



Oslo, 10.01.2023

Hørings svar

Fra Kristne Friskolers Forbund

Høring om: Forslag til endringer i privatskolelova § 2-1 (økt innflytelse for lokale folkevalgte). Forslag til endringer i privatskolelova § 6A-6 og forskrift til privatskolelova kapittel 6A (statstilskudd til skoler godkjent etter privatskolelova kapittel 6A).

Innledning

Kristne Friskolers Forbund (KFF) takker for muligheten til å komme med våre synspunkter på forslagene til endringer i privatskolelova som det er redegjort for i notat datert 7. desember fra KD. KFF er medlemsorganisasjon for til sammen 150 skoler. Av disse er 122 medlemsskoler godkjent etter privatskoleloven § 2-1 a. livssyn og noen etter punkt f. særskilt tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede. Av disse er 84 grunnskoler og 38 videregående skoler. Det er 6 skoler som driver både grunnskole og videregående skole i samme rettssubjekt. I tillegg har KFF 20 medlemsskoler som er godkjent etter privatskoleloven kap. 6A, og som til daglig omtales som bibelskoler i vår organisasjon.

Om KD sin omtale av gjennomførte endringer

KD omtaler i innledningen i høringsnotatet endringene som allerede er gjennomført i loven i samsvar med Hurdal-plattformen. Det gjelder skifte av navn på friskoleloven til privatskoleloven og avvikling av to godkjenningsgrunnlag. KD anfører at utvidelsene fra 2015 med nye godkjenningsgrunnlag har ført til at mange friskoler ikke framstår som et reelt supplement til den offentlige skolen. KD mener at skoler som ikke er supplementære, kommer i konkurranse med den offentlige skolen.

Kristne Friskolers Forbund (KFF) mener at departementets bruk av ordet supplement er misvisende når det sies at det er de skolene som skiller seg fra offentlig skole, som er et supplement. Vi mener det er mer korrekt å si at slike skoler er et alternativ. Supplement betyr utfylling eller tillegg. Private skoler som skiller seg fra den offentlige skolen gjennom krav om å være annerledes og synliggjøre dette, jf. § 2-1 i privatskoleloven, bør derfor beskrives som alternative skoler. Skoler som ligner offentlig skole og har et rent kvantitativt bidrag, kan derimot kalles supplerende.

Bortsett fra ordvalget er vi enige med KD i at skoler godkjent etter privatskoleloven § 2-1 a. til g. ikke er i direkte konkurranse med den offentlige skolen. Disse alternative skolene bidrar til økte valgmuligheter for foreldre i samsvar med menneskerettene, - som også formålet i privatskoleloven viser til.

Det er likevel slik at en elev bare kan være elev ved én skole. Foreldrene, og eleven selv med økende alder, må velge der det finnes alternative skoler å velge mellom. Hvis staten gjennom lovbestemmelser ønsker (fylkes-)kommunal kontroll med omfanget av elever på kommunale og fylkeskommunale skoler, må nødvendigvis foreldre og elevers valgmuligheter reduseres. Det å bruke privatskoleloven til å redusere foreldres og elevers mulighet til å velge skole mener vi er i strid med selve formålet med privatskoleloven, jf. privatskolelovens § 1-1 første ledd, som igjen viser til menneskerettsloven § 2 nr. 2. KFF vil på det sterkeste advare mot lovendringer som kan motarbeide formålet med loven.

KFF har likevel forståelse for at det i visse tilfeller må tas hensyn til det kommunale skoletilbudet og at søknader om etablering eller utvidelser må kunne avvises. Vi mener imidlertid at det ikke er saklig grunn for å gi (fylkes-)kommuner større innflytelse på den skjønsmessige vurderingen enn det gjeldende lov hjemler.

KD mener at det er viktig for mangfoldet i samfunnet at elever møtes «på de samme skolene». Det bør da være betryggende for KD å vite at undersøkelser gjennomført ved våre medlemsskoler, viser omlag samme spredning på aktuelle parametere for elever ved friskoler som ved offentlige skoler.

Friskoler er offentlig godkjente skoler med offentlig godkjente læreplaner. De fleste av våre medlemsskoler bruker samme læreplaner som i den offentlige skolen, men da med visse tillegg. Det er derfor ikke grunnlag for å si at elevene ved våre medlemsskoler ikke vil kunne få den samme basiskunnskapen. Skolene er også åpne for alle å søke på. Det er et mål for friskolene at alle skal oppleve mestring og være inkludert, - både på skolen og i samfunnet ellers.

Alle kommunale grunnskoler er knyttet til et lokalmiljø, og også de aller fleste fylkeskommunale videregående skoler har elever fra definerte geografiske områder. Det er en kjent sak at foreldres valg av boligområde reflekterer deres plass i sosio-økonomiske rangeringer. KFF mener derfor at det først og fremst er den offentlige skolen som har utfordringer med at elevsammensetningen på enkelte skoler kan være lite representativt for samfunnet som helhet.

