

Høringsuttalelse om endringer i friskoleloven fra KFF

Kristne Friskolers Forbund (KFF) er interesseorganisasjon for 83 frittstående grunnskoler, 36 frittstående videregående skoler og 20 skoler godkjent etter friskoleloven kapittel 6A. Vi uttaler oss her på vegner av våre medlemmer. Noen av disse kan ha gitt tilleggsuttalelser som er sendt inn separat.

LOVENS TITTEL (Ref. 2.4 i KDs forslag)

Departementet (KD) foreslår å gå bort fra begrepet friskoler slik at skoler godkjent etter loven i stedet benevnes som private skoler med rett til statstilskudd. KD fremmer derfor forslag om å endre navnet på loven til «lov om private skolar med rett til statstilskot», og foreslår å bytte ut frittstående med private i §§ 1-1, 1-2 og 2-1. KD sier ikke noe om kortform av lovens navn. Uansett om det fastsettes en kortform eller ikke, antar KFF at navndringen vil medføre at loven til daglig vil bli omtalt som «privatskolelova».

KFF mener at begrepene frittstående skoler, friskoler og friskoleloven gir en presis informasjon om skoleslaget og bidrar til språklig nyansering som går tapt når begrepet «privatskole» benyttes om disse skolene.

I dag er begrepene frittstående skoler / friskoler entydig knyttet til skoler godkjent etter gjeldende friskolelov. Loven regulerer i tillegg til tilskuddsgrunnlaget også en rekke andre forhold ved disse skolene som for eksempel maksimalnivået på skolepenger, krav om at midlene skal komme eleven til gode, bruk av forvaltningsloven, krav til tilleggsvirksomheter og spesielle krav til regnskapsrapportering og dokumentasjon.

KFF vil hevde at det er en betydelig forskjell mellom skoler godkjent etter friskoleloven (friskoler) og skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12. Skoler godkjent etter opplæringsloven mottar ikke tilskudd. De har heller ingen begrensninger i lovgrunnlaget om skolepenger eller utbytte. KFF mener at begrepet friskoler er et nyttig begrep som klargjør vesentlige forhold som gjelder spesifikt for disse skolene.

I dagligtale vil endringsforslaget som nevnt trolig føre til at dagens friskoler vil bli kalt privatskoler. Det samsvarer med den språkbruken som hele tiden har vært rådende blant politikere i de partiene som har tatt initiativ til forslaget. Det er ikke til å unngå og til og med ønskelig at kortformer benyttes i daglig språk. KFF mener at endringsforslaget vil bidra til større klarhet for eksempel ved omtale av bestemmelser i regelverket som skiller seg vesentlig mellom det som gjelder for friskoler og andre private skoler etter opplæringsloven § 2-12.

KFF sine medlemsskoler er basert på ideell virksomhet og det er nesten uten unntak ideelle aktører som står bak skolene. Friskoler skiller seg vesentlig fra det som vanligvis ligger i begrepet privat virksomhet. KFF mener begrepet privat peker i retning av kommersiell virksomhet og bort fra det vi oppfatter er lovgivers forutsetning om at det ikke skal tas utbytte av skolen, og som er sammenfallende med ideell. KFF beklager at regjeringen velger en inkonsekvent løsning ved å endre navnet på skolene til private mens alt tyder på at regjeringen vil fastholde kravet om at pengene skal komme elevene til gode og at regelverket for skolene i stor grad utelukker private løsninger.

Om synliggjøring av privat eie

Vi har merket oss at KD skriver i høringsnotatet at friskolebegrepet gir ingen umiddelbar informasjon om at skolene er i privat eie. For det første er det ikke noe til hinder for at offentlige rettssubjekter kan eie friskoler og det er noen eksempler på det selv om disse skolene er i klart mindretall.

Motivet om å synliggjøre at skolene er i privat eie tar heller ikke hensyn til at en rekke skoler har en selskapsform som stiftelser (selveiende). Det er også tvilsomt om man kan bruke begrepet «eier» om foreningsmedlemmer eller medlemmer i samvirke når dette er den aktuelle selskapsformen.

Friskoleloven forstås også av myndighetene slik at det er skolens styre som representerer eier og ikke de som er aksjonærer, stiftere eller medlemmer etter den aktuelle selskapsloven skolen driver etter. Dette kommer til uttrykk i all forvaltning i saker som har hjemmel i skolelovgivningen, og det har resultert i at begrepet «de som står bak skolen» brukes i stedet for «eier».

