



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 78 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i friskolelova,
voksenopplæringsloven og
folkehøyskoleloven (dekning av utgifter
til spesialundervisning i friskoler m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	7.1	Bakgrunnen for forslaget	22
			7.2	Gjeldende rett	23
			7.3	Høringsforslaget	23
2	Høringen	5	7.4	Høringsuttalelser	24
			7.5	Departementets vurderinger	25
			7.6	Departementets forslag	28
3	Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler	7	8	Innføring av hjemmel til å fastsette maksimalt elevtall på eksisterende godkjenninger etter voksenopplæringsloven kapittel 4	28
3.1	Bakgrunnen for forslaget	7	8.1	Bakgrunnen for forslaget	28
3.2	Gjeldende rett	7	8.2	Gjeldende rett	28
3.3	Høringsforslaget	7	8.3	Høringsforslaget	28
3.4	Høringsuttalelser	8	8.4	Høringsuttalelser	28
3.5	Departementets vurderinger	10	8.5	Departementets vurderinger	29
3.6	Departementets forslag	15	8.6	Departementets forslag	29
4	Tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes plikter etter friskoleloven	16	9	Andre endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4	29
4.1	Bakgrunnen for forslaget	16	9.1	Bakgrunnen for forslagene	29
4.2	Gjeldende rett	16	9.2	Gjeldende rett	30
4.3	Høringsforslaget	16	9.3	Høringsforslaget	30
4.4	Høringsuttalelser	16	9.4	Høringsuttalelser	31
4.5	Departementets vurderinger	17	9.5	Departementets vurderinger	32
4.6	Departementets forslag	18	9.6	Departementets forslag	35
5	Lovfesting av krav om at friskoler skal ha vedtekter som angir at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode	18	10	Innføring av en bestemmelse i folkehøyskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode	35
5.1	Bakgrunnen for forslaget	18	10.1	Bakgrunnen for forslaget	35
5.2	Gjeldende rett	18	10.2	Gjeldende rett	36
5.3	Høringsforslaget	18	10.3	Høringsforslaget	36
5.4	Høringsuttalelser	18	10.4	Høringsuttalelser	36
5.5	Departementets vurderinger	19	10.5	Departementets vurderinger	36
5.6	Departementets forslag	20	10.6	Departementets forslag	37
6	Innføring av hjemmel til å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse	21	11	Reaksjonsformer ved brudd på folkehøyskoleloven mv.	37
6.1	Bakgrunnen for forslaget	21	11.1	Bakgrunnen for forslaget	37
6.2	Gjeldende rett	21	11.2	Gjeldende rett	37
6.3	Høringsforslaget	21	11.3	Høringsforslaget	37
6.4	Høringsuttalelser	21	11.4	Høringsuttalelser	37
6.5	Departementets vurderinger	21	11.5	Departementets vurderinger	38
6.6	Departementets forslag	22	11.6	Departementets forslag	39
7	Innføring av hjemmel til å begrense andelen elever uten fast tilhørighet til Norge ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4	22			

12	Økonomiske og administrative konsekvenser	39	12.7	Andre endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4	40
12.1	Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler	39	12.8	Innføring av en bestemmelse i folkehøyskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode	40
12.2	Tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes plikter etter friskoleloven	39	12.9	Reaksjonsformer ved brudd på folkehøyskoleloven mv.	40
12.3	Lovfesting av krav om at friskoler skal ha vedtekter som angir at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode	39	13	Merknader til de enkelte paragrafer i lovforslaget	40
12.4	Innføring av hjemmel til å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse	39	13.1	Endringer i friskoleloven	40
12.5	Innføring av hjemmel til å begrense andelen elever uten fast tilhørighet i Norge ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4	39	13.2	Endringer i voksenopplæringsloven	41
12.6	Innføring av hjemmel til å fastsette maksimalt elevtall på eksisterende godkjenninger etter voksenopplæringsloven kapittel 4	40	13.3	Endringer i folkehøyskoleloven ...	42
				Forslag til lov om endringer i friskolelova, voksenopplæringsloven og folkehøyskoleloven (dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler m.m)	44



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 78 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i friskolelova, voksenopplæringsloven og folkehøyskoleloven (dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler m.m.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 5. april 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova), lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) og lov 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøyskoler (folkehøyskoleloven).

Forslagene i proposisjonen omfatter endringer på følgende områder:

- Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler (kapittel 3)
- Tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes plikter etter friskoleloven (kapittel 4)
- Lovfesting av krav om at friskoler skal ha vedtekter som angir at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode (kapittel 5)
- Innføring av hjemmel til å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse (kapittel 6)
- Innføring av hjemmel til å begrense andelen elever uten fast tilhørighet til Norge ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4 (kapittel 7)
- Innføring av hjemmel til å fastsette maksimalt elevtall på eksisterende godkjenninger etter voksenopplæringsloven kapittel 4 (kapittel 8)

- Andre endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4 (kapittel 9)
- Innføring av en bestemmelse i folkehøyskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode (kapittel 10)
- Reaksjonsformer ved brudd på folkehøyskoleloven mv. (kapittel 11)

I kapittel 12 gjøres det rede for de økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene.

2 Høringen

Høringsbrev vedlagt høringsnotat med forslag om endringer i friskoleloven, voksenopplæringsloven og folkehøyskoleloven ble sendt på offentlig høring 11. november 2016 med høringsfrist 11. januar 2017. Det kom inn 48 hørings svar.

Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:
Departementene

Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Fylkesmennene
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Endringer i friskolelova, voksenopplæringsloven og folkehøgskoleloven (dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler m.m.)

Likestillings- og diskrimineringsombudet	Næringslivets Hovedorganisasjon
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen	Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Senter for IKT i utdanningen	Redd Barna
Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Røde Kors
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Sysselmannen på Svalbard	Skolelederforbundet
Utdanningsdirektoratet	Skolenes landsforbund
Utlendingsdirektoratet	Stiftelsen barnas rettigheter
Utlendingsnemnda	Utdanningsforbundet
VOX Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk	UNICEF Norge
	Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Riksrevisjonen	Universitets- og høyskolerådet
Sametinget	Voksenopplæringsforbundet
Sivilombudsmannen	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Fylkeskommunene	Følgende høringsinstanser har gitt uttalelser med merknader til ett eller flere av lovforslagene:
Kommunene	Justis- og beredskapsdepartementet
Longyearbyen lokalstyre	
Folkehøgskoler	Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder
Friskoler	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4	Fylkesmannen i Vestfold
Folkehøgskolerådet	Foreldretvalget for grunnpoplæringen
	Utdanningsdirektoratet
	Utlendingsdirektoratet
Abelia – Forum for friskoler	Sør-Trøndelag fylkeskommune
Godkjente Norske Utenlandsskolars Forening (Gnuf)	Telemark fylkeskommune
Kristne Friskolers Forbund	Østfold fylkeskommune
Norske Fag- og Friskolers Landsforbund	Arendal kommune
Norsk Montessoriforbund	Bergen kommune
Steinerskoleforbundet	Lillehammer kommune
	Meldal kommune
	Nedre Eiker kommune
	Stavanger kommune
Akademikerne	Danielsen videregående skole
Antirasistisk senter	Josef Akademi
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Kjølsdalen Montessoriskole SA
Elevorganisasjonen	Opdøl Montessoriskole AS
Fafo	Signo grunn- og videregående skole AS
Fagforbundet	Urtehaven Videregående Privatskole
Fellesorganisasjonen	6 montessoriskoler
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	
Hovedorganisasjonen Virke	Folkehøgskolerådet
Hørselshemmedes landsforbund	
Institutt for samfunnsforskning	Abelia – Forum for friskoler
KS	Kristne Friskolers Forbund
Landsforeningen for barnevernsbarn	Norske Fag- og Friskolers Landsforbund
Landsorganisasjonen i Norge	Norsk Montessoriforbund
Lærernes Yrkesforbund	Steinerskoleforbundet
Norges barne- og ungdomsorganisasjoner	
Norges Handikapforbund	
Norsk Forbund for Utviklingshemmede	
Norsk Lektorlag	
Norsk studentorganisasjon	Arkivverket

Fagforbundet
Hovedorganisasjonen Virke
KS
Næringslivets Hovedorganisasjon
Skolenes landsforbund
Utdanningsforbundet

3 Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler

3.1 Bakgrunnen for forslaget

Gjennom klagesaker, høringsuttalelser og annen informasjon fra sektor, er departementet blitt oppmerksom på to problemstillinger knyttet til friskoleloven § 3-6 om dekning av utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler.

Den ene problemstillingen knytter seg til hvordan lovbestemmelsen om dekning av utgifter til spesialundervisning skal forstås. Verken ordlyden eller lovens forarbeider gir noen klar anvisning på hvordan utgiftsdekningen skal beregnes, og departementet er kjent med at bestemmelsen praktiseres ulikt. Noen kommuner opererer med en forhåndsbestemt sum som friskolen kan disponere til spesialundervisning, mens andre benytter fastsatte satser eller andre tildelingskriterier til å beregne hvor mye midler en friskole skal få knyttet til et vedtak som spesialundervisning. Enkelte friskoler opplever at deres utgifter til spesialundervisning ikke dekkes fullt ut, og det er stilt spørsmål ved hva som er den rettslige forpliktelsen for kommunen og fylkeskommunen etter friskoleloven § 6-3.

Den andre problemstillingen gjelder hvordan bestemmelsen om dekning av utgifter til spesialundervisning kan håndheves. Fylkesmannens myndighet til å avgjøre saker etter friskoleloven § 3-6 omfatter ikke en eventuell uenighet mellom en kommune og en friskole når det gjelder det økonomiske oppgjøret. Friskoleloven inneholder heller ingen tilsynshjemmel knyttet til kommunens plikter etter loven.

3.2 Gjeldende rett

Friskoleloven § 3-6 regulerer spesialundervisning og pedagogisk-psykologisk tjeneste for elever i friskoler. Bestemmelsens første ledd fastsetter at opplæringslovens bestemmelser om rett til spesialundervisning, om sakkyndig vurdering, om saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om

spesialundervisning og om unntak fra reglene om innholdet i opplæringen og om kompetansekrav, jf. opplæringsloven §§ 5-3, 5-4 og 5-5, gjelder tilsvarende for elever i friskoler.

Friskoleloven § 3-6 andre ledd første punktum fastsetter at hjemkommunen eller hjemfylket til eleven sørger for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering, gjør vedtak om spesialundervisning og dekker utgiftene til slik opplæring. Loven gir ikke nærmere anvisning på hvordan utgiftsdekningen skal beregnes.

Friskoleloven § 3-6 andre ledd andre punktum fastsetter at departementet i tvilstilfeller avgjør hvem som er ansvarlig for kostnadene. Med «tvilstilfeller» siktes det til tilfeller hvor det er tvil om hvilken kommune eller hvilket fylke som er elevens hjemkommune eller hjemfylke, jf. Ot.prp. nr. 33 (2002–2003). Bestemmelsen gir dermed ikke departementet (delegert til fylkesmannen) hjemmel til å ta stilling til størrelsen på refusjonen ved uenighet mellom friskolen og kommunen eller fylkeskommunen.

Friskoleloven § 7-2 gir departementet (delegert til Utdanningsdirektoratet) hjemmel til å føre tilsyn med skolene som er godkjent etter loven (friskolene). Tilsynsbestemmelsen omhandler ikke tilsyn med kommunen og de pliktene kommunen har etter friskoleloven. Mange regler i friskoleloven er parallelle med regler i opplæringsloven, og fylkesmannen kan føre tilsyn med disse reglene, jf. opplæringsloven § 14-1. Friskoleloven § 3-6 andre ledd om dekning av utgifter til spesialundervisning er kun regulert i opplæringsloven, og det er i dag ingen hjemmel for å føre tilsyn med oppfyllelsen av denne.

3.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen at det i friskoleloven § 3-6 innføres et krav om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning. Departementet foreslo videre at det presiseres i friskoleloven § 3-6 andre ledd at departementet i tvilstilfeller avgjør hvilken kommune eller fylkeskommune som er ansvarlig for kostnadene og ikke om det foreslåtte kravet om likebehandling er oppfylt.

Departementet foreslo også at det i friskoleloven § 7-2 tas inn en hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn med kommunens plikt til å dekke utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler, jf. friskoleloven § 3-6 andre ledd.

3.4 Høringsuttalelser

Det er 30 høringsinstanser som har uttalt seg om lovforslaget om dekning av utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler. Et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget.

Mange av høringsinstansene, blant annet flere fylkesmenn, kommuner og friskoler, gir uttrykk for at de er enige i departementets vurdering av at det i dag kan være uklart hva som er den rettslige forpliktelsen til kommunene og fylkeskommunene, noe som kan føre til uenighet i enkeltsaker. *Fylkesmannen i Vestfold*, som støtter forslaget, uttaler blant annet følgende:

«Innledningsvis bemerkes det at også Fylkesmannen i Vestfold har erfaring med at friskoler kan oppleve at deres utgifter til spesialundervisning ikke dekkes fullt ut, og at det fra tid til annen derfor oppstår uenighet om hvor langt den rettslige forpliktelsen kommunen eller fylkeskommunen har til å «dekke utgiftene til spesialundervisning» strekker seg, jf. friskoleloven § 3-6 andre ledd. Bestemmelsen fastsetter at utgifter til spesialundervisning skal dekkes direkte av den enkelte kommune eller fylkeskommune. Da verken friskoleloven selv eller forarbeidene til denne gir nærmere føringer på hvordan slik utgiftsdekning skal beregnes, åpnes det derfor for ulike praktisering av nevnte bestemmelse.»

De fleste høringsinstansene er enig i departementets vurdering om at det ikke bør fastsettes kriterier nasjonalt for hvordan utgiftsdekningen til spesialundervisning skal beregnes. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* peker på at det bør tydeliggjøres at kravet om likebehandling innebærer at kommunen eller fylkeskommunen skal legge samme kriterier til grunn for dekning av utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler som for elevene i offentlig skole. *Norsk Montessoriforbund* mener lovverket samtidig må gi tydelige føringer når det gjelder beregninger og kriterier for hvordan støtten tildeles.

Flere høringsinstanser ber departementet presisere hva som ligger i kravet til likebehandling. *Arendal kommune* fremhever at det er ønskelig med klarere føringer for hvordan man skal oppnå likebehandling av offentlige skoler og friskoler uten å få en stykkprisfinansiering. *Virke* uttaler følgende om innholdet i kravet til likebehandling:

«Som departementet selv viser i sine vurderinger er det vanskelig å fastlegge konkrete krav

til reell likebehandling. Det viktigste er at både offentlige og private skoler behandles etter de samme kriteriene. I denne sammenhengen er det viktig at det er likebehandling i hele prosessen frem til spesialundervisningens begynnelse. Det må forutsettes likebehandling og likeverdig rett til bruk av den pedagogisk-psykologiske tjeneste og at det er en likeverdig behovsanalyse som legges til grunn for vedtakene. Det er dermed ikke tilstrekkelig at den enkelte kommunen eller fylkeskommunen fastlegger et fastbeløp som de tar utgangspunkt i ved dekning av utgiftene. Det må foretas en reell vurdering i hvert enkelt tilfelle.»

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at det kan bli utfordrende å dokumentere likebehandling. Om dette uttaler *Kristne Friskolers Forbund (KFF)*:

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

Mange av høringsinstansene er enig i departementets vurdering om at tildelingsmodeller må ta utgangspunkt i antall elever med spesialundervisning, ikke det totale elevtallet ved en skole. *Abelia*, *KFF*, *Steinerskoleforbundet* og flere friskoler er blant dem som fremhever at dette er en viktig forutsetning. Det vises i denne sammenheng til at enkelte friskoler ofte kan ha en høyere andel elever med spesialundervisning enn de offentlige skolene. *Steinerskoleforbundet* peker i sin høringsuttalelse på at føringen om tildelingskriteriene må relateres til antall elever med spesialundervisning, ikke fremgår av ordlyden i lovforslaget.

Det er også enkelte høringsinstanser som peker på utfordringer med at tildelingskriteriene må relateres til antall elever med spesialundervisning. *Lillehammer kommune* peker i sin høringsuttalelse på at enkelte kommuner har modeller for

tildeling av midler til offentlige skoler som er basert på totalt elevtall og mener at tildelingen av midler til friskolene da må baseres på et beregnet gjennomsnitt av hva de offentlige skolene får. *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* viser også til at flere kommuner har tildelingssystemer som ikke relaterer seg til antall elever med spesialundervisning, men at det overføres en samlet sum hvor det er tatt hensyn til forhold som klassetall, sosialdemografi, språklige minoriteter mv. Fylkesmannen mener at det ikke vil være hensiktsmessig å pålegge kommuner og fylkeskommuner å endre kriteriene for tildeling til de offentlige skolene.

Flere høringsinstanser viser til at friskoler tar imot elever fra flere kommuner og fylkeskommuner og peker på at dette kompliserer hvordan kravet til likebehandling skal forstås og praktiseres. *Nedre Eiker kommune* mener at friskoler i noen tilfelle får mer ressurser enn de offentlige skolene ved at flere kommuner utbetaler midler til flere elever med sammenfallende utfordringer i samme klasse. For å kunne sikre likebehandling mener *Nedre Eier kommune* at den bevilgende kommunen bør kunne ha innsyn i ressursbruken til spesialundervisning i klassene fra andre kommuner. *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder* viser til at ulike ressursfordelingsmodeller i kommunene og fylkeskommunene innebærer at friskolene kan få ulik tildeling fra ulike kommuner og fylkeskommuner. *Signo grunn- og videregående skole AS* mener at ulik grad av ressurser til disposisjon for spesialundervisning fra ulike kommuner, kan føre til at det oppstår ulikhet mellom elever som mottar spesialundervisning ved samme friskole.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder stiller spørsmål ved om forslaget om likebehandling vil dekke de faktiske utgiftene til spesialundervisning i friskolene og anbefaler at departementet arbeider videre med sikte på en alternativ måte for å sikre korrekt utgiftsdekning for spesialundervisning til friskolene. *Stavanger kommune* mener at grad av likebehandling blir mer treffsikker om departementet utbetaler hele tilskuddet til friskoler, inkludert tilskudd som gjelder spesialundervisning. Også *Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL)* peker på at en nasjonalt utregnet tilleggssats kan være like rettferdig som dagens system. NFFL uttaler blant annet:

«NFFL beklager at KD ikke synes å ville ta utfordringen med å utrede et system som gir en mer forutsigbar uttelling av ressurser når den sakkyndige vurderingen av det særlige ressursbehovet foreligger. Vi mener et system der ulike funksjonshemninger, helseproble-

mer og lærevansker gir en nasjonalt utregnet tilleggssats i tilskuddet til den enkelte eleven vil være et like rettferdig system som dagens. Det er ikke akseptabelt at likestilling med de lokale offentlige skolene også kan bety like dårlig og av til uforsvarlig ressurstildeling pga. ressursmangel i de offentlige skolene.»

KFF og flere friskoler viser til at særlig små friskolene har andre rammebetingelser og forutsetninger enn de offentlige skolene og at dette påvirker mulighetene for organisering av spesialundervisningen og utgiftene knyttet til dette. Det pekes blant annet på at spesialundervisning som etter vedtaket skulle vært gitt gjennom gruppeundervisning, må gis som eneundervisning fordi skolen ikke har andre elever med tilsvarende behov. Videre pekes det på at små friskoler har en begrenset bygningsmasse og begrensede lærerressurser, noe som kan innebære at skolen må leie lokaler eller ansette flere lærere for å kunne gi spesialundervisning til mange elever. Dette medfører ekstra utgifter og fordrer større grad av forutsigbarhet og klare rammer for finansieringen. *KFF* uttaler blant annet:

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

KFF understreker i sin høringsuttalelse at likebehandling må ledsages av en forutsetning om at elevene, enten de er tatt inn ved offentlig skole eller friskole, må få den oppfølgingen de har krav på. *Bergen kommune* understreker at det forutsettes statlig finansiering dersom likebehandlingen medfører økte utgifter for kommunen.

Flere høringsinstanser, som blant annet *KS*, *Norsk Montessoriforbund*, *Steinerskoleforbundet* og flere friskoler, uttaler seg om grunnlaget for og gjennomføringen av spesialundervisning. *KS* viser til erfaringer fra *Stavanger kommune* og *Sandnes kommune*, som uttrykker bekymring for ressursutviklingen for spesialundervisning og inkluderingsprinsippet i friskolene. Erfaringen er at tildelte timer til spesialundervisning blir gitt som enetimer og ikke ses i sammenheng med fri-

skolens samlede ressurser, slik kommunene vil gjøre for sine egne skoler. KS viser også til at erfaringen i de nevnte kommunene er at mange foreldre opplever at friskolene får mer ressurser til spesialundervisning enn det de offentlige skolene får, og at de dermed oppleves som bedre i friskolene. *Norsk Montessoriforbund* og *Steinerskoleforbundet* peker på sin side på at de sakkyndige vurderingene fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er for generelle, og de sakkyndige vurderingene bør gi en tydelig beskrivelse av hva elevens rettigheter er og hvordan spesialundervisningen skal organiseres i praksis, blant annet når det gjelder om undervisningen skal gis som enetimer eller gruppetimer. Forbundene mener at kravene til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak bør styrkes gjennom lov- eller forskriftsendring.

Det er også flere høringsinstanser som peker på at det er visse utfordringer knyttet til at det er kommunen og fylkeskommunen som fatter enkeltvedtak om spesialundervisning for elever i friskoler. *KFF* peker på at det ofte går lang tid fra henvisning via anbefaling og vedtak om bevilgning. *Opdøl Montessoriskole AS* foreslår at friskolene sammen med kommunen deltar i prosessen med å gjøre enkeltvedtak for elever med spesialundervisning, mens *Kjølsdalen Montessoriskule SA* mener det bør foretas en helhetlig gjennomgang av reglene om vedtaksmyndighet og finansiering. *Norsk Montessoriforbund* mener at den enkelte friskole, i samråd med PPT, er best egnet til å vurdere hvordan man bør organisere spesialundervisningen for den enkelte elev, basert på elevens behov og skolens pedagogiske grunnlag (læreplanen de er godkjent etter). *Norsk Montessoriforbund* peker videre på at PPT må kunne forventes å sette seg inn i friskolens godkjente læreplan når en vurdering skal gjøres.