KFF mener imidlertid at skolens samfunnsbidrag ikke bare er et resultat av elevsammensetningen ved skolen. Det er en sterk undervurdering av skolens evne til å skape grunnlag for læring og dannelse i samsvar med formålene for skolevirksomheten slik det kommer til uttrykk i formålsbestemmelsene og læreplanene. Vi tror både offentlige og private skoler er i stand til å formidle et verdigrunnlag som gir grunnlag for gjensidig forståelse og respekt for andre uavhengig av hvilke grupper som er representert i skolens elevflokk.

KFF oppfatter at forslaget som nå er sendt på høring, går et langt steg bort fra friskoleforliket fra 2007 inngått av Arbeiderpartiet, Senterpartiet, KrF og SV.

Utrede lokal innflytelse over fremtidig dimensjonering av eksisterende skoler.

I høringsnotatet varsler KD om at det skal utredes ytterligere forslag til lovendringer som blant annet kan sikre lokale folkevalgte innflytelse over fremtidig dimensjonering av private skoler som er i drift. Vi regner med at det er her siktes til skoler godkjent etter privatskoleloven og ikke andre private skoler.

KFF mener at ordninger som skal kunne regulere skolens dimensjonering, vil skape store usikkerheter for skoledriften ved friskoler. Det vil særlig gjelde investeringer i skolebygg og andre anskaffelser med lang levetid. Friskoler må nødvendigvis gjøre seg avhengig av relativt stabil elevtilgang for å skape

nødvendig sikkerhet for låneopptak. Trusselen eller usikkerheten om at lokale politikere på relativt kort sikt kan frata frittstående skoler driftsgrunnlaget, er i seg selv ødeleggende for den nokså marginale sikkerheten som skolene har i dag når de søker om lån til skolebygg. Rammebetingelsene vil være vesentlig endret med en slik lov hjemmel, selv uten at en slik hjemmel anvendes.

I situasjoner med fallende elevgrunnlag rammes normalt både kommunale og private skoler. Begge parter må rimeligvis tilpasse seg slike endringer. Ingen kan forvente å opprettholde samme skoledrift med et lavere elevgrunnlag. Endringer i demografiske forhold som dette, vil både kommuner og friskoler ha oversikt over.

I noen tilfeller har private skoler gjennom god skoledrift opparbeidet en posisjon som gir mange søkere og fulle klasser, kanskje til forskjell fra det offentlige tilbudet. Dette kan typisk gjelde tilbud innen yrkesfag. Vi mener det vil være uheldig både for samfunnet, elevene og den private skolen hvis fylkespolitikere skal kunne tvinge fram avvikling av et godt tilbud som har bra med søkere til fordel for et fylkeskommunalt tilbud. Det er viktig å understreke at en pålagt nedbygging i mange tilfeller vil føre til full nedlegging fordi det økonomiske grunnlaget blir for svakt.

KFF vil i denne sammenhengen påpeke at tilskuddsordningene for friskoler er svært følsomme for elevtallet. Andre skoleslag som for eksempel høyskoler, fagskoler og folkehøyskoler, har ordninger som ikke gir like sterke utslag i tilskuddet når elevtallet endres fra år til år.

Ikke minst vil vi understreke at en slik reguleringsmulighet kan medføre at det blir en ren lokalpolitisk beslutning som kan avgjøre om den enkelte søker til en friskole vil få et tilbud eller ikke. Dette mener vi i vil være en ytterligere svekkelse av mulighetene den enkelte har til å praktisere grunnleggende menneskeretter.

Økt innflytelse for lokale folkevalgte.

Gjeldende rett.

KFF vil understreke, slik KD også beskriver, at privatskoleloven balanserer hensynet til søker i forhold til det kommunale ansvaret for å sikre skoletilbud til alle som vil benytte kommunens tilbud. KFF mener dette hensynet har vært ivaretatt på en god måte gjennom søknadsbehandlingen som sentrale organ, Utdanningsdirektoratet og KD, har utført.

Vi er enige i beskrivelsen av at dette er prinsipper som har ligget til grunn i nesten 40 år med noen avbrudd i ulike retninger før vi fikk det såkalte friskoleforliket i 2007, hvor dagens regjeringspartier var sentrale i utformingen av lovteksten.

I § 2-1 om godkjenning av friskoler sto det følgende om vertskommune eller vertsfylke i lovutgaven av 01.07.2007: «*Vertskommunen eller vertsfylket skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka, og kan klage på departementet sitt vedtak. Godkjende skolar har rett til statstilskot etter § 6-1 og til å drive verksemd etter lova.*»

I prop 84 L (2014-2015) ble denne lovbestemmelsen foreslått justert (se vår understreking) og følgende formulering ble tatt inn: «*Ein skole skal ikkje få godkjenning dersom etableringa vil medføre negative konsekvensar for det offentlege skoletilbodet, eller andre særlege grunnar tilseier at skolen ikkje bør godkjennast. Vertskommunen² eller vertsfylket skal få høve til å gi*»

I proposisjonen ble forslaget beskrevet som en lovfesting av gjeldende praksis. I Innst. 344 L (2014-2015) er imidlertid komiteen av den oppfatningen at regjeringen med denne presiseringen strammer inn praksis i forhold til loven av 2007, og en samlet komité skriver følgende:

Komiteen viser til at regjeringen har foreslått at vertskommunens eller fylkeskommunens uttalelser om eventuelle negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet skal kunne tillegges større vekt enn i dag, og at godkjenning ikke skal gis dersom «særlige grunner» tilsier at skolen ikke bør godkjennes. Komiteen viser til at dette er en innstramming av dagens lovverk, og at høringsinstansene er delt i spørsmålet om hvor mye vekt vertskommunens eller fylkeskommunens uttalelser skal tillegges.