I og med at skolemyndighetene ikke forholder seg til de som står bak skolen, men oppfatter at det er skolens styre som svarer for eier, kan det ikke være et viktig anliggende å markere at de som står bak skolen, og ikke er aktive aktører i skoledriften, i en del tilfeller er privatpersoner eller private virksomheter.

Mange av de som står bak våre medlemsskoler som stiftere, aksjonærer eller medlemmer av en skoleforening, kan være enten privatpersoner eller som oftest vanlige, ideelle virksomheter. Disse ideelle virksomhetene defineres i de fleste sammenhenger som forskjellige fra privat virksomheter ved at de ikke har et mål om å gi sine medlemmer økonomisk avkastning, men vil benytte alle midler i virksomheten. Det er riktignok ikke et krav om at de som står bak friskoler, skal være ideelle, men loven setter krav om at rettssubjektet skolen må opptre på linje med ideelle aktører.

Når det gjelder rettssubjektet skolen inkludert styret og styrets eierrolle, er det ingen tvil om at loven stiller krav til økonomistyringen som likestiller friskoler med ideell virksomhet. Det gjelder blant annet kravet som KFF er positive til, om at skolens midler skal komme elevene til gode, og at eier ikke skal kunne ta ut noen form for utbytte. KFF mener derfor at bruk av begrepet privatskole også i denne sammenhengen ikke bare er uklart i forhold til hva slags privatskoler man sikter til, men feil i forhold til den allmenne forståelsen av skillet mellom privat og ideell.

KFF vil peke på at både i Danmark og Sverige brukes begrepene friskoler / frittstående skoler. Lovgrunnlaget er ikke det samme i Danmark og Sverige slik at parallelliteten i begrepsbruken i disse landene ikke vil være helt den samme, men ved å fjerne begrepet friskole fra lovgrunnlaget, og dermed også i omtalen av norske skoler som i dag er friskoler, vil det gjøre begrepsbruken i disse tre landene mindre sammenlignbar. Det samme vil gjelde i forhold til språkbruken i de fleste andre land vi sammenligner oss med.

KFF vil ved en eventuell endring av lovens navn og tilhørende begrepsbruk, selvsagt tilpasse oss dette til forskjell fra opposisjonspolitikere som i forrige regjeringssperiode tviholdt på å kalle loven privatskoleloven selv om navnet er friskoleloven. Imidlertid vil begrepet «friskole» fortsatt være et relevant begrep som vi vil bruke for eksempel i navn på skoler og forbund, og ellers når vi mener begrepet er klargjørende, og det ikke er direkte i motstrid med teksten i loven.

KFF foreslår på grunnlaget av dette å videreføre dagens bruk av begrepet «frittstående skole» og at lovens navn videreføres som «lov om frittstående skolar» med kortformen «friskoleloven».

KFF er positive til at «rett til statstilskot» tas inn i lovens navn. Det er viktig forutsetning for reelt å kunne tilby skoleplass at det ikke settes krav om svært god familieøkonomi. Det er også greit at det fastslås at staten har ansvar for tilskudd til skolene godkjent etter denne loven.

GODKJENNINGSGRUNNLAG

KD foreslår å fjerne godkjenningsgrunnlagene etter friskoleloven § 2-1 h) videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram og i) særskilt profil.

Disse godkjenningsgrunnlagene er behandlet hver for seg i høringsnotatet under henholdsvis punkt 3 og 4. Våre høringsuttalelser gjelder begge grunnlagene når annet ikke er nevnt.

Nødvendige driftsendringer

KD foreslår at eksisterende skoler kun skal få godkjent «nødvendige driftsendringer». Vi oppfatter det slik at nødvendige driftsendringer kun omfatter endringer initiert av utdanningsmyndighetene og som er nødvendige for at skolene skal kunne drive i samsvar med godkjenningen som er gitt i utgangspunktet.