Opdøl Montessoriskole AS viser til at friskoler som for eksempel Montessori, har flere uketimer enn den kommunale skolen, og at dette i noen tilfeller øker utgiftene til spesialundervisning. *Opdøl Montessoriskole AS* mener det er ønskelig at dagens fordelingsnøkkel for statstilskuddet mellom friskole og kommune evalueres slik at det kompenseres for økt oppdekning for elever med spesialundervisning. *KFF* viser til at beregningen av tilskuddsgrunnlaget for friskoler bruker time-tallet til spesialundervisning som er rapportert per kommune, og det blir et fradrag i tilskuddsgrunnlaget som er proporsjonalt med det totale timetallet. *KFF* mener at dette trekket blir for stort fordi snittkostnadene for hver time innvilget spesialundervisning er lavere enn for gjennomsnittet for hele skolevirksomheten. Dette skyldes

blant annet at andelen assistentbistand er langt større innen spesialundervisning enn ellers. *KFF* mener derfor at beregningen av tilskuddsgrunnlaget gir et for stort fradrag for spesialundervisning og at friskolene dermed får for lavt tilskudd.

De høringsinstansene som har uttalt seg om det, er enig i departementets vurdering om at det ikke bør innføres en klageordning for dekningen av utgifter til spesialundervisning. Høringsinstansene støtter også den foreslåtte presiseringen om at det fylkesmannen kan avgjøre i tvilstilfeller, er hvilken kommune eller fylkeskommune som er økonomisk ansvarlig, ikke størrelsen på oppgjøre mellom kommunen eller fylkeskommunen og den enkelte friskolen. Videre støtter høringsinstansene at fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikt til å dekke utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler på like linje med elever i offentlige skoler.

Utdanningsdirektoratet og enkelte fylkesmenn peker på at det bør avklares nærmere hvordan fylkesmannen skal kunne kontrollere kravet til dekning av utgifter for elever ved friskoler. *Fylkesmannen i Vestfold* uttaler at den legger til grunn at det er kravet om likebehandling som skal kunne være gjenstand for fylkesmannens tilsyn, og mener det i så fall vil være naturlig at kravet om likebehandling inntas i ny tilsynshjemmel i friskoleloven § 7-2 for å tydeliggjøre denne begrensningen. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener det bør gå tydelig frem at fylkesmannen i tilsynet ikke skal ta stilling til størrelsen på beløpene, men kun vurderer likebehandling. Videre peker *Fylkesmannen* på at det bør gå frem at det er *Utdanningsdirektoratet* som fører tilsyn med *Fylkesmannen* i Oslo og Akershus i egenskap av å være hjemkommune for elever ved norske skoler i utlandet.

3.5 Departementets vurderinger

3.5.1 Generelt

Det følger av friskoleloven § 3-6 at hjemkommunen eller hjemfylket til eleven skal dekke utgiftene til spesialundervisning for elever i friskoler. Denne bestemmelsen slår fast at utgifter til spesialundervisning skal dekkes direkte av kommunen eller fylkeskommunen. Dette i motsetning til hva som er tilfelle for øvrige utgifter til opplæring som dekkes indirekte gjennom at friskolene får et statlig tilskudd og at midler trekkes fra kommuner og fylkeskommuner gjennom en trekk- og korreksjonsordning. Verken friskoleloven § 3-6 eller forarbeidene gir noen nærmere anvisning på hvordan utgiftsdekningen til spesialundervisning skal

beregnes, og departementet er kjent med at bestemmelsen praktiseres ulikt.

Mange høringsinstanser gir uttrykk for at de støtter departementets vurdering av at regelverket er uklart og at det er behov for å tydeliggjøre kravet om finansiering av spesialundervisning for elever i friskoler. De fleste høringsinstansene er enig i departementets vurdering om at et krav om likebehandling er en rimelig løsning som vil tydeliggjøre kravet om finansiering. Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at forslaget ikke løser utfordringen knyttet til finansiering av spesialundervisning i friskoler og mener at det burde vært utredet andre alternativer, som for eksempel en nasjonal tilleggssats. Departementet har i arbeidet med lovforslaget vurdert også andre alternativer. Som flere høringsinstanser peker på, er det en rekke kompliserende faktorer som gjør at det er utfordrende å finne en løsning som både sikrer at faktiske utgifter dekkes i alle tilfeller og som samtidig gir en rettferdig fordeling av midlene. Nasjonale tilleggssatser eller nasjonalt fastsatte satser, vil måtte baseres på gjennomsnittskostnader. Både beregningsgrunnlaget og satsene måtte blitt generalisert og ville i mindre grad kunne relateres til de faktiske utgiftene i den enkelte skole. Etter departementets vurderinger vil et krav til likebehandling mellom offentlige skoler og friskoler være mer treffsikkert. Kommunen har ansvaret for at det utarbeides sakkyndige vurderinger og for å fatte vedtak om spesialundervisning både for elever i friskoler og elever i offentlige skoler. Den enkelte kommune og fylkeskommune har etter departementets syn dermed gode forutsetninger for å etablere hensiktsmessige tildelingssystemer for alle skolene i kommunen.

Det pekes i høringen på at et krav om likebehandling, slik departementet foreslår, bare betyr likebehandling innad i kommunen eller fylkeskommunen, og at man gjennom et nasjonalt tildelingssystem kunne oppnådd likebehandling på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Departementet viser til at kravene i opplæringsloven med forskrifter skal bidra til likebehandling ved at det er fastsatt minimumskrav som alle skoleeiere må oppfylle. Ansvaret for skolevirksomhet er lagt til kommunene og fylkeskommunene, og så fremt kravene i regelverket er oppfylt, har de betydelig frihet i utformingen av skoletilbudene. Ansvarsdelingen mellom stat og kommune og fylkeskommune åpner dermed for at det aksepteres lokale forskjeller innenfor de fastsatte rammene i regelverket. Etter departementets vurdering er det liten grunn til at dette skal stille seg annerledes for elever i friskoler. Departementet anser

det derfor ikke som problematisk at forslaget bare sikrer likbehandling av elever innad i den enkelte kommune eller det enkelte fylket.

I høringen er det også enkelte høringsinstanser som peker på at friskolene har elever fra flere kommuner og fylkeskommuner og at ulik grad av finansiering kan få betydning for elevene som mottar spesialundervisning på friskolen. Departementet er enig i at forslaget innebærer at det tillates ulike tildelingskriterier og dermed ulik utgiftsdekning fra ulike kommuner og fylkeskommuner. Departementet vil likevel understreke at dette ikke skal ha betydning for den enkelte elev. Skolen har et ansvar for å oppfylle elevens rett til opplæring, herunder retten til spesialundervisning. Elevens rett må oppfylles uavhengig av hvilke tildelingskriterier som benyttes eller hvor mye midler en friskole får fra kommunen eller fylkeskommunen.

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) gir uttrykk for at det ikke er akseptabelt at likebehandling har som konsekvens at friskolene blir underfinansiert. Departementet er opptatt av at elever i friskoler og offentlige skoler likebehandles. Etter departementets syn er det derfor rimelig å legge til grunn et likebehandlingsprinsipp som innebærer at friskolene ikke får lavere utgiftsdekning enn de offentlige skolene, men at de heller ikke har krav på høyere dekning. Det følger av opplæringsloven § 13-10 at kommuner og fylkeskommuner som skoleeiere, har plikt til å stille til rådighet de ressursene som er nødvendig for å oppfylle kravene i opplæringsloven. Kommuner og fylkeskommuner har dermed plikt til å stille til rådighet de ressursene som er nødvendig for at skolene skal kunne gi elevene den spesialundervisningen de har krav på. Fylkesmannen kan føre tilsyn med om skoleeier oppfyller dette kravet. Dersom en kommune eller fylkeskommune benytter de samme kriteriene for å fastsette midler som skal overføres til en friskole som kommunen gjør ved overføring til egne skoler, er det etter departementets vurdering dermed grunn til å anta at disse tildelingskriteriene vil være hensiktsmessige og rimelige. Uavhengig av hvilke kriterier som legges til grunn, vil det alltid kunne være en risiko for at skolene i enkelte tilfeller får en tildeling som er mindre enn de faktiske utgifter, mens det i andre tilfeller vil være omvendt. Men dette vil i så fall være likt for offentlige skoler og friskoler.

Departementet viser for øvrig til at heller ikke friskolenes øvrige tilskudd er direkte knyttet til faktiske utgifter på den enkelte skole. Grunnlaget for beregning av tilskudd til friskolene er basert på regnskapstall fra kommuner og fylkeskommu-

ner innrapportert i KOSTRA (SSB). Departementet legger til grunn at eventuelle skjevheter i både det ordinære tilskuddet og midlene til spesialundervisning vil variere mellom å slå positivt og negativt ut for friskolene.

3.5.2 Krav til likebehandling

Departementet mener at likebehandling er så sentralt at det bør lovfestes et krav om at kommunen likebehandler friskoler og offentlige skoler når det gjelder dekning av utgifter til spesialundervisning. De fleste høringsinstansene støtter forslaget om å innføre et overordnet krav om likebehandling og at det ikke fastsettes kriterier nasjonalt for hvordan utgiftsdekningen til spesialundervisning skal beregnes. Flere høringsinstanser etterspør likevel tydeligere føringer for hva som menes med likebehandling.

Med likebehandling mener departementet at kommunene og fylkeskommunene skal benytte de samme kriterier for tildeling av midler *eller på annen måte* sikre at friskolene ikke får dårligere utgiftsdekning enn de offentlige skolene. Hva som skal til for å oppfylle kravet til likebehandling, må vurderes konkret ut fra det tildelingssystemet som er etablert lokalt. Formålet med kravet er at friskolene skal få minst like mye midler som en offentlig skole ville fått for tilsvarende forhold, og at kommunen og fylkeskommunen heller ikke skal være forpliktet til å etablere bedre finansieringsordninger for friskolene enn for de offentlige skolene. Noen kommuner og fylkeskommuner har allerede i dag en tildelingsmodell som omfatter både de offentlige skolene og friskolene og som dermed ivaretar dette formålet. I andre kommuner har man en tildelingsmodell for de offentlige skolene som ikke uten videre lar seg overføre til friskolene. I slike tilfeller må den enkelte kommune eller fylkeskommune finne frem til tildelingskriterier som sikrer likebehandling. Departementet vil understreke at kravet om likebehandling er et minimumskrav og at kommunen og fylkeskommunen har lov til å gi friskolene bedre finansiering. Dersom grunnlaget for finansieringen til offentlige skoler og friskoler ikke enkelt lar seg sammenligne, må kommunene og fylkeskommunene ta høyde for en eventuell usikkerhet i sammenligningen. Det er kommunen eller fylkeskommunen som må godtgjøre at de kriteriene de benytter overfor friskolene, minst sikrer likebehandling.

Enkelte høringsinstanser har etterspurt hvordan kravet til likebehandling skal dokumenteres. Hvilken dokumentasjon som vil kunne vise hvordan tildelingen er beregnet og som dermed kan

viser at likebehandling har skjedd, vil være avhengig av hva slags tildelingsmodell den enkelte kommune eller fylkeskommune har valgt. I noen tilfeller kan det være relativt enkelt å isolere tilskudd som er utbetalt til spesialundervisning, og regnskapet eller underlagsmateriale kan da være relevant dokumentasjon. I andre tilfeller vil midlene til de offentlige skolene være mer integrert i øvrige midler som overføres skolene, slik at regnskapsdokumentasjon er mindre relevant. Den enkelte kommune eller fylkeskommune må da finne andre måter å dokumentere at kravet om likebehandling er oppfylt. Det vil f.eks. være relevant med dokumentasjon som viser hvordan de offentlige skolene sikres midler til spesialundervisning og hvilke vurderinger og beregninger som er lagt til grunn for å sikre minst like god finansiering til friskolene. Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å fastsette krav om hvordan likebehandling skal dokumenteres ettersom kommunene og fylkeskommunene har ulike tildelingsmodeller. Departementet understreker at det er den enkelte kommune eller fylkeskommune som må godtgjøre at kravet om likebehandling er oppfylt og som dermed må kunne fremlegge relevant dokumentasjon ved et eventuelt tilsyn.

En problemstilling som flere høringsinstanser peker på, er at friskoler kan ha elever fra flere kommuner eller fylkeskommuner og at dette kan komplisere beregningen av hvor mye midler friskolene skal få til spesialundervisning. Enkelte høringsinstanser mener at friskolene i noen tilfeller får bedre finansiering enn de offentlige skolene ved at de får midler fra flere kommuner, og at kommunen dermed bør ha innsyn i ressursituasjonen knyttet til elever fra andre kommuner. Departementet ser at det i noen tilfeller kan komplisere tildelingen av midler til spesialundervisning at friskolene har elever fra flere kommuner. I hvilken grad dette faktisk vil føre til overfinansiering vil bero på om elevene har vedtak som kan oppfylles samlet og om kommunens kriterier for tildeling av midler er relatert til den enkelte elevs undervisningsbehov isolert sett. Etter departementets syn er det ingenting i veien for at kommunene tar hensyn til finansiering fra andre kommuner i tildeling av midler til spesialundervisning. Dette er dog under forutsetning at friskolen gis minst like god finansiering som en offentlig skole i kommunen i tilsvarende situasjon. En kommune kan dermed ikke finansiere spesialundervisningen i en friskole lavere enn i de offentlige skolene i kommunen fordi spesialundervisningen samorganiseres med en eller flere elever fra en annen kommune med mindre fordelaktige

tildelingskriterier. Det er den enkelte kommune eller fylkeskommune som har ansvaret for å sikre likebehandling, og som må godtgjøre at en eventuell reduksjon på grunnlag av samorganisering ikke medfører lavere finansiering av friskolen sammenlignet med de offentlige skolene i kommunen. Departementet vil dessuten understreke at det i så fall må være faktisk samorganisering. Foruten gjennom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning, kan ikke kommunene og fylkeskommunene styre hvordan friskolene organiserer opplæringen.

For å finne frem til hensiktsmessige løsninger lokalt, er det viktig med et godt samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner og friskoler. Kommunene, fylkeskommunene og friskolene er alle profesjonelle aktører som er betrodd en viktig samfunnsoppgave. Departementet legger til grunn at aktørene har en felles interesse i å samarbeide, og at det ikke er nødvendig å pålegge aktørene å utveksle relevant informasjon. Etter departementets vurdering vil det verken være nødvendig eller hensiktsmessig å dele opplysninger om personlige forhold for å kunne se ressursituasjonen i tilknytning til elever fra flere kommuner i sammenheng. Departementet anser det derfor heller ikke nødvendig å lovfeste unntak fra taushetsplikten.

En annen problemstilling som tas opp i høringen, er tilfeller der gjennomføringen av spesialundervisning blir ekstra kostnadskrevenende fordi den krever fysisk tilrettelegging eller leie av tilleggsrom eller lignende. Det pekes på at dette særlig er en problemstilling for små friskoler. Departementet forutsetter at alle skoler har lokaler som er egnet til skolevirksomhet, noe som også innebærer mulighet for spesialundervisning. Det er dermed ikke slik at utgifter til grupperom er direkte relatert til én enkeltlevers spesialundervisning. Etter departementets syn kan særskilte kostnader i enkelttilfeller være en aktuell problemstilling for både offentlige skoler og friskoler. Departementet anser ikke at det er grunnlag for at dette løses særskilt for friskolene. Hvordan og i hvilken grad særskilte utgifter skal dekkes, vil bero på hvordan tildelingskriteriene til den enkelte kommune eller friskole er utformet. Det avgjørende vil etter forslaget være om friskolene likebehandles med de offentlige skolene.

3.5.3 *Krav til at utgiftsdekningen er relatert til antall elever med spesialundervisning*

I høringen understreket departementet at kommunenes og fylkeskommunenes tildeling av midler til friskolene må være relatert til antall elever

med spesialundervisning. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, støtter at tildelingen må relateres til antall elever med spesialundervisning. Særlig friskolene og friskoleorganisasjonene understreker viktigheten av dette. Samtidig er det noen høringsinstanser som peker på at enkelte kommuner og fylkeskommuner i dag har tildelingssystemer til de offentlige skolene som er basert på det totale elevtallet i skolene. I høringen etterspørres det om forslaget om likebehandling betyr at kommuner og fylkeskommuner må endre sine tildelingssystemer for offentlige skoler.

Dersom midler til spesialundervisning tildeles per elev ut fra det totale elevtallet i en skole, vil dette innebære at skoler med høy andel elever med spesialundervisning får forholdsvis lavere finansiering enn skoler med lav andel elever med spesialundervisning. For små skoler med høy andel elever med spesialundervisning, kan dette være svært uheldig. Generelt er det en noe høyere andel elever med spesialundervisning i friskoler enn i offentlige grunnskoler, og enkelte små friskoler har en særlig høy andel elever med spesialundervisning. En modell der tildelingen utelukkende skjer på grunnlag av antall elever i skolen totalt, vil dermed kunne innebære en forskjellsbehandling i disfavør av enkelte friskoler. For å sikre reell likebehandling av friskolene, mener departementet at det må kreves at tildelingen til friskolene er relatert til antall elever med spesialundervisning.

Samtidig vil departementet understreke at det ikke kreves at kommuner og fylkeskommuner må tildele midler til de offentlige skolene ut fra antall elever med spesialundervisning. Ved tildeling av midler til de offentlige skolene har kommunene og fylkeskommunene andre mekanismer for å sikre at skolene får tilstrekkelige midler ettersom de finansierer hele skolens virksomhet. Det er dermed ikke gitt at det vil være uheldig for de offentlige skolene at midlene tildeles ut fra det totale elevtallet. At friskoler og offentlige skoler skal likebehandles, betyr ikke at det alltid må benyttes likt system for tildeling. Å ha ett system for tildeling av midler til spesialundervisning, vil muligens være den enkleste måten å oppnå likebehandling, men kommunen og fylkeskommunen kan også sikre likebehandling på andre måter. Som omtalt i punkt 3.5.2 er det den enkelte kommune eller fylkeskommune som må godtgjøre at kravet til likebehandling oppfylles.

I høringen pekes det på at kravet om at tildelingskriteriene skal være relatert til antall elever med spesialundervisning, ikke fremkommer av selve lovteksten. Departementets vurdering er at dette følger forutsetningsvis av at kravet om like-

behandling knytter seg til dekning av utgifter til spesialundervisning, og dessuten at en tildeling ut fra det totale elevtallet i realiteten vil være en forskjellsbehandling av skoler med høy andel elever med spesialundervisning. Departementet ser likevel behovet for at dette prinsippet tydeliggjøres og foreslår at det tas inn i loven at tildelingskriteriene må relateres til antall elever med spesialundervisning.

3.5.4 Organisering av spesialundervisning i friskoler

Enkelte friskoler og friskoleorganisasjoner gir i høringen uttrykk for at friskolene i noen tilfeller blir underfinansiert ved at finansieringen tar utgangspunkt i at undervisningen skal foregå i grupper, mens den i realiteten må gjennomføres som eneundervisning fordi det ikke er andre elever med tilsvarende behov. KS på sin side uttrykker bekymring for omfanget av spesialundervisning i friskoler og at spesialundervisning gis som eneundervisning.

Departementet vil innledningsvis understreke at inkludering er et grunnleggende prinsipp i norsk skole. Det er viktig at skolene tilpasser opplæringen til elevens behov og tidlig setter inn tiltak innenfor den ordinære opplæringen når det er behov for det. Opplæringen skal ivareta ulike behov og favne alle elever. Spesialundervisning skal bare benyttes dersom tilpasninger innenfor det ordinære opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig til å gi elevene tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Videre er det viktig at spesialundervisningen gjennomføres på en måte som gjør at eleven i størst mulig grad kan være en del av et inkluderende læringsmiljø. For å ivareta disse hensynene, skal den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) i kommunen eller fylkeskommunen blant annet vurdere om en elev kan gis hjelp innenfor det ordinære opplæringstilbudet og hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Til disse vurderingene trengs kjennskap til både elevens behov og til skolen hvor eleven går. Dette fordrer en tett dialog mellom PPT, eleven og foreldrene og den enkelte skole. Departementet har forståelse for at det kan være noe mer krevende å få til slik dialog med friskoler enn med kommunens egne skoler, men understreker at PPT har samme ansvar overfor elever i friskoler, som elever i offentlige skoler, både når det gjelder systemrettet arbeid og utarbeidelsen av sakkyndige vurderinger.

Et enkeltvedtak om spesialundervisning er rettslig bindende for skolene, og en friskole står dermed ikke fritt til å organisere spesialundervis-

ningen på en annen måte enn det som er fastsatt i vedtaket. Samtidig vil ofte et vedtak kunne oppfylles på ulike måter, og skolene må bruke sitt pedagogiske skjønn i vurderingen av hvordan vedtaket skal oppfylles i praksis. Departementet vil understreke viktigheten av tett dialog mellom PPT og skolen slik at vedtaket blir et egnet styringsverktøy for hvordan den aktuelle skolen i praksis kan ivareta elevens behov for opplæring og inkludering. Departementet viser også til at tilbudet om spesialundervisning så langt som mulig skal utformes i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven. Dersom friskolene mener det er nødvendig at spesialundervisningen gjennomføres på måter som er mer kostnadskrevene enn det som er lagt til grunn i vedtaket, er det opp til den enkelte friskole å godtgjøre dette overfor kommunen eller fylkeskommunen. Hvorvidt dette skal få betydning for beregningen av utgiftsdekningen, må vurderes konkret og vil blant annet bero på om kommunen eller fylkeskommunen har kriterier hvor organiseringen er tillagt betydning.

3.5.5 Tilsyn med dekning av utgifter til spesialundervisning

Departementet foreslo i høringen at det ble tatt inn en hjemmel i friskoleloven for fylkesmannen til å føre tilsyn med kravet om dekning av utgifter til spesialundervisning. I høringen stilles det spørsmål ved om tilsynsmyndigheten bare skal gjelde kravet til likebehandling, og det tas til orde for at denne begrensningen presiseres i tilsynshjemmelen. Kravet som departementet foreslår, innebærer at kravet til kommunen og fylkeskommunen når det gjelder dekning av utgifter til spesialundervisning, er at friskolene skal likebehandles med de offentlige skolene. Det er dermed oppfyllelsen av kravet til likebehandling som tilsynsmyndigheten kan overprøve. Som nevnt i punkt 3.5.3 foreslår departementet at det tas inn i lovteksten at tildelingskriteriene må relateres til antall elever med spesialundervisning. Fylkesmannen vil også kunne overprøve om denne delen av kravet er oppfylt. Departementet finner ikke grunn til å begrense ordlyden i § 7-2 til å gjelde likebehandling, da fylkesmannen også skal kunne føre tilsyn med at kommunen og fylkeskommunen oppfyller øvrige plikter etter friskoleloven § 3-6, som f.eks. plikt til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning.