I sammendraget i den samme innstillingen er imidlertid konklusjonene en annen. Der står det følgende: «At godkjenning er betinget av at den ikke får negative følger for vertskommunen eller vertsfylket er nytt i loven, men i samsvar med dagens praksis. Dette gjelder ved søknad om nye skoler og ved driftsutvidelse.»

Disse motstridende formuleringene i innstillingen viser at rommet for skjønn er betydelig. Det vil også gjelde etter en finlesning av de aktuelle forarbeidene. Det er imidlertid fullt forståelig at en samlet komite oppfattet det slik at regjeringen her skjerpet inn hensynet til kommunen selv om dette i realiteten skulle være en videreføring av friskoleforlikets lovforståelse.

KFF mener at regjeringen med gjeldende lovformuleringer har tilstrekkelig handlingsrom for å kunne realisere sitt mål i Hurdalplattformen om å ta større hensyn til kommunenes uttalelser.

KFF viser videre til Prop 98 L (2021-2022) kap. 2.1 hvor regjeringen skriver følgende:

«Departementet understreker at dagens godkjenningsordning i hovedsak vil bli videreført. Innenfor rammene av dagens lov og i påvente av de nevnte utredningene, mener departementet at det er rom for at uttalelser fra kommunen eller fylkeskommunen bør kunne tillegges noe større vekt ved behandlingen av søknader om godkjenning av nye skoler og driftsendringer ved eksisterende skoler. Departementet viser blant annet til at lokale folkevalgtes vurderinger av hvilken virkning etablering av en privat skole vil ha for den lokale skoleplanleggingen, hvilket behov det er for den omsøkte skolen, og hvor stor andel private skoler og elevplasser det allerede finnes i kommunen eller fylkeskommunen, kan være relevante momenter i en uttalelse fra kommunen eller fylkeskommunen. Departementet vil likevel understreke at det bare vil være uttalelser fra kommunen eller fylkeskommunen som sannsynliggjør de innsigelsene som reises, som kan tillegges vekt.»

Disse formuleringen er nå allerede styrende for behandling av søknader i Utdanningsdirektoratet. I de konkrete sakene som vi har sett behandlet av Utdanningsdirektoratet etter disse nye retningslinjene, legges det nå betydelig mer vekt på kommunen eller fylkeskommunens uttalelse. Så langt vi kan se på grunnlag av dagens praksis, blir enhver kommune som klarer å komme opp med en saklig og troverdig innvending, hensyntatt, og søknaden blir avslått. Så langt vi kan se er vi allerede der at kommuner og fylker i praksis har vetorett slik Arbeiderpartiet ønsker i sitt program, og formålet med den foreslåtte lovendringen er allerede oppnådd gjennom endret vekting av den lokalpolitiske uttalelsen i skjønnet. KFF kan derfor ikke se nødvendigheten av å endre loven så lenge det innenfor rammen av dagens lov er rom for en skjønnsutøvelse slik KD har gitt instruksjon om.

KFF mener at regjeringen har tilstrekkelig handlingsrom i eksisterende lov til å oppfylle sin målsetting. I de sakene som vi har sett behandlet savner vi imidlertid en selvstendig vurdering av realitetene i de innvendingene som kommunen eller fylkeskommunen anfører mot søknaden. Derfor etterlyser vi en klarere beskrivelse av hvilke krav som skal gjelde for at innsigelser er sannsynliggjort og av betydning.

Som KD påpeker, vil forvaltningsloven også gjelde etter en lovendring slik den gjør i dag. Det betyr at avslag må begrunnes saklig i hver enkelt sak også etter en lovendring. KFF oppfatter at kravene til

saksbehandling i forvaltningsloven vil være den faktiske begrensningen i graden av kommunal innflytelse enten dagens lov videreføres eller foreslåtte tillegg tas inn.

Høringsdokumentet er svært lite presist om konkrete krav som må oppfylles for at kommunens uttalelse skal være avgjørende. Det nærmeste man er dette i notatet, er å si at desto bedre og mer relevant innsigelsene er sannsynliggjort og begrunnet, desto større betydning vil det ha for utfallet. Når høringsnotatet ikke er mer konkret, må vi gå ut fra at det er KD sin drøfting av dette temaet i Prop 84 L (2014-2015) som fortsatt må ligge til grunn. Dette underbygger vårt argument om at lovendringer ikke kreves for å oppnå regjeringens målsetting i Hurdalsplattformen.

KD anfører bare at det er to konkrete forhold som kan føre til at vertskommune/fylke sin negative uttalelse vil kunne bli tilsidesatt. Det kan gjelde søknad om å tilby tradisjonshåndverk, og det kan handle om distriktpolitiske hensyn. Sistnevnte tilfelle vil sannsynligvis gjelde et svært lite antall søknader, og der er ikke sagt noe om hva distriktpolitiske hensyn i realiteten betyr i denne sammenhengen.

