



Innst. O. nr. 45

(2005-2006)

Innstilling til Odelstinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Ot.prp. nr. 43 (2005-2006)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i friskoleloven og fagskoleloven

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Departementet foreslår i proposisjonen midlertidige endringer i friskoleloven med tilhørende endringer i fagskoleloven. Forslaget går ut på at adgangen til å få godkjent nye friskoler midlertidig oppheves. Det foreslås videre at godkjente skoler som ikke var kommet i drift pr. 13. desember 2005, ikke får drive virksomhet etter friskoleloven.

Forslaget er begrunnet med Regjeringens ønske om å stoppe veksten i friskoler ut fra en målsetting om å styrke fellesskolen. Flertallet av barn og ungdom skal få sin opplæring i offentlige skoler som avspeiler mangfoldet i det norske samfunnet. Det vises til at Regjeringen i Soria Moria-erklæringen gikk inn for "å stramme inn utbredelsen av private skoler som ikke utgjør et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen".

Departementet vil senere legge fram forslag til mer helhetlige lovendringer og har startet arbeidet med dette. Den nye loven vil vesentlig bygge på hovedprinsippet i den tidligere privatskoleloven. Departementet mener utviklingen i norsk skole de siste 10-15 årene og samfunnsutviklingen generelt gjør det nødvendig å utrede grundig hva som skal regnes som pedagogiske alternativer, og på hvilket grunnlag religiøse skoler skal kunne opprettes. Det foreliggende forslag til midlertidige lovendringer (trinn 1) har til hensikt å stoppe veksten i friskoler inntil en ny lov er på plass. Forslaget til mer omfattende og permanente endringer i friskoleloven vil bli sendt på høring

høsten 2006 og lagt fram for Stortinget våren 2007 (trinn 2).

Departementet foreslår å fjerne adgangen til å få godkjent nye skoler etter friskoleloven. Nye søkere som oppfyller lovens vilkår vil dermed ikke lenger ha krav på godkjenning, verken etter §§ 1-5, 2-1, 2-2 eller 6A-1. Departementet mener den nåværende godkjenningsordning ikke kan opprettholdes i påvente av ny lov. Det ligger i dag omkring 150 ubehandlede søknader om godkjenning etter friskoleloven i Utdanningsdirektoratet. I betraktning av det store antall søknader er det avgjørende for at omleggingen av friskoleordningen skal få reelle konsekvenser, at søknadene ikke blir innvilget nå.

Departementets forslag til midlertidige lovendringer omfatter også skoler som har fått godkjenning, men som ikke har startet opp pr. 13. desember 2005. Disse mister godkjenningen etter friskoleloven. Av 18 nye grunnskoler som Utdanningsdirektoratet godkjente våren og sommeren 2005, vil 11 ikke kunne starte virksomhet. Disse 11 grunnskolene omfatter 5 såkalte L97-skoler (skoler som følger det offentlige læreplanverket), 1 muslimsk skole, 2 kristne skoler, 2 steinerskoler og 1 montessoriskole. Av 38 godkjente videregående skoler vil 26 ikke kunne starte. Med unntak av 1 steinerskole er alle disse såkalte Reform 94-skoler, det vil si skoler som følger det offentlige læreplanverket.

Departementet foreslår at det i særlige tilfeller skal være mulig å gjøre unntak fra den midlertidige godkjenningsstoppen. Det presiseres at det er tale om en smal unntakshjemmel i helt spesielle tilfeller. Unntak er først og fremst aktuelt for såkalte grendskoler. Med dette mener departementet en lokal skole, som foreldre ønsker å opprettholde eller etablere når den offentlige skolen nedlegges eller sentraliseres, eller når en friskole nedlegges. Departementet utelukker ikke at det kan være helt spesielle tilfeller

der det også for andre skoler bør gjøres unntak. Unntaksbestemmelser er nedfelt i §§ 2-1, 2-2 og 6A-1.

Departementets forslag innebærer at skoler som allerede har startet opp på grunnlag av godkjenning, får fortsette sin virksomhet. Departementet vil imidlertid være restriktiv når det gjelder godkjenning av flere plasser ved disse skolene. Det vil ellers ikke bli gitt tillatelse til forsøksvirksomhet eller til forlenget forsøksperiode. Dersom tidligere godkjente skoler som ikke er i drift, skulle ønske å starte opp uten tilskudd, vil det være mulig å få godkjenning etter opplæringsloven § 2-12. For videregående skoler er det ingen godkjenningsordning og dermed fri etableringsrett.