Vi mener dette er en unødvendig streng praksis og at det er en svært sterk begrensning å ikke kunne utvikle skolen utover den godkjenningen som ble gitt i forbindelse med oppstart. Naturlig nok er det slik at i de fleste tilfeller søkes det om en skoleetablering som samsvarer med det søkerne ser som behovet på det tidspunktet søknaden skrives. Etter hvert som tiden går, kan behovet endre seg vesentlig. Det gjelder både behovet for elevplasser, og for den enkelte friskole kan det være nødvendig med endringer i program- og kurstilbud utover det som følger av endringer fastsatt av myndighetene.

KFF mener derfor at disse skolene må kunne søke om driftsendringer utover det som er definert som nødvendig. Utdanningsmyndighetene sitter uansett med kontroll over hvilke godkjenninger som gis både til disse og andre skoler. Det er ikke rimelig å endre de juridiske forutsetningene så kraftig for en gruppe godkjente skoler. En slik innstramming kan tvinge friskoler inn i situasjoner hvor skolene må avvikle på grunn av manglende mulighet for å kunne søke om endringer. Vi mener dette vil være en særlig ulempe for yrkesfaglige skoler som relativt ofte kan ha behov for justeringer av tilbud i forhold til yrkeslivets behov.

Oppstart innen høsten 2022

KD angir et antall godkjenninger med de omtalte grunnlagene som ennå ikke er startet opp. KD vil begrense oppstart til kun å gjelde høsten 2022 selv om noen av disse godkjente skolene kunne startet så seint som høsten 2024.

KFF oppfatter at dette er unødig strengt så lenge KD mener at godkjente skoler skal ha mulighet til å starte. Det finnes allerede flere skoler i drift som er godkjent etter disse to godkjenningsgrunnlagene, og skolene vil kunne eksistere i overskuelig framtid. Godkjenningsgrunnlagene vil med andre ord eksistere på listene over friskoler, uavhengig av om oppstart av allerede godkjente skoler skjer i 2023 eller 2024 i stedet for bare i 2022.

Det er store utfordringer knyttet til oppstart av en skole etter at godkjenning er gitt. Det ytes dessuten svært begrenset tilskudd til oppstart. Alle former for forberedelser inkludert anskaffelse av lokaler kan ta lang tid. Vi gir ofte det rådet til våre medlemmer at man heller drøyer med oppstart for å sikre en god skolestart med en funksjonell skole i stedet for å starte med et fåtall elever uten at planleggingen er tilstrekkelig god.

KFF mener derfor at godkjente skoler som ennå ikke har startet skoledriften, bør ha normale frister for oppstart i samsvar med det søkerne har fått informasjon om, og som framgår av lovgrunnlaget da godkjenning ble gitt.

Om videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram, godkjenningsgrunnlag h).

KFF vil peke på at det er en rekke friskoler godkjent etter andre godkjenningsgrunnlag enn h) som gir videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram. Noen av disse skolene og tilbudene har lang historie, men en rekke tilbud har kommet i de seinere årene etter normal behandling av driftsendringer ved eksisterende skoler eller nyetableringer. KFF mener at disse tilbudene er relevante alternativer til det offentlige tilbudet, og vi har merket oss at KD heller ikke ønsker å begrense muligheten til å få godkjent driftsendringer ved disse skolene.

KFF organiserer flere skoler med yrkesfaglige tilbud godkjent på grunnlag av a) livssyn. Flere av disse skolene er internatskoler som kan gi et reelt tilbud til elever i hele landet. Det mener vi bidrar til å styrke utdanningstilbudet og kan være avgjørende for den enkelte elev sin mulighet til å kunne velge.

Det finnes også eksempler på at frittstående yrkesfaglige skoler faktisk er det eneste tilbudet som kan gis lokalt. Derfor har også i noen tilfeller kommuner valgt å søke om etablering av friskole og fylkeskommuner inngått avtale om levering av tjenester fra frittstående yrkesfaglige skoler.

KFF mener at skoler godkjent etter friskoleloven § 2-1 h) kan skape alternativ skolevirksomhet som hverken offentlig skole eller våre medlemmer ikke umiddelbart kan tilby. I og med at godkjenning skjer etter en skjønnsmessig vurdering, mener vi at staten har gode kontrollmuligheter med hva slags tilbud som godkjennes. Vi mener derfor at godkjenningsgrunnlaget kan videreføres.

Om særskilt profil, godkjenningsgrunnlag i).