KFF er overrasket over at KD ser behovet for å frita spesielt disse søknadene mot negative uttalelser fra kommunen eller fylkeskommunen. Dette må tolkes som at KD tar høyde for at det vil være uttalelser fra lokalpolitikere som reelt sett ikke er saklige, men som for søknader for eksempel innen ordinære studieprogram vil gi grunnlag for å avslag, mens for de to nevnte kategorier søknader skal Udir ha en normalt kritisk vurdering av disse uttalelsene. KFF regner med at hvis fylkeskommunen har saklige innvendinger enten søknaden gjelder tradisjonshåndverk eller distriktpolitiske hensyn, vil slike søknader bli avslått som i dag.

KFF er mest usikker på hva som vil være avgjørende distriktpolitiske hensyn for å ikke ensidig legge vekt på kommunens eller fylkeskommunens uttalelse. KFF antar at dette handler om å skaffe seg rom for i visse tilfeller å kunne tilsidesette den lokalpolitiske behandlingen uten en presis begrunnelse. KFF oppfatter at manglende definisjon av distriktpolitiske hensyn også fratar søker å legge slike hensyn til grunn. Vi mener det er svært uheldig å innføre som en viktig faktor i søknadvurderingen forhold søker ikke gis mulighet til å gjøre rede for.

KFF organiserer 18 videregående skoler som tilbyr internatplass til sine elever. Flere av disse skolene har elever fra mange fylker. Noen har hvert år elever fra alle fylker i landet. Særlig enkelte yrkesfaglige tilbud ved disse skolene er i praksis eneste fornuftige mulighet for slik utdanning for elever som ikke har en offentlig skole med samme tilbud innen rimelig avstand. Vi mener at dette er forhold som tilsier at vertsfylkets uttalelse bør tillegges mindre vekt. Vi har merket oss at myndighetene ved behandling av søknader fra disse skolene fastholder at det kun er uttalelsen fra vertsfylket som skal tas med i betraktning fordi det kun er vertsfylket som er part i saken. Udir skriver eksempelvis følgende i et nylig avslag til en slik skole: *«Det er likevel vertsfylket til skolen som er part i saken, og har rett til å uttale seg. Utdanningsdirektoratet har ikke gjort nærmere undersøker om behovet utover Viken fylkeskommune.»* Vi kan heller ikke se at Udir har foretatt undersøkelser i Viken, men fylkeskommunens utsagn legges ukritisk til grunn.

Generelt vil endret lov og ny praksis slik vi har sett hittil, i realiteten gi en vetorett til kommune- og fylkespolitikere i forhold til søknader om etablering eller driftsendringer etter privatskoleloven. Dette mener vi ikke samsvarer med Hurdalsplattformen, som ikke stiller opp en vetorett.

Om privatskoleloven § 1-1, første ledd.

I høringsnotatet er formålsbestemmelsen omtalt, men det er ikke foreslått endringer i denne. Det vises ellers til tidligere forarbeider i Ot.prp. nr. 37 (2006-2007) med tilhørende innstilling hvor folkerettslige forpliktelser er drøftet. I korthet gjentas det i høringsnotatet at Norges folkerettslige forpliktelser er innfridd med bestemmelsene i opplæringsloven § 2-12 og 2-13 samt fri etableringsrett for videregående skoler uten tilskudd og eksamensrett.

Det er helt forståelige og naturlige grunner til at menneskerettighetene ikke behandler de økonomiske rammene for private skoler, men forholder seg til det rent menneskerettslige. Den norske samfunnsmodellen er basert på at innbyggerne bidrar til fellesskapet blant annet gjennom skatter og avgifter som danner grunnlag for fellesgoder som blant annet gratis skole. Hvis regjeringen i en slik samfunnsmodell henviser innbyggerne til å måtte selv fullt ut betale for skoleplasser for egne barn og samtidig pålegger dem å bidra gjennom nevnte skatter og avgifter til gratis skoleplass for andre, er vi i en situasjon hvor myndighetene/regjeringen må beskrives som svært negative til menneskeretter som er godtatt som norsk lov. Ved å henvise til opplæringsloven § 2-12 og 2-13, legger regjeringen en helt umulig økonomisk belastning på vanlige folk som reelt vil hindre dem fra å kunne praktisere grunnleggende rettigheter.

KFF håper at regjeringen ikke ønsker en situasjon hvor fundamentale friheter kun skal gjelde for dem som er svært velstående. Det vil i tilfelle bidra til at forskjellene øker, noe vi ikke tror regjeringen har et ønske om. Vi tolker det slik at så lenge friskolens nevnte formål ikke endres, er regjeringen av den oppfatningen at tilskudd til private skoler godkjent etter privatskoleloven er i samsvar med den norske samfunnsmodellen.

Det er i dag ca 400 skoler godkjent på varierende grunnlag etter privatskoleloven. Selv om skolene ligger spredt, har langt fra alle innbyggere de samme mulighetene til å velge slike skoler. Dessuten er det stor forskjell på de ulike godkjenningsgrunnlagene. Sammenlignet med mange andre vestlige land er gruppen av private skoler i Norge svært liten. KFF mener at landets innbyggere har rett på de samme mulighetene uavhengig av bostedskommune. Vi mener det i det minste er betenkelig at en lov som skal medvirke til at det kan opprettes og drives private skoler, skal kunne settes til side av et lokalpolitisk flertall uten mer konkret begrunnelse enn det er gjort rede for i dette notatet.