Departementet viser til Lovavdelingen i Justisdepartementet, som finner at det klart ikke vil være i strid med Grunnloven § 97 gjennom lov å trekke tilbake tillatelser til drift av friskole i tilfeller der virksomheten ikke er startet opp. Det gjelder selv om det ikke gis erstatning for økonomisk tap som følge av endringen. Lovavdelingen kan heller ikke se at det på annet grunnlag generelt skulle være rom for erstatningsansvar for staten. Departementet peker i den forbindelse på at spørsmålet om tilbakevirkning dreier seg om lovgivning og ikke forvaltning. For enkelte skoler som ikke er kommet i drift, vil endringene kunne medføre spilte kostnader. Men departementet mener disse ikke overskrider det en må regne med på et samfunnsområde der drift er betinget av offentlig godkjenning. Departementet sendte 16. desember 2005 ut varsel til den enkelte friskole om de planlagte lovendringene.

Departementet redegjør i proposisjonen for Norges folkerettslige forpliktelser, særlig de folkerettslige avtaler som er gjort i norsk rett ved menneskerettsloven. Det gjelder Den europeiske menneskerettskonvensjonen samt De forente nasjoners internasjonale konvensjoner om henholdsvis økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, om sivile og politiske rettigheter, samt om barnets rettigheter. Departementet gjennomgår også andre folkerettslige forpliktelser og konkluderer med at Norge ikke er forpliktet til å bidra økonomisk, eller på annen måte, til driften av ikke-offentlige skoler. Dersom økonomisk bidrag gis til slike skoler, stilles det visse krav til at det skjer på en ikke-diskriminerende måte. Departementet finner det på denne bakgrunnen utvilsomt at de foreliggende endringsforslag ikke kommer i strid med folkerettslige forpliktelser.

Når det gjelder fagskoleloven, er dagens bestemmelser i § 8 utformet slik at det lett vil kunne bli en bevegelse fra friskoleloven til fagskoleloven når godkjenning av friskoler fryses midlertidig. Departementet mener dette ville være uheldig. Fagskoleloven foreslås derfor endret slik at det bare vil være friskoler som er godkjent etter fagskoleloven innen

16. desember 2005, som skal ha rettskrav på tilskudd etter reglene i friskoleloven. Forslaget vil i første omgang berøre de friskoler som er i en søknadsprosess for å få fagskolegodkjenning. Dette gjelder 6 skoler, herav 5 kunstfagskoler og 1 dykkerskole. Også andre skoler med godkjenning etter friskoleloven kap. 6A er aktuelle i forhold til søknad om godkjenning etter fagskoleloven. Skoler som har søknader om fagskolegodkjenning til behandling, vil kunne fortsette å drive som friskoler uavhengig av eventuell fagskolegodkjenning. De vil da ikke få endret finansiering som følge av forslaget. Skoler som i dag har finansiering etter friskoleloven kap. 6A, vil imidlertid ikke lenger ha rettskrav på slik finansiering dersom de aktiverer en fagskolegodkjenning.

Departementet viser til behovet for å se friskoleloven og fagskoleloven under ett, jf. Innst. O. nr. 1 (2004-2005) Om endringer i friskoleloven. Departementet vil foreta en grundig vurdering av begge lover og grenseflaten mellom dem. Forståelsen av begrepet yrkesrettet utdanning vil måtte vurderes som ledd i denne gjennomgangen.

Når det gjelder godkjenning av utdanninger for støtterett gjennom Statens lånekasse for utdanning, er departementet oppmerksom på de problemstillinger som kan oppstå ved at godkjenning etter friskoleloven blir begrenset i overgangsperioden. Departementet vil arbeide videre med en avklaring av disse.

Budsjettmessige konsekvenser av endringsforslagene i proposisjonen vil departementet komme tilbake til i forslag til statsbudsjettsammenheng.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Freddy de Ruyter, Anniken Huitfeldt, Gerd Janne Kristoffersen, Anna Ljunggren og Torfinn Opheim, fra Fremskrittspartiet, Anders Anundsen, Jon Jæger Gåsvatn og Åse M. Schmidt, fra Høyre, lederen Ine Marie Eriksen og Gunnar Gundersen, fra Sosialistisk Venstreparti, Lena Jensen og Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, fra Senterpartiet, Inger S. Enger, og fra Venstre, Odd Einar Dørum, viser til forslaget til midlertidige endringer.

Komiteen viser til at de norske skolene i Kenya og Etiopia gjennom en del år har fått godkjent av departementet prøveordninger med desentralisert undervisning for småskoleelever, og en samarbeidsordning med internasjonal skole for ungdomsskoleelever. Denne undervisningen gjør at en kan få god undervisning lokalt istedenfor å benytte skoleinternat. Prøveordningen har vært godkjent etter § 1-5.

Komiteen ønsker i påvente av ny lov at forsøksordningen med desentralisert undervisning for småskoleelever, og en samarbeidsordning med internasjonal skole for ungdomsskoleelever, ved de norske skolene i Kenya og Etiopia får fortsette.

Komiteen viser til at foreldres frihet til å opprette og drive friskoler er sikret gjennom FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs barnekonvensjon. Norge har gjennom internasjonale konvensjoner akseptert denne retten for den enkelte til å etablere friskoler og til å bruke disse skolene. Komiteen ser denne retten som en demokratisk rett. Foreldreretten verner om minoritetenes rettigheter, fordi den gir mulighet til å fylle opplæringen med et annet innhold enn det den offentlige skolen gir. Komiteen viser til at departementet i sin gjennomgang av Norges folkerettslige forpliktelser mener Norge kun er forpliktet til å la foreldrene velge alternative skoler, men ikke er forpliktet til å bidra økonomisk eller på annen måte til driften av friskoler.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er uenig i en slik praktisering av folkeretten og mener det i praksis fører til en uthuling av foreldreretten. Det vil i realiteten ekskludere de fleste vanlige elever fra å velge en alternativ skole fordi egenbetalingen vil bli for høy. På denne måten bidrar departementet til å skape en forskjellsskole i Norge, hvor kun elever med svært ressurssterke foreldre/foresatte vil være i stand til å finansiere et alternativt skolevalg. Disse medlemmer ser ikke noe saklig behov for midlertidige lovbestemmelser på friskolelovens område, og mener at dagens friskolelov må gjelde - og praktiseres - inntil Stortinget har fått anledning til å vurdere Regjeringens forslag til ny permanent friskolelov.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener det viktig med en sterk offentlig skole. Et visst innslag av private skoler som representerer et religiøst eller pedagogisk alternativ til det offentlige tilbudet, er et positivt supplement til den offentlige skolen.

Flertallet viser til Soria Moria-erklæringen der flertallsregjeringen varsler en gjennomgang av regelverk og støtteordninger for private skoler godkjent etter friskoleloven for å stramme inn utbredelsen av private skoler som ikke representerer et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen.

Flertallet vil at flertallet av barn og ungdom får sin opplæring i den offentlige skolen som avspeiler mangfoldet i det norske samfunnet. Den offentli-

ge skolen må oppleves så trygg og god at den er det naturlige valget for de fleste foreldre. Frittstående skoler er et supplement til den offentlige skolen, men det er viktig at det ikke utvikler seg et delt skoletilbud. Alternative skoletilbud må heller ikke bidra til økonomisk usikkerhet i den offentlige skolen. Den nåværende loven representerer en trussel mot mange offentlige skoler, og flertallet mener derfor det har vært nødvendig å stoppe denne ukontrollerte veksten i antallet friskoler. Flertallet mener styrking av fellesskolen må være en sentral målsetting i det videre arbeidet, og at de økonomiske midlene må prioriteres i den offentlige skolen.

Flertallet viser til forslaget til endringer i friskoleloven og fagskoleloven der en midlertidig bestemmelse innebærer at friskoler som er godkjent, men som ikke var startet opp da forslaget ble gjort kjent, ikke får drive sin virksomhet etter friskoleloven. Videre vises det til at den foreslåtte endringen ikke er til hinder for at det gis godkjenning til ordinære opptrappinger og endringer ved godkjente friskoler som er i drift.

Fagskolene mottar i dag svært ulik finansiering fra det offentlige. Blant annet med tanke på helse- og sosialfagutdanningenes plass i fagskolestrukturen, mener flertallet at det er behov for en gjennomgang av loven og finansieringsordningene.

De av de såkalte 6A-skolene som ønsker å bli fagskoler, vil ikke lenger ha noe rettskrav på å beholde tilskuddet etter friskoleloven dersom de tar i bruk en eventuell fagskolegodkjenning. På samme måte som i dag kan imidlertid disse skolene fortsette sin virksomhet og motta støtte etter friskoleloven kap. 6A. Flertallet mener at elevene, både på 6A-skolene og i fagskoler, må være berettiget til lån og stipend i Statens lånekasse for utdanning gjennom hele studieløpet.

Flertallet mener det er viktig at en midlertidig frys i friskoleloven ikke får negative konsekvenser for elevene. Flertallet er derfor tilfreds med at Utdanningsdirektoratet gis hjemmel til å gjøre unntak i særlige tilfeller, der unntaket først og fremst gjelder etablering av såkalte grendeskoler. Flertallet viser til at med grendeskoler mener departementet en lokal skole som foreldre ønsker å opprettholde eller etablere når den offentlige skolen nedlegges eller sentraliseres, eller når en friskole legges ned. Flertallet viser til at dette både gjelder skoler som følger L97 og skoler som utgjør et pedagogisk eller religiøst alternativ.

Flertallet viser til at flertallsregjeringen i proposisjonen varsler en grundig gjennomgang av hva som skal regnes som pedagogiske alternativer og på hvilket grunnlag religiøse skoler skal kunne opprettes. Flertallet støtter flertallsregjeringens kursendring og mener det er nødvendige grep som nå er

tatt for å stanse den ukontrollerte veksten i antallet friskoler.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre konstaterer at det er full politisk enighet om ønskeligheten og viktigheten av en sterk offentlig skole. Den offentlige skolen er - og vil forbli - det dominerende utdanningstilbud innenfor grunnutdanningen. Samtidig er det viktig å holde fast på at det ikke er noen motsetning mellom å arbeide for en sterk offentlig skole og å sikre foreldrene rett og mulighet til å velge en annen opplæring for sine barn, i tråd med egne idealer eller ønsker. Disse medlemmer mener det er liten grunn til å frykte at ikke den offentlige skolen vil være det naturlige valg for det store flertall av foreldrene, og disse medlemmer er samtidig forbauset over at Regjeringen og regjeringspartiene vurderer det marginale innslaget av friskoler som en så sterk trussel mot de offentlige skolene at man går til restriktive tiltak i et slikt omfang som i det foreliggende forslag til midlertidig lov.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen i sin iver etter å stanse utviklingen av friskoler har tatt meget utradisjonelle virkemidler i bruk, og etter disse medlemmers oppfatning satt viktige forvaltningsrettslige prinsipper på prøve. Regjeringen har ikke bare trukket tilbake gitte tillatelser til å starte friskoler, men også gjennom departementalt påbud stoppet enhver behandling av friskolesøknader i Utdanningsdirektoratet, og derved hindret at disse søknadene får den behandling de etter loven har krav på. Disse medlemmer er av den oppfatning at en av Stortinget vedtatt lov har ubetinget gyldighet inntil ny lov er vedtatt av Stortinget, uavhengig av hvilken oppfatning den til enhver tid sittende regjering måtte ha av lovens konsekvenser. Disse medlemmer mener det vil medføre en uholdbar rettslig situasjon dersom departementet står fritt til å sette til side lovvedtak og god forvaltningsskikk ved å instruere underliggende organer til behandlingsstopp.

Disse medlemmer vil påpeke det oppsiktsvekkende ved at Regjeringen foreslår en midlertidig lov som i praksis får tilbakevirkende kraft for allerede godkjente skoler. Disse medlemmer er bekymret for hvordan dette vil virke inn på folks tillit til at en skal kunne stole på lovlige fattede vedtak gitt av statlige myndigheter. Disse medlemmer viser til at flere av skolene hadde lagt ned store økonomiske og menneskelige ressurser i forbindelse med godkjenningen.

Disse medlemmer viser til at den midlertidige friskoleloven rammer både de skolene Regjeringen ønsket å ramme, og de skolene den på forhånd ut-

trykkelig sa at den ikke ville ramme. I den siste kategorien kommer skoler som er religiøse eller pedagogiske alternativer til den offentlige skolen, og som nå nektes oppstart til tross for at de er godkjente. Disse medlemmer konstaterer at Regjeringens forslag til unntaksbestemmelse er ment å være en svært smal unntakshjemmel. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til Soria Moria-erklæringen der Regjeringen sier den vil stramme inn utbredelsen av friskoler som ikke utgjør et religiøst eller pedagogisk alternativ. Disse medlemmer ber departementet åpne for at det kan gis unntak for blant annet religiøse skoler og skoler med alternativ pedagogikk.

Disse medlemmer viser videre til at loven har store konsekvenser for ulike typer skoler. Disse konsekvensene ser ikke Regjeringen ut til å ha tenkt gjennom, siden de ikke står nevnt noe sted i proposisjonen. Regjeringens ønske om å stoppe noen skoler slår altså svært negativt ut for et stort spekter av andre skoler.

Disse medlemmer vil påpeke at forslaget om midlertidig lov får store negative følger blant annet for de såkalte § 6A-skolene. Dette er skoler som gjennom lang skolehistorie i Norge oppfyller viktige samfunnsoppdrag.

Disse medlemmer viser til de uheldige konsekvensene lovforslaget får for en rekke § 6A-skoler som allerede er i drift, og som utgjør et supplement til det offentlige skoletilbudet. Skolene tilbyr korte yrkesrettede utdanninger som ikke tilbys av det offentlige utdanningssystemet, blant annet innen kunst- og kulturfag. Skolene rammes blant annet ved at noen mister retten til utdanningsstøtte i Statens lånekasse for utdanning, noen mister finansieringsordningen ved overgang fra § 6A-skole til fagskole, og noen har en midlertidig friskolegodkjenning som utløper i 2007 og må få søknaden behandlet i 2006 for å kunne drive videre.

Disse medlemmer konstaterer at til tross for løftet i høringsnotatet om at skoler som er i drift ikke skulle rammes av den midlertidige loven, så vil skoler som allerede er i drift rammes til dels hardt av den. Ved å stanse all saksbehandling i en lengre tidsperiode vil det kunne oppstå alvorlige vansker for foreldre og ideelle organisasjoner som kjemper for å opprettholde denne type skoler og utdanningstilbud.

Disse medlemmer merker seg at flertallet uttrykker at "elevene, både på 6A-skolene og i fagskoler, må være berettiget til lån og stipend i Statens lånekasse for utdanning gjennom hele studieløpet". Disse medlemmer legger derfor til grunn at ingen skoler skal miste studiestøtten som en følge av den midlertidige lovendringen. Disse medlemmer mener at skoler som utelukkende driver med hjemmel i utdanningsstøtteleven må være sikret slik godkjenning, gjennom en forlengelse av overgangs-

ordningen beskrevet i gjeldende forskrift, inntil søknad om godkjenning etter friskoleloven eller fagskoleloven er ferdig behandlet.

Disse medlemmer ser med bekymring på at usikkerheten rundt fagskolene og deres plass i utdanningssystemet nå forsterkes ytterligere. Dette påvirker de fagskolene som tilbyr helse- og sosialfaglig utdanning og muligheten til å etablere nye fagskoler med dette tilbudet. Disse medlemmer ser en klar svekkelse av muligheten for at Norge vil kunne fremskaffe nok kvalifisert fagpersonell innen helse- og sosialsektoren når fagskolene fryses. Disse medlemmer vil også fremheve den klart kjønnsdiskriminerende effekt som nå vil bli videreført innenfor helse- og omsorgsfag kontra tekniske fag.

Disse medlemmer vil påpeke at også en rekke internasjonale skoler rammes som følge av det midlertidige lovforslaget. De internasjonale skolene har en lang tradisjon i Norge, og flere søknader om å få opprette slike skoler var sendt inn til behandling før "frys"-vedtaket kom 13. desember 2005. Mange steder er de internasjonale skolene en viktig faktor for å tiltrekke kompetent utenlandsk arbeidskraft til Norge. I tillegg beriker de internasjonale skolene nærmiljøet på de stedene de er lokalisert.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at partiet mener friskolene er et godt og viktig supplement til den offentlige skolen. Disse medlemmer vil likebehandle alle elever uavhengig av om de ønsker å gå i en offentlig skole eller en friskole, også økonomisk. Disse medlemmer viser til sine merknader i Budsjettinnst. S. nr. 12 (2005-2006) hvor partiet foreslår å øke tilskuddet til friskoler fra 85 pst. til 100 pst. slik at elever som velger friskoler skal slippe å betale egenandel. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet er mer opptatt av å sikre kvalitet på den undervisningen som tilbys, fremfor å fokusere på hvem som eier og driver den enkelte skole. Disse medlemmer tar imidlertid til etterretning at Regjeringen er mer opptatt av eierskap enn av innhold, hvilket totalt sett er uheldig for elevene.

Disse medlemmer mener friskolene lå an til å bli en garantist for en bedre faglig utvikling også av den offentlige skolen. Rapporten "Konkurrens bildar skola", utgitt av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2001, viser at det er en positiv sammenheng mellom kommunenes friskoleandel og elevenes resultater i den offentlige skolen i Sverige. Rapporten gir med andre ord uttrykk for at kvaliteten i de offentlige skolene blir skjerpet som følge av konkurransen friskolene tilbyr. Rapporten "Mer kunnskap för pengarna - en analys av resurser och resultat i grundskolan", utgitt av skolverket 2004, viser at friskolene som gruppe er mer effektiv enn de offentlige

skolene. Rapporten viser imidlertid også at de offentlige skolene i kommuner med friskoler er mer effektive enn offentlige skoler i kommuner uten konkurranse fra friskoler.

Etter disse medlemmers syn finnes det neppe empiri som dokumenterer at friskoler vil bidra til å skape mindre åpne og allsidige skoler. Departementet har valgt å bidra med flere honnørord enn empiri for å få frem sitt budskap om den offentlige skoles fortreffelighet og friskolenes destruktive natur i forhold til det norske skolesystemet samlet sett. Dette er verdt å merke seg. Disse medlemmer mener det ville vært en betydelig fordel om departementet hadde lagt opp til en ryddig og normal saksgang i dette spørsmålet fordi det ville gitt anledning til å avdekke om påstandene fra departementet om konsekvensene ved etablering av flere friskoler, holder mål eller ikke. Disse medlemmer mener flere friskoler ville bidra til å skape et positivt mangfold som den offentlige skolen i dag representerer i for liten grad.

Disse medlemmer vil advare mot å legge til grunn at økt utbredelse av friskoler ville medført en mindre inkluderende allmenn skole.

Disse medlemmer konstaterer at det i dag er fri etablering av videregående skoler. Friskoleloven skulle gi alle elever en reell valgfrihet med mulighet til å velge en alternativ skole. Regjeringen har i andre sammenhenger vært opptatt av at valgfrihet er noe relativt og at en ved bruk av eksempelvis egenbetaling reduserer den reelle valgfriheten til brukere. I dette lovforslaget åpner departementet for fortsatt etablering av privatskoler etter opplæringslovens § 2-12, uten noen form for statlig finansiering. Det vil i praksis ekskludere de fleste vanlige elever fra å velge en alternativ skole fordi egenbetalingen vil bli for høy. På denne måten bidrar departementet til å skape en forskjellsskole i Norge, hvor kun elever med svært ressurssterke foreldre/foresatte vil være i stand til å finansiere et alternativt skolevalg. Elever med foreldre som har lavere og midlere inntekt vil aldri ha muligheten til å velge en annen skole enn den offentlige. Departementet prioriterer på denne måten de ressurssterke elevene og foreldrene/foresatte på bekostning av elever med mindre ressurstilgang.

Disse medlemmer har merket seg at et flertall av høringsinstansene, når unntas departementer og offentlige høringsinstanser, er imot eller skeptiske til endringene foreslått av departementet. Flere av høringsinstansene peker på at departementets handlingsmåte setter viktige forvaltningsprinsipper som forholdet til likebehandling og forsvarlighet på prøve, samtidig som hensynet stabiliteten og forutsigbarheten i offentlige beslutninger synes forduftet i denne saken. Disse medlemmer deler dette syn.

Disse medlemmer viser særlig til at Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) mener lovforsla-

get strider mot foreldrenes grunnleggende rett til å velge skole for egne barn. Disse medlemmer er enige med FUG i at det er et viktig prinsipp at alle barn skal ha like muligheter til opplæring uavhengig av evner og anlegg, kjønn, geografi og økonomi og av kulturell, religiøs og livssynsmessig tilhørighet. Dette prinsippet er så sentralt at det må innebære at alle elever skal ha like muligheter til å velge en annen skole enn den offentlige grunnskolen.

Disse medlemmer har med en viss undring registrert lovavdelingens sikkerhet i at det ikke kan være spørsmål om at tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 kommer til anvendelse. Disse medlemmer er ikke overbevist om at graden av sikkerhet hos lovavdelingen vil bli stadfestet av domstolene. Det er imidlertid ikke disse medlemmers oppgave å bidra til rettslig prøving av grensene for Grunnloven § 97, men disse medlemmer finner likevel grunn til å kommentere noen momenter.

Lovavdelingen er klar på at en ikke engang befinner seg i grenseområdet for tilbakevirkningsforbudet fordi det her ikke er tale om en sterkt urimelig eller urettferdig tilbakevirkning. Lovavdelingen konkluderer slik i forhold til alle de 40 skolene som tilbakevirkningen vil gjelde for, uten å ta et eneste individuelt forbehold. Disse medlemmer vil peke på at en i slike saker ofte finner grunn til å vurdere de aktuelle søkerne individuelt fordi graden av innretning etter vedtaket kan være ulik, de økonomiske konsekvensene kan være av sterkt varierende grad og det virker underlig at lovavdelingen ikke tar slike hensyn.

Grunnloven § 97 er meget enkel i formen. Den lyder slik: "Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft". Disse medlemmer finner grunn til å peke på at det ved tvil om innholdet av lovbestemmelser, herunder grunnlovsbestemmelser, er nødvendig at Stortinget klargjør sin oppfatning av den aktuelle bestemmelsen. Disse medlemmer er kjent med at det i juridisk teori og i praktiseringen av bestemmelsen er lagt til grunn en vesentlig innsnevring i forhold til Grunnloven § 97s ordlyd.

Disse medlemmer finner grunn til å påpeke at en selv om en skulle konkludere med at tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 her ikke kommer til anvendelse, burde borgere i en fri og demokratisk nasjon være spart for belastningen av en så ustabil og inkonsekvent styring. Disse medlemmer vil derfor vurdere å følge dette opp i form av et forslag som klargjør Stortingets holdning til bestemmelsen.

Disse medlemmer registrerer at departementet peker på at det er forventet at Regjeringen stanser økningen av antall etablerte friskoler etter valgløftene som ble gitt høsten 2005. Disse medlemmer synes det er interessant at Regjeringen er

blitt opptatt av å oppfylle valgløfter og ser frem til oppfølgingen av det også på områder som styrking av pleie- og omsorgssektoren, økonomisk løft for Skole-Norge og økte samferdselsinvesteringer. Imidlertid fremgår det lite informasjon fra regjeringspartienes side i valgkampen om at de også skal sette ut av kraft vanlige forvaltningsprinsipper og frata 40 godkjente skoler godkjenningen.

En undersøkelse av Analysehuset, gjennomført på oppdrag av HSH, viser at 71 pst. av de spurte mener det er riktig at elever og foreldre skal ha mulighet til å velge andre skoletilbud enn det offentlige hvis de ønsker det.

73 pst. av de spurte mener det er galt å trekke tilbake godkjenningen for de 40 skolene som har fått godkjenning, men som nå skal nektes oppstart. Henholdsvis 57 pst. av Sosialistisk Venstrepartis velgere, 59 pst. av Arbeiderpartiets velgere og 73 pst. av Senterpartiets velgere mener, i denne undersøkelsen, at det er galt å trekke tilbake gitte godkjenninger. Disse medlemmer mener dette er verdt en viss refleksjon også fra flertallets side.

Disse medlemmer viser videre til at en svensk rapport "Attityder i skolan 2003" viser at 75 pst. av foreldre er positive til friskoler. 85 pst. av den yngre befolkningen (20-40 år) synes det er bra å ha mulighet til å velge friskoler. Disse medlemmer trekker frem denne rapporten fordi den viser at et land som Sverige, som har hatt friskoletilbud og erfaring med et slikt tilbud siden begynnelsen av 1990-tallet, fortsatt slutter sterkt opp om friskolene.

Disse medlemmer er av den oppfatning at det må innføres en foreløpig finansieringsordning for nye fagskoler bl.a. innen helse- og sosialfag, ut fra prinsippet om å prioritere viktige samfunnsområder. Disse medlemmer vil komme tilbake til dette i Revidert nasjonalbudsjett 2006.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i friskoleloven og fagskoleloven

I

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) blir det gjort følgende endringer:

§ 1-1 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Det skal mellombels ikkje givast godkjenning til nye frittstående skolar eller tilskot til godkjende skolar som ikkje er i drift 13. desember 2005, jf. §§ 1-5, 2-1, 2-2 og 6A-1.

§ 1-5 skal lyde:

Det skal mellombels ikkje givast løyve til avvik frå lova i samband med tidsavgrensa pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Berre godkjende skolar som er i drift 13. desember 2005, har rett til tilskot etter lova.

§ 2-1 første til tredje ledd skal lyde:

Det skal mellombels ikkje givast godkjenning til nye frittstående grunnskolar. Berre godkjende skolar som er i drift 13. desember 2005, har rett til tilskot og til å drive verksemd etter lova.

Departementet kan i særlege tilfelle gjere unntak frå første ledd dersom skolen oppfyllar krava i lova. Departementet kan godkjenne driftsendringar. Den enkelte skolen må gi opplæring på norsk eller samisk, dette gjeld likevel ikkje internasjonale skolar.

Høvet til godkjenning gjeld berre dersom etableringa av skolen ikkje vil medføre vesentlege negative følgjer for vertskommunen. Vertskommunen skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka.

§ 2-2 første til tredje ledd skal lyde:

Det skal mellombels ikkje givast godkjenning til nye frittstående vidaregåande skolar. Berre godkjende skolar som er i drift 13. desember 2005, har rett til tilskot og til å drive verksemd etter lova.

Departementet kan i særlege tilfelle gjere unntak frå første ledd dersom skolen oppfyllar krava i lova. Departementet kan godkjenne driftsendringar.

Høvet til godkjenning gjeld berre dersom etableringa av skolen ikkje vil medføre vesentlege negative konsekvensar for vertsfylket. Vertsfylket skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka.

§ 6A-1 første ledd skal lyde:

Det skal mellombels ikkje givast godkjenning til nye vidaregåande skolar i Noreg som har til føremål å gi yrkesretta opplæring som ikkje blir gitt ved offentlege vidaregåande skolar. Berre godkjende skolar som er i drift 13. desember 2005, har rett til tilskot og til å drive verksemd etter lova. Departementet kan i særlege tilfelle gjere unntak frå første og andre punktum dersom skolen oppfyllar krava i lova. Departementet kan godkjenne driftsendringar. For skolar som er godkjende etter paragrafen her, gjeld reglane i dette kapitlet.

II

I lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning (fagskoleloven) skal § 8 annet ledd lyde:

Skoler som er godkjent etter denne loven innen 16. desember 2005, og som er godkjent etter lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar kap. 6A, har rett til tilskudd etter reglene i friskolelova.

III

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 15. mai 2006

Ine Marie Eriksen
leder

Anniken Huitfeldt
ordfører

Vedlegg

Brev fra Kunnskapsdepartementet v/statsråden til kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, datert 5. april 2006

Ot.prp. nr. 43 (2005-2006) - Spørsmål til proposisjonen

Vi viser til brev av 04.04.06 fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen vedrørende endringer i friskole- og fagskoleloven.

Spørsmål 1:

Komiteen er gjort kjent med at flere av de såkalte 6A skolene, som ikke driver i konkurranse med offentlige skoler, ser ut til å bli rammet hardt av den foreslåtte midlertidige lovendringen. Flere av disse skolene har søkt A6-godkjenning for å kunne beholde statlig godkjenning etter overgangsordningen i 2007, mens andre skoler har gjennomført hele prosessen med å tilpasse læreplanene til fagskolekravene, i tilfelle til at stortingsvedtaket fra 2003 gjelder.

- a) *kan statsråden si noe om omfanget av skoler som her rammes og hvilke typer utdanningsretninger disse representerer?*

Svar:

Ingen 6A-skoler har fått fagskolegodkjenning for sitt utdanningstilbud etter skjæringstidspunktet den 16. desember 2005, men fem slike skoler har søknader om fagskolegodkjenning av utdanningstilbud inne hos NOKUT. Disse er følgende: Asker kunstscole (Fabrikken), Mølla kunstscole, Ålesund kunstscole, Einar Granum kunstscole og Kunstscole i Bergen. Disse skolene har bedt NOKUT avvende behandlingen i påvente av en lovavklaring.

Det må presiseres at lovforslaget ikke innebærer dårligere økonomiske rammevilkår for skoler som har godkjenning etter friskoleloven kap. 6A, etter som de fortsatt kan få finansiering som friskole. Forslaget til lovendring innebærer at de 6A skolene som får fagskolegodkjenning etter 16. desember 2005 og velger å drive sin virksomhet etter fagskoleloven, ikke lenger vil ha rettskrav på finansiering etter reglene i friskoleloven slik de har i dag. Hvis skolen ønsker å drive som fagscole, vil departementet kunne vurdere finansieringen også i lys av annen fagscole-utdanning.

Blant 6A-skolene er det følgelig kunstscolene som har kommet lengst i prosessen med omlegging til fagscoleutdanning, og det er derfor rimelig å tro at disse skolene er sterkest berørt av lovforslaget. For øvrig vil lovforslaget også berøre evt andre 6A skoler som har til hensikt å søke om fagscolegodkjenning

av utdanningstilbud. Det er 52 skoler med yrkesrettet utdanning uten paralleller i offentlig videregående skole, dvs. 6A-skoler, som i dag er i drift. Blant dem er det 26 livssynskoler, 9 er kunstscoler, mens det blant de øvrige finnes grafiske skoler/ reklamescoler og skoler med utdanning i dans og musikk. De dominerende utdanningsretningene er altså livssynsbaