



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskaps- og integreringsministeren

Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

19/3256-

27. august 2019

Representantforslag 8:178 S (2018-2019)

Regjeringens viktigste jobb på kunnskapsfeltet er å styrke den offentlige skolen og sette den i stand til å løfte alle elever. Samtidig er Regjeringen opptatt av at foreldre og elever som ønsker å velge noe annet enn den offentlige skolen skal ha mulighet til det. Flere offentlig finansierte friskoler bidrar til økt mangfold og læring mellom skoler. Offentlig finansierte friskoler bidrar også til å sikre den enkeltes reelle mulighet til å velge en friskole. Friskolene er et viktig supplement og et alternativ til offentlige skoler. De fleste elevene i Norge går i offentlige skoler. Tallene for skoleåret 2018-2019 viser at 3,2 prosent av grunnskoleelevene og 7,2 prosent av elevene i videregående skole går i friskoler.

Kommentarer til forslag 1

Vertskommunen/vertsfylket har rett til å uttale seg før det gis godkjenning etter friskoleloven. Det følger av loven § 2-1 første ledd at det ikke skal gis godkjenning dersom etableringen vil ha negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet i vertskommunen/vertsfylket. Uttalelsen fra vertskommunen/vertsfylket er dermed relevant for vurderingen av om en skole skal få godkjenning eller ikke.

Den skjønsmessige vurderingen som danner grunnlaget for om en skole skal få godkjenning er drøftet inngående i lovens forarbeider. Vurderingen innebærer at det i hver enkelt sak må foretas en konkret avveining der de hensyn som taler for etablering av en friskole veies mot hensynet til de offentlige skolene og driften av disse i vertskommunen eller vertsfylket. Vertskommunens/vertsfylkets uttalelse er ikke avgjørende for utfallet, men jo bedre og mer relevant en innsigelse fra vertskommunen/vertsfylket er begrunnet og sannsynliggjort, desto større betydning vil uttalelsen ha for utfallet i saken. Forarbeidene legges til grunn i Utdanningsdirektoratets behandling av søknader om godkjenning av nye skoler og elevtallsutvidelser ved eksisterende skoler, og i Kunnskapsdepartementets klagebehandling.

I utgangspunktet må vertsfylket/vertskommunen tåle noen strukturelle endringer som følge av at en friskole blir godkjent. Hvor mye vertskommunen/vertsfylket må tåle, har blant annet sammenheng med de budsjettmessige konsekvensene etablering av friskolen vil ha for kommunen/fylkeskommunen. Videre må det vurderes om etablering av små friskoler som følge av nedleggelse av små offentlige skoler bidrar til å opprettholde en skolestruktur som er unødig kostbar og med små og sårbare skolefaglige miljøer. Dersom en kommune er på ROBEK-lista eller nylig har vært på lista, vil det være et relevant moment der etablering av en friskole vil legge vesentlige bindinger på skolestrukturen og dermed begrense kommunens evne til å foreta (om)prioriteringer mellom de ulike tjenesteområdene. Etablering av videregående friskoler må vurderes i lys av fylkeskommunens overordnede ansvar for å gi tilbud som ivaretar søkerens ønsker og samfunnets behov. Det er relevant å legge vekt på om etablering av en friskole vil gjøre det vanskelig å opprettholde desentraliserte tilbud som følge av sviktende elevgrunnlag. Et annet moment vil være mulighet for å skaffe læreplasser innenfor de aktuelle yrkesfaglige studieretningene. Innsigelser om at elever som vil velge offentlig skoletilbud vil få lengre reisevei ved etablering av en friskole, inngår også i vurderingen.

Etter fast forvaltningspraksis vurderes det også om skolen kan få godkjenning med et lavere maksimalt elevtall enn skolen selv har søkt om – blant annet om det anses nødvendig for å redusere de negative konsekvensene for vertskommunen/vertsfylket.