Notatet drøfter heller ikke de ulike konkurransemessige vilkårene det vil medføre at noen skoler vil få godkjenning etter privatskoleloven med rett til tilskudd mens andre henvises til å starte skole uten tilskudd etter opplæringsloven § 2-12. KFF ber regjeringen om en nærmere drøfting av konkurranse spørsmålet i proposisjonen sett i forhold til de forpliktelsene som følger av EØS-avtalen på dette området.

Økonomiske konsekvenser for vertskommune / vertsfylke

I høringsnotatet repeteres det i hovedtrekk fra tidligere forarbeider hvilke økonomiske konsekvenser for vertskommune/vertsfylke som det kan tas hensyn til ved vurdering av en søknad om å etablere en privatskole godkjent etter privatskoleloven. Det avgjørende, som ikke avklares i notatet, er hvor vannskillet skal ligge i disse økonomiske vurderingene.

Staten har selv valgt en ordning hvor overføringer til kommuner og fylker er regulert separat, og det er årlig redegjort for dette i «Grønt Hefte» som er vedlegg til budsjettproposisjonen for kommunesektoren. Slik dette systemet er innrettet, vil det alltid ha en økonomisk konsekvens for kommunen at noen innbyggere velger privat skole. At de økonomiske rammene ikke skulle påvirkes

av elevtallet, ville være urimelig. Dette systemet med korrigeringer i overføringene til kommunene har derfor ligget fast i en årrekke og det er tydeligvis politisk enighet om dette.

Med det omfattende vurderingsrommet som notatet legger opp til, vil det alltid være mulig for en kommune eller fylke å kunne hevde at det oppstår ulemper. KFF mener at notatet er for lite konkret i omtalen om hva som skal til for at forhold som for eksempel «legge[s] unødige bindinger på skolestrukturen», gir grunnlag for avslag. Høringsnotatet har her karakter av bare å ville sikre kommuner og fylker et tilstrekkelig rom som sikrer muligheten for å begrunne en negativ uttalelse.

Regjeringens mål om å stoppe veksten i private skoler

Høringsnotatet innledes med regjeringens mål om å – «styrke den offentlige fellesskolen over hele landet og stoppe veksten i private skoler». KFF oppfatter at dette egentlig er to ulike mål, men når disse settes sammen, underbygger det en forestilling om at skoler etter privatskoleloven taper offentlig skole for ressurser.

Videre skrives det i notatet: «Regjeringen viser til at det har vært en omfattende vekst i antall private skoler på 2000-tallet, parallelt med at det har blitt lagt ned mange offentlige skoler.» Her kobler regjeringen to forhold som kun har en sammenheng i de tilfellene nedleggelse av en kommunal skole fører til at lokalbefolkningen som mister skolen sin, etablerer en frittstående skole. Ellers er veksten i andelen elever som går på friskoler ganske lav og ikke koblet til at kommuner bygger nye og større skoler og endrer sin skolestruktur.

I følge GSI hadde «private skoler med tilskudd» i 2012-13 16.059. 10 år seinere, i 2022-23 er tilsvarende elevtall 28.099. Isolert sett er dette en økning på 75% eller en gjennomsnittlig årlig vekst på 5,7% og den ser ut til å flate ut de siste årene. GSI oppgir et 636 934 elever for alle enheter skoleåret 22-23 mens tilsvarende antall elever i 12-13 var 614 894. Økningen i antall elever i denne perioden er med andre ord større enn økningen i antall elever i private skoler med tilskudd. Elever på slike skoler utgjorde 2,61 % i 2012-13 mens andelen nå er på 4,41%. Det betyr at friskoler har økt andelen av elever med 0,18% per år. Tatt i betraktning at andelen private skoler med tilskudd er lav sammenlignet med andre land i vår del av Europa, er en så beskjeden økning med på å normalisere bildet. KFF kan ikke med beste vilje se at det er grunnlag for å framstille denne svært beskjedne veksten som en trussel mot kommunale skoler.

KFF kan heller ikke se at skoler godkjent etter privatskoleloven svekker norsk skole som helhet. For å illustrere dette har vi foretatt en beregning av hva norske kommuner ville mottatt i støtte dersom kommunale skoler ble behandlet etter privatskoleloven. Beregningen er basert på antall elever og skoler hentet fra GSI for 2021/22 og vi har benyttet tilskuddssatser oppgitt av Udir for 2022. Vi har etter spredning på skolestørrelse regnet med at offentlig skole utnytter elevtall under knekkpunkt med 97%, og at det normale er at skoler er delt i barnetrinn og ungdomstrinn. Med disse forutsetningene ville samlet utbetaling inkludert 1.700 kr i kapitilskudd utgjort 53,5 mrd. kr.