Utdanningsdirektoratet og flere fylkesmenn etterspør hvordan det i tilsyn skal kontrolleres om kravet til likebehandling er oppfylt. Departementet viser til redegjørelsen i punkt 3.5.3 om

hva som ligger i kravet til likebehandling og hvordan dette kan dokumenteres. Det vil være opp til den enkelte kommune og fylkeskommune å godtgjøre at kravet til likebehandling er oppfylt. Fylkesmannens vurdering i tilsynet må knytte seg til om de kriteriene som er lagt til grunn, er egnet til å likebehandle friskoler og offentlige skoler. Departementet understreker at det ikke er ment som en klageordning der fylkesmannen selv skal kunne finne frem til riktig økonomisk oppgjør. Fylkesmannens oppgave i tilsynet vil være å avdekke om friskolene forskjellsbehandles i negativ forstand. I slike tilfeller skal tilsynsmyndigheten pålegge den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen å rette forholdet.

Departementet vil for øvrig vise til at forslaget til tilsynshjemmel gjelder kommunens plikter etter friskoleloven § 3-6. Tilsynshjemmelen er dermed ikke ment å omfatte tilsyn med finansieringsplikten som Fylkesmannen i Oslo og Akershus har overfor elever ved norske skoler i utlandet, jf. § 3-6 andre ledd tredje punktum. Finansieringen av spesialundervisningen til elever ved norske skoler i utlandet er en oppgave som er delegert fra departementet, og hvor oppfyllelsen dermed kan følges opp på andre måter enn gjennom tilsyn.

I friskoleloven § 3-6 er det fastsatt at departementet i tvilstilfeller avgjør hvem som er ansvarlig for kostnadene. Med «tvilstilfeller» siktes det til tilfeller hvor det er tvil om hvilken kommune eller hvilket fylke som er elevens hjemkommune eller hjemfylke, jf. Ot.prp. nr. 33 (2002–2003). Bestemmelsen gir derimot ikke departementet (fylkesmannen) hjemmel til å ta stilling til størrelsen på refusjonen ved uenighet mellom kommunen eller fylkeskommunen og friskolen. For å klargjøre at det ikke siktes til tvilstilfeller om størrelsen på refusjon, foreslår departementet at det presiseres i § 3-6 at det gjelder tvil om hvilken kommune eller fylkeskommune som skal regnes som hjemkommune eller hjemfylke og som dermed vil være økonomisk ansvarlig overfor friskolen. I høringen er det stor enighet om denne presiseringen.

3.5.6 Andre forhold

Tilskuddet til friskolene er basert på gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i offentlig skole. Kostnader til spesialundervisning trekkes fra tilskuddsgrunnlaget fordi det er kommunene som har utgiftene til spesialundervisning også for elever ved friskoler. KFF og Opdøl Montessori-skole AS gir i sine høringsuttalelser uttrykk for at

uttrekket til spesialundervisning er for høyt og at friskolene dermed får for lavt tilskudd til ordinær opplæring. Departementet er kjent med at enkelte friskoler og friskoleorganisasjoner mener at uttrekket til spesialundervisning er for høyt. I Prop. 84 L (2014–2015) har departementet varslet en gjennomgang av dette uttrekket. Departementet har gått gjennom uttrekket. En eventuell endring av nivået på uttrekket vil ha en kostnadsside og eventuelt måtte vurderes i forbindelse med de årlige budsjettprosesser.

Enkelte høringsinstanser gir uttrykk for at det er behov for en gjennomgang av ordningen med spesialundervisning generelt. Det vises i denne sammenheng til at departementet vil sette ned en ekspertgruppe som skal foreslå konkrete tiltak for bedre opplæring for elever som trenger ekstra støtte. Det overordnede målet med ekspertgruppens arbeid er å bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole. Ekspertgruppens arbeid skal gi nasjonale og lokale myndigheter og aktører et grunnlag for å velge de best egnede inkluderende virkemidlene og tiltakene. Ekspertgruppen skal legge til rette for møteplasser og involvering av relevante parter. Tiltaket er nærmere omtalt i Meld. St. 21 (2016–2017) Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen.

3.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at det i friskoleloven § 3-6 innføres et krav om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning. Departementet foreslår videre at det innføres krav om at beregningen av midler må være relatert til antall elever med spesialundervisning, og at det dermed ikke er tillatt med tildelingsmodeller som utelukkende tar utgangspunkt i det totale elevtallet ved en friskole.

Departementet foreslår videre at det presiseres i friskoleloven § 3-6 andre ledd fjerde punktum at departementet i tvilstilfeller avgjør hvilken kommune eller fylkeskommune som er ansvarlig for kostnadene og ikke om det foreslåtte kravet om likebehandling er oppfylt.

Departementet foreslår også at det i friskoleloven § 7-2, se nærmere under kapittel 4 nedenfor, tas inn en hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikt til å dekke utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler, jf. friskoleloven § 3-6 andre ledd.

4 Tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes plikter etter friskoleloven

4.1 Bakgrunnen for forslaget

I kapittel 3 i proposisjonen foreslår departementet blant annet å presisere i friskoleloven at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens plikt til å dekke friskolens utgifter til spesialundervisning. For å klargjøre at fylkesmannen også har kompetanse til å føre tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes øvrige plikter overfor elever i friskoler, foreslås tilsvarende at dette inntas i en egen hjemmel i friskoleloven.

4.2 Gjeldende rett

Kommunens og fylkeskommunens ansvar og plikter på opplæringsområdet er regulert i opplæringsloven. Ansvar og plikter gjelder for dem som er bosatt i kommunen eller fylket, og ansvarsbestemmelsen i opplæringsloven er ikke begrenset til elever i offentlige skoler. Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for elever i friskoler er likevel begrenset av at friskoleloven for de fleste typer saker har lagt ansvaret til den enkelte friskole. I noen saker er det likevel kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret også for elever i friskoler, og det er fastsatt i friskoleloven hvilke saker dette gjelder. Dette gjelder § 3-3 om skolestart og skolebytte, § 3-5 om særskilt språkopplæring, § 3-6 om spesialundervisning, § 3-7 om skyss, § 3-8 om skolehelse-tjeneste og § 3-10 om bortvisning og tap av retten til videregående opplæring. Reguleringsteknikken varierer, men for de fleste bestemmelsene er det vist til tilsvarende regler i opplæringsloven.

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens plikter etter opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 14-1. Friskoleloven har ingen egen selvstendig hjemmel for tilsyn med kommunenes plikter overfor elever i friskoler.

4.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen at det i friskoleloven § 7-2 tas inn i en hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn med kommunenes plikter etter friskoleloven §§ 3-3, 3-5, 3-6, 3-7, 3-8 og 3-10. Forslaget om å innføre en egen tilsynshjemmel i friskoleloven er en tydeliggjøring av gjeldende rett. I tråd med reguleringen av tilsyn i opplæringsloven, legger departementet til grunn at

tilsynet etter den foreslåtte hjemmelen skal følge kommunelovens regler.

4.4 Høringsuttalelser

22 av høringsinstansene har uttalt seg til forslaget i dette kapittelet. 20 av disse støtter høringsfor-slaget, mens to av instansene ikke klart gir uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke. Ingen av høringsinstansene er mot forslaget.

Utdanningsforbundet støtter forslaget og er enig med departementet i at det er uheldig at friskoleloven ikke inneholder en eksplisitt hjemmel til å føre tilsyn med kommunens plikter overfor elever i friskoler, da dette kan reise tvil om hvorvidt fylkesmannen faktisk har slik myndighet.

KS uttaler at organisasjonen har forutsatt at fylkesmannens tilsynshjemmel omfatter kommunepliktene uavhengig av hvem som er skoleeier. *KS* slutter seg til høringsfor-slaget, men uttaler at det ville være mer hensiktsmessig å presisere i opplæringsloven at bestemmelsene der gjelder uavhengig av skoleeier, enn å tydeliggjøre kommuneplik-tene og tilsynet med disse i friskoleloven.

Telemark fylkeskommune støtter høringsfor-slaget, og synes at det er ryddig at det tas inn en hjemmel om at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikter etter friskoleloven.

Kristne Friskolers Forbund støtter forslaget, og sier at det i friskolenes kommunikasjon med kommune/fylkeskommune ofte har vært nyttig med fylkesmannens råd om lovforståelse:

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

Steinerskoleforbundet er enig i høringsfor-slaget, men peker samtidig på at det reiser enkelte spørsmål:

«For det første uttaler departementet at fylkesmannens kontroll ikke har direkte betydning for elevene i friskoler da disse uansett har plikt til å oppfylle elevens rett til spesialundervisning. Dette er et uklart utsagn all den tid skolens muligheter til å oppfylle denne rettigheten er avhengig av at den faktisk har ressurser som gjør det mulig. Hvis ressursene ikke kommer fordi det er uklart hvem som skal dekke disse inntil fylkesmannen har fattet sin avgjørelse,

eventuelt til klage er avgjort etter kommuneloven § 60 siste ledd, er det ikke ressurser til å dekke disse kostnadene. Vi legger til grunn at skolene ikke har lov til å benytte statsstøtte og skolepenger til slike tiltak som skal dekkes av kommunene, jf. friskoleloven § 6-3.»

4.5 Departementets vurderinger

Departementet viser til at opplæringsloven § 14-1 inneholder hjemmel for tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikter etter opplæringsloven. Formålet med regelen om statlig tilsyn er å sikre et mest mulig likeverdig opplæringstilbud både i grunnskolen og videregående opplæring, jf. NOU 1995: 18 side 275. Behovet for tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikter etter opplæringsloven er blant annet omtalt i Ot.prp. nr. 46 (1997–98) side 138–140 og 195–196, Ot.prp. nr. 80 (2002–2003) side 35–38 og 44 og Innst.O. nr. 127 (2002–2003) side 9–10. Som omtalt i punkt 4.2 har kommunene og fylkeskommunene på enkelte områder det samme ansvaret overfor elever i friskoler som overfor elever i offentlige skoler. Hensynet til likebehandling mellom elever i offentlige skoler og friskoler tilsier at det er et tilsvarende behov for å kunne føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikter overfor elever i friskoler.

Friskoleloven inneholder ingen selvstendig hjemmel for tilsyn med kommuners plikter overfor elever i friskoler, og det kan dermed reises tvil om fylkesmannens tilsynskompetanse også omfatter dette. Det er likevel etter departementets vurdering klart at det ikke har vært lovgivers intensjon å begrense tilsynet til kommunens plikter overfor elever i offentlige skoler. Departementet legger dermed til grunn at fylkesmannen har kompetanse til å føre tilsyn med oppfyllelsen av reglene som er gjort gjeldende for elever i friskoler og hvor kommunen og fylkeskommunen har beholdt ansvaret.

Etter departementets vurdering er det uheldig at friskoleloven ikke inneholder en eksplisitt hjemmel for å føre tilsyn med kommunens plikter overfor elever i friskoler, da dette kan reise tvil om hvorvidt fylkesmannen har slik myndighet. Når departementet nå foreslår å innføre en tilsynshjemmel for kommunens plikter overfor friskolene til å dekke utgifter til spesialundervisning (kapittel 3 i proposisjonen), bør det samtidig foretas en generell presisering av fylkesmannens kompetanse til å føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikter overfor elever i friskoler. Kommunen og fylkeskommunen har plikter overfor elever i friskoler i saker om skolestart og skolebytte, særskilt språk-

kopplæring, spesialundervisning, skyss, skolehelsetjeneste og bortvisning og tap av retten til videregående opplæring. I de fleste av disse sakene går plikten ut på at kommunen eller fylkeskommunen er den som skal fatte enkeltvedtak og på den måten avgjøre om eleven har en rettighet og hvordan denne skal oppfylles. Departementet er kjent med at kommuner og fylkeskommuner i noen tilfeller har delegert oppgaven med å fatte enkeltvedtak til friskolene. Siden kommunen har ansvaret for at enkeltvedtak fattes i samsvar med regelverket, må fylkesmannens tilsyn også kunne omfatte slike tilfeller.

KS uttaler i høringen at det ville være mer hensiktsmessig å presisere i opplæringsloven enn i friskoleloven at fylkesmannen har myndighet til føre tilsyn med kommunens plikter overfor elever i friskoler. Departementet har forståelse for dette synspunktet, men er likevel av den oppfatning at hjemmelen bør tas inn i friskoleloven hvor det fremgår hvilke plikter og oppgaver kommuner og fylkeskommuner har overfor elever i friskoler. Departementet legger for øvrig til grunn at fylkesmannen også i dag kan føre tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver overfor elever i friskoler med hjemmel i opplæringsloven § 14-1, og at forslaget i proposisjonen om å innføre en egen tilsynshjemmel i friskoleloven er en tydeliggjøring av gjeldende rett.

Steinerskoleforbundet peker i sin høringsuttalelse på at friskolenes muligheter til å oppfylle elevens rett til spesialundervisning er avhengig av skolens ressurser. Steinerskoleforbundet uttaler i denne forbindelse at det legger til grunn at friskolene på bakgrunn av friskoleloven § 6-3 ikke har lov til å benytte statsstøtte og skolepenger til tiltak som skal dekkes av kommunene. Departementet viser til forslaget i kapittel 3 i proposisjonen om å innføre et krav i friskoleloven § 3-6 om at kommuner og fylkeskommuner likebehandler friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning. Som uttalt i dette kapitlet vil det – uavhengig av hvilke kriterier den enkelte kommune eller fylkeskommune legger til grunn for utgiftsdekningen – i enkelte tilfeller kunne skje at en friskole får en tildeling som er mindre enn de faktiske utgifter, mens det i andre tilfeller vil være omvendt. Det følger av friskoleloven § 6-3 at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. For at kostnader som pådras og finansieres gjennom statstilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode, jf. kravet i friskoleloven § 6-3, må de brukes til opplæringsformål og være relevante for skolevirksomheten. Departementet kan dermed ikke

se at det vil være i strid med friskoleloven å benytte statstilskudd og skolepenger til spesialundervisning. Departementet peker her også på at det ordinære tilskuddet til spesialundervisning ikke er behovsprøvet, men basert på kommunens utgifter.

I samsvar med reguleringen av tilsyn i opplæringsloven legger departementet til grunn at tilsynet med kommunenes plikter etter friskoleloven §§ 3-3, 3-5, 3-6, 3-7, 3-8 og 3-10 skal følge kommunelovens regler.

4.6 Departementets forslag

På bakgrunn av foranstående og i samsvar med høringsforslaget foreslår departementet at det i friskoleloven § 7-2 som nytt femte ledd tas inn en hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn med kommunenes plikter etter friskoleloven §§ 3-3, 3-5, 3-6, 3-7, 3-8 og 3-10. Tilsynet skal følge kommunelovens regler.

5 Lovfesting av krav om at friskoler skal ha vedtekter som angir at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode

5.1 Bakgrunnen for forslaget

Forslaget har sin bakgrunn i anmodningsvedtak nr. 657 (2014–2015). I forbindelse med behandlingen av Prop. 84 L (2014–2015) Endringer i privat-skolelova mv. (nytt navn på loven, nye godkjenningsgrunnlag m.m.) understreket Stortinget at godkjente friskoler ikke skal drive kommersielt i den forstand at det ikke er tillatt for eierne å ta åpent eller skjult utbytte som skriver seg fra statstilskuddet eller skolepengene. I Innst. 344 L (2014–2015) vedtok Stortinget enstemmig følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen utrede et lovfestet krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i friskolenes vedtekter og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

5.2 Gjeldende rett

Friskoleloven § 6-3 første ledd fastsetter at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Dette innebærer blant annet at utbytte eller overskudd ikke kan overføres til eierne eller deres nærstående, verken når skolen er i drift eller når den legges ned.

For å få godkjenning med rett til statstilskudd etter friskoleloven, må skolen ha vedtekter. Det følger av friskoleloven § 2-2 andre ledd at skolen må være registrert i Enhetsregisteret eller tilsvarende register før det blir søkt om godkjenning etter loven. Friskoleloven stiller ikke krav om organisering i noen bestemt selskapsform. Hvilke lovkrav som stilles til vedtektene for en skole, vil avhenge av hvordan skolen har organisert seg. Vedtektene må være fastsatt i henhold til gjeldende regler, og samtidig være i tråd med friskoleloven. Dette betyr for eksempel at en friskole som er organisert som et aksjeselskap må ha vedtekter som oppfyller både aksjelovens og friskolelovens regler.

I økonomiforskriften til friskoleloven § 18 er det pålagt skolens styre å gjøre revisor kjent med friskoleloven med tilhørende forskrifter, forutsetningene for skolens godkjenning og tilskuddsbrevet fra Utdanningsdirektoratet.

5.3 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet ytterligere å synliggjøre at godkjente friskoler ikke kan drive kommersielt ved å innføre et lovbestemt krav om at alle friskoler skal ha en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i sine vedtekter. Departementet foreslo en overgangsperiode på ett år for oppfyllelse av en slik plikt for skoler som allerede er godkjent på tidspunktet for ikrafttredelse.

5.4 Høringsuttalelser

23 av de totalt 48 høringsinstansene har hatt kommentarer til forslaget. Et klart flertall av høringsinstansene støtter forslaget. To høringsinstanser uttaler at de er negative, mens én av høringsinstansene ikke tar stilling til forslaget.

Høringsinstansene som er negative til forslaget, gir uttrykk for at en ytterligere regulering er unødvendig. *Danielsen videregående skole* uttaler blant annet følgende:

«Disse skolene er allerede ut fra lov og forskrifter forhindret fra kommersiell drift, og det skulle være unødvendig å presisere dette enda mer.»

Også *Steinerskoleforbundet* uttaler at de anser forslaget som unødvendig. Forbundet viser for øvrig til at forslaget vil medføre økt ressursbruk for skolene:

«Ved å innføre en bestemmelse som pålegger alle etablerte skoler at dette skal tas inn i den enkelte skoles vedtekter, påføres skolene administrative oppgaver som også vil belaste skolens ressurser. Flere av disse vil måtte få ekstern bistand for å gjennomføre endringen slik at den gjennomføres uten innsigelser fra Stiftelsestilsynet.»

Flertallet av høringsinstansene støtter en ytterligere presisering av utbytteforbudet. Blant disse er *Blå Kors*, *Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)*, *Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder*, *Utdanningsdirektoratet* og *Utdanningsforbundet*, som alle mener at forslaget kan bidra til en ekstra bevisstgjøring.

Kristne Friskolers Forbund (KFF) støtter forslaget selv om de tror det vil ha liten praktisk betydning for risikoen for at det tas ut utbytte:

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

Til spørsmålet om gjennomføring av vedtektsendringen, uttaler KFF følgende:

«Flere av KFF sine medlemmer har slike bestemmelser i sine grunnregler allerede og vi regner med at de fleste vil kunne få dette på plass i forbindelse med årsmøter/generalforsamlinger som har fullmakt til vedtektsendringer.»

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) viser til at det tidligere har gitt innspill om at friskoleiere bør ha et ikke-kommersielt formål. Etter deres syn kan forslaget bidra til å avklare dette for fremtidige søkere.

Flere av høringsinstansene har hatt innspill til forslaget til lovregulering. *KFF* mener det ville vært tilstrekkelig om friskoleloven klargjorde at godkjente friskoler er ikke-kommersielle eller ideelle allmenntilgjengelige virksomheter. *Fagforbundet* støtter forslaget, men mener budskapet ville kommet tydeligere frem med en presisering i friskoleloven § 1-1:

«Forslaget til endring av friskoleloven viser at man ønsker å klargjøre at friskolene ikke skal drives kommersielt. Fagforbundet mener dette målet ville bli enda tydeligere kommunisert og

bestemmelsen ville fått en styrket posisjon om man i stedet for å sette krav om dette i skolens vedtekter, heller vurderer om det er mulig å knytte dette til selve formålsbestemmelsen til friskoleloven.»

Justis- og beredskapsdepartementet stiller spørsmål ved om det er treffende å omtale «ikke-kommersiell» som formålet med virksomheten, og uttaler blant annet:

«Vi antar at meningen med forslaget er å reflektere kravene som fremgår av loven § 6-3. Da bør ordlyden i § 2-2 fjerde ledd presist uttrykke dette, og ikke introdusere et nytt begrep i loven [...]. Det er neppe treffende å omtale «ikkjekommersiell» (eller mer presist: noe som reflekterer kravene i loven § 6-3) som formålet med virksomheten. Lovteksten bør utformes på en annen måte enn dette. Etter vårt syn bør en ta ut utkastet til § 2-2 fjerde ledd første punktum som overflødig. Det er også mulig at utkastet til § 2-2 fjerde ledd annet punktum heller bør tas inn i tilknytning til § 3-6, for bedre å reflektere sammenhengen med den paragrafen.»

Ingen av høringsinstansene har innsigelser til departementets forslag om en overgangsperiode på ett år for eksisterende skoler.

5.5 Departementets vurderinger

Friskolelovens forbud mot å ta utbytte gjelder uten hensyn til hva som følger av skolens vedtekter. Etter departementets vurdering kan likevel et eksplisitt krav om å synliggjøre dette i skolens vedtekter bidra til ekstra bevisstgjøring. En slik bevisstgjøring av en sentral del av regelverket knyttet til friskoler, er etter departementets vurdering særlig sentralt for aktører før det søkes om godkjenning og for skolens revisor. Departementet fremholder at gevinsten ved å innføre dette kravet til vedtektene vil veie opp for det forhold at dette kan fremstå som en dobbeltregulering.

Enkelte høringsinstanser har stilt spørsmål om når et slikt eventuelt krav til vedtektene skal anses oppfylt, og om hvilke økonomiske og administrative konsekvenser det vil få for den enkelte skole. Departementet bemerker at hvilke krav som stilles til vedtektsendringer avhenger av skolens eierform. For stiftelser vil kravet anses oppfylt når Stiftelsestilsynet har godkjent omdanningen, og omdanningsvedtaket er registrert i Stiftelsesregisteret. Tilsvarende vil kravet anses oppfylt

for et aksjeselskap når endringen er registrert i Brønnøysundregistrene. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig å kreve at endringen meldes til Utdanningsdirektoratet. Hvorvidt endringen har funnet sted innenfor overgangsperioden, kan kontrolleres ved et eventuelt tilsyn.