Jeg mener dagens regelverk legger til grunn en rimelig balanse mellom hensynet til vertskommunen og vertsfylket på den ene siden, og muligheten til å velge mellom forskjellige skoler på den andre siden.

Det er Utdanningsdirektoratet som har myndigheten til å behandle søknader om godkjenning av nye skoler og driftsendringer i eksisterende skoler. Kunnskapsdepartementet er klageinstans. At behandlingen av disse sakene skjer på nasjonalt nivå mener jeg bidrar til å sikre en helhetlig forståelse av regelverket og dermed også en forutsigbar forvaltningspraksis. Regjeringens målsetting med "den nye friskoleloven" i 2015 var en lov som kunne samle bred støtte og stå seg over tid. Ikke minst er dette viktig for å sikre forutsigbare rammebetingelse for eksisterende og nye skoler.

Jeg ser flere utfordringer knyttet til en lovendring som innebærer at vertskommunen/vertsfylket skal ha hjemmel til å redusere antallet godkjente elevplasser i friskoler. En prinsipiell hovedutfordring er knyttet til at kommunene og fylkeskommunene skal kunne omgjøre vedtak truffet av et statlig forvaltningsorgan.

En omgjøringsadgang vil vanskelig kunne etableres uten at det vil svekke forutsigbarheten og rettssikkerheten både for friskolene og for elevene som går i friskoler. En omgjøring av et tidligere gitt vedtak om godkjenning vil måtte bero på en skjønnsmessig vurdering. I praksis vil det være mange faktorer som påvirker kvaliteten på det samlede skoletilbudet i en kommune eller i et fylke. Det vil dermed være vanskelig å slå fast at løsningen vil være å redusere antallet elevplasser ved en friskole, vurdert opp mot andre tiltak og andre faktorer

som påvirker kvaliteten på det offentlige skoletilbudet. Det vil være en betydelig risiko for at en omgjøring av tidligere godkjent elevtall vil være påvirket av politisk tilhørighet – og dermed ytterligere svekke mulighetene for forutsigbarhet og trygge rammebetingelser.

Kommentarer til forslag 2

Godkjente friskoler mottar offentlig støtte som utgjør rundt 85 prosent av driftskostnadene til offentlige, og skolene kan bare ta skolepenger begrenset oppad til om lag 15 prosent av driftskostnadene i den offentlige skolen. Det er forbudt å ta ut enhver form for åpent eller skjult utbytte. Godkjente friskoler er underlagt en streng offentlig regulering og kontroll. Dersom en friskole bryter reglene, risikerer den ulike reaksjoner – i de mest alvorlige tilfellene vil konsekvensen kunne være inndragning av godkjenningen.

Utbytteforbudet har ligget fast i loven siden 1970, og er i senere lovarbeider presisert og utdypet. I 2015 ble det innført nye krav til innsyn og økt dokumentasjonsplikt for friskolene. Hovedregelen om at en godkjent friskole ikke kan drive annen virksomhet ble videreført i 2015-loven, men med en klargjøring av reglene om tillatt tilleggsvirksomhet. Tydelig regulering av tilleggsvirksomhet reduserer risikoen for krysssubsidiert og ulovlig bruk av statstilskuddet som skal gå til skoledrift.

Loven stiller krav om at alle skolenes vedtekter skal inneholde et punkt om ikke-kommersiell drift.

Jeg tar konklusjonene fra Utdanningsdirektoratets tilsyn med skolene i Akademiet-strukturen på største alvor. Friskoledrift er, og må være, en tillitsbasert ordning. Det er alvorlig når det avdekkes at statstilskuddet har blitt brukt i strid med utbytteforbudet i friskoleloven.

Jeg har, som oppfølging av dom i Borgarting lagmannsrett 4. september 2017, sørget for at det er utarbeidet retningslinjer for friskolenes handel og vurderingen av markedpris.

Jeg har bedt om at Utdanningsdirektoratet ikke behandler søknader om nye skoler og søknader om driftsutvidelser for alle skoler innenfor Akademiet-strukturen før det pågående tilsynet med skolene i Akademiet-strukturen for perioden 2012-2014 er ferdigbehandlet i forvaltningen. Direktoratet kan likevel behandle søknader om nødvendige driftsendringer, herunder endringer i læreplanen som følge av endringer i den offentlige læreplanen eller strukturen for den offentlige grunnopplæringen. Direktoratet kan også behandle søknader om driftsendringer der andre særlige hensyn tilsier at søknaden bør tas under behandling. 15 klagesaker som er mottatt i Kunnskapsdepartementet vil ikke bli behandlet før dette tilsynet er avsluttet.

Friskoleloven har ingen bestemmelser som begrenser bruk av selskapsform. Den mest brukte selskapsformen er aksjeselskap, etterfulgt av organisering som foreninger og stiftelser.

Friskolene er en uensartet gruppe virksomheter, med stor variasjon i størrelse og egenart. Det vil være et alvorlig inngrep å tvinge friskolene over i stiftelsesform som eneste

organisasjonsform og frata aktørene muligheten til selv å velge den organisasjonsformen som fremstår mest egnet.

Tilsynet med økonomiforvaltningen i skoler tilknyttet Akademiet-strukturen har avdekket ulike former for ulovlige overføringer til nærstående selskaper ved at prisen for ulike varer og tjenester er satt høyere enn markedspris. Utover dette, er handel med nærstående uvanlig for de aller fleste friskolene for øvrig. Krav om stiftelse som selskapsform vil etter min vurdering ikke redusere risikoen for slike overføringer til andre rettssubjekt.

Kostnadene ved å innføre et krav om stiftelse som eneste organisasjonsform, vil etter dette være urimelig tyngende vurdert opp mot muligheten for å redusere risikoen for ulovlige overføringer i form av prissetting over markedspris.

I 2016 fremmet regjeringen forslag om endringer i private høyskolars organisasjonsform, jf. Prop. 44 L (2016-2017). Regjeringen gikk inn for at private høyskoler og fagskoler skal være organisert som enten aksjeselskap eller stiftelser. Et sentralt hensyn bak forslaget var å få en enhetlig regulering av den administrative og økonomiske driften til virksomheter som tilbyr NOKUT-akkreditert utdanning. Det ble lagt til grunn at organisering som enten aksjeselskap eller stiftelse legger til rette for åpenhet om virksomheten, kontroll med økonomien og gode muligheter for etterprøving av for eksempel transaksjoner med nærstående, fusjoner mv.

Ved behandlingen av lovproposisjonen fremmet komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti følgende forslag: «*Stortinget ber regjeringen utrede en lovendring som krever at private skoler og høyskoler skal organiseres som selveiende stiftelser, etter modell fra den danske 'Lov om friskoler og private grundskoler'.*» Forslaget fikk ikke flertall i Stortinget.

Flertallet av de private høyskolene var organisert som aksjeselskap eller stiftelse før lovkravet om organisasjonsform ble innført. Det var bare én privat høyskole som hadde en annen organisasjonsform, denne var organisert som et samvirkeforetak. Loven ivaretar en valgfrihet, fordi de kan velge mellom en eiermodell og en selveiende modell. Lovendringen var derfor lite inngripende for de eksisterende tilbyderne av høyskoleutdanning.

På samme måte som for friskolene, mener jeg det vil være uforholdsmessig inngripende å stille krav om stiftelse som eneste organisasjonsform for de private høyskolene. Lovendringene med krav om organisasjonsform for private høyskoler trer i kraft fra og med 1. januar 2020. Jeg mener det uansett ikke er hensiktsmessig å ta spørsmålet om organisasjonsform opp før lovendringene har fått virke noen tid.

Med hilsen



Jan Tore Sanner