Ser vi på kostander ført i KOSTRA for 2021 og tar med utgiftene på funksjonene 202 og 222 med 21% fradrag for spesialundervisning, er kostandene på 67, 4 mrd. kr. Fradraget for spesialundervisning tilsvarer fradraget som er gjort i tilskuddsberegningen. Det er også reelle kostander knyttet til skoledrift ført på funksjonene 100, 110, 120, 121 og 130. Vi har regnet med at 20% av dette kan

fordeles på skolesektoren. Korrigert for prisstigning gir dette kommunalt forbruk til skoler på 75,2 mrd. kr.

Dette betyr at finansiert som privatskoler ville kommunale skoler bare fått 67%, ca 2/3-deler, av dagens forbruk. I tillegg bruker kommunene etter tilskuddsmodellens beregningsmetode i dag ca 13,8 mrd. kr til spesialundervisning. Vi er ganske sikre på at friskoler får mindre andel av disse midlene per time spesialundervisning enn det kommunale forbruket.

Når vi på denne måten nøytraliserer effekten av struktur, er det ingen tvil om skole drift etter privatskoleloven er langt billigere for samfunnet enn kommunale skoler. Hovedforklaringen på dette er naturlig nok knyttet til at det betales skolepenger og ytes frivillige bidrag på ulik måte.

Små friskoler mottar et relativt høyt tilskudd. Dette tilskuddsnivået er utelukkende et resultat av at tilskuddsberegningen speiler de strukturkostnadene som finnes i regnskapstallene for kommunale skoler. Frittstående grunnskoler kunne blitt enda billigere, men det ville forutsette at det åpnes for vekst og en friere etablering enn i dag. Når regjeringen ønsker å stanse veksten og holde friskoleandelen nede, er en merkostnad for struktur en helt nødvendig konsekvens.

Tilsvarende beregninger for private videregående skoler viser også lavere kostnader for samfunnet. For denne gruppen friskoler er ikke struktur av betydning i og med at tilskuddene ikke reguleres etter skolestørrelse.

Oppsummering

KFF vil understreke at konsekvensen av det politiske målet om at friskolesektoren ikke skal vokse, er at en gjennomsnittlig størrelse på friskolene vil forbli liten. Små skoler vil nødvendigvis ha en høyere kostnad per elev enn store skoler, men en friskole vil utgjøre en betydelig lavere kostnad for det offentlige enn en kommunal skole av tilsvarende størrelse. KFF vil påpeke at partier som vil stanse veksten i sektoren, må akseptere at denne politikken vil bidra til en litt dyrere struktur. Likevel mener vi at friskoler bidrar positivt til skolesektoren også økonomisk gjennom skolepenger og andre finansieringskilder.

Tilskudd til skoler godkjent etter kap. 6A (punkt 3 i høringsnotatet)

Forslaget fra departementet under dette punktet består av to elementer. KD foreslår å redusere skolenes andel av tilskuddsgrunnlaget fra 75% til 65%. Forslaget om lovendringen er en konsekvens av budsjettforslaget for 2023 for denne skolegruppen. Dette budsjettet er nå vedtatt. I budsjettet er det regnet med at reduksjonen skal gjelde fra og med andre halvår 2023.

Videre foreslår KD å flytte bestemmelsen om tilskuddsandel fra privatskoleloven til forskriften for kap. 6A. Dette begrunnes hovedsakelig med at dette er en normalløsning for slike tilskudd.

Om yrkesretting

Hovedargumentet fra KD for å redusere tilskuddet er knyttet til at disse skolene ikke har en ønskelig yrkesretting. KD skriver at i motsetning til videregående skoler godkjent etter § 2-1 i

privatskoleloven, gir ikke skoler godkjent etter privatskoleloven kap. 6A studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse etter opplæringslova § 3-3 første ledd.

Normal språklig forståelse av yrkeskompetanse er å ha ferdigheter som bidrar til å utføre arbeidsinnsats av god faglig standard i et yrke. I høringsnotatet knyttes begrepet «formell kompetanse» til gjennomført utdanning etter offentlige læreplaner eller læreplaner godkjent som jevngode. Dermed er yrkesutdanninger fra skoler godkjent etter kap. 6A etter KD sin definisjon ikke formell.

I møte med arbeidslivet er langt fra alle yrkesutdanninger av en slik art at den nyutdannede kan gå rett inn i et yrke. Det kreves i mange yrker svært ofte en rekke ulike sertifikater og godkjenninger. Begrepet «formell» er med andre ord kun et sorteringskriterium etter om opplæringen har fulgt offentlig læreplan eller ikke og ikke om eleven er klar for arbeidslivet.

Det er liten tvil om at bibelskoler gir elever kompetanse som vil kunne få betydning for deres yrkesutøvelse. Dette er meget godt dokumentert blant annet i en rekke søknader fra flere av våre medlemsskoler i forbindelse med søknad om etablering og utvidelse av tilbud eller endringer i læreplaner. Skolene gir imidlertid ikke en formell kompetanse etter KD sin definisjon, men utdanningen alene eller som et tillegg til en annen utdanning, har betydning for yrkesutøvelsen.

Et eksempel som kan nevnes er rekruttering til yrke som prest eller annen ledende funksjon i en menighet. Svært mange som gjennomfører presteutdanning, har et år ved en bibelskole. Året på bibelskole kan gi et grunnlag for videre studievalg og samtidig gi yrkeskompetanse som utfyller et relativt teoretisk studium med kunnskaper og ferdigheter på det praktiske området. Flere høyskoler og universitet melder om lave søkertall til teologistudiet og den norske kirke er bekymret for prestemangel som bare vil bli verre med årene.

KFF har 20 medlemsskoler som er godkjent etter privatskoleloven kap. 6A. Disse kalles gjerne bibelskoler. Bibelskolene utgjør om lag 2/3-deler av hele gruppen av godkjente 6A-skoler.

Dersom begrunnelsen om manglende yrkesretting skulle vært troverdig, burde det også fått konsekvenser for støtten til skoler som er langt mindre yrkesrettet enn skoler etter kap. 6A. Vi er glade for at tilskuddet til folkehøyskoler opprettholdes, og vi mener den samfunnsmessige verdien av folkehøyskoler er betydelig og langt høyere enn utgiftene. Disse skolene er imidlertid i langt mindre grad yrkesrettet. Denne skolegruppen opprettholder likevel et tilskuddsnivå per elev på ca 140.000 kr i 2023, mens en vanlig kap. 6A-skole ville mottatt 107.100 kr med gjeldende tilskuddsandel (75%) for en årselev. Med reduksjon i tilskuddsandelen til 65%, vil tilskuddet utgjøre 92.820 kr per årselev. Reduksjonen på årsbasis utgjør 13,3 %.

Det er fullt mulig å vise en rekke eksempler på at bibelskoler i likhet med folkehøyskoler har bidratt til at elever har beveget seg fra utenforskap og personlige utfordringer til å fungere i samfunnslivet på den måten at de bidrar positivt i sitt nærmiljø og kommer i arbeid. KFF vil i denne sammenhengen særlig peke på Evangeliesenterets bibelskole som gir et stort bidrag på dette området. Den samfunnsmessige verdien av disse tilfellene er stor, og de

menneskelige faktorene er også viktige. KFF mener at kap. 6A-skolene leverer et verdifullt samfunnsbidrag også på dette området.

Oxford Research utarbeidet i 2020 en rapport om dette skoleslaget på oppdrag fra KD. I rapporten, som forholder seg til formålet i voksenopplæringsloven, er det en viss kritikk av graden av yrkesretting. Vi mener at rapporten ikke er treffsikker på dette området. Den er basert i stor grad på intervjuer og i liten grad på målbare resultater. Vårt inntrykk er at i intervjuene har skolens betydning for den enkelte elevs utvikling fått en større plass enn utdanningens betydning for elevens kommende yrkesutøvelse.

I rapporten fra Oxford Research er det imidlertid ingen forslag som tilsier at tilskuddet bør reduseres slik KD nå fremmer forslag om. Vi mener det ville vært mer konstruktivt om KD fulgte opp noen av forslagene i rapporten, blant annet når det gjelder sterkere dokumentering og synliggjøring av yrkesretting og hvordan dette kan reflekteres i læreplanene. KFF savner en oppfølging på dette område også når det gjelder KD og Utdanningsdirektoratets egne rutiner for eksempel når det gjelder godkjenning av nye tilbud. KFF er derfor skuffet over at KD nå ikke følger opp rapporten, men i stedet legger fram forslag om å kutte i dagens støtteordning.

KFF mener at begrunnelsen om manglende yrkesretting er lite treffsikker og i beste fall unyansert. Det er vanskelig å forstå forslaget på annen måte enn et ønske om å bygge ned disse skolene. Vi synes det er trist at regjeringen på denne måten vil ramme skolevirksomhet som ikke har paralleller i offentlig skole og dermed står for et særskilt samfunnsbidrag som disse skolene er alene om.

Kostnadsfordeling 65 - 35

KD foreslår å endre reglene slik at skolene kan kreve opptil 35% av tilskuddsgrunnlaget i skolepenger fra den enkelte elev mot dagens 25%. Dette er en tilpasning til at statens andel reduseres fra 75% til 65%. I sum vil skolens inntekter på denne måten begrenses oppad til 100% av tilskuddsgrunnlaget. Tilbakemeldinger fra skolene tilsier at dette vil føre til at utdanningen blir for dyr for mange og at flere ikke har mulighet til å takke ja til tilbudet.

Mange av skolene startet inntaket allerede høsten 2022 før disse endringene var kjent. Uten å ta stilling til de juridiske forholdene omkring avtaleinngåelse og endringer av disse, er det etter vår oppfatning uheldig at disse endringene kommer uten foregående varsling til skolene og uten at konsekvensene på noen måte er utredet. Vi viser igjen til rapporten fra Oxford Research som tilsynelatende er lagt bort til fordel for raske løsninger.

Flytting av hjemmelen fra lov til forskrift.

KFF oppfatter at KD sitt hovedargument for å flytte hjemmelen i privatskoleloven § 6A-6 for prosentandel tilskudd av grunnlaget, er at slike bestemmelser normalt hører hjemme i forskrift. KD viser til Justis- og beredskapsdepartementets veiledning på området om at

tekniske detaljer bør være på forskriftsnivå og særlig hvis de bare retter seg mot en avgrenset gruppe.

KFF oppfatter dette som en feiltolkning i og med at prosentandelen tilskudd ikke kan kalles en teknisk detalj. De tekniske detaljene ligger først og fremst i beregningen av tilskuddsgrunnlaget. Reglene for disse beregningene er ikke engang fastsatt i forskrift, men regnes ut årlig etter regler som KD selv har fastsatt.

Hvis flytting av prosentandel tilskudd fra lov til forskrift skulle være en opprydding, vil det også være aktuelt å flytte bestemmelsen om 85% tilskudd til grunn- og videregående skoler godkjent etter privatskoleloven fra loven til forskrift. Denne bestemmelsen står i § 6-1, første ledd. Dette leddet har også betydning for skoler godkjent etter 6A i og med at de overordnede retningslinjene for den tekniske beregningen ligger i denne bestemmelsen sammen med prosentandelen tilskudd. KFF regner ikke med at KD vil foreslå endringer i § 6-1, som altså slår fast retningslinjer for den tekniske utregningen.

Privatskolelovens fulle navn er «Lov om private skoler med rett til statstilskudd». Vi mener navnet på loven blir på grensen til villedende når prosentandelen tilskudd flyttes ut av den loven som gir skolene rett på tilskudd. Den foreslåtte lovteksten beskytter jo ikke mot at statstilskuddet gjøres så lite at det reelt sett er å regne for ikke-eksisterende.

KFF vil peke på at andre private aktører har tilsvarende bestemmelser om tilskudd i lovs form. Det gjelder for eksempel private barnehager og bestemmelsene i barnehageloven § 19 hvor loven fastsetter at private barnehager skal ha 100% tilskudd uttrykt med formuleringen «..., likeverdig med kommunale barnehager». Detaljene om beregningen er gitt i forskrift. I folkehøyskoleloven § 4 ligger også en overordnet føring for tilskuddet i loven som kan sammenlignes med prosentandelen, jf. § 4 andre ledd andre punktum: «Tilskuddet justeres årlig i takt med kostnadsutviklingen.»

KFF vil påpeke at beregning av tilskuddsgrunnlag for skoler godkjent etter privatskoleloven ikke er forskriftsfestet. Det betyr at KD etter egen vurdering kan endre på beregningsmodellen fra år til år. Det har vi også sett at KD har gjort de siste årene. Grunnskolene vil i løpet av 5 år komme til å ha 4 ulike beregningsmetoder. KFF mener at en større del av beregningen av tilskuddsgrunnlag burde forskriftsfestes for å komme på linje med sammenlignbar virksomhet. KFF mener at overordnede prinsipper om tilskuddet, slik som prosentandel av grunnlag, ikke bør tas ut av loven.

KFF er klar over det faktum at forskriftsbestemmelser må på høring før de endres. I tillegg er det også å forvente av eventuelle nye endringer i tilskuddsandel reflekteres i budsjettet og dermed blir lagt fram for Stortinget i budsjettproposisjonen.

Det er vanskelig å se forslaget om å flytte bestemmelsen om prosentandel tilskudd til forskrift på annen måte enn at KD planlegger ytterligere endringer i tilskuddsandelen. Selv om det kreves høring, blir slike endringer langt raskere å gjennomføre, og det kan gjennomføres før nytt budsjettår.

For at det ikke skal være tvil, vil KFF understreke at vi er imot denne endringen. KFF vil også oppfordre KD til heller å vurdere forskriftsfesting av sentrale elementer i

tilskuddsberegningen for skoler godkjent etter privatskoleloven. KFF vil også oppfordre KD til å ha en langsiktighet i saker som dette, som i det minste gjør det mulig å tilpasse endringer i forhold til annonsering av skoleplasser, inntak av elever og budsjettering av skoledriften.

Forslag fra KFF

Det foretas ikke endringer i privatskoleloven.

Tillegg

Vi minner departementet om at det fortsatt er uklart om 6A-skoler er pliktige å ha internkontroll etter privatskoleloven § 5-2a. Før lovendringen som innførte begrepet internkontroll i ny § 5-2a, hadde 6A-skolene plikt til å ha et forsvarlig system etter bestemmelsene som den gang var lagt til § 5-2.

Det er også misvisende at dagens § 6A-7 bokstav k. sier at § 5-2 gjelder for 6A-skoler. Privatskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav k. sier nemlig følgende: «Styret skal ... drøfte den årlege rapporten om tilstanden i skolen som er utarbeidd etter § 5-2b.» Lovens § 6A-7 viser at § 5-2b ikke gjelder for 6A-skoler.

Vi anbefaler at departementet rydder opp i dette nå og lar det være klart hva som gjelder for 6A-skoler og hva som ikke gjelder.

Vi har ingen innvendinger mot at privatskoleloven § 5-2a om internkontroll blir gjort gjeldende for 6A-skoler og har heller ingen innsigelser til at slike skoler blir pålagt å utarbeide en tilstandsrapport som styret må drøfte. Men vi mener at kravet i § 5-2 b andre ledd om det som ble kalt virksomhetsbasert vurdering da kravet var lagt i forskrift til friskoleloven, ikke bør gjøres gjeldende for 6A-skoler. 6A-skoler, eller kapittel 4-skoler som det tidligere ble kalt, har aldri hatt et slikt krav.