Steinerskoleforbundet har uttalt at kravet om vedtektsendring vil medføre økt ressursbruk for skolene. Til dette vil departementet bemerke at skolens styre skal sørge for at offentlige krav og forutsetningene for virksomheten til enhver tid er oppfylt, jf. friskoleloven § 5-2 andre ledd bokstav h. Et krav som innebærer at skolens vedtekter må endres vil etter departementets vurdering ligge innenfor hva som er påregnelig for en friskole. Det vil i denne saken være tale om en engangsjobb for styret, som kan foretas i forbindelse med ordinær generalforsamling e.l. Departementet påpeker for øvrig at det finnes offentlig tilgjengelig informasjon og veiledning om endring av vedtekter mv. slik at det ikke bør være nødvendig med profesjonell bistand for å kunne oppfylle kravet. Gebyrer eller kostnader for å kunne oppfylle kravet må etter departementets vurdering anses som minimale sett i lys av skoledriften for øvrig. Departementet fastholder at forslaget ikke innebærer vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Noen av høringsinstansene har hatt innspill til det konkrete forslaget til lovbestemmelse. *KFF* mener det vil være tilstrekkelig at det fremgår av loven at friskoler skal være ikke-kommersielle eller ideelle virksomheter. Likeså har *Fagforbundet* foreslått en regulering i friskolelovens formålsbestemmelse. Departementet ser at en regulering i formålsparagrafen kunne bidratt til at utbytteforbudet synliggjøres ytterligere i loven. Etter departementets vurdering er imidlertid for delen med en regulering i vedtektene at utbytteforbudet blir mer synlig for styret og revisor.

Justis- og beredskapsdepartementet har stilt spørsmål ved om det er riktig å si at det å drive ikke-kommersielt er formålet med virksomheten, og videre om hensikten har vært å vise til friskolelovens § 6-3. Kunnskapsdepartementet er enig i at ikke-kommersiell drift ikke er formålet med skolevirksomheten. Stortinget uttaler i Innst. 344 L (2014–2015) at «forbudet mot å drive kommersielt er så grunnleggende at det bør fremgå av friskolenes vedtekter». Kunnskapsdepartementet legger med dette til grunn at Stortingets intensjon har vært å tydeliggjøre forbudet mot å ta åpent eller skjult utbytte. Etter departementets vurdering vil intensjonen ivaretas selv om det ikke stilles krav om at dette fremgår av formålsdelen i skolens vedtekter.

Departementet bemerker at friskoleloven § 6-3 går lengre enn å vise til et utbytteforbud i den forstand at det ikke kan gis utbytte eller på annen måte overføres verdier til eieren. At offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode, er forstått som at tilskudd og skolepenger skal tilgodese de elevene som utløste midlene. Etter departementets vurdering vil derfor et krav om at utbytteforbudet fremgår av vedtektene, ikke fullt ut være dekkende. En slik henvisning vil for øvrig også være unødvendig for skoler som er organisert som en stiftelse, som ikke kan tilgodese eiere. Prinsippet om at alle offentlige tilskudd og skolepenger fullt ut skal komme elevene til gode gjelder for alle friskoler, uavhengig av skolens eierform. Av denne grunn mener departementet at et krav om henvisning til § 6-3 i friskolenes vedtekter bør skje gjennom en presisering av at alle offentlige tilskudd og skolepenger fullt ut skal komme elevene til gode.

Departementet bemerker at friskoleloven § 6-3 går lengre enn å vise til et utbytteforbud i den forstand at det ikke kan gis utbytte eller på annen måte overføres verdier til eieren. At offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode, er forstått som at tilskudd og skolepenger skal tilgodese de elevene som utløste midlene. Etter departementets vurdering vil derfor et krav om at utbytteforbudet fremgår av vedtektene, ikke fullt ut være dekkende. En slik henvisning vil for øvrig også være unødvendig for skoler som er organisert som en stiftelse, som ikke kan tilgodese eiere. Prinsippet om at alle offentlige tilskudd og skolepenger fullt ut skal komme elevene til gode gjelder for alle friskoler, uavhengig av skolens eierform. Av denne grunn mener departementet at et krav om henvisning til § 6-3 i friskolenes vedtekter bør skje gjennom en presisering av at alle offentlige tilskudd og skolepenger fullt ut skal komme elevene til gode.

5.6 Departementets forslag

På bakgrunn av det som har kommet frem gjennom høringsuttalelsene vil departementet foreslå en annen ordlyd enn forslaget som var på høring. Departementet foreslår at det istedenfor et krav om at vedtektene skal angi «at formålet er å drive ikke-kommersiell skole», stilles krav om at det i vedtektene fremgår at «alle offentlige tilskot og skolepenger skal komme elevene til gode». Endringen innebærer at det ikke stilles krav om at dette fremgår av formålsdelen i skolens vedtekter. Forslaget innebærer at et nytt fjerde ledd blir tilføyd i friskoleloven § 2-2. Departementet foreslår i tillegg en språklig forenkling i første punktum i forhold til forslaget som var på høring. At en friskole som er organisert som et aksjeselskap må oppfylle aksjelovens krav til vedtekter, følger av aksjeloven. Departementet foreslår derfor å ikke regulere dette direkte i friskoleloven.

Departementet foreslår også en mindre justering av forslaget til overgangsbestemmelse i friskoleloven § 8-1 nytt fjerde ledd. Nærmere bestemt foreslås det at det fremkommer eksplisitt at det er andre punktum i § 2-2 fjerde ledd som må innfris innen fristen.

6 Innføring av hjemmel til å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse

6.1 Bakgrunnen for forslaget

Etter friskoleloven § 6-3 skal alle offentlige tilskudd og skolepenger komme elevene til gode, og det er forbudt å ta ut utbytte. Loven ble med virkning fra 1. august 2015 endret på en del punkter. Blant annet ble utbytteforbudet videreført og tydeliggjort. Det ble innført nye krav til innsyn og økt dokumentasjonsplikt. For ytterligere å sikre god kontroll og oppfølging av godkjente friskoler vurderer departementet det som hensiktsmessig å innta en hjemmel i forskrift for å kunne pålegge godkjente friskoler meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse. En slik meldeplikt kan sikre at verdioverføringer ikke skjer i strid med loven.

6.2 Gjeldende rett

Friskoleloven med forskrift har i dag ingen bestemmelser som pålegger friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse.

6.3 Høringsforslaget

På grunnlag av ovennevnte ble det i høringen foreslått å innføre en forskriftshjemmel for å kunne pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse av friskoler. Forskriftshjemmelen ble foreslått tatt inn som nytt fjerde ledd i friskoleloven § 7-2.

6.4 Høringsuttalelser

Det har kommet inn 17 høringsuttalelser til dette forslaget. Samtlige er positive. Seks av disse har støttet forslaget uten å begrunne det nærmere. De øvrige elleve har egne begrunnelser eller begrunnelser som ligger nært opp til den som departementet anførte i sitt høringsnotat.

Abelia – Forum for Friskoler – sier det i sin høringsuttalelse slik:

«Forum for Friskoler mener det er viktig med åpenhet og transparens i økonomien til private skoler som mottar statsstøtte, og at dette også må gjelde krav til å melde fra ved strukturelle endringer. Klare og forutsigbare tilsynsordninger som ivaretar behovet for rettssikkerhet, både for skolene og elevene, bidrar til at offentlige midler benyttes i tråd med samfunnsoppdraget og er tillitsskapende for allmenheten.»

Tre av de elleve høringsinstansene som støtter forslaget og som også har begrunnet sin støtte, har noen tilleggskommentarer.

Fagforbundet påpeker følgende:

«Fagforbundet støtter dette, men vil også peke på at regnskapsinformasjon skal være mest mulig offentlig tilgjengelig fordi det er viktig at innbyggerne har tillit til at systemet for skattebetalte tjenester fungerer som det skal. Tjenestene er finansiert av det offentlige og rapportering og informasjon om regnskap for foretak som driver skole etter friskoleloven bør være mest mulig åpent for allmenheten. Enkelte tilsynssaker (U.dir i 2010) fra slike skoler viser at det er behov for å stille krav om tilleggsinformasjon og mer spesifiserte opplysninger om deres regnskap overfor disse foretakene.»

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) støtter også forslaget og uttaler:

«Vi ser gjerne at forskriften definerer en varslingsplikt, slik at myndighetene – og samfunnet generelt – får kjennskap til planer om slike tiltak i rimelig tid før realiseringen skjer.»

Utdanningsdirektoratet ber departementet avklare om meldeplikten skal omfatte alle aksjetransaksjoner. I tillegg sier direktoratet:

«Utdanningsdirektoratet mener det er hensiktsmessig at det slås fast at det er skolen som må dokumentere at eventuelle gjenstående eiendeler i skolen ved nedleggelse ikke stammer fra statstilskudd, og at det må redegjøres for dette dersom en skole nedlegges.»

6.5 Departementets vurderinger

Etter departementets erfaring forekommer salg, fisjon og fusjon av friskoler relativt sjelden. Dette antas blant annet å skyldes at godkjenninger av friskoler er knyttet til organisasjonsnummeret, at det er begrenset adgang til etter gjeldende regelverk å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som skolen og at det er klart avgrenset hva statlige tilskudd og skolepenger kan brukes til.

Verdioverføring ved salg, fisjon og fusjon vil normalt være forbudt etter friskoleloven. Manglende informasjon om slike transaksjoner kan etter departementets syn innebære en risiko for at lovbrudd ikke avdekkes. En hjemmel i forskrift til å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fisjon og fusjon vil gjøre det mulig for tilsynsmyndigheten å

avdekke eventuelle verdioverføringer i strid med regelverket. En meldeplikt kan også ha en preventiv funksjon.

Når det gjelder nedleggelse av friskoler vil departementet bemerke at det i praksis vil gå noe tid fra en friskole legges ned til direktoratet blir orientert om dette. En meldeplikt vil bidra til at utdanningsmyndighetene raskere får informasjon ved nedleggelse av en friskole.

Etter departementets oppfatning vil innføring av en meldeplikt i tråd med høringsforslaget ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse ikke være urimelig byrdefullt for friskolene. Departementet peker i denne sammenheng på at samtlige høringsinstanser som har uttalt seg er positive til forslaget.

Når det gjelder de høringsinstansene som har tilleggskommentarer, vil departementet bemerke følgende:

Departementet er enig med *Fagforbundet* som i sin høringsuttalelse ønsker mest mulig åpenhet i regnskapsinformasjon i slike saker. Departementet viser i denne sammenheng til at det i «ny friskolelov» med virkning fra 1. august 2015 er innført nye krav til innsyn og økt dokumentasjonsplikt.

Departementet har merket seg *NFFLs* ønske om en forskriftsfestet varslingsplikt på dette området, og vil eventuelt foreta en nærmere vurdering av behovet for dette ved en fremtidig forskriftsrevisjon.

Utdanningsdirektoratet ønsker en avklaring på om alle aksjetransaksjoner skal omfattes av meldeplikten. Departementet vil bemerke at forbudet mot verdioverføring kan bli illusorisk dersom aksjetransaksjoner ikke skal meldes. Er skolen organisert som et aksjeselskap, noe som er ganske vanlig, vil eksempelvis både et salg og en fusjon innebære at nettopp aksjeposter skifter eier. Selv mindre aksjeposter kan representere betydelige verdier. Meldeplikten vil miste sin funksjon og ulovlige verdioverføringer lett kunne skje dersom aksjetransaksjoner ikke skal være omfattet. For øvrig gir departementet sin tilslutning til direktoratets syn om at skolen må redegjøre ved nedleggelser for hvor stor del av gjestående verdier som ikke skriver seg fra mottatte statstilskudd.

Departementet vil bemerke at det synes mest vanlig å operere med begrepene fisjon og fusjon i tilknytning til rettssubjekter organisert etter aksjeselskapsformen. Men departementet vil understreke at den foreslåtte meldeplikten skal gjelde selv om slike organisasjonsmessige endringer skjer med friskoler organisert på annen måte enn gjennom aksjeselskapsformen. Det gjel-

der også om endringene ikke benevnes fisjon og fusjon, men som splittelser, delinger, sammenslåinger o.lign. Realiteten er den samme – verdier overføres friskolene imellom gjennom slike organisasjonsmessige endringer. Det er etter departementets syn derfor naturlig at meldeplikt til godkjenningmyndighetene skal gjelde i alle slike tilfeller. I noen tilfeller kan slike organisasjonsmessige endringer innebære at det reelt sett dreier seg om opprettelse av en ny friskole. En slik må ha godkjenning på samme vilkår som nye friskoler ellers må ha.

6.6 Departementets forslag

På denne bakgrunn legger departementet frem forslag om å innføre en hjemmel i forskrift til å pålegge meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse av friskoler. Forskriftshjemmelen foreslås tatt inn som nytt fjerde ledd i friskoleloven § 7-2.

7 Innføring av hjemmel til å begrense andelen elever uten fast tilhørighet til Norge ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4

7.1 Bakgrunnen for forslaget

Forslaget gjelder skoler godkjent og i drift etter voksenopplæringsloven kapittel 4. Det er i dag 31 slike skoler. De fleste av disse skolene, 20 stykker, er bibelskoler. I tillegg er det én muslimsk skole, én dykkerskole og ni skoler som gir opplæring i kunst, media og musikk.

Skolene hadde til sammen 1 375 elever per 1. april 2016. Andelen utenlandske elever varierer mye mellom skolene. Departementet kjenner til at enkelte av skolene har en svært høy andel utenlandske elever, særlig gjelder dette bibelskoler. I 2015 var det tre av bibelskolene hvor mer enn 80 prosent av elevene var utenlandske statsborgere. Tall departementet har fått fra Utlendingsdirektoratet viser at antallet elever uten fast tilhørighet til Norge ved bibelskolene er betydelig høyere enn ved friskoler og folkehøgskoler.

Kapittel 4-skolene får dekket 75 prosent av de driftsutgiftene som inngår i tilskuddsgrunnlaget gjennom statstilskudd. De kan kreve skolepenger med inntil 25 prosent av tilskuddsgrunnlaget. Til sammenligning får godkjente friskoler dekket 85 prosent i statstilskudd. Tilskuddssatsene per elev varierer for de ulike skolene basert på type skole og utdanningstilbud, fra mellom 122 500 kroner opp til 336 900 kroner per elev (tall fra

2015). I 2015 ble det til sammen utbetalt i overkant av 143 millioner kroner i statstilskudd til kapittel 4-skolene.

Det høye antallet utenlandske elever, og særlig at noen skoler har svært høy andel elever uten fast tilhørighet til Norge, er bakgrunnen for at departementet har vurdert om dagens situasjon oppfyller Stortingets intensjon med skoleslaget og om det er behov for endringer i regelverket.

Kunnskapsministeren varslet i 2015 Stortinget om at det ville bli foretatt en gjennomgang av regelverket om inntak av elever uten fast tilhørighet til Norge ved kapittel 4-skoler, jf. svar på spørsmål 15:1346 (2014–2015) til skriftlig besvarelse.

7.2 Gjeldende rett

7.2.1 Voksenopplæringsloven

De aktuelle skolene er siden 1. juli 2010 regulert i kapittel 4 *Diverse skoler* i voksenopplæringsloven. Drift og statstilskudd etter loven forutsetter godkjenning fra Utdanningsdirektoratet, jf. voksenopplæringsloven § 17. Godkjenningsordningen etter kapittel 4 er skjønnsmessig, og søkere har ikke krav på godkjenning selv om minstekravene i loven er oppfylt.

Kapittel 4-skolene skal ha godkjente læreplaner som er på nivå over grunnskoleopplæring. Det er ikke krav om at opplæringen skal være jevn god med offentlig videregående opplæring. Kapittel 4-skolene gir ingen formell kompetanse, og kan ikke sammenlignes med øvrig grunnopplæring.

Skoler som er i drift må følge reglene i voksenopplæringsloven med forskrifter. Bestemmelsene om at offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode er de samme i voksenopplæringsloven kapittel 4 som i friskoleloven, og skolene er underlagt det samme kontroll- og tilsynsregime som friskolene.

Det følger av voksenopplæringsloven § 19 at skolene skal ha hele landet som inntaksområde. De skal ha et inntaksreglement som viser prioriteringen av søkere, dersom søkningen til skolen er større enn skolens kapasitet. Reglene for prioritering av søkere og vilkår for inntak må være begrunnet ut fra saklige hensyn. Det finnes i dag ikke begrensninger i skolenes mulighet til å ta inn utenlandske søkere ut over at elevene må ha lovlig opphold i Norge.

7.2.2 Andre lover og regelverk

I friskoleloven § 3-1 femte ledd er det hjemmel for departementet til å gi forskrift om begrensninger

for inntak av utenlandske søkere til friskoler. Hjemmelen, som ble tatt inn i loven i 2004, er ikke benyttet.

I folkehøyskoleloven er det også hjemmel for regler om inntak mv., jf. folkehøyskoleloven § 7. I forskrift til folkehøyskoleloven § 5 er det fastsatt at

«maksimum 10 prosent av elevene ved en folkehøyskole kan være statsborgere av land utenfor EØS-området og Nordvest-Russland. Begrensingen gjelder kun utenlandske statsborgere som har oppholdstillatelse i utdanningsøyemed. Departementet kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra første punktum.»

7.3 Høringsforslaget

Departementet vurderte i høringsnotatet om det er i samsvar med Stortingets intensjoner med skoleslaget at betydelige offentlige tilskudd går til å finansiere opplæring ved kapittel 4-skoler for elever uten fast tilhørighet til Norge. Basert på tall departementet hadde tilgang til ble det anslått at ved bibelskolene gikk om lag en tredjedel av statstilskuddet i 2015, det vil si nær 26 millioner kroner, til finansiering av opplæring til utenlandske elever. Basert på reguleringen i andre liknende skoleslag, det vil si friskoler og folkehøyskoler, kom departementet til at det ville være hensiktsmessig å begrense muligheten for også kapittel 4-skoler til å ta inn elever uten fast tilhørighet i Norge.

Det ble lagt til grunn at det ikke er ønskelig å fullt ut avskjære muligheten for utenlandske elever til å gå i kapittel 4-skoler. Likevel burde det være adgang til å begrense andelen elever uten fast tilhørighet til Norge. I høringsnotatet vurderte departementet ulike tiltak for å begrense andelen utenlandske elever ved kapittel 4-skolene. Tiltak som ble vurdert var blant annet å endre vilkårene for oppholdstillatelse i Norge slik at studier ved kapittel 4-skoler ikke gir oppholdstillatelse, eller å innføre en regel som begrenser skolenes mulighet til å ta inn utenlandske søkere.

I høringsnotatet foreslo departementet endringer i voksenopplæringsloven § 19. For å kunne begrense andelen utenlandske elever ved kapittel 4-skoler foreslo departementet at det skulle tas inn en lovhjemmel for å fastsette regler om slike begrensninger i forskrift. Forskriftshjemmelen ble foreslått tatt inn som nytt siste ledd i bestemmelsen. Departementet varslet samtidig at det var ønskelig å utarbeide og sende på høring forslag til ny forskriftsregulering i tide til at slike regler kunne fastsettes så snart loven eventuelt ble endret i tråd med forslaget.

7.4 Høringsuttalelser

Det er tolv høringsinstanser som kommenterer forslaget om å innføre en hjemmel for å begrense andelen utenlandske elever ved kapittel 4-skolene. Det er Bergen kommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Human-Etisk Forbund, Josef Akademi, Justis- og beredskapsdepartementet, Kristne Friskolers Forbund (KFF), Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL), Urtehagen videregående skole, Utdanningsdirektoratet, Utdanningsforbundet, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Virke. Fire av disse støtter forslaget, mens de øvrige ikke gir uttrykk for om de støtter forslaget eller ei.

De som uttrykker støtte til departementets forslag er Bergen kommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Human-Etisk Forbund og Utdanningsforbundet. *Human-Etisk Forbund* legger vekt på hensynet til likebehandling av folkehøgskoler og kapittel 4-skoler, og uttaler:

«Med utgangspunkt i at kapittel 4-skoler generelt og bibelskoler spesielt fremdeles kommer til å få offentlige tilskudd, støtter Human-Etisk Forbund departementets forslag om innføring av en lovhjemmel for maksimal andel utenlandske elever. [...] Vi kan ikke se særskilte grunner til at staten burde finansiere en høyere andel utenlandske elever ved kapittel 4-skoler enn ved folkehøgskoler.»

Tilsvarende er *Utdanningsforbundet* opptatt av like regler for folkehøgskoler og kapittel 4-skoler:

«UDF meiner det er ønskeleg med ei harmonisering av lovverket på tilstøytande område, men meiner samstundes at det ikkje er noko økonomiske utfordring for Noreg at delen utanlandske elevar ved nokre få skular etter kapittel 4 i voksenopplæringslova er rimeleg høg.»

Andre høringsinstanser, blant annet Josef Akademi, KFF og NFFL, var mer skeptiske til forslaget. Selv om de uttrykte støtte til intensjonen bak forslaget, hadde de innvendinger til departementets forslag. KFF påpeker at en kvote kan være positivt, men mener primært at skolene selv må få bestemme kvotens størrelse, sekundært vil KFF ha en høyere kvote enn for folkehøgskoler. *KFF* uttaler:

«KFFs medlemsskoler ønsker muligheten til begrensning og mener at skolene selv bør få vurdere hvilken grense de vil ha, ut fra sin pro-

fil og sitt formål. [...] Dersom KD likevel finner å ville innføre en felles grense, mener KFF at denne ikke bør være lavere enn 50 %. [...] Alternativt kan en grense bli satt etter individuell søknad fra skolene, der det tas hensyn til skolens profil og formål.»

Også *NFFL* støtter hensikten med reguleringen, men mener grensen er satt feil:

«NFFL støtter prinsippet om at det gis en hjemmel for å sette en grense for andelen utenlandske elever, men vi mener grensen må settes med grunnlag i hensynet til kvaliteten i opplæringen og det samlede læringsutbyttet. [...] NFFL vil kunne støtte et prinsipp som sier at «Ingen skole med godkjenning etter kap. 4 i voksenopplæringsloven kan ha et flertall av utenlandske elever.»

Josef Akademi påpeker at utfordringen med at enkelte bruker bibelskoler som en mulighet for å forlenge sitt opphold i Norge kan motvirkes med andre og mindre inngripende virkemidler:

«Vi tror det vil kunne være en berikelse at skoler har anledning til å ta inn elever fra utlandet slik praksis har vært til nå. Her vil det imidlertid ikke være en ulempe om skoler kan ha mulighet til å begrense antall og/eller bruke gode kriterier for egnethet, kjennskap til tidligere nettverk etc. som tilleggs-kriterier for opp-tak. Her vil det være nyttig om skoler kan ha hjemmel til eksempelvis utestengelse og tilbaketrekking for grunnlag for oppholdstillatelse dersom elever ikke møter opp eller deltar tilfredsstillende i undervisningen. Vi tror dette vil være et bedre virkemiddel for skolene enn eksempelvis et tak for antall utenlandske elever.»

Også andre høringsinstanser, blant annet KFF, NFFL og Virke, trekker frem de positive virkningene av at det er utenlandske elever ved skolene. Det vises blant annet til fordeler med et flerkulturelt miljø og mulighetene det gir til å lære om andre mennesker og kulturer. *NFFL* uttaler:

«Møte mellom studenter fra ulike kulturer gir vekst og verdiskaping begge veier. Etnisk norske elever og studenter lærer mer i et møte med levende mennesker fra andre samfunnsformer og kulturer enn å lese om dem eller studere dem via internett.»

I høringssvaret fra *UDI* ble det vist til tall på hvor mange utenlandske studenter som har oppholdstillatelse i studieøyemed for å gå på bibelskoler:

«I perioden 2013–2015 har utlendingsforvaltningen gitt 244 oppholdstillatelser for å gå på folkehøyskoler, fordelt på ca. 50 folkehøyskoler. [...] I samme periode ble det gitt 806 oppholdstillatelser for å gå på bibelskoler, fordelt på ca. 20 bibelskoler. Av disse tillatelsene ble 664 (82 prosent) gitt ved fem bibelskoler, som henholdsvis hadde 380, 81, 68 og 58 elever med oppholdstillatelse til dette formålet.»

UDI gikk i sitt høringssvaret langt i å antyde at opptak til bibelskole kan benyttes som en mulighet for tidligere au pair-er til å utvide sitt opphold i Norge og bli boende hos vertsfamilien og fortsette å arbeide der.

Departementet ba i høringsnotatet om innspill til hvilke oppholdsgrunnlag som burde telle med i kvoten for utenlandske elever. *UDI* påpekte i sitt høringssvar på hvilken avgrensing som vil være mest treffsikker dersom målet er å begrense at statstilskudd benyttes til å finansiere opplæring for elever uten fast tilhørighet i Norge:

«Vi foreslår derfor at begrensningen på utenlandske elever bør omfatte de som må ha studietillatelse, og ikke utlendinger med permanent oppholdstillatelse og eventuelt utlendinger med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold i Norge.»

7.5 Departementets vurderinger

7.5.1 Behovet for å kunne begrense andelen elever uten fast tilhørighet til Norge

Departementet vil understreke at det er tillatt for utenlandske elever med oppholdstillatelse i Norge å søke inntak og gå på kapittel 4-skoler. På samme måte er det tillatt for skolene å ta inn elever som har lovlig opphold i Norge. I høringsnotatet la departementet til grunn at det ville være i samsvar med Stortingets intensjon for kapittel 4-skolene og forutsetningen for finansieringen gjennom statstilskudd at andelen elever uten fast tilhørighet til Norge kan begrenses også ved kapittel 4-skolene. For ikke å avskjære muligheten helt for å ta inn utenlandske elever foreslo departementet en regulering som legger til rette for en maksimal andel utenlandske elever.

Flere av høringsinstansene, blant annet *Bergen kommune*, *Josef Akademi*, *KFF* og *NFFL*, påpekte

at det er flere positive virkninger av at skolene har utenlandske elever. En flerkulturell elevgruppe er en fordel både for de av elevene som bor fast i Norge og de som er i landet for et kortere opphold. *Departementet* er enig i dette. Etter departementets oppfatning er det ikke noe mål helt å avskjære muligheten for utenlandske elever til å gå i kapittel 4-skoler, men utelukkende å kunne begrense andelen elever uten fast tilhørighet til Norge. Etter departementets syn er det å innføre en begrensning i adgangen til opptak ved kapittel 4-skoler mer formålstjenlig enn å endre reglene for oppholdstillatelse. Å fjerne muligheten for opphold i Norge på basis av studietillatelse for å gå på en kapittel 4-skole vil, etter departementets oppfatning, være en unødig streng regulering og ikke samsvare med intensjonen om at det fortsatt skal kunne være elever ved kapittel 4-skolene som ikke har fast tilhørighet til Norge.

I høringen pekte enkelte høringsinstanser på at flere skoler selv ønsket å begrense andelen elever uten fast tilknytning til Norge, men at dette ikke er mulig under gjeldende regelverk. Departementet kan slutte seg til denne lovforståelsen, og viser til at det å fastsette statsborgerskap eller tilhørighet til Norge som inntaks- eller prioriteringskriterium ikke ville være forenelig med saklighetsvilkåret i voksenopplæringsloven § 19 andre ledd andre punktum.

KFF tok i sitt høringssvar til orde for at skolene selv bør kunne fastsette sin egen kvote. Selv om *departementet* er kjent med at flere skoler har en relativt lav andel elever uten fast tilhørighet til Norge og at de ønsker å fortsette slik, er departementet av den oppfatning at en løsning der skolene selv fastsetter sin egen kvote ikke er tilstrekkelig. Departementet legger i denne sammenheng vekt på at en ordning med frivillige kvoter vil kunne føre til at også andre hensyn enn Stortingets intensjoner med skoleslaget blir tillagt vekt. Det er vanskelig å forestille seg at skoler hvor flertallet av søkerne er uten fast tilhørighet til Norge, faktisk vil fastsette en kvote for vesentlig å begrense inntaket til skolen.

Josef Akademi mener andre virkemidler vil være bedre enn en kvote for andel utenlandske elever. Skolen nevner utestengelse fra skolen eller tilbaketrekking av oppholdstillatelse som eksempler. *Departementet* vil påpeke at allerede i dag har skolene anledning til å bruke bortvisning som reaksjon på brudd på ordensreglementet eller elever som alvorlig forsømmer pliktene sine, jf. voksenopplæringsloven § 22. Det finnes ingen sentral oversikt over i hvilken grad denne muligheten benyttes ved skolene, men de rapporterte

elevtallene tilsier at det ikke er særlig utbredt. Departementet kan videre ikke slutte seg til forslaget fra Josef Akademi om å gi skolene mulighet til å trekke tilbake elevens oppholdstillatelse. Forvaltningen av reglene om oppholdstillatelse til Norge er en oppgave for utlendingsmyndighetene, og bør etter departementets syn ikke delegeres til styrene ved kapittel 4-skoler. For øvrig vises det til departementets kommentar til forslaget om at skolene selv skal sette kvoten. Den samme risiko for at Stortingets intensjoner ikke oppfylles gjelder også i forbindelse med andre virkemidler som beror på skolens skjønn.

Departementet ser behovet for å kunne begrense andelen elever uten fast tilhørighet til Norge ved landets kapittel 4-skoler. Slik kan det sikres at Stortingets intensjoner med skoleslaget og statsfinansieringen oppfylles. Departementet mener at en slik hjemmel og tilhørende forskrift vil være et målrettet tiltak for å begrense antall utenlandske elever ved kapittel 4-skolene. Ved å innføre en hjemmel i voksenopplæringsloven kapittel 4 til å gi forskrift om inntak av utenlandske søkere, kan det fastsettes i forskrift regler om maksimal andel utenlandske elever ved skolene. En hjemmel for begrensning vil dessuten være i samsvar med reglene for henholdsvis friskoler og folkehøgskoler. Det er flere høringsinstanser, blant annet *Utdanningsforbundet* og *Human-Etisk Forbund*, som peker på at dette er rimelig. Videre vil en maksimal andel elever ikke være et absolutt hinder for at skolene kan ha utenlandske elever.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det i voksenopplæringsloven innføres en hjemmel for å fastsette i forskrift regler om begrensninger for inntak av søkere uten fast tilhørighet til Norge. Hjemmelen kan brukes til å fastsette en kvote for en maksimal andel elever uten fast tilhørighet til Norge ved kapittel 4-skolene.

7.5.2 Forskriftsregler om inntak av søkere uten fast tilhørighet til Norge

7.5.2.1 Innledning – arbeidet med ny forskriftsregulering

Departementet anser altså at det er hensiktsmessig å ta inn i voksenopplæringsloven en hjemmel for å fastsette regler i forskrift om en maksimal andel elever uten fast tilhørighet til Norge ved kapittel 4-skoler.

I høringen tok departementet sikte på å utarbeide forslag til forskriftsendring parallelt med lovarbeidet slik at forskriftsreguleringen kunne fastsettes så snart lovhjemmelen eventuelt ble

vedtatt av Stortinget. Departementet inviterte likevel høringsinstansene til å kommentere på forskriftsregelen allerede i høringen av lovforslaget.

Nedenfor kommenterer departementet høringsinstansenes innspill til forskriftsreguleringen. Forslag til forskriftsregulering vil i alle fall sendes på egen høring, jf. forvaltningsloven kapittel VII. Se for øvrig også punkt 7.5.3 om behovet for overgangsordninger.

I høringsnotatet brukte departementet betegnelsen *utenlandske elever* og *elever uten norsk statsborgerskap*. Samtidig ble det påpekt at eventuelle begrensninger må være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Departementet la blant annet til grunn at som en konsekvens av Norges EØS-rettslige forpliktelser er det ikke aktuelt å begrense EØS-statsborgeres mulighet til å gå på kapittel 4-skoler.

Blant høringsinstansene var det særlig UDI som hadde kommentarer til hvilket oppholdsgrunnlag som ville være mest målrettet å benytte som begrensning. UDI påpekte at dersom hensikten med regelen er å unngå at statstilskudd i stor grad nyttes til opplæring til utenlandske elever uten fast tilhørighet til Norge, vil det være naturlig at kvoten ikke omfatter personer med fast oppholdstillatelse til Norge eller de med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. UDI foreslo at begrensningen bør omfatte de som må ha «studietillatelse» etter utlendingsforskriften § 6-19. D e p a r t e m e n t e t er enig med UDI i at en slik avgrensning vil være målrettet med tanke på at hensikten er å begrense at statstilskudd i stor grad benyttes til å finansiere utdanning for elever som ikke antas å bli værende i Norge og nytte utdanningen her. Det vil også være den begrensningen som mest målrettet motvirker at enkelte søker seg til kapittel 4-skoler først og fremst for å få forlenget sitt opphold i Norge og ikke på grunn av interesse for skolenes tilbud. Departementet legger videre til grunn at dette er en avgrensning som vil være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

Spørsmålet om hvordan forskriften skal utformes og hvilket oppholdsgrunnlag som begrensningen skal gjelde for vil bli gjenstand for en egen høring. Departementet mener likevel det er riktig i lovhjemmel å bruke ordlyden «elever uten fast tilhørighet til Norge», fremfor «utenlandske søkere». Dette vil tydeligere signalisere at det ikke er elevens statsborgerskap, men tilhørighet til landet, som skal være avgjørende.

I høringsnotatet ble det ikke foreslått hvor stor kvoten eller andelen elever uten fast tilhørighet til Norge burde være. Det ble imidlertid vist til at i

forskrift til folkehøgskoleloven er kvoten satt slik at maksimalt ti prosent av elevene kan være statsborgere av land utenfor EØS-området og Nordvest-Russland. Begrensingen gjelder likevel kun utenlandske statsborgere som har oppholdstillatelse i utdanningsøyemed.

Det er flere høringsinstanser som, forutsatt at det blir innført en statlig fastsatt kvote, tar til orde for en annen kvote enn det som gjelder for folkehøgskoler. *KFF* og *NFFL* mener for eksempel at kvoten bør settes til «ikke lavere enn 50 prosent» eller «ikke mer enn halvparten». *KFF* foreslo subsidiært at kvoten bør fastsettes individuelt for den enkelte skole. *Josef Akademi* tok til orde for at kvoten må være en prosentandel av skolens øverste godkjente elevtall, og ikke det til enhver tid faktiske elevtallet.

Både i høringsnotatet og i denne proposisjonen forelår d e p a r t e m e n t e t at det innføres en lovhjemmel for å fastsette forskrift med regler for å kunne begrense andelen elever uten fast tilhørighet til Norge. Hvor grensen skal trekkes, det vil si hvor stor andel elever uten fast tilhørighet til Norge skolene bør kunne ha, vil bli gjenstand for en egen høring i forbindelse med forslag til forskriftsendring. Departementet legger imidlertid til grunn at det vil være naturlig å se til reguleringen på folkehøgskolefeltet. Dersom man skal ha ulike regler for henholdsvis kapittel 4-skoler og folkehøgskoler bør dette ha en saklig og konkret begrunnelse. Departementet viser til at viktigheten av likebehandling mellom skoleslag er understreket av flere høringsinstanser, blant annet *Human-Etisk Forbund*, *Urtehagen videregående skole* og *Utdanningsforbundet*. Av hensyn til forutsigbarhet for skolene anser departementet dessuten at det vil være rimelig at kvoten utgjør en prosentandel av skolens øverste godkjente elevtall.

Utdanningsdirektoratet har i sitt høringssvar pekt på at i dag rapporterer ikke kapittel 4-skolene sine elever på individnivå og at dagens system for tilskuddsforvaltning ikke er tilpasset data om elevens oppholdsgrunnlag eller statsborgerskap. Direktoratet viser til at dersom ny regulering forutsetter særreportering knyttet til utenlandske elever vil det kreve at systemet for innrapportering endres. Dette vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for både skolene og Utdanningsdirektoratet som tilskuddsforvalter.

I dagens system for innrapportering av elevtall og beregning og utbetaling av statstilskudd er det for kapittel 4-skoler ikke lagt opp til rapportering på individnivå. Det vil bli vurdert om rapporteringsrutinene og systemene for dette kan tilpasses for å møte tilskuddsforvalters behov. Alternati-

vet er at kontroll av om skolene oppfyller kvoteregelen gjennomføres via direktoratets tilsynsaktivitet. Hvilke kontrollmekanismer som bør knyttes til regelen og hvilke administrative og økonomiske konsekvenser dette har vil være gjenstand for høring i forbindelse med forslag til forskriftsendring.

Uavhengig av om håndheving av regelen skal skje via kontroll av skolens innrapportering av elever eller i forbindelse med tilsyn initiert av Utdanningsdirektoratet, vil både skolene og direktoratet måtte behandle personopplysninger om elevene. Dette forutsetter at reglene i personopplysningsloven overholdes. Departementet legger til grunn at både skolene og Utdanningsdirektoratet har behandlingsgrunnlag for slik behandling, jf. personopplysningsloven § 8, men understreker at også personopplysningslovens øvrige krav må oppfylles.

7.5.3 Forholdet til Grunnloven § 97 og behovet for overgangsordninger

En begrensning i skolenes rett til å ta inn elever uten fast tilhørighet til Norge vil kunne påvirke elevgrunnlaget til kapittel 4-skoler som allerede er godkjent og i drift, jf. også omtalen av administrative og økonomiske konsekvenser i punkt 12.5. I høringsnotatet vurderte departementet om innføringen av en slik regel og begrensning er i strid med forbudet i Grunnloven § 97 mot å gi regler tilbakevirkende kraft. Departementet konkluderte med at det ikke er tilfelle.

Ingen høringsinstanser var uenig i departementets konklusjon. *Justis- og beredskapsdepartementet* påpekte at det i praksis fra Høyesterett er lagt til grunn at det bare er «den særlig urimelige eller urettferdige tilbakevirkningen», jf. Rt. 2013 s. 1345, som rammes av forbudet mot tilbakevirkende kraft i saker om inngrep i etablerte rettsspisjoner.

D e p a r t e m e n t e t slutter seg til dette og legger samme vurderingsnorm til grunn i departementets vurdering av spørsmålet om forholdet til Grunnloven § 97. Departementet kan ikke se at å innføre en begrensning i andelen elever uten fast tilhørighet til Norge innebærer et slikt kvalifisert inngrep i skolenes rettsstilling. Etter departementets syn vil dermed regelendringen – altså å innføre en begrensning i andelen elever uten fast tilhørighet til Norge – ikke være i strid med Grunnlovens forbud mot regler med tilbakevirkende kraft.

Departementet anser imidlertid at det er rimelig at det legges opp til en overgangsperiode for

gjennomføringen av regelen slik at skoler med en større andel elever uten fast tilhørighet til Norge enn kvoten tilsier har mulighet til å områ seg. Departementet vil likevel påpeke at det vanlige ved kapittel 4-skoler er å tilby ett-årige opplæringsløp. Normalt vil altså elevene gjennomføre opplæringen på et år.

7.6 Departementets forslag

Departementet anser at en regelendring i voksenopplæringsloven er det mest målrettede og hensiktsmessige tiltaket for å begrense andelen elever uten fast tilhørighet til Norge ved kapittel 4-skolene. På bakgrunn av dette foreslår departementet å lovfeste en hjemmel for å gi forskrift om begrensninger for inntak av søkere uten fast tilhørighet til Norge. Hjemmelen kan benyttes til å gi forskrifter om maksimal andel elever uten fast tilhørighet til Norge ved kapittel 4-skolene.

Departementet foreslår at en slik forskriftshjemmel tas inn i voksenopplæringsloven § 19 som nytt fjerde ledd.

8 Innføring av hjemmel til å fastsette maksimalt elevtall på eksisterende godkjenninger etter voksenopplæringsloven kapittel 4

8.1 Bakgrunnen for forslaget

Tidligere privatskolelovgivning åpnet for godkjenning av skoler som gir yrkesrettet opplæring som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler. Frem til 1. juli 2010 ble disse skolene omfattet av reglene i tidligere kapittel 6 A i privatskoleloven (nå friskoleloven). I § 6 A-2 var det regler om at departementet i forbindelse med godkjenningen kunne fastsette hvilke tilbud skolen kunne gi og maksimalt elevtall på det enkelte tilbudet. En gjennomgang av skolene som var godkjent etter den tidligere privatskoleloven kapittel 6 A førte til at disse enten måtte innrette seg etter de ordinære vilkårene som privatskoler (nå friskoler) eller som fagskoler. For skoler som ikke kunne innrette seg verken etter privatskoleloven (nå friskoleloven) eller fagskoleloven, ble det opprettet en egen godkjenningsordning i kapittel 4 i voksenopplæringsloven. Denne godkjenningsordningen retter seg mot skoler utenfor det formelle utdannings-systemet som ligger på nivået over grunnskoleopplæring. Da hjemmelsgrunnlaget for disse skolene ble overført fra privatskoleloven kapittel 6 A til voksenopplæringsloven kapittel 4, ble ikke

bestemmelsen om fastsettelse av maksimalt elevtall per tilbud videreført.

8.2 Gjeldende rett

Etter voksenopplæringsloven § 17 første ledd har skoler som tidligere var godkjent og i drift etter kapittel 6 A i privatskoleloven (nå friskoleloven), rett til statstilskudd og til å drive virksomhet etter kapittel 4 i voksenopplæringsloven. Departementet kan etter en samlet vurdering godkjenne driftsendringer og nye skoler, jf. § 17 andre ledd. Skoler som omfattes av voksenopplæringsloven kapittel 4 får dekket 75 prosent av de driftsutgiftene som kommer inn under tilskuddsgrunnlaget ved statstilskudd, jf. lovens § 23 tredje ledd.

Voksenopplæringsloven kap. 4 gir ikke hjemmel til å fastsette maksimalt elevtall på eksisterende godkjenninger.

8.3 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet å innføre en hjemmel i voksenopplæringsloven til å gi forskrift om fastsettelse av maksimalt elevtall på skoler som er godkjent etter tidligere privatskolelovgivning og som nå er omfattet av reglene i kapittel 4 i voksenopplæringsloven.

8.4 Høringsuttalelser

Av høringsinstansene er det seks som har uttalt seg til forslaget. Utdanningsdirektoratet, Utdanningsforbundet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Bergen kommune støtter forslaget. Utdanningsdirektoratet uttaler at forskriften må gi mulighet til å fastsette maksimalt elevtall på hvert enkelt tilbud, ikke bare på skolen som helhet. Direktoratet må kunne fastsette maksimalt elevtall på hvert enkelt tilbud på alle skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4.

Kristne Friskolers Forbund (KFF) viser til betydningen det har at fastsetting av maksimalt elevtall for den enkelte skolen ikke er til hinder for fremtidig drift, og at det tas hensyn til eksisterende planer og utvidelser som skolene har lagt opp til innenfor gjeldende godkjenning. KFF mener at hver av skolene må få behandlet en søknad om maksimalt elevtall og at elevtallet ikke utelukkende blir fastsatt på grunnlag av historiske elevtall.

KFF er ikke enig i at det skal fastsettes maksimalt elevtall på hvert enkelt tilbud ved skolene. KFF viser til departementets vurdering i høringsbrevet og uttaler at skolene selv har best forutset-

ninger for å vurdere behovet ved hver enkelt linje. KFF mener en ordning med at skolen må søke Utdanningsdirektoratet om å få justert antallet plasser på hvert enkelt tilbud vil føre til ekstra byråkrati og være uten økonomisk betydning siden alle bibelskolelinjer har samme tilskudds-sats. Dersom det åpnes for å fastsette maksimalt elevtall på hvert tilbud, foreslår KFF at elevtallet på hvert enkelt tilbud blir romslig.

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) er skeptisk til en hjemmel om å fastsette maksimalt elevtall ensidig ut fra storsamfunnets behov og premisser. Den enkelte skole må selv få dokumentere og argumentere for sin størrelse og sine verdiskapende effekter. NFFL mener de godkjente skolene må ha langvarig sikkerhet for et definert antall elever, siden dette danner grunnlaget for blant annet inngåtte leieavtaler for skolelokaler, tilsetting av personale og utrusting av skolen fysisk. Det vil være et drastisk inngrep å endre disse vilkårene gjennom et ensidig vedtak fra myndighetene om å redusere elevtallet. NFFL mener maksimalt elevtall bør fastsettes i samråd med den enkelte skoleeier.

8.5 Departementets vurderinger

De fleste skoler som ble overført fra privatskoleloven (nå friskoleloven) kapittel 6A hadde et fastsatt maksimalt elevtall i godkjenningsvedtaket. Noen av skolene som ble overført til voksenopplæringsloven kapittel 4 har i tillegg fastsatt maksimalt elevtall på hver enkelt linje. Det er i dag et fåtall skoler (fire) som ikke har noe fastsatt elevtall. For alle skoler som er godkjent etter voksenopplæringsloven § 17 andre ledd er det fastsatt et maksimalt elevtall i godkjenningsvedtaket, både totalt og for hvert enkelt tilbud skolen er godkjent for. Departementet legger til grunn at hjemmelen til å sette maksimalt elevtall som vilkår for godkjenningen følger av hjemmelen til å gi godkjenning i § 17 andre ledd. Denne bestemmelsen gjelder imidlertid bare nye godkjenninger, og det er dermed behov for en hjemmel til å fastsette elevtall på skoler som var godkjent etter tidligere privatskolelovgivning. Etter departementets vurdering er det behov for en opprydning som sikrer en konsekvent praksis for samtlige skoler som nå omfattes av voksenopplæringsloven kapittel 4.

Disse skolene mottar et betydelig stats-tilskudd. Hensynet til tilsyn og kontroll med bruk av statstilskuddet tilsier et behov for å kunne fastsette maksimalt elevtall for alle tilbudene som i dag faller inn under voksenopplæringsloven kapittel 4.

Når en skole søker om godkjenning etter voksenopplæringsloven § 17 andre ledd, skal søknaden avgjøres med grunnlag i en skjønnsmessig vurdering. I denne vurderingen inngår blant annet en vurdering av behovet for det omsøkte tilbudet. Her inngår samfunnets behov for tilbudet, arbeidsmarkedets behov for opplæringen, etter-spørselen etter det aktuelle tilbudet blant utdanningssøkende og om det er ledig kapasitet ved tilsvarende skoler. For å sikre en god behovsvurdering er det nødvendig å kunne fastsette elevtall både for den enkelte skole og de enkelte tilbudene ved skolene.

KFF og NFFL har på ulike måter knyttet kommentarer til hvordan og på hvilke premisser fastsettingen av maksimalt elevtall bør gjøres. Departementet viser til at et forskriftsforslag om fastsettelse av maksimalt elevtall vil bli sendt på ordinær høring. I tillegg minner departementet om at fastsettelse av maksimalt elevtall vil være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, slik at reglene i forvaltningsloven om enkeltvedtak kommer til anvendelse. Det gjelder blant annet kravet i forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling.

8.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at det i voksenopplæringsloven § 17 første ledd andre punktum innføres en hjemmel til å gi forskrift om fastsettelse av maksimalt elevtall på alle skoler som er godkjent etter tidligere privatskolelovgivning og som nå er omfattet av reglene i kapittel 4 i voksenopplæringsloven. Forslaget innebærer en hjemmel til både å fastsette maksimalt elevtall på den enkelte skolen og på hvert enkelt tilbud ved skolen.

9 Andre endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4

9.1 Bakgrunnen for forslagene

Kapittel 4 i voksenopplæringsloven trådte i kraft 1. juli 2010. De skoleslagene som i dag reguleres av dette kapitlet ble tidligere regulert av kapittel 6 A i privatskoleloven. Det er flere likhetstrekk mellom kapittel 4-skolene og skoler godkjent etter friskoleloven, blant annet må begge skoleslag godkjennes av departementet før de kan starte opp sin virksomhet. Skoleslagene er på flere områder egnet for likeartet regulering.

Det ble iverksatt en del endringer i friskoleloven med virkning fra 1. august 2015. Tilsvarende endringer ble ikke gjort i voksenopp-

læringsloven kapittel 4. Det har imidlertid vært intensjonen å oppdatere dette kapittelet tilsvarende.

På denne bakgrunn foreslås en del endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4. Det foreslås også en mindre endring i lovens § 2.

9.2 Gjeldende rett

9.2.1 *Henvising til friskoleloven, ikke privatskoleloven*

I voksenopplæringsloven §§ 2, 17 og 24 brukes fremdeles betegnelsen private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova) når det henvises til lov 4. juli 2003 nr. 84. Dette var tittelen på loven før den med virkning fra 1. august 2015 endret tittel til lov om frittstående skolar (friskolelova).

9.2.2 *Kompetansekrav til undervisningspersonale*

Voksenopplæringsloven § 20 gjelder kompetansekrav for undervisningspersonalet. Bestemmelsen lyder slik:

«Styret fastsetter krav til kompetanse, med mindre departementet i det enkelte tilfellet fastsetter noe annet.

Dersom det ikke er søkere som fyller kompetansekravene etter første ledd, kan andre ansettes midlertidig. Med mindre det er avtalt en kortere ansettelsesperiode, skal ansettelsen vare til og med 31. juli.

Ved ansettelse gjelder arbeidsmiljøloven §§ 13-3 og 13-4 og diskrimineringsloven §§ 4 og 7.»

9.2.3 *Om bruken av offentlige tilskudd og skolepenger*

Voksenopplæringsloven § 23 gjelder bruken av offentlige tilskudd og skolepenger. Bestemmelsens to første ledd lyder slik:

«Alt offentlig tilskudd og skolepenger for elevene skal komme elevene til gode. Dette innebærer blant annet at skolen ikke kan

- a) gi utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eierne eller deres nærstående, verken når skolen er i drift eller når driften blir nedlagt
- b) pådra seg kostnader i form av leieutgifter for eiendom eller lokale som tilhører skolens eiere eller deres nærstående, eller på

annen måte pådra seg kostnader som kan innebære at alle offentlige tilskudd eller eiendeler fra elevene ikke kommer elevene til gode.

Departementet kan gi nærmere forskrift om forbud mot utbytte eller annen overføring som nevnt i bokstav a.»

Slik bestemmelsen fremstår etter sin ordlyd kan det ikke gis forskrift for å regulere økonomiske disposisjoner omtalt i første ledd bokstav b. I praksis er imidlertid bestemmelsen forstått dithen at dette kan skje til tross for ordlyden.

9.2.4 *Krav til virksomhet ved skolen*

Voksenopplæringsloven § 24 henviser til bestemmelser i privatskoleloven som skal gjelde så langt de passer. § 2-2 om krav til skolens virksomhet skal gjelde med unntak av tredje ledd som gjelder skolens minste elevtall. Det er også henvist til en rekke andre bestemmelser i privatskoleloven som skal gjelde så langt de passer.

9.2.5 *Om tilsyn*

Voksenopplæringsloven § 25 første ledd om tilsyn lyder slik:

«Departementet fører tilsyn med skoler som driver sin virksomhet etter dette kapitlet og skal i den sammenheng ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon.»

Denne bestemmelsen sier ikke annet enn at det skal føres tilsyn og at skolen skal ha tilgang til skolens anlegg og dokumentasjon. Noe nærmere om hvilken dokumentasjon og hvem den kan kreves av sier bestemmelsen ingenting om.

9.2.6 *Karantene*

Voksenopplæringsloven har ingen bestemmelse om karantene for de tilfeller der skolen eller personer knyttet til den har opptrådt på en måte som svekker tilliten til at det kan drives skole.

9.3 Høringsforslaget

Det er foreslått at gjeldende henvisninger til privatskoleloven endres slik at henvisninger i stedet blir til friskoleloven. Dette gjelder voksenopplæringsloven §§ 2, 17 og 24.

I § 20 om kompetansekrav for undervisningspersonale er henvisningene til annet lovverk i tredje ledd foreslått fjernet. Endringen vil utelukkende være av teknisk art.

Forskriftshjemmelen om bruken av statlige tilskudd og skolepenger, inntatt i § 23 andre ledd, er foreslått utvidet til også å omfatte økonomiske disposisjoner som nevnt i bestemmelsens bokstav b. Det gjelder blant annet disposisjoner hvor man pådrar seg kostnader gjennom leie av lokaler eller eiendom fra eieren selv eller deres nærstående. Videre gjelder det dersom man på annen måte pådrar seg kostnader som kan innebære at offentlige tilskudd eller skolepengene ikke kommer elevene til gode.

Endringen vil ikke ha realitetsbetydning.

Videre er det foreslått innført en ny forskriftshjemmel i § 23 tredje ledd nytt sjette punktum. Den skal gi hjemmel for hvordan skolene skal dokumentere at hele første ledd i bestemmelsen er oppfylt og skolenes plikt til å godtgjøre at innkjøp og leie er gjort på markedsmessige vilkår.

I § 24 er det foreslått noen mindre endringer, hovedsakelig som følge av endringer gjort i friskoleloven. Disse er av teknisk karakter og uten realitetsbetydning.

Det er foreslått en forskriftshjemmel for å kunne regulere skolenes plikt til å legge frem dokumentasjon for myndighetene i forbindelse med tilsyn og kontroll. I dette ligger også å godtgjøre at kjøp fra eier eller andre nærstående er gjort på ordinære markedsmessige vilkår. Dette foreslås som nytt andre punktum i § 25 første ledd. Det er her også foreslått at retten til dokumentasjon skal gjelde uhindret av taushetsplikt.

Det er som ny § 26 a foreslått innført en karantenebestemmelse i tråd med den som ble fastsatt i friskoleloven med virkning fra 1. august 2015.

9.4 Høringsuttalelser

Syv høringsinstanser har uttalt seg om disse forslagene. Alle har vært positive og støtter forslagene. Fire av instansene begrunner sine forslag, hovedsakelig på en måte som samsvarer med departementets vurderinger i høringsnotatet.

Kristne Friskolers Forbund (KFF) sier følgende om forslagene:

«KFF støtter forslaget om rettinger og oppdateringer i voksenopplæringsloven som foreslått her. KFF vil understreke den historiske bakgrunnen hvor de fleste av skolene godkjent etter voksenopplæringsloven kap. 4 tidligere

var godkjent etter friskoleloven. Vi mener derfor av denne og andre grunner at det er riktig å videreføre parallellitet mellom friskoleloven og voksenopplæringsloven.»

Noen høringsinstanser har likevel enkelte tilleggskommentarer. Etter å ha uttrykt sin støtte til forslaget sier *Utdanningsforbundet*:

«Utdanningsforbundet meiner ei justering av § 20 i voksenopplæringslova burde ha omfatta skjerpa kompetansekrav for undervisningspersonalet. Utdanningsforbundet meiner det bør stillast same kompetansekrav for undervisning i voksenopplæringa som elles i grunnopplæringa. Vi meiner det er urimeleg at styret for skulen skal fastsetje kompetansekrav så lenge som skular etter kapittel 4 i voksenopplæringslova er tungt offentleg finansierte.»

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) som også støtter forslagene, ønsker i tillegg at det blir innført krav om ikke-kommersielt formål også for kap. 4-skolene. Forbundet sier det slik i sitt høringsinnspill:

«Vi merker oss at det ikke er stilt krav i dette høringsdokumentet om at også kap.4-skolene skal definere et ikke-kommersielt formål. NFFL anbefaler at dette blir innarbeidet også for denne skolegruppen. Se vår uttalelse om dette temaet under pkt. 3.»

Under punkt 3 som det vises til heter det:

«NFFL har i tidligere innspill både til KD og Stortingets KUF-komite argumentert for at friskoleeiere bør ha et ikke-kommersielt formål. Dette vil bidra både som en avklaring overfor fremtidige søkere for godkjenning av friskoler, og for å bygge tillit til at skolens eier ikke har andre formål enn å drive skolevirksomhet på et ideelt grunnlag. Vi gir derfor vår fulle støtte til dette forslaget.

NFFL vil samtidig fremheve at når dette kravet er innført i loven så bør det neste steget være å revidere økonomiforskriften, slik at den ideelle skoleeieren kan få noe romsligere muligheter til å legge opp øremerkede fond og drive en mer forutsigbar utvikling av skolen. Dagens system med en økonomi «fra hånd til munn» er svært begrensende i forhold til å forvalte skolens bygningsmasse og personalressurser på en aktiv måte.»

Utdanningsdirektoratet sier følgende i sin høringsuttalelse:

«Paragraf 24 i voksenopplæringsloven viser til § 3-4 a i friskoleloven om tilpasset opplæring og tidlig innsats. I andre ledd i denne bestemmelsen heter det at «På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik og særleg er retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning. Utdanningsdirektoratet meiner at henvisningen i § 24 eventuelt kun bør vise til 3-4 a første ledd.»

9.5 Departementets vurderinger

9.5.1 Henvisning til friskoleloven, ikke privatskoleloven

Det henvises i voksenopplæringsloven §§ 2, 17 og 24 til privatskoleloven. Privatskoleloven endret med virkning fra 1. august 2015 navn til friskoleloven. De nevnte bestemmelsene i voksenopplæringsloven hvor det henvises til privatskoleloven, foreslås derfor endret overensstemmende.

Endringene er av teknisk karakter og har ingen realitetsbetydning. Ingen høringsinstanser har innvendinger til dette.

9.5.2 Kompetansekrav til undervisningspersonale

Det heter i voksenopplæringsloven § 20 tredje ledd at nærmere angitte bestemmelser i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven skal gjelde ved ansettelse. Disse henvisningene i tredje ledd ble fjernet fra friskoleloven da endringer sist ble gjort i denne. I Prop. 84 L 2014–2015 ble det om dette sagt følgende:

«Når det gjelder henvisningen til arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven, viser departementet til at en særskilt henvisning i friskoleloven ikke er nødvendig for at skoler godkjent på religiøst grunnlag ved tilsetning kan legge vekt på om søkeren deler det livssynet eller formålet som virksomheten skal fremme, eller hvordan søkeren stiller seg til skolens syn på religiøse spørsmål. Departementet fremholder på dette grunnlag sin vurdering av at arbeidsmiljøloven gir tilstrekkelig hjemmel for å sikre at friskolene kan tilsette personale i samsvar med egenarten og formålet til den enkelte skolen, og at en henvisning i friskoleloven derfor er unødvendig. Departementet bemerker for

øvrig at diskrimineringsloven av 3. juni 2005 er opphevet, og erstattet av fire nye diskrimineringslover som trådte i kraft den 1. januar 2014.»

Departementet foreslo derfor i samme proposisjon at «*dagens henvisning til arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven tas ut.*»

Begrunnelsen for å ta ut henvisningen til arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven er like relevant for skoler regulert av kapittel 4 i voksenopplæringsloven. Tredje ledd i voksenopplæringsloven § 20 foreslås på denne bakgrunn tatt ut.

Når det gjelder *Utdanningsforbundets* høringsinnspill, slik dette er gjengitt ovenfor, bemerker departementet at det som ble sendt på høring kun gjaldt en teknisk opprydding i bestemmelsen. Høringsinnspillet derimot gjelder ønske om innføring av skjerpede kompetansekrav for undervisningspersonalet i voksenopplæringen. Departementet har merket seg uttalelsen til Utdanningsforbundet, og vil eventuelt komme tilbake til saken på et senere tidspunkt.

9.5.3 Om bruken av offentlige tilskudd og skolepenger

Departementet foreslår at en henvisning i § 23 andre ledd rettes opp. Her gis departementet i dag hjemmel til å forskriftsregulere utdeling av utbytte og andre overføringer, dvs. slike som er regulert i samme bestemmelses bokstav a. Det gis imidlertid i samme bestemmelse ikke hjemmel i ordlyden for å forskriftsregulere økonomiske disposisjoner som nevnt i bestemmelsens bokstav b. Det gjelder slike hvor det pådras kostnader som kan innebære at offentlige tilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode.

Da friskoleloven ble endret med virkning fra 1. august 2015 slik at også sistnevnte disposisjoner kunne forskriftsreguleres, uttalte departementet følgende i Prop. 84 L (2014–2015):

«Departementet foreslår en endring i forskriftshjemmelen i § 6-3 andre ledd slik at det blir tydelig at det kan gis nærmere forskrift om alle deler av bestemmelsens første ledd, og ikke bare i tilknytning til eksempelet i bokstav a.»

Endringen i friskoleloven på dette punktet dreide seg utelukkende om en tydeliggjøring, ingen materiell endring.

En slik tydeliggjøring er like relevant for voksenopplæringsloven. Det foreslås derfor gjort en tilsvarende endring i voksenopplæringsloven § 23

andre ledd ved at «bokstav a» erstattes med «første ledd».

Videre foreslås en forskriftshjemmel for å kunne regulere skolens plikt til å legge frem dokumentasjon for myndighetene i forbindelse med tilsyn og kontroll. I dette ligger også å godtgjøre at kjøp fra eier eller andre nærstående er gjort på ordinære markedsmessige vilkår.

I Prop. 84 L (2014–2015) sier departementet om dette:

«Departementet mener at et effektivt tilsyn som kontrollerer skoledriften og reagerer på lovbrudd, er viktig for å sikre at den offentlige støtten og skolepengene disponeres i tråd med formålet. I tilfeller hvor friskolene handler med nærstående vil en del av tilsynet være å kontrollere at handlene skjer til markedsmessig pris. I tilsynssammenheng vil det ofte være svært ressurskrevende å ta stilling til om prisen for en vare eller tjeneste er markedsmessig, særlig dersom det ikke finnes andre tilbydere av tilsvarende vare eller tjeneste. I høringsnotatet foreslo derfor departementet at det i privatskoleloven § 6-3 tas inn en hjemmel til i forskrift å fastsette krav om hvordan skolene skal dokumentere at statstilskudd og skolepenger er benyttet i samsvar med privatskoleloven § 6-3, herunder å godtgjøre at handel med nærstående har skjedd på markedsmessige vilkår.»

Når det nærmere gjelder hva som menes med «nærstående», vil departementet understreke at dette gjelder både nærstående selskaper og personer. Handel med nærstående er utførlig omtalt i ovennevnte proposisjon kap. 14, se særlig punkt 14.4. Begrepet «nærstående» skal forstås på samme måte for kapittel 4-skolene i voksenopplæringsloven som for friskolene.

En tilsvarende forskriftshjemmel foreslås på denne bakgrunn tatt inn i voksenopplæringsloven for de kapittel 4-skolene som der reguleres. Den foreslås tatt inn som et nytt sjette punktum i bestemmelsens tredje ledd.

9.5.4 Krav til virksomhet ved skolen

I voksenopplæringsloven § 24 henvises i dag til diverse bestemmelser i privatskoleloven som skal gjelde tilsvarende for skoler etter voksenopplæringsloven. Her foreslås ingen materielle endringer.

Henvisningen til § 3-4 er imidlertid upresis. Den foreslås derfor endret til § 3-4 om organisering av elevene i klasser eller basisgrupper. I til-

legg foreslås tilføyet en henvisning til § 3-4 a om tilpasset opplæring. Forslagene skyldes at endringer er gjort i friskoleloven som ikke er fulgt opp i voksenopplæringsloven.

Disse endringene er utelukkende av teknisk karakter.

Når det gjelder *Utdanningsdirektoratets* innspill i høringen til dette punktet, se sitat ovenfor, er departementet enig i at friskoleloven § 3-4 a andre ledd om tidlig innsats ikke passer til voksenopplæring. Den gjelder etter sin ordlyd 1. til 4. årstrinn. På den bakgrunn mener departementet at henvisningen i voksenopplæringsloven § 24 kan henvises til § 3-4 a første ledd om tilpasset opplæring som foreslått av Utdanningsdirektoratet.

9.5.5 Om tilsyn

Voksenopplæringsloven § 25 gjelder tilsyn. Den gir departementet hjemmel til å føre tilsyn med skoler regulert av voksenopplæringsloven kapittel 4. Departementets behov for dokumentasjon i forbindelse med tilsyn ble utvidet i friskoleloven da endringer ble gjort i denne med virkning fra 1. august 2015. Det ble da gitt tilgang til dokumentasjon også fra eieren av skolen og fra nærstående av eieren.

I Prop. 84 L (2014–2015) heter det om dette blant annet:

«Departementet mener det er gode grunner for å innføre hjemmel for innsyn i dokumentasjon hos eier eller andre nærstående som skolen handler med. Selv om skolene, ..., skal tilveiebringe tilstrekkelig dokumentasjon til myndigheten, vil dokumentasjonen fra skolene bare knytte seg til handelen mellom skolen og det nærstående selskapet. Erfaring fra tilsyn viser at slik informasjon ikke alltid er tilstrekkelig for tilsynsmyndighetens mulighet til å etterprøve om skolen har opptrådt i overensstemmelse med § 6-3. For å finne frem til hva som er markedsmessig pris vil det for eksempel være relevant å se hen til hvilke priser det nærstående selskapet benytter overfor andre kunder. I tillegg vil innsyn i dokumentasjon fra nærstående gjøre det enklere for tilsynsmyndigheten å avdekke dobbeltfakturerering og mangelfull levering. Slike forhold kan være en indikasjon på at skolen har betalt over markedsmessig pris, og vil dermed være nyttig informasjon for tilsynsmyndigheten i en helhetlig vurdering.

Departementet vil understreke at hensikten med en eventuell innsynsrett i dokumenta-

sjon fra nærstående vil være å gi et bedre informasjonsgrunnlag i vurderingen av om en friskole har opptrådt i overensstemmelse med privatskoleloven § 6-3, ikke å vurdere det nærstående selskapets virksomhet. Det vil selvfølgelig være en risiko knyttet til at tilsynsmyndigheten i liten grad vil kunne etterprøve dokumentasjonen fra det nærstående selskapet, men en slik innsynsrett vil uansett gjøre det mer krevende å skjule en eventuell omgåelse av regelverket. Etter departementets vurdering kan et krav om innsyn hos nærstående som handler med skolen, dermed også ha en skjerpene effekt på skolene. Et slikt krav anses ikke å innebære noen særlig risiko for de nærstående, da tilsynsmyndigheten vil ha taushetsplikt om bedriftshemmeligheter og personlige forhold.

Departementet kan heller ikke se at et krav om innsyn vil være urimelig byrdefullt for de nærstående. Dokumentasjon fra nærstående selskap skal kun være et supplement til dokumentasjon fra skolene, og departementet presiserer at tilsynsmyndigheten bare skal kreve dokumentasjon i tilfeller hvor dette anses nødvendig for å vurdere om en friskole har opptrådt i samsvar med regelverket. Departementet vil i denne sammenheng vise til at de nærstående selskapene etter forvaltningsloven § 14 kan påklage innsynskravet dersom de mener at kravet gjelder dokumentasjon som ikke er nødvendig for tilsynsmyndigheten.

Departementet mener på denne bakgrunn at det bør innføres rett til innsyn i dokumentasjon hos nærstående selskaper og personer som handler med friskolene. Departementet viser i denne sammenheng til at flere andre tilsynsmyndigheter, som for eksempel Konkurransetilsynet, har rett til innsyn hos andre enn det føres tilsyn med.»