KFF mener at etter dagens læreplaner kan alle skoler i prinsippet utvikle tilbud som fort vil kunne kvalifisere for en søknad etter dette grunnlaget. Dette kan være et argument for at godkjenningsgrunnlaget er overflødig. KFF mener imidlertid at dette grunnlaget kan gi rom for alternative skoler med innovative og interessante undervisningskonsepter. Erfaringene fra disse skolene kan være av stor interesse for øvrige skoler i landet. Initiativtakere som brenner for en pedagogisk ide, bør kunne ha mulighet til å få prøvd dette ut. Det forutsetter jo at ideene må omsettes i en plan og en søknad som staten så skal vurdere.

KFF mener at dette godkjenningsgrunnlaget, (godkjenning etter friskoleloven § 2-1 i), ikke bør fjernes. KD bør heller vurdere nærmere hvilke krav som skal gjelde for å få skoler godkjent etter dette grunnlaget. Det kan gjerne vurderes et annet begrep enn profilskoler. KFF oppfatter at dette grunnlaget kan være avlastende i forhold til andre godkjenningsgrunnlag. Det bør unngås at søkere benytter grunnlag som de egentlig ikke ønsker å følge. Dette er hverken i søker eller staten sin interesse og heller ikke ønskelig for skoler som driver etter de aktuelle grunnlagene.

KFF mener at godkjenningsgrunnlaget bør beholdes, men at det gis kriterier som ivaretar helt spesielle initiativ som kan gi verdifulle bidrag til norsk skole.

GODKJENNING

KFF viser til innledningen, kap. 1, i høringsnotat hvor KD skriver at det ikke foreslås endringer i adgangen til å få godkjent nye skoler og driftsendringer ved skoler godkjent etter § 2-1 punktene a) til g). KD skriver videre at regjeringen vil legge større vekt på lokale folkevalgtes vurderinger ved

behandlingen av søknader om godkjenning av nye skoler og driftsendringer ved eksisterende skoler, og at KD vil utrede dette og vil komme tilbake til Stortinget om saken på egnet måte.

KFF tar til orientering at KD vil utrede hvordan uttalelser fra vertskommunen eller vertsfylket kan tillegges større vekt. Vi merker oss særlig det KD skriver til slutt i notat om dette: «Departementet vil likevel understreke at det bare vil være uttalelser fra kommunen eller fylkeskommunen som sannsynliggjør de innsigelsene som reises, som kan tillegges vekt.»

KFF setter pris på at KD viderefører ordningen med at skoler etter nevnte grunnlag kan søke om etablering eller driftsendringer. Vi oppfatter det slik at KD er opptatt av at søknader om etablering eller driftsendringer, skal saksbehandles etter saklige kriterier og god forvaltningsskikk også når uttalelsene fra kommunen/fylkeskommunen skal tillegges større vekt. Vi mener at de endringene som KD legger opp til på dette området, må ivareta at prinsippene om likhet for loven videreføres. KFF oppfatter på grunnlag av sitatet ovenfor fra notatet at regjeringen ønsker å videreføre en forsvarlig behandling av søknader om etablering eller driftsendring.

ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER (ref. kap. 5)

De økonomiske konsekvensene behandles svært kortfattet i kapittel 5. I første avsnitt er det en gjennomgang av mekanismene som er vist i Grønt hefte om justeringer i rammetilskuddet til kommunene i statsbudsjettet (trekkordningen) og utjevningene mellom kommunene som er vist i egne tabeller for hver kommune i Grønt hefte (korreksjonsordningen).

KFF oppfatter at trekkordningen medfører at dimensjoneringen av friskolesektoren er tilnærmet provenynøytralt. Vi mener derfor at utsagnet om at avvikling av de to godkjenningsgrunnlagene kan bidra til å redusere utgiftene til private skoler, kun er en halv sannhet. Økte utgifter til friskoler medfører større trekk i overføringene til kommunene/fylkene. KFF mener at det ville vært mer etterrettelig å presentere den økonomiske sammenhengene i helhet og ikke kun ensidig tilskuddet til friskoler.

Det er tilsynelatende politisk enighet om trekkordningen og korreksjonsordningen i og med at ordningene har vært uendret siden 2008, og det heller ikke er foreslått endringer nå. KFF ser det derfor som uaktuelt å forslå endringer i denne ordningen som jo heller ikke berører friskolenes situasjon direkte. KFF har merket seg at mange kommuner beklager seg over reduserte overføringer når elever velger andre skoler enn de kommunale. Vi mener dette er en sak mellom kommune og stat og som ikke friskolene kan belastes for slik det ofte framstilles.

