § 3-1 andre ledd beholdes som i dag med unntak av at setningen om realkompetanse tas ut:

Ved inntak til vidaregåande skolar skal ungdom med rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 prioriterast føre vaksne søkjarar med rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 4A-3. Skolar for funksjonshemma kan også ta inn vaksne søkjarar utan rett til vidaregåande opplæring. ~~Heimfylket skal vurdere realkompetansen til ein vaksen søkjar før han eller ho kan takast inn som elev ved ein vidaregåande skole.~~ Norske vidaregåande skolar i utlandet kan ikkje ta inn vaksne.

Det er uklart hvilke unntaksbestemmelser departementet ser for seg i en revidert forskrift, men vi forstår det likevel slik at voksne søkere skal gis mulighet til å få realkompetansen sin vurdert, og at

dersom realkompetansevurderingen angir at den voksne søkeren har uformell eller ikke-formell kompetanse tilsvarende et helt fag i et utdanningsprogram eller programområde, så skal faget telles med i vurderingen av søkerens kompetanse ved inntak. Dette støtter vi, og vi ser behovet for å ha en hjemmel i loven som gjør det mulig å lage forskriftsbestemmelser om inntak.

Vi foreslår derfor at femte ledd, der hjemmelen til å fastsette forskrift er gitt, får følgende ordlyd:

Departementet kan gi forskrift om inntak av ungdom og voksne søkjarar med rett til vidaregåande opplæring, inntak av voksne søkjarar utan rett til vidaregåande opplæring og om inntak av utanlandske søkjarar. Slik forskrift kan blant anna gi voksne søkjarar rett til å få ei realkompetansevurdering fastsatt av fylkeskommunen lagt til grunn ved inntak.

Vi foreslår at syvende ledd beholdes som i dag.

Oppsummert er vårt forslag at ny § 3-1 får følgende ordlyd (gul farge markerer endring i forhold til departementets forslag):

§ 3-1. Inntak av elevar

Skolane skal ha heile landet som inntaksområde. Dei skal stå opne for alle som fyller vilkåra for inntak i offentlege skolar, jf. opplæringslova §§ 2-1 tredje ledd og 3-1 første ledd. Dette gjeld òg skolar i utlandet og internasjonale skolar i Noreg. Skolane kan reservere eit avgrensa tal på elevplassar til søkjarar som kjem etter hovudinntaket.

Ved inntak til vidaregåande skolar skal ungdom med rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 3-1 prioriterast føre voksne søkjarar med rett til vidaregåande opplæring etter opplæringslova § 4A-3. Skolar for funksjonshemma kan også ta inn voksne søkjarar utan rett til vidaregåande opplæring. Heimfylket skal vurdere realkompetansen til ein vaksen søkjar før han eller ho kan takast inn som elev ved ein vidaregåande skole. Norske vidaregåande skolar i utlandet kan ikkje ta inn voksne.

Skolane skal ha eit inntaksreglement som viser prioriteringa av søkjarar, dersom søkinga er større enn kapasiteten til skolen. Reglementet skal innehalde reglar for prioritering ut frå saklege omsyn. Inntaksreglementet skal liggje innanfor den avgrensinga som følgjer av første og andre ledd. Skolen avgjer i samsvar med reglementet kven av søkjarane som skal takast inn.

Melding om inntak av elevar i grunnskolar skal sendast til heimkommunen til eleven. Melding om inntak til vidaregåande skolar skal sendast til heimfylket til eleven. Skolen skal melde frå til heimfylket om behovet for læreplass når eleven er teken inn på vidaregåande trinn 2.

Departementet kan gi forskrift om inntak av ungdom og voksne søkjarar med rett til vidaregåande opplæring, inntak av voksne søkjarar utan rett til vidaregåande opplæring og om inntak av utanlandske søkjarar. Slik forskrift kan blant anna gi voksne søkjarar rett til å få ei realkompetansevurdering fastsatt av fylkeskommunen lagt til grunn ved inntak.

Ved avgjerd etter desse reglane gjeld forvaltningslova. Avgjerd om inntak er enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2. Departementet er klageinstans.

Når det gjeld særskilde skolar for funksjonshemma, kan departementet gjere unntak frå reglane i andre ledd.

1.2 Uttalelse fra KFF ang. endringer i forskrift til friskoleloven

Det sies i høringsnotatet at forslag til forskriftsendringer angående realkompetansevurdering vil bli sendt på ordinær høring dersom en lovendring blir vedtatt av Stortinget. Vi vil naturligvis gi vår høringsuttalelse når den tid kommer, men vi vil allerede nå spille inn noen momenter som vi mener

departementet, og Udir på vegne av departementet, bør ha med i sine vurderinger når forskriften skal utformes:

- Realkompetansevurdering er i dag kun omtalt i forskrift til opplæringsloven (§§ 4-13, 6-46 og 6-47). I voksenopplæring i regi av kommuner eller fylkeskommuner, kan den voksne få fritak fra deler av fag. Dette er omtalt i den nevnte forskriften, f.eks § 6-46 andre ledd: «Den voksne kan få godkjent heile eller delar av fag eller opplæringsår.» Et slikt fritak fra deler av fag er ikke mulig i friskoler. Vi oppfordrer derfor departementet til å utforme forskrift om realkompetansevurdering i friskoler på en slik måte at det som gjelder, - og ikke gjelder, i friskoler, kommer tydelig fram. Saksbehandlere i fylkeskommunen har i mange tilfeller avgitt realkompetansevurderinger som ikke er relevante for inntak til friskoler nettopp fordi de ikke har sett at fritak for deler av fag ikke er tillatt i friskoler.
- Departementet har i Oppdragsbrev 2019-013 av 05.06.2019 gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utarbeide høringsforslag om endringer i forskriften til friskoleloven om unntak fra kravet om realkompetansevurdering som inntaksvilkår for voksne søkere til friskoler. Som føring for hvordan oppdraget skal utføres, oppgir departementet at premisset i forarbeidene til loven om at en søker ikke skal tas inn på fag vedkommende har fra før, ligger fast. Forskriften bør da klargjøre hva formuleringen «fag vedkommende har fra før» betyr. Å «ha» et fag, må bety at faget er fullført og bestått. Dette skiller seg fra spørsmålet om eleven har rett til opplæring. Denne retten mister nemlig eleven når han eller hun har fått opplæring i faget (med gjeldende definisjon av hvor stor andel av et helt års opplæring som medfører at man skal anse at opplæring er gitt).
- En endring i forskrift til friskoleloven bør klargjøre hvem som er søkere uten rett til opplæring. Den vanlige definisjonen har vært at en person som kan tas inn som «søker uten rett til opplæring», er en person som har brukt opp retten sin til opplæring. Årsaken til at man har brukt opp retten sin til opplæring, er naturligvis at man har mottatt opplæring. Det å ha mottatt opplæring, kan derfor ikke være en begrunnelse for at elev uten rett til opplæring ikke kan tas inn, unntatt når søkeren har fullført og bestått det faget det søkes om inntak til, jf. forskrift til friskoleloven § 3-16a. Dette bør forskriften klargjøre. Hvis dette ikke er klargjort, risikerer vi at søkere uten rett til opplæring nektes inntak fordi de har mottatt opplæring. At de har mottatt opplæring uten å oppnå fullført og bestått, skal selvsagt påvirke retten til opplæring, men det er selvmotsigende at det skal hindre søkere fra å bli tatt inn på en skole som etter lov og forskrift kan ta inn nettopp den gruppen av elever som har mistet retten til opplæring.
- Forskriftsendringen bør også klargjøre at en realkompetansevurdering kan omfatte en vurdering av fag der den voksne søkeren allerede har en karakter. I slike tilfeller kan en realkompetansevurdering konkludere med at den voksne ikke har kompetanse i et fag der vedkommende rent faktisk har bestått karakter fra tidligere opplæring. I slike tilfeller skal, dersom søkeren ønsker at realkompetansevurderingen skal telle ved inntak, realkompetansevurderingen erstatte karakteren i faget.

Det siste kulepunktet vil vi belyse nærmere. Skoler godkjent for særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede har mange voksne søkere som har vært innom videregående opplæring som ungdom. I denne perioden av livet har kanskje disse personene slitt med rusproblemer, manglende motivasjon, psykiske vansker eller annet. Når de som voksne, søker friskolen med f-godkjenning, er de kommet i en ny fase i livet hvor de går inn i opplærings situasjonen med bedre motivasjon og bedre livssituasjon, tross de vanskeligheter de fortsatt har. Det de imidlertid oppdager, er at fag som de med et nødsrik fikk godkjent som fullført og bestått i ungdomstiden, blir hengende med. De kan reelt sett ha ingen kompetanse i faget, og både eleven og samfunnet som skal ta imot den uteksaminerte eleven, vil derfor være mest tjent med at eleven tar slike fag på nytt.

Vi har registrert at Udir kanskje har samme syn som oss i dette spørsmålet. I alle fall sier de i sitt høringssvar datert 15.01.2015 i forbindelse med forslag til endringer i privatskoleloven (ny friskolelov), side 18: «Det skal ikke være anledning til å ta opp igjen fag som eleven tidligere har bestått. Dette betyr at i praksis vil mange av de voksne elevene måtte tas inn som deltids elever, med mindre realkompetansevurderingen viser at de ikke har noen kompetanse som kan tillegges vekt. Også dette er skolens ansvar. De skal bare tilby en plass som innfrir søkerens behov.»

Vi er sikre på at å gi denne gruppen av voksne søkere en ny sjanse, vil være en god investering for staten siden den økte opplæringen øker elevens sjanse for å lykkes på arbeidsmarkedet. Å få drop-out elever ut i arbeidslivet med fagkompetanse er et mål med bred politisk oppslutning. Kanskje er dette mulig innenfor dagens regelverk, jf. sitatet fra Udirs høringsuttalelse gjengitt ovenfor. Men en enkel forskriftsbestemmelse vil kunne ta bort all usikkerhet og sikre at en realkompetansevurdering som viser at søker ikke har noen kompetanse i et fag, «nuller ut» en tidligere bestått karakter i faget.

2. Regler om internkontroll

Departementets forslag til endringer i friskoleloven § 5-2

§ 5-2 andre ledd bokstav i skal lyde:

Styret skal sørge for å ha rett og nødvendig kompetanse i verksemda. Styret skal sørge for at undervisningspersonale, skoleleiarar og personale med særoppgåver ved skolen gis høve til nødvendig kompetanseutvikling, med sikte på å fornye og utvide den faglege og pedagogiske kunnskapen og å halde seg orienterte om og vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet.

§ 5-2 tredje ledd skal lyde:

I andre saker enn dei som følgjer av andre ledd, kan styret med 2/3 fleirtal delegere avgjerdsretten.

Ny § 5-2 a Krav til internkontroll skal lyde:

Styret skal ha internkontroll for å sikre at krava i friskolelova og forskriftene til lova blir følgde.

Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa skolen sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal styret

- a) utarbeide ei beskriving av skolen sine hovudoppgåver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutinar og prosedyrar
- c) avdekkje og følgje opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den forma og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og andre tiltak for internkontroll

Ny § 5-2 b Plikt for styret til å arbeide med kvalitetsutvikling skal lyde:

Styret skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 7-2 tredje ledd. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i skolen knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø.

Styret skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i den læreplanen skolen har fått godkjend etter friskolelova § 2-3. Elevane skal involverast i denne vurderinga.

Forslag til endringer i forskrift til friskoleloven

I forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova foreslår departementet disse endringene:

§ 2-1 oppheves

§ 3-37 overskriften og første ledd skal lyde:

§ 3-37 System for føring av karakterar og fråvær

Kvar skole skal ha eit system for føring av karakterar, eller anna godkjend vurdering og fråvær.

2.1 Uttalelse fra KFF ang. forslag til endringer i friskoleloven § 5-2

Endring i § 5-2 andre ledd bokstav i)

KFF støtter at § 5-2 bokstav i) endres slik departementet foreslår. I dagens lovtekst heter det at styret skal ha et system som gir ansatte anledning til kompetanseutvikling. Det foreslås at lovkravet skal være at styret skal sørge for at ansatte gis anledning til kompetanseutvikling. Vi er enige i at endringen klargjør styrets ansvar.

Endring i § 5-2 tredje ledd

Den tekniske endringen som må gjøres i referansen når et ledd tas ut, er naturligvis udiskutabel. Men vi tenker at dette er en anledning til å se nærmere på det som faktisk står i gjeldende lovbestemmelse: «I andre saker enn dei som følger av andre («og tredje» i gjeldende § 5-2) ledd, kan styret med 2/3 fleirtal delegere avgjerdsretten.»

Vi har en fornemmelse av at denne bestemmelsen står i konflikt med hva departementet rent faktisk mener. Når loven sier at andre saker kan delegeres, så må vel det bety at også i saker som en forskrift foreskriver at styret skal avgjøre, kan myndigheten til å avgjøre delegeres fra styret til f.eks daglig leder. Lovbestemmelser står jo som kjent over forskriftsbestemmelser.

Vi er usikre på om departementet faktisk mener at myndigheten til å ta avgjørelse faktisk kan delegeres fra styret til daglig leder i f.eks følgende saker:

- «Styret skal sjå til at all handel med eigarane eller deira nærstående er gjort på marknadsmessige vilkår», jf. økonomiforskrift til friskoleloven § 6-2 første ledd.
- «Styret er ansvarleg for at skolen har tilstrekkeleg dokumentasjon for at friskolelova, forskrifter heimla i lova og føresetnadene for godkjenninga er følgde», jf. økonomiforskrift til friskoleloven § 8-6 første ledd.
- «Styret fastset fag- og timefordeling for det enkelte skoleåret der omdisponeringa av timer mellom fag kjem fram», jf. forskrift til friskoleloven § 2A-1 andre ledd.
- «Styret ved skolen avgjer om søknaden frå ein fulltidselev om å bli deltidselev skal innvilgast», jf. forskrift til friskoleloven § 11-8.
- «Søkjjarar som ikkje oppfyller vilkåra for inntak til Vg2 eller Vg3 etter § 11-11 første ledd, fordi han eller ho ikkje har bestått eit eller fleire fag, kan likevel takast inn som fulltidselev til neste nivå dersom styret ved skolen etter ei heilskapleg vurdering finn at det er forsvarleg», jf. forskrift til friskoleloven § 11-12.

- «Søkjarar som ikkje fyller vilkåra i § 11-11 eller § 11-12 for å bli teken inn som fulltidselev, kan i særskilde tilfelle takast inn som deltidselev. Styret ved skolen fastset korleis inntaket skjer», jf. forskrift til friskoleloven § 11-13 første ledd.

Vi ser det som en fordel om lov og forskrift var slik utformet at det er liten risiko for at brukerne av regelverket, deriblant friskolene, tolker regelverket feil. På grunn av lovbestemmelsen i § 5-2 som sier at «i andre saker kan styret med 2/3 fleirtal delegere», oppstår det en risiko for å feiltolke enkelte bestemmelser i forskriftene.

Det er mulig tolkningsnøkkelen her er at styret kan delegere alt unntatt når forskriften sier at «styret har ansvar», «styret vedtar», «styret avgjør» eller «styret fastsetter». Men hva med begrepet «sjå til»? Er det likt med «styret har ansvar»? Vi tviler nemlig på at departementets intensjon har vært at følgende skal kunne delegeres til daglig leder: «Styret skal sjå til at all handel med eigarane eller deira nærstående er gjord på marknadsmessige vilkår», jf. økonomiforskrift til friskoleloven § 6-2 første ledd.

Vi oppfordrer departementet til å klargjøre bedre hva styret kan delegere og hva styret ikke kan delegere.

Ny § 5-2 a Krav til internkontroll

KFF støtter forslaget om å dele i to det som i dagens § 5-2 omtales som ett forsvarlig system. Delingen med bruk av to nye begreper, internkontroll og kvalitetsutvikling, får fram på en bedre måte hva som faktisk skal gjøres. Begrepet internkontroll er sakssvarende i forhold til lovkravet som beskrives i ny § 5-2 a.

Vi er også positive til at § 5-2 a nå ser spørsmålet om kontroll av egen virksomhet (tidligere «forsvarlig system») i sammenheng med «skolen sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold». Dette tror vi vil være et godt grep for å bidra til at små skoler ikke bruker uforholdsmessig mye ressurser på å kontrollere forhold som en risikovurdering angir som mindre viktig å bruke ressurser på. Vi håper tilsynsmyndighet her finner en god måte å ta hensyn til skolens vurderinger, inkludert risikovurdering, slik at tilsynsmyndighet rent faktisk tar hensyn til at en liten skole ikke kan legge like mye arbeidstid i internkontrollarbeidet som en stor skole.

Vi registrerer også med tilfredshet at departementet i sine merknader til endringsforslaget presiserer at «det er ikke meningen at styret selv skal utføre alle aktivitetene i internkontrollen». Styret må «delegere oppgaver og utførelsen av det nærmere internkontrollarbeidet nedover i skolen», sies det. Dette er vi enige i.

Men hvis delegering både er mulig og ønskelig, hvorfor da bruke formuleringen «styret skal» i stedet for «skolen skal» som innledning til beskrivelsen av de aktivitetene som skal utføres? Det er jo ingen tvil om at «styret har den øvste leiinga av skolen og skal sjå til at skolen blir driven i samsvar med gjeldande lover og forskrifter», jf. § 5-2 første ledd.

Vi ser behovet for å angi i ny § 5-2 at det er styret som pålegges å ha internkontroll. Det «å ha noe» kan vel neppe delegeres. At det er styret som har eierskapet til internkontrollsystemet, samsvarer også med ny kommunelov § 25-1 der det heter at «kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.»

Men når det kommer til utførelsen av aktivitetene, skiller foreslått tekst i friskoleloven seg fra vedtatt lovtekst i kommuneloven. I ny kommunelov § 25-1 første ledd heter det at «kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen». Og videre i tredje ledd: «Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren ». Kommuneloven tillegger altså kommunedirektøren oppgaven å utføre i kommunen det som på likelydende vis i kommunelov og friskolelov er angitt i bokstavgangene a) til e).

Reglene om internkontroll i friskoler innføres fordi tilsvarende regler innføres i kommunesektoren inkludert offentlig grunn- og videregående opplæring. Denne parallellen mellom kommunelovens og friskolelovens bestemmelser om internkontroll burde tilsa at et nivå tilsvarende kommunedirektøren burde angis som den som skal utføre bokstavnene a) til e). Departementet har her valgt «styret», noe vi stiller oss spørrende til når det i kommuneloven er kommunedirektøren som tillegges ansvar for å få dette gjort.

Vi mener friskoleloven i de fleste tilfeller bør bruke begrepet «skolen» som subjekt når loven gir pålegg. Det vil da alltid være klart at det er styret som har det overordnede ansvaret, men styret kan delegerer i alle saker unntatt de saker som er listet opp i § 5-2 andre ledd.

Dette tilsier at innledningen til arbeidsoppgavene angitt i bokstavnene a) til e) bør lyde:

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal skolen

a) ...

b)

(osv.)

Siden forslaget til ny § 5-2 a i friskoleloven bygger på allerede vedtatt ny kommunelov § 25-1, er det kanskje rimelig å forvente at ordlyden i bokstavnene a) til e) forblir som foreslått av departementet. Vi mener imidlertid at det faktisk at friskoler er private rettssubjekt, tilsier at bestemmelsene om internkontroll bør tilpasses private virksomheters behov og ikke behovene i kommunal og fylkeskommunal forvaltning.

Bokstavnene a) til c) minner om inndelingen i et typisk internkontrollsystem. Datatilsynet beskriver i sin veiledning et internkontrollsystem som bestående av tre hovedelementer:

- Styrende elementer, som i hovedsak retter seg mot ledelsen.
- Gjennomførende elementer, som i hovedsak retter seg mot ansatte. Her finner man beskrivelse av rutiner som er tilpasset den enkeltes arbeidssituasjon.
- Kontrollerende elementer, som bidrar til å fange opp avvik fra systemet og til at det gjennomføres periodiske gjennomganger.

Styrende dokumentasjon bør ifølge Datatilsynet bl.a inneholde policy og mål, identifiserte krav og plikter, intern organisering, ansvar og myndighet. Styrende dokumentasjon er overordnet i sin form og er spesielt ledelsesorientert.

I departementets merknad knyttet til tredje ledd i forslaget til ny § 5-2 a bokstav a) gis det en beskrivelse som ligner Datatilsynets beskrivelse av styrende dokumentasjon, men ett element mangler: Identifisering av krav og plikter som er relevante for virksomheten.

I kommunesektoren vil antagelig krav og plikter være knyttet til det som kan kalles det offentlige hovedoppgaver og mål. I en privat virksomhet vil identifisering av krav og plikter gitt i lover og forskrifter være svært viktig for at ledelsen skal kunne styre virksomheten uten å gå på et skjær, for å bruke et bilde. Vi tror derfor det vil være en fordel om bokstav a) gis en tekst som klarere viser at punkt a) omhandler ledelsens styring av skolevirksomheten.

Vi forslår følgende ordlyd i bokstav a):

(Ved internkontroll etter denne paragrafen skal skolen)

a) samle dokumentasjon som syner mål for verksemda, rammer for verksemda gitt i lover og forskrifter og intern organisering med delegering av myndighet.

I et internkontrollsystem vil del 2, altså tilsvarende bokstav b) i forslag til ny § 5-2 a, som sagt rette seg mot de ansatte. I departementets forslag, som er identisk med bokstav b) i ny kommunelov § 25-1, omtales rutiner og prosedyrer uten å si noe om at dette er rutiner og prosedyrer som de ansatte skal følge. Antagelig er det innlysende når det i kommuneloven er presisert at «ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren» gjøre slik og slik.

I departementets forslag til ny § 5-2 heter det imidlertid at «ved internkontroll etter denne paragrafen skal styret» gjøre slik og slik. Er det da rutiner og prosedyrer for styret som omtales i bokstav b)? Det er det nok neppe.

Vi foreslår følgende ordlyd i bokstav b):

*(Ved internkontroll etter denne paragrafen skal skolen)
b) ha nødvendige rutinar og prosedyrar for arbeidet i verksemda*

Bokstav c) og d) i departementets forslag fungerer greit i en friskolesammenheng. Men når det gjelder bokstav e), mener vi teksten blir uklar når settingen er friskole og ikke en kommune. I ny kommunelov § 25-1 heter det at «ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommune- direktøren evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll». I denne sammenhengens anses det altså som unødvendig at kommunestyret/fylkeskommunestyret involverer seg i evalueringen av internkontrollen.

I en friskole er dette annerledes. Vi tenker det er viktig at styret ved en friskole involverer seg i en evaluering av internkontrollen. Når det i teksten henvises til prosedyrer, kommer man fort i den situasjonen at evalueringen blir en del av det som er delegert til administrasjonen siden det er administrasjonen som ofte får delegert myndighet til å utarbeide rutiner/prosedyrer.

Vi foreslår derfor at bokstav e) gis følgende ordlyd:

*(Ved internkontroll etter denne paragrafen skal skolen)
e) evaluere og ved behov forbedre arbeidet med internkontroll*

Denne åpne formuleringen legger til rette for at styret involveres i evalueringsarbeidet, men det anser vi ikke som tilstrekkelig. Lovparagrafen må sikre at styret blir involvert. Vi ser det som en svakhet ved hele lovforslaget at det ikke presiseres hvordan styret gjennom rapportering fra skolens daglige ledelse kan bli involvert i internkontrollarbeidet.

Kommunedirektøren skal etter ny kommunelov § 25-2 «rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året». I forslaget til endring av § 5-2 omtales ikke rapportering til styret i det hele tatt. Vi antar at tenkningen her er at når dette er styrets internkontroll, vil rapportering være en uaktuell problemstilling.

Her er vi uenige. Som departementet påpeker i sin merknad til forslaget om ny § 5-2 a første ledd, vil det i praksis være administrasjonen ved skolen som i vesentlig grad gjennomfører internkontrollen. Rapportering bør derfor omtales i lovteksten.

Vår erfaring er at tilsynsmyndighet i dag stiller store krav til at styret har svært god kunnskap om den daglige driften i skolen. Vi er kjent med at f.eks i 9A-saker mener tilsynsmyndighet at rapportering til styret én gang pr år er for lite. Vurderingen av hva som er god nok rapportering, bygger her utelukkende på skjønn. Verken friskoleloven § 5-2 om forsvarlig system eller opplæringsloven kap. 9A angir noe som tilsier at rapportering én gang pr år til skolens styre er for lite.

For at friskolen skal vite hva som forventes uten å måtte være avhengig av å bli informert om tilsynsmyndighets skjønn f.eks under et tilsyn, mener vi at det er viktig at det angis noe i ny § 5-2 a angående rapportering til styret, tilsvarende den nevnte bestemmelsen om rapportering i kommuneloven. Vi foreslår at følgende setning tas inn:

Dagleg leiar skal minst ein gong i året rapportere til styret vedrørande skolen sitt arbeid med internkontroll og tilsyn med skolen etter § 7-2 i denne lova.

Vi foreslår derfor at hele § 5-2 a skal ha følgende ordlyd (gul farge markerer endring):

§ 5-2 a Krav til internkontroll

Styret skal ha internkontroll for å sikre at krava i friskolelova og forskriftene til lova blir følgde.

Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa skolen sin storleik, eigenart, aktivitetar og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal skolen

- a) samle dokumentasjon som syner mål for verksemda, rammer for verksemda gitt i lover og forskrifter og intern organisering med delegering av myndighet.*
- b) ha nødvendige rutinar og prosedyrar for arbeidet i verksemda*
- c) avdekkje og følgje opp avvik og risiko for avvik*
- d) dokumentere internkontrollen i den forma og det omfanget som er nødvendig*
- e) evaluere og ved behov forbetre arbeidet med internkontroll*

Dagleg leiar skal minst ein gong i året rapportere til styret vedrørande skolen sitt arbeid med internkontroll og tilsyn med skolen etter § 7-2 i denne lova.

Ny § 5-2 b Plikt for styret til å arbeide med kvalitetsutvikling

Vi vil her innledningsvis få bemerke at det må gjøres en endring i § 5-2 andre ledd bokstav k). Dette er ikke tatt med i departementets forslag til endringer i nåværende § 5-2. Bokstav k) har i dag følgende ordlyd: « - drøfte den årlege rapporten om tilstanden i skolen som er utarbeidd etter tredje ledd».

Bestemmelsen om årlig rapport om tilstanden i skolen flyttes fra § 5-2 tredje ledd til ny § 5-2 b første ledd. Henvisningen i § 5-2 bokstav k) må derfor endres.

Vi deler som sagt departementets syn på at det er fornuftig å skille arbeidet med kvalitetsutvikling basert på elevresultater og brukerundersøkelser fra arbeidet med kontroll av i hvilken grad lover og regler følges. Men også i § 5-2 b mener vi det vil være hensiktsmessig at ikke «styret» gjøres til subjekt for alle lovkravene. Styrets overordnede ansvar er uansett krystallklart.

Vi er enige i at det er styret som «skal ha» et forsvarlig system, jf. foreslått ny § 5-2 b første ledd. Men vi er ikke like enige i at det er styret som «skal jamleg vurdere», jf. ny § 5-2 b andre ledd.

Første ledd i ny § 5-2 b er en direkte videreføring av krav gitt i dagens § 5-2 tredje ledd. Beskrivelsen av innholdet i den årlige rapporten om tilstanden i skolen gir god mening i dagens lovparagraf. I dag er nemlig ikke den virksomhetsbaserte vurderingen omtalt i lovteksten, kun i forskriften. Det er derfor i dag naturlig å tenke at vurderinger knyttet til «læringsresultat» og «læringsmiljø» også omfatter vurderinger som framkommer i det lokale skolevurderingsarbeidet omtalt i forskriftens § 2-1 og ikke bare vurderinger av resultatene i de nasjonale vurderingene.

Når den skolebaserte (virksomhetsbaserte) vurderingen er lagt inn i det påfølgende leddet etter at innholdet i den årlige rapporten om tilstanden i skolen er beskrevet, er det lett å forstå det slik at dette lokale skolevurderingsarbeidet ikke skal innarbeides i den årlige tilstandsrapporten. Det mener vi er uheldig. De lokale vurderingene er svært viktige, og det er av stor betydning at styret får rapport fra disse vurderingene i den samme rapporten som vurderer resultatene fra de nasjonale vurderingene (elevresultater i nasjonale prøver, elevundersøkelsen etc).

Vi foreslår derfor at § 5-2 b får en endring slik at det klargjøres at den skolebaserte vurderingen naturlig hører hjemme i den årlige rapporten om tilstanden i skolen. Vi kommer tilbake til et konkret forslag til tekst nedenfor.

Andre ledd i ny § 5-2 b er i realiteten dagens § 2-1 i forskrift til friskoleloven, men teksten er noe endret i flytteprosessen fra forskrift til lov. Dagens forskrift til friskoleloven § 2-1 har følgende ordlyd:

Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i den læreplanen skolen har fått

godkjend etter friskolelova § 2-3. Skolen sitt styre har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført etter føresetnadene.

Vi ser positivt på at bestemmelsen nå på samme måte som i bestemmelsen for offentlig skole, fastsetter at elevene skal involveres. I merknaden til foreslått endring i § 5-2 b sies det også at man heretter i friskoler skal bruke samme begrep som i offentlig skole, nemlig «skolebasert vurdering», og også dette ser vi positivt på. Men begrepet «skolebasert vurdering» er ikke brukt i selve lovteksten. I dagens forskrifter (§ 2-1 i både forskrift til opplæringsloven og forskrift til friskoleloven) er det i paragrafens overskrift at begrepet «skolebasert» eller «virksomhetsbasert» vurdering brukes, mens den nye lovparagrafen har en helt annen overskrift.

Vi er kjent med at det pågår en endring av opplæringsloven som en del av arbeidet med å tilpasse særlover til de vedtatte endringene av kommuneloven. Vi ser at endringene som foreslås i friskoleloven med ny § 5-2 b, har en helt klar parallell i forslag til endring i opplæringsloven med ny § 13-3 e.

Vi er imidlertid uenige i den foreslåtte endringen fra forskriftenes tekster til teksten i ny lovparagraf. Vi mener dagens forskrifter har en god klargjøring av ansvar mellom skole og skoleeier. I forskrift til friskoleloven § 2-1 heter det at «skolen skal jamleg vurdere» og «skolen sitt styre har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført». Tilsvarende heter det i forskrift til opplæringsloven § 2-1 at «skolen skal jamleg vurdere» og «skoleeigaren har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført».

Vi foreslår at formuleringene fra dagens forskrifter (§ 2-1 i både forskrift til friskoleloven og forskrift til opplæringsloven satt sammen) brukes i ny § 5-2 b andre ledd, og da med en tilføyelse som tar i bruk begrepet «skolebasert vurdering». Når vi tar denne teksten inn i ny § 5-2 b sammen med en endring som tydeliggjør at tilstandsrapporten også skal omfatte den skolebaserte vurderingen, får vi en paragraf med denne ordlyden (gul farge markerer endring):

§ 5-2 b Plikt for styret til å arbeide med kvalitetsutvikling

Styret skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 7-2 tredje ledd. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i skolen knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø.

Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i den læreplanen skolen har fått godkjend etter friskolelova § 2-3. Elevane skal involverast i denne vurderinga. Skolen sitt styre har ansvar for å sjå til at ei slik skolebasert vurdering blir gjennomført etter føresetnadene og mottar rapport frå desse vurderingene i samband med den årlege rapporten om tilstanden i skolen.

2.2 Uttalelse fra KFF ang. endringer i forskrift til friskoleloven

Dette handler om tekniske endringer som følge av endringene i friskoleloven § 5-2 med to nye paragrafer (§ 5-2 a og § 5-2 b).

Vi gjør oppmerksom på at departementet ved en feil henviser til forskrift til opplæringsloven:

Forslag til endringer i forskrift til friskoleloven
I forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova

I forslaget savner vi et komma etter ordet vurdering slik at teksten «eller anna godkjend vurdering» blir markert som et innskudd i setningen. Forskrift til friskoleloven § 3-37 blir da som følger (gul farge markerer endring):

Kvar skole skal ha eit system for føring av karakterar, eller anna godkjend vurdering, og fråvær.

Oslo 08.10.2019

KFFs sekretariat