Det åpnes med dette for å få opplysninger om hvilke priser som et nærstående selskap bruker vis a vis andre kunder. En slik hjemmel vil gi tilsynsmyndighetene adgang til et bedre og mer effektivt tilsyn med i hvilken grad § 6-3 i friskoleloven blir etterlevd. Opplysningene fra et nærstående selskap er ment å være et supplement til de opplysningene som mottas fra skolen selv. Det er ikke meningen at opplysningene skal danne grunnlag for tilsyn med det nærstående selskapet.

Begrunnelsen fra departementet gjør seg like mye gjeldende for skoler etter voksenopplæringsloven kapittel 4. Departementet vil der-

for foreslå at tilsvarende ordlyd tas inn som nytt andre punktum i voksenopplæringsloven § 25 første ledd.

Et neste spørsmål gjelder forholdet til taushetsplikt, dvs. om departementets rett til slik dokumentasjon også gjelder om den er taushetsbelagt.

I friskoleloven er det sagt at retten til dokumentasjon skal gjelde uten hinder av taushetsplikt. De få høringsinstansene som uttalte seg om dette da det ble foreslått i friskoleloven var positive til forslaget. Om dette sies følgende i Prop. 84 L (2014–2015):

«Departementet foreslo i høringsnotatet at det presiseres i privatskoleloven § 7-2 første ledd at tilsynsmyndighetenes tilgang til dokumentasjon gjelder uavhengig av taushetsplikt. Det er få høringsinstanser som har uttalt seg til denne delen av høringen, og de som har uttalt seg er positive til forslaget. Departementet opprettholder forslaget om slik presisering, og understreker at tilsynsmyndighetens innsynsrett gjelder uavhengig av både avtalefestet og lovpålagt taushetsplikt.»

Tilsvarende foreslås for voksenopplæringslovens vedkommende som nytt tredje punktum i § 25 første ledd.

9.5.6 Karantenebestemmelse

Det ble i friskoleloven fra 1. august 2015 innført en helt ny karantenebestemmelse. Den ble i Prop. 84 L (2014–2015) begrunnet slik:

«Departementet har erfart at det kan foreligge et berettiget behov for midlertidig å utestenge aktører fra å drive virksomhet etter friskoleloven. Et eksempel på en slik situasjon er hvor en skole mister godkjenningen på grunn av alvorlige eller gjentatte regelbrudd eller brudd på forutsetningene for godkjenningen, og hvor den samme personkretsen søker nye godkjenninger eller driftsendringer ved andre skoler etter kort tid. Etter gjeldende rett er det ikke mulig å avvise søknader om godkjenning eller driftsendringer alene ut fra et ønske om å utestenge slike aktører.

Departementet fremmet derfor i høringen forslag om en ny bestemmelse som gir mulighet til å ilegge karantene til selskaper eller stiftelser som driver friskoler og til enkeltpersoner i sentrale stillinger ved skoler hvor det er avdekket alvorlige regelbrudd.»

Begrunnelsen er like relevant for de skolene som reguleres av kapittel 4 i voksenopplæringsloven. Også i disse tilfellene kan det være behov for en karantene rettet mot enten organisasjoner som driver skoler eller mot enkeltpersoner som bekler sentrale stillinger ved skolene.

Da karantenebestemmelsen ble innført i friskoleloven, ble det blant annet av Justis- og beredskapsdepartementet reist spørsmål om karantene kunne regnes som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). I Prop. 84 L (2014–2015) ble spørsmålet gjort til gjenstand for grundig drøftelse. I proposisjonen ble dette uttalt slik:

«Departementet anser det etter dette for tvilsomt om den foreslåtte ordningen med karantene kan anses som straff etter EMK, men legger uansett til grunn at en bør følge de kravene som vil gjelde dersom det er tale om straff etter EMK.»

Det vises særlig til punkt 15.4.2 i nevnte proposisjon.

Synspunktene gjort gjeldende for karantenebestemmelsen i friskoleloven må gjelde på samme måte for en tilsvarende bestemmelse i voksenopplæringsloven.

En tilsvarende bestemmelse foreslås på denne bakgrunn inntatt som en ny § 26 a i voksenopplæringsloven. Med hensyn til ordlyd avviker den foreslåtte bestemmelsen noe fra tilsvarende bestemmelse i friskoleloven. Ny § 26 a sier at reaksjonen kan brukes ved brudd på vilkår i vedtaket om godkjenning, ikke ved brudd på forutsetningene for godkjenningen, som det heter i den tilsvarende bestemmelsen i friskoleloven.

9.6 Departementets forslag

På grunnlag av departementets høringsforslag i høringen og mottatte høringsinnspill, foreslår departementet at gjeldende henvisninger til privatskoleloven endres slik at henvisninger i stedet blir til friskoleloven. Dette gjelder voksenopplæringsloven §§ 2, 17 og 24.

I § 20 om kompetansekrav for undervisningspersonale foreslås tredje ledd fjernet. Det gjelder henvisningen til annet lovverk. Endringen vil utelukkende være av teknisk art.

Forskriftshjemmelen om bruken av statlige tilskudd og skolepenger, inntatt i § 23 andre ledd, foreslås utvidet til også å omfatte økonomiske disposisjoner som nevnt i bestemmelsens bokstav b. Det gjelder blant annet disposisjoner hvor man

pådrar seg kostnader gjennom leie av lokaler eller eiendom fra eieren selv eller deres nærstående. Videre gjelder det dersom man på annen måte pådrar seg kostnader som kan innebære at offentlige tilskudd eller skolepengene ikke kommer elevene til gode.

Endringen vil ikke ha realitetsbetydning.

Videre foreslås innført en ny forskriftshjemmel i § 23 tredje ledd nytt sjette punktum. Den skal gi hjemmel for hvordan skolene skal dokumentere at hele første ledd i bestemmelsen er oppfylt og skolenes plikt til å godtgjøre at innkjøp og leie er gjort på markedsmessige vilkår. Bestemmelsen som er ny i voksenopplæringsloven, tilsvarende bestemmelse innført i friskoleloven fra 1. august 2015.

I § 24 er det foreslått noen mindre endringer av teknisk karakter. Disse er uten realitetsbetydning. De gjelder henvisningen til friskolelovens § 3-4 og en ny henvisning til samme lovs § 3-4 a første ledd.

Det foreslås en forskriftshjemmel for å kunne regulere skolenes plikt til å legge frem dokumentasjon for myndighetene i forbindelse med tilsyn og kontroll. I dette ligger også å godtgjøre at kjøp fra eier eller andre nærstående er gjort på ordinære markedsmessige vilkår. Dette foreslås som nytt andre punktum i § 25 første ledd. Det er her som nytt tredje punktum også foreslått at retten til dokumentasjon skal gjelde uhindret av taushetsplikt.

Når det gjelder *NFFLs* ønske om et ikke-kommersielt formål inntatt også for kap. 4-skolene, se høringsinnspillet sitert under punkt 9.4 ovenfor, bemerker departementet at et slikt forslag ikke er gjort til gjenstand for høring.

Det foreslås innført en ny § 26 a om karantene, jfr. nærmere omtale ovenfor under punkt 9.5.6.

10 Innføring av en bestemmelse i folkehøgskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode

10.1 Bakgrunnen for forslaget

Det er i dag godkjent og i drift 79 folkehøgskoler spredt over hele landet. Folkehøgskolene tilbyr kurs på en rekke ulike områder. Minst halvparten av den samlede virksomheten ved den enkelte skole skal være langkurs som varer i 95 dager eller mer fordelt over minst 16 ½ uke. Folkehøgskolene har ikke eksamen, og elevene bor i internat på skolen. Skolene fastsetter sitt eget verdigrunnlag, og de har pedagogisk frihet.

Folkehøgskolene er private rettssubjekter. Med unntak av ti skoler som er eid av henholdsvis fylkeskommunen og kommunen, er resten av skolene stiftelser, foreninger, lag mv.

Folkehøgskolene får tilskudd over kapittel 253 post 70 på statsbudsjettet. I 2017 utgjør det samlede statstilskuddet vel 820 millioner kroner. En elev på årskurs på folkehøgskole betaler i gjennomsnitt 105 000 kroner for kursåret. Elevbetalingen skal dekke kost og losji, materiell og studieturer.

Folkehøgskoleloven har i dag ingen krav til bruken av statstilskuddet eller elevbetalingen. Heller ikke forskrift til folkehøgskoleloven har slike krav.

10.2 Gjeldende rett

Folkehøgskoleloven med forskrift har ingen bestemmelser som regulerer bruken av statstilskuddet og elevbetalingen.

10.3 Høringsforslaget

Folkehøgskolene har lang tradisjon for å være ikke-kommersielle skoler, og det er i praksis lagt til grunn at statstilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode selv om dette ikke direkte har fremgått av loven. I høringsnotatet foreslo departementet at det innføres en bestemmelse i folkehøgskolen som fastsetter at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode. Forslaget vil etter departementets vurdering ha en preventiv effekt, og bidra til rettslikhet mellom ulike typer skoler som i hovedsak er finansiert med offentlige tilskudd.

10.4 Høringsuttalelser

Åtte av høringsinstansene har uttalt seg til forslaget om å innføre en bestemmelse i folkehøgskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode. Disse er Arendal kommune, Folkehøgskolerådet, Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Justis- og beredskapsdepartementet, Skolenes Landsforbund, Utdanningsdirektoratet, Utdanningsforbundet og Virke. Syv av instansene støtter høringsforslaget, mens én av de instansene som har uttalt seg ikke tar stilling til realiteten i forslaget. Ingen av høringsinstansene er mot forslaget.

Folkehøgskolerådet uttaler seg positivt til innføringen av en bestemmelse i loven om at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode.

Utdanningsforbundet er

«samt med departementet i at folkehøgskulane er eit verdfullt supplement til det offentlege skulesystemet ved å fremje allmennutdanning, folkeopplysning og eigenutvikling. For mange unge menneske vil folkehøgskulen kunne vere ein god arena for vidare utdanningsval. For Utdanningsforbundet er det samstundes heilt avgjerande at skulepengar og offentlege tilskot til skular, kjem elevane til gode. Vi meiner dette må gjelde alle skuleslag og alle former for opplæring. Vi støttar difor departementet sitt framlegg om ny § 4a i folkehøgskulelova.»

10.5 Departementets vurderinger

Folkehøgskolenes samfunnsoppdrag er å fremme allmennutdanning, folkeopplysning og egenutvikling. Folkehøgskolene er et verdifullt supplement til det offentlige skolesystemet, og for mange unge mennesker er folkehøgskolen en arena for valg av videre utdanning.

Folkehøgskolene er godkjent og mottar statstilskudd for å gi elevene et læringstilbud i samsvar med loven. Elevbetalingen utgjør i gjennomsnitt 105 000 kroner for et langkursår, og skal dekke kost og losji, materiell og studieturer. Statstilskuddet og elevbetalingen utgjør det vesentligste av folkehøgskolenes inntektsgrunnlag, og midlene er en sikker inntektskilde for skolene. Likevel inneholder regelverket for folkehøgskolene ingen regler om bruken av statstilskuddet og elevbetalingen.

Departementet vil vise til at folkehøgskolene har en lang tradisjon for å være ikke-kommersielle skoler, og at det i praksis er lagt til grunn at statstilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode. Etter departementets syn bør dette viktige prinsippet kodifiseres, slik at det direkte av loven fremgår at statstilskuddet og elevbetalingen i sin helhet skal komme elevene på folkehøgskolen til gode og at det ikke er tillatt å gi utbytte til eierne eller deres nærstående.

Departementet har merket seg at de av høringsinstansene som har uttalt seg til realiteten alle støtter forslaget. Den foreslåtte bestemmelsen vil etter departementets vurdering ha en preventiv effekt, og sikre en bedre kontroll med bruken av statstilskudd og elevbetalinger i folkehøgskolene. I tillegg vil den foreslåtte bestemmelsen bidra til rettslikhet mellom ulike typer skoler som i hovedsak er finansiert med offentlige tilskudd, jf. blant annet tilsvarende bestemmelser i friskoleloven § 6-3 og voksenopplæringsloven § 23.

10.6 Departementets forslag

På denne bakgrunn og i samsvar med høringsforslaget foreslår departementet å innføre en ny § 4 a i folkehøgskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode. Forslaget innebærer at det ikke er tillatt å gi utbytte til eierne eller deres nærstående.

11 Reaksjonsformer ved brudd på folkehøgskoleloven mv.

11.1 Bakgrunnen for forslaget

Hjemlene for reaksjoner ved brudd på regelverket for folkehøgskolene fremgår i dag dels av loven og dels av forskriften. Dette bidrar til at hjemmelsgrunnlaget kan fremstå som uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig. Departementet foreslår derfor å klargjøre hjemmelsgrunnlaget ved å samle reaksjonshjemlene i én bestemmelse i loven, herunder å innføre hjemmel til å gi pålegg om retting.

11.2 Gjeldende rett

Folkehøgskoleloven § 3 fastsetter at skolens rett til tilskudd faller bort dersom et vilkår for tilskudd ikke lenger er oppfylt. Vilkårene for tilskudd følger av § 2 i loven.

Forskrift til folkehøgskoleloven § 17 regulerer reaksjonsformer ved brudd på forskriftene eller manglende oppfylting. Det følger av første ledd at overtredelse av bestemmelsene i forskriften eller manglende oppfylting kan medføre at offentlig tilskudd blir holdt tilbake eller stanset. Andre ledd bestemmer at dersom det tildeles for høyt offentlig tilskudd fordi skolen har gitt uriktige opplysninger, kan skolen pålegges å tilbakebetale den urettmessige delen av tilskuddet, med tillegg av rente.

11.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at det innføres en bestemmelse i folkehøgskoleloven som gir departementet hjemmel til å gi pålegg om retting dersom det blir oppdaget forhold i strid med loven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med forutsetningene for godkjenningen. Den foreslåtte bestemmelsen gir også departementet hjemmel til å holde tilbake tilskuddet eller trekke tilbake godkjenningen dersom vilkårene i loven, vilkår i forskrifter gitt med hjemmel i loven eller forutsetningene for godkjenning

gen ikke blir oppfylt. Etter høringsforslaget kan departementet også kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd, og tilskuddsmidler som er brukt i strid med denne loven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med forutsetningene for godkjenningen.

11.4 Høringsuttalelser

Åtte av høringsinstansene (Arendal kommune, Folkehøgskolerådet, Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Justis- og beredskapsdepartementet, Skolenes Landsforbund, Utdanningsdirektoratet, Utdanningsforbundet og Virke) har uttalt seg til forslaget om å innføre en bestemmelse om mulige reaksjonsformer i folkehøgskoleloven. Syv av instansene støtter høringsforslaget, mens én av de instansene som har uttalt seg ikke uttaler seg om realiteten i forslaget. Ingen av høringsinstansene er mot forslaget.

Folkehøgskolerådet sier i sin høringsuttalelse:

«Likeså er Rådet positiv til at det gis muligheter til reaksjonsformer ved brudd på folkehøgskoleloven.

Vi regner med at lovforslagene ikke er til hinder for at skolene kan drive annen virksomhet som for eksempel sommerdrift, utleie og catering.»

Utdanningsforbundet uttaler:

«Utdanningsforbundet har støtta tilsvarende framlegg knytt til anna lovverk. Vi meiner desse krava bør vere gjennomgåande i heile utdanningssystemet. Vi støttar difor departementet sitt framlegg.»

Utdanningsdirektoratet, som er delegert myndigheten til å føre tilsyn med folkehøgskolene, fremholder i sin uttalelse:

«Vår erfaring fra tilsyn er at pålegg om retting er det reaksjonsmiddelet vi oftest benytter når vi avdekker brudd på regelverket. Pålegg om retting fører i stor grad til at skolen korrigerer regelbruddet innenfor rettefristen. Vi mener at dette er nødvendig for brudd på regelverket som ikke passer inn under øvrige reaksjonsmidler, slik som tilbakeholdelse av statstilskudd eller trekking av skolens godkjenning. Vi støtter forslaget om å innføre en hjemmel til å gi pålegg om retting.

Vi støtter også forslaget om å samle nye og gamle reaksjonsmidler i en egen bestemmelse

i folkehøyskoleloven. Dette vil bidra til å tydeliggjøre hva konsekvensene er for folkehøyskolene hvis det avdekkes forhold i strid med loven.»

Justis- og beredskapsdepartementet bemerker til dette lovforslaget:

«Når det gjelder forslaget til endringer i folkehøyskoleloven § 3, bør det vurderes om noen av reaksjonene er å anse som administrative sanksjoner og dermed omfattes av de nylig vedtatte reglene i forvaltningsloven kapittel IX, jf. også Prop. 62 L (2015–2016). Vi nevner i tillegg at bestemmelsen gir en svært vid adgang til å ilegge reaksjoner. Det bør vurderes å gi klarere veiledning om hvilke forhold som gir grunnlag for reaksjoner, både i lovteksten og spesialmerkene til bestemmelsen. Etter JDs syn bør en ikke i lovtekst benytte brudd på «forutsetninger» for en godkjenning som grunnlag for pålegg og inngripende reaksjoner, slik det er lagt opp til i utkastet til § 3 i folkehøyskoleloven. «Forutsetninger» sikter til noe mer enn rettslig bindende krav (plikter) som følger av loven eller vedtak (enkeltvedtak, forskrift) med hjemmel i loven. Lovteksten bør endres på dette punktet for å gjøre det mer forutberegnelig når en kan nytte pålegg og reaksjoner. En slik justering bør skje selv om sammenlignbar lovgivning kan ha nyttet lignende uttrykk som i lovutkastet.»

11.5 Departementets vurderinger

Etter departementets syn bør hjemmelsgrunnlaget for de ulike reaksjonsformene ved brudd på folkehøyskoleloven, forskrifter gitt i medhold av loven og vilkår i vedtaket om godkjenning tydeliggjøres. De reaksjonsformer som i dag følger av forskriften § 17 – tilbakeholdelse av tilskudd, stansing eller tilbakebetaling av tilskudd og tilbakebetaling av urettmessig utbetalt tilskudd – bør etter departementets oppfatning være hjemlet i lov. Departementet foreslår å samle de ulike hjemlene for reaksjonsbruk i en egen bestemmelse i folkehøyskoleloven.

Departementet vil vise til at ikke alle regelbrudd tilsier bruk av reaksjoner som å holde tilbake tilskuddet, trekke tilbake godkjenningen eller kreve tilbake statstilskudd. Etter departementets syn vil en mer hensiktsmessig og mindre inngripende reaksjon i enkelte tilfeller være å gi pålegg om at folkehøyskolen skal rette det aktuelle forholdet innen en gitt frist. Pålegg om retting vil være et

enkeltvedtak som innebærer at skolen pålegges å bringe forhold i overensstemmelse med lov eller forskrift. På denne bakgrunn foreslår departementet at det i en ny bestemmelse om reaksjonsbruk inntas en hjemmel til å gi pålegg om retting.

Den foreslåtte lovbestemmelsen vil etter departementenes vurdering klargjøre hjemmelsgrunnlaget for mulige reaksjonsformer dersom det oppdages forhold i strid med folkehøyskoleloven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med vilkår i vedtaket om godkjenning. De ulike reaksjonshjemlene vil etter forslaget bli samlet i én lovbestemmelse, noe som vil gjøre reglene mer tilgjengelige for folkehøyskolene. Det foreslås i tillegg å innføre en hjemmel for å gi pålegg om retting.

Justis- og beredskapsdepartementet sier i sin høringsuttalelse at det bør vurderes om noen av de foreslåtte reaksjonene er å anse som administrative sanksjoner etter forvaltningsloven kapittel IX, jf. Prop. 62 L (2015–2016); dette kapittelet har ennå ikke trådt i kraft. Etter d e p a r t e m e n t e t s vurdering vil ingen av de foreslåtte reaksjonene være administrative rettighetstap etter forvaltningsloven § 45. Departementet viser i denne sammenheng til at det karakteristiske ved rettighetstap er at det begrenser den handlefrihet en person eller et foretak har på grunnlag av en offentlig tillatelse.

Departementet har tatt til følge Justis- og beredskapsdepartementets høringsmerknad om at en i lovtekst ikke bør benytte begrepet brudd på «forutsetninger» som grunnlag for pålegg og inngripende reaksjoner. I lovforslaget er dette endret til brudd på «vilkår i vedtaket om godkjenning».

Folkehøgskolerådet uttaler i høringen at det regner med at lovforslagene ikke er til hinder for at folkehøyskolene kan drive annen virksomhet, som for eksempel sommerdrift, utleie og catering. Departementet vil til dette bemerke at folkehøyskoleloven med forskrift ikke inneholder noe forbud mot annen virksomhet, og at skolene fortsatt kan drive den type virksomhet som Folkehøgskolerådet trekker frem som eksempler i sin uttalelse. Departementet vil likevel understreke at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode, jf. ny § 4 a i lovforslaget, og ikke kan benyttes til finansiering av annen virksomhet.

Departementet tar sikte på å sende forslag om oppheving av gjeldende § 17 i folkehøyskoleloven på høring slik at endringen kan tre i kraft samtidig med at Stortinget eventuelt har vedtatt den nye lovbestemmelsen som foreslås i dette kapitlet.

11.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres en bestemmelse i folkehøgskoleloven som gir departementet hjemmel til å gi pålegg om retting dersom det blir oppdaget forhold i strid med loven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med vilkår i vedtaket om godkjenning. Den foreslåtte bestemmelsen gir også departementet hjemmel til å holde tilbake tilskuddet eller trekke tilbake godkjenningen dersom vilkårene i loven, vilkår i forskrifter gitt med hjemmel i loven eller vilkår i vedtaket om godkjenning ikke blir oppfylt. Departementet kan også kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd, og tilskuddsmidler som er brukt i strid med denne loven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med vilkår i vedtaket om godkjenning. Bestemmelsen er ny og erstatter i sin helhet dagens § 3 i folkehøgskoleloven.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler

Friskoleloven inneholder krav om at hjemkommunen eller hjemfylket til en elev skal dekke utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler. Så vidt departementet er kjent med, er det slik at noen kommuner opererer med en forhåndsbestemt sum som friskolen kan disponere til spesialundervisning, mens andre benytter fastsatte satter eller andre tildelingskriterier til å beregne hvor mye midler en friskole skal få knyttet til et vedtak om spesialundervisning.

Forslaget om krav om likebehandling er ikke til hinder for at ulike kommuner kan ha ulike modeller for finansiering. Den enkelte kommune kan imidlertid ikke ha systemer som gir friskolene en dårligere utgiftsdekning til spesialundervisning enn de offentlige skolene i kommunen. For kommuner som i dag har like tildelingskriterier for offentlige skoler og friskoler, vil forslaget ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Det samme gjelder for friskolene i disse kommunene. For det tilfellet at det i dag er ulike tildelingskriterier i enkelte kommuner, vil forslaget kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser. Departementet legger likevel til grunn at dette sjelden forekommer, og at det uansett ikke vil være tale om vesentlige endringer i det økonomiske oppgjøret mellom kommuner og fri-

skoler. Forslaget anses derfor ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

12.2 Tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes plikter etter friskoleloven

Departementet legger til grunn at fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver overfor elever i friskoler med hjemmel i opplæringsloven § 14-1. Innføringen av en egen tilsynshjemmel i friskolen er en tydeliggjøring av gjeldende rett, og har ikke økonomiske og administrative konsekvenser. Hjemmelen til å føre tilsyn med kommuners og fylkeskommuners plikt til å dekke friskolenes utgifter til spesialundervisning, jf. friskoleloven § 3-6 andre ledd, er ny. Forslaget gir hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn, men ingen plikt til å føre tilsyn. Forslaget anses derfor ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

12.3 Lovfesting av krav om at friskoler skal ha vedtekter som angir at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

12.4 Innføring av hjemmel til å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

12.5 Innføring av hjemmel til å begrense andelen elever uten fast tilhørighet i Norge ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4

Å innføre en hjemmel for forskrift om inntak av søkere uten fast tilhørighet til Norge vil ikke i seg selv ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Dersom hjemmelen tas i bruk og det fastsettes en begrensning i skolenes andel elever uten fast tilhørighet til Norge, vil dette ha konsekvenser for skolene, søkere til skolene og for statsadministrasjonen.

Innføringen av en begrensning av andel elever uten fast tilhørighet til Norge vil i ulik grad ramme kapittel 4-skolenes elevgrunnlag. Konsekvensene for den enkelte skole vil for det første avhenge av hvordan forskriftsregelen utformes med tanke på hvor stor andel som tilla-

tes og hvilket oppholdsgrunnlag den gjelder for. For det andre vil det avhenge av hvor stor andel elever med dette oppholdsgrunnlaget skolen er vant med å ha. Tall fra 2015 viser at de fleste skolene har beskjedent innslag av utenlandske elever. Noen skoler har imidlertid høye andeler utenlandske elever. Fire av tjue bibelskoler hadde i 2015 mer enn 70 prosent utenlandske elever. Ved de fleste bibelskolene var imidlertid mindre enn tjue prosent av elevene utenlandske statsborgere. Departementet kjenner ikke til hvilket oppholdsgrunnlag disse elevene har, men tall fra UDI tilsier at mange av elevene har opphold på grunnlag av studietillatelse.

For søkere til kapittel 4-skoler vil konsekvensen av en begrensning i andel elever uten fast tilhørighet til Norge avhenge av søkerens oppholdsgrunnlag og av forskriftsregelens utforming. Søkere med fast tilhørighet til Norge vil kunne ha lettere for å få plass ved skolene etter som andelen plasser tilgjengelig for søkere uten fast tilhørighet til Norge blir begrenset. Muligheten for inntak for søkere uten fast tilhørighet til Norge vil avhenge av hvor stor andel slike elever som tillates og hvilket oppholdsgrunnlag som omfattes av kvoteregelen. Departementet antar at ved enkelte skoler vil mange søkere få avslag på sin søknad om skoleplass.

For statsadministrasjonen vil det å innføre en begrensning i andel utenlandske elever ha betydning både i forbindelse med tilskuddsforvaltning og tilsyn med skolene. Det kan også påregnes at antall søkere til opphold på grunnlag av studietillatelse etter utlendingsforskriften vil reduseres. Dette vil påvirke saksmengden hos utlendingsforvaltningen. Utdanningsdirektoratet, som er både tilskuddsforvalter og tilsynsmyndighet for kapittel 4-skolene, må sørge for at regelverket oppfylles og håndheves. Avhengig av hvordan forskriftsreguleringen utformes og hvilken metode for kontroll som tas i bruk, vil det påløpe kostnader knyttet til endring i Utdanningsdirektoratets tilskuddsforvaltning og tilsyn. Endrede rapporteringssystemer vil også ha konsekvenser for skolene. Omfanget av disse konsekvensene vil beregnes i forbindelse med en egen høring om forslag til forskriftsendringer.

12.6 Innføring av hjemmel til å fastsette maksimalt elevtall på eksisterende godkjenninger etter voksenopplæringsloven kapittel 4

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

12.7 Andre endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

12.8 Innføring av en bestemmelse i folkehøgskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

12.9 Reaksjonsformer ved brudd på folkehøgskoleloven mv.

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

13 Merknader til de enkelte paragrafer i lovforslaget

13.1 Endringer i friskoleloven

Til § 2-2 nytt fjerde ledd

Første punktum er nytt og fastslår at skolen skal ha vedtekter. Dette er en presisering i samsvar med gjeldende rett og forvaltningspraksis. Skolens vedtekter må være i tråd med friskoleloven og i tillegg fylle eventuelle krav til vedtekter som gjelder for den aktuelle organisasjonsformen. Dette betyr for eksempel at en friskole som er organisert som et aksjeselskap må ha vedtekter som fyller både aksjelovens og friskolelovens.

Andre punktum er nytt og fastslår at det må fremgå av skolens vedtekter at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Det er ikke tilstrekkelig at vedtektene viser at skoledriften skal være i tråd med friskoleloven.

Til § 3-6 andre ledd:

Andre ledd andre punktum innebærer krav om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder dekning av utgifter til spesialundervisning. Med likebehandling menes at kommunene og fylkeskommunene skal benytte de samme kriterier for tildeling av midler eller på annen måte sikre at friskolene ikke får dårligere utgiftsdekning enn de offentlige skolene. Kravet innebærer at en friskole skal få minst like mye midler som en offentlig

skole ville fått for tilsvarende forhold, og at kommunen og fylkeskommunen heller ikke skal være forpliktet til å etablere bedre finansieringsordninger for friskolene enn for de offentlige skolene.

I *andre ledd tredje punktum* er det fastsatt at beregningen av midler til spesialundervisning skal være relatert til antall elever med spesialundervisning. Kravet innebærer at en modell der tildelingen til friskolene utelukkende skjer på grunnlag av totalt elevtall, ikke vil være tillatt. Kommuner og fylkeskommuner står fritt til å tildele midler til de offentlige skolene ut fra totalt elevtall. Dersom kommuner og fylkeskommuner har ulike kriterier for tildeling av midler til de offentlige skolene og friskolene, må kommunen og fylkeskommunen godtgjøre at friskolene likevel likebehandles.

Endringen i *andre ledd fjerde punktum* er en presisering av gjeldende rett for å tydeliggjøre at det departementet kan avgjøre i tvilstilfelle, er hvilken kommune eller fylkeskommune som er ansvarlig for å dekke utgiftene etter andre punktum.

Til § 7-2 nytt fjerde ledd:

Nytt fjerde ledd gir hjemmel for i forskrift å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse av friskoler.

Meldeplikten skal gjelde selv om den organisasjonsmessige endringen som skjer i stedet for fisjon eller fusjon benevnes deling, splittelse, sammenslåing el.lign. Den skal gjelde uansett hvilken organisasjonsform som er brukt for de involverte skolene.

Til § 7-2 nytt femte ledd:

Nytt femte ledd første punktum fastsetter at fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av §§ 3-3, 3-5, 3-6, 3-7, 3-8 og 3-10. Nytt femte ledd andre punktum fastsetter at reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for denne tilsynsvirksomheten.

Til § 8-1 nytt fjerde ledd

Nytt fjerde ledd fastslår at for skoler som er godkjent før endringen i § 2-2 fjerde ledd trer i kraft, gjelder § 2-2 fjerde ledd andre punktum fra 1. august 2018.

Skolens vedtekter godkjennes ved søknad etter lovens § 2-1. Skoler som er godkjent etter § 2-1 før endringen i § 2-2 fjerde ledd trer i kraft,

må oppfylle kravet i § 2-2 fjerde ledd innen 1. august 2018. Dette gjelder også skoler som allerede er godkjent, men som ikke har startet opp. Kravet i § 2-2 fjerde ledd anses oppfylt når vedtektsendringen er meldt og kunngjort i tråd med gjeldende regler for den aktuelle organisasjonsformen. Det stilles ikke krav om melding til Utdanningsdirektoratet.

13.2 Endringer i voksenopplæringsloven

Til §§ 2, 17 og 24:

Betegnelsen på loven som det henvises til, lov om private skolar med rett til statstilskott (privatskolelova), endres til lov om frittstående skolar (friskolelova).

Til § 17 første ledd

Første ledd gir hjemmel til å gi forskrift om fastsettelse av maksimalt elevtall på alle skoler som er godkjent etter tidligere privatskolelovgivning og som nå er omfattet av reglene i kapittel 4 i voksenopplæringsloven. Hjemmel til å gi forskrifter omfatter fastsetting av maksimalt elevtall på den enkelte skolen og på hvert enkelt tilbud ved skolen.

Til § 19 fjerde ledd

Fjerde ledd gir hjemmel for å fastsette i forskrift begrensninger for inntak av søkere uten fast tilhørighet til Norge. Det vil være søkers oppholdsgrunnlag i Norge og ikke statsborgerskap som er relevant. Formålet med regelen tilsier at ordlyden «uten fast tilhørighet til Norge» omfatter personer som er i Norge etter oppholdsgrunnlag som gir rett til kortere opphold i landet. Det omfatter ikke personer med fast oppholdstillatelse til Norge eller personer med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold. I forskrift kan det fastsettes regler om maksimal andel elever uten fast tilhørighet til Norge ved skolene. Begrensningen må være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

Se for øvrig departementets vurderinger i punkt 7.5.

Til § 20 tredje ledd

Henvisningen til bestemmelser i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven tas ut. Endringen er uten realitetsbetydning. Tredje ledd i bestemmelsen oppheves i sin helhet.

Til § 23 andre ledd

Forskriftshjemmelen endres ved å henvise til hele første ledd, ikke bare første ledds bokstav a. Forslaget innebærer en tydeliggjøring, ingen realitetsendring.

Til § 23 tredje ledd

Her innføres i nytt sjettede punktum en forskriftshjemmel for hvordan skolene skal dokumentere at bestemmelsene i første ledd er oppfylt og om skolens plikt til å godtgjøre at innkjøp og leie er gjort på markedsmessige vilkår. Bestemmelsene er nye i voksenopplæringsloven og tilsvarer bestemmelser innført i friskoleloven fra 1. august 2015.

Til § 24

Det er her gjort noen mindre tekniske endringer for å bringe loven à jour med endringer i friskoleloven. Ingen av disse har realitetsbetydning. Det gjelder henvisningen i bestemmelsen som er gjort til friskolelovens § 3-4 og en ny henvisning til samme lovs § 3-4 a første ledd.

Til § 25 første ledd

Her foreslås en utvidet plikt for skolene til å legge frem dokumentasjon under tilsyn. Plikten er ikke bare rettet mot skolen, men også mot nærstående. Bestemmelsen er ny i voksenopplæringsloven og tilsvarer bestemmelser innført i friskoleloven fra 1. august 2015. Også begrepet «nærstående» skal forstås på samme måte som for friskolene. Retten til dokumentasjon skal gjelde uhindret av taushetsplikt. Endringene foreslås som nytt annet og tredje punktum.

Til ny § 26 a

Den gjelder innføring av en karanteneordning. Ordningen innebærer at selskaper og personer kan settes i karantene fordi de har misbrukt den tilliten som er nødvendig for å drive skole. Bestemmelsen er ny. Den tilsvarer i det vesentlige karantenebestemmelsen som ble innført i friskoleloven § 7-2 b fra 1. august 2015. Ordlyden er litt annerledes, se punkt 9.5.6 ovenfor.

13.3 Endringer i folkehøyskoleloven*Til § 3:*

Bestemmelsen gir hjemmel til bruk av ulike reaksjoner ved brudd på vilkårene i loven, vilkår i forskrifter gitt med hjemmel i loven eller vilkår i vedtaket om godkjenning ikke blir oppfylt. Noen typiske brudd på regelverket kan være at elevene ikke gjøres kjent med at de kan klage til styret på avgjørelser fra skolens organ for behandling av disiplinærsaker (folkehøyskoleloven § 5 første ledd), at skolen ikke gjennomfører undervisning på langkurs i samsvar med forskriften § 4 a, at minst 25 % av undervisningen på kortkurs ikke utføres av skolens egne lærere (forskriften § 4 b), at skolen har for mange kortkurs (folkehøyskoleloven § 2) eller at skolen innberetter for mange elever for dobbelt tilskudd (forskriften § 8). Hvilken av de reaksjonene som kommer til anvendelse i det enkelte tilfelle, vil bero på en konkret vurdering av regelbruddenes art og omfang, varighet mv.

Ingen av reaksjonene i bestemmelsen vil være administrative rettighetstap etter forvaltningsloven § 45.

Første ledd fastsetter at dersom det blir oppdaget forhold i strid folkehøyskoleloven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med vilkår i vedtaket om godkjenning, kan departementet gi pålegg om å rette på forholdene. Pålegg om retting vil være et enkeltvedtak som innebærer at skolen pålegges å bringe forhold i overensstemmelse med lov eller forskrift.

Andre ledd fastsetter at departementet kan holde tilbake tilskuddet eller trekke tilbake godkjenningen dersom vilkårene i loven, vilkår i forskrifter gitt med hjemmel i loven eller vilkår i vedtaket om godkjenning ikke blir oppfylt. Tilbaketrekking av godkjenning er en alvorlig reaksjon som kun skal komme til anvendelse ved kvalifiserte brudd på regelverket. Med kvalifisert brudd på regelverket forstås gjentatte brudd, flere brudd eller alvorlige brudd på folkehøyskoleloven, forskrifter gitt i medhold av loven eller vilkår i vedtaket om godkjenning. Tilbaketrekking av godkjenning har en allmennpreventiv funksjon. Ved en eventuell ny søknad om godkjenning etter folkehøyskoleloven, vil det forhold at søker har hatt en sentral posisjon ved en folkehøyskole som tidligere har mistet godkjenningen være et moment som kan tillegges vekt i søknadsbehandlingen.

Tredje ledd fastsetter at departementet kan kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd, og tilskuddsmidler som er brukt i strid med loven, i

strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med vilkår i vedtaket om godkjenning.

Bestemmelsen erstatter dagens § 3.

Til ny § 4 a:

Bestemmelsen fastsetter at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode. Kravet er nærmere konkretisert i bokstav a ved at utbytte eller overskudd ikke kan overføres til eierne eller deres nærstående, verken når skolen er i drift eller når den legges ned. Videre fremgår det av bokstav b at skjulte kostnadsdisposisjoner er forbudt, for eksempel leieutgifter skolen har pådradd seg overfor skolens eier eller deres nærstående til overpris. En slik disposisjon vil innebære at deler av statstilskuddet reelt sett blir over-

ført til eieren eller nærstående, og ikke i sin helhet kommer elevene til gode.

Bestemmelsen er ikke uttømmende i sin beskrivelse av hvilke overskudds- og kostnadsdisposisjoner som er forbudt, jf. lovens ordlyd «blant annet». Det innebærer at disposisjoner i hvert enkelt tilfelle må vurderes i lys av det lovfestede kravet om at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i friskolelova, voksenopplæringsloven og folkehøyskoleloven (dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler m.m).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i friskolelova, voksenopplæringsloven og folkehøyskoleloven (dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler m.m) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i friskolelova, voksenopplæringsloven og folkehøgskoleloven (dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler m.m)

I

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar gjøres følgende endringer:

§ 2-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

Skolen skal ha vedtekter. Vedtektene skal angje at alle offentlege tilskot og skolepengar skal kome elevane til gode, jf. § 6-3.

§ 3-6 andre ledd skal lyde:

Heimkommunen eller heimfylket til eleven sørger for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering og gjer vedtak om spesialundervisning. *Heimkommunen eller heimfylket skal dekkje utgiftene til spesialundervisning i frittstående skolar på lik linje med offentlege skolar. Berekinga av midlar til spesialundervisning skal vere relatert til talet elevar med spesialundervisning.* I tvilstilfelle avgjer departementet *kva kommune eller fylkeskommune* som er ansvarleg for kostnadene. Departementet har tilsvarende ansvar for elevar ved norske skolar i utlandet.

§ 7-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om meldeplikt ved sal, fusjon, fisjon og nedlegging av friskolar.

§ 7-2 nytt femte ledd skal lyde:

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunane og fylkeskommunane oppfyller dei pliktene dei er pålagde i eller i medhold av §§ 3-3, 3-5, 3-6, 3-7, 3-8 og 3-10. Reglane i kommunelova kapittel 10 A gjeld for denne tilsynsverksemda.

§ 8-1 nytt fjerde ledd skal lyde:

For skolar som var godkjende før endringa i § 2-2 fjerde ledd tok til å gjelde, gjeld § 2-2 fjerde ledd andre punktum frå 1. august 2018.

II

I lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring gjøres følgende endringer:

§ 2 andre ledd skal lyde:

Loven gjelder videre vilkår for statstilskudd for skoler som 30. juni 2010 er godkjent og i drift etter friskolelova kapittel 6 A, jf. kapittel 4 i loven her, og skoler som blir godkjent etter § 17 andre ledd i loven her.

§ 17 første ledd skal lyde:

Skoler som 30. juni 2010 er godkjent og i drift etter friskolelova kapittel 6 A, har rett til statstilskudd og til å drive virksomhet etter dette kapitlet. *Departementet kan gi forskrift om fastsettelse av maksimalt elevtall per linje eller tilbud på disse skolene.*

§ 19 nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om begrensninger for inntak av søkere uten fast tilhørighet til Norge.

§ 20 tredje ledd oppheves.

§ 23 andre og tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi nærmere forskrift om forbud mot utbytte eller annen overføring som nevnt i første ledd.

Skolene får statstilskudd til godkjent opplæring. Skolene får dekket 75 prosent av de driftsutgiftene som kommer inn under tilskuddsgrunnlaget ved statstilskudd. Tilskuddet blir regnet ut fra en normalsats. Forutsetningen er at elevene får undervisning som minst tilsvarer et halvt skoleår. Departementet kan gi forskrift om dokumentasjon for og om rapportering av elevtall. *Departementet kan gi forskrift om hvordan skolene skal dokumentere at kravene i første ledd er oppfylt og om skolenes plikt til å godtgjøre at innkjøp og leie er gjort på grunnlag av vilkår i markedet.*

§ 24 skal lyde:

§ 24 *Andre bestemmelser*

Følgende bestemmelser i *friskoleloven* gjelder så langt de passer for skoler etter kapittel 4:

- § 2-2 om krav til virksomheten til skolen, med unntak av tredje ledd. Dersom en skole etter kapittel 4 har færre enn 10 elever tre skoleår i sammenheng, faller godkjenningen bort.
- § 2-4 om skoleanlegg og skolemiljø
- § 3-3 tredje ledd om skolegangen
- § 3-4 om organisering av elevene i klasser eller basisgrupper
- § 3-4 a første ledd om tilpasset opplæring
- § 3-9 om ordensreglement og lignende
- § 4-1 om ledelse
- § 5-1 om styret, med unntak av bokstavene a og c
- § 5-2 om styrets oppgaver, med unntak av bokstavene a og e
- § 5-3 om elevråd, med unntak av første ledd første og andre punktum
- § 7-1 om budsjett, regnskap og rapportering
- § 7-3 om taushetsplikt

§ 25 første ledd nytt annet og tredje punktum skal lyde:

Dersom departementet i forbindelse med gjennomføring av tilsyn har behov for dokumentasjon fra eieren av skolen eller nærstående av eieren, skal departementet også ha tilgang til slik dokumentasjon. Departementets rett til dokumentasjon gjelder uten hinder av taushetsplikt.

Ny § 26 a skal lyde:

§ 26 a *Karantene*

Dersom det ved en skole blir oppdaget særlig alvorlige forhold i strid med denne loven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven, eller i strid med vilkår i vedtaket om godkjenning, og bruddene klart svekker tilliten til at skolen eller den ansvarlige personen er egnet til å drive skole i samsvar med regelverket, kan departementet pålegge karantene rettet mot skolen eller personen.

Karantene kan bare pålegges personer som har opptrådt forsettlig eller uaktsomt. Karantene kan bare pålegges personer i sentrale stillinger ved skolen. Med sentrale stillinger er ment medlem og varamedlem i styret, eier, rektor, skoleleder, daglig leder og andre ledende posisjoner ved skolen.

At en skole er pålagt karantene innebærer at den juridiske enheten som skolen er registrert som, ikke

kan søke ny godkjenning eller driftsendringer i karanteneperioden. Personer som er pålagt karantene, kan i karanteneperioden ikke tiltre sentrale stillinger ved godkjente skoler eller skoler som søker godkjenning.

Karantene gjelder som hovedregel i to år fra vedtaket blir truffet. Dersom det foreligger særlige forhold, kan det bli pålagt karantene for kortere eller lengre tidsrom, men ikke lengre enn fire år.

III

I lov av 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøgskoler gjøres følgende endringer:

§ 3 skal lyde:

§ 3 *Mulige reaksjonsformer*

Dersom det blir oppdaget forhold i strid med denne loven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med vilkår i vedtaket om godkjenning, kan departementet gi pålegg om å rette på forholdene.

Departementet kan holde tilbake tilskuddet eller trekke tilbake godkjenningen dersom vilkårene i denne loven, vilkår i forskrifter gitt med hjemmel i loven eller vilkår i vedtaket om godkjenning ikke blir oppfylt.

Departementet kan også kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd og tilskudd som er brukt i strid med denne loven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med vilkår i vedtaket om godkjenning.

Ny § 4 a skal lyde:

§ 4 a *Krav til bruken av offentlige tilskudd og elevbetalinger*

Alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode. Dette innebærer blant annet at skolen ikke kan

- a) *gi utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eierne eller deres nærstående, verken når skolen er i drift eller om driften blir nedlagt*
- b) *pådra seg kostnader i form av leieutgifter for eiendom eller lokale som tilhører skolens eiere eller deres nærstående eller på annen måte pådra seg kostnader som kan innebære at alle offentlige tilskudd eller elevbetalinger ikke kommer elevene til gode.*

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