KFF vil derimot understreke at friskolesektoren bidrar med betydelige midler gjennom det elever og deres foresatte betaler i skolepenger, dugnad fra foreldre, elever og ansatte ved skolene og bidrag fra de som står bak skolen. Det handler oftest om å skaffe rimelige lokaler for skoledriften. Enkelte friskoler har også jevnlig gaveinntekter og netto inntekter på lovlig tilleggsvirksomhet. Dette bidrar sammen med drifts- og kapitaltilskuddet til å gi skoletilbud til barn og unge i landet som er jevngodt med offentlig skole. Noen vil hevde at frittstående skoler bidrar til mindre rasjonell skoledrift, men disse skolen gir også en merverdi tilbake blant annet i form av å være alternativer også for dem som trenger et skolebytte. Vi mener at friskolene sammen med den offentlige skolen gir landets barn og unge samlet sett et bredere skoletilbud og at ordningen reduserer offentlige kostnader sett i forhold til tilbudet.

ANDRE FORHOLD

Tilgang til opplysninger om elevers foreldre fra Folkeregisteret.

Friskoler får ikke tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret om hvem som er foreldre til elever som skolen har tatt inn. KFF vil påpeke at dette gjør nødvendig registrering av opplysninger i skolens systemer tungvint. Dessuten erfarer vi at opplysninger ofte blir feil når foreldreansvar og ansvar for omsorgen for eleven er delt mellom foreldre. Friskolene er på linje med offentlige skoler pålagt å holde kontakt med elevens foresatte. Da er det en forutsetning at skolen har rette opplysninger, og da er opplysninger fra Folkeregisteret den beste og sikreste kilden.

I friskoleloven § 7-8 står det følgende: «Offentlege myndigheiter kan utan hinder av teieplikt innhente opplysningar frå Folkeregisteret når det er nødvendig for å utføre oppgåver etter denne lova.»

KFF foreslår at bestemmelsen endres slik at den ikke bare gjelder offentlige myndigheter, men også skolen som sitter med hovedansvaret for informasjonen til elev og foreldre. Vi håper det er mulig å komme med forslag om endring av loven på dette området sammen med øvrige endringer som regjeringen vil fremme fra denne høringen.

Økonomi

KFF antar at regjeringen legger vekt på at elever ved friskoler skal ha et jevngodt skoletilbud med det som ytes fra kommuner og fylker. Dette handler i realiteten ikke bare om læreplaner som er jevngode, men at skolen har økonomiske ressurser til å kunne drifte et tilsvarende tilbud.

Beregningsgrunnlaget for tilskudd skal etter lovgrunnlaget være basert på gjennomsnittlige driftsutgifter. Ved beregning av tilskuddssatser for 2022 er regnskapsåret 2020 for offentlige skoler lagt til grunn. Vi oppfatter ikke 2020 som et gjennomsnittlig år, og friskolene har fått betydelige reduksjoner i tilskudd dette året. KFF håper at denne beregningen vil bli korrigert i forbindelse med gjennomgangen som det er lagt opp til i revidert budsjett.

Gjennom de siste årene har vi sett at den kostnadsposten som øker mest fra år til år i offentlig skole, er avskrivninger. Det skyldes at kommunene bruker betydelige midler til anskaffelse av nye bygg, og at gjennomføring av store rehabiliteringer håndteres som investeringer. Disse utgiftene holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget selv om mye av dette faktisk gjelder drift i vanlig økonomisk forstand.

Friskolene har gjennom de to forrige regjeringsperiodene blitt kompensert for økt vekst i avskrivningene i offentlig skole gjennom kapitaltilskuddet. Det er en svekkelse av muligheten for å drive jevngod skole når kapitaltilskuddet reduseres og investeringer som handler om drift, ikke tas med i tilskuddsgrunnlaget. KFF ber om en vurdering av om beregning av tilskuddssatsene er i samsvar med lovens intensjon og om skoler godkjent etter loven får den faktiske andelen av driftsutgifter i offentlig skole som forutsettes i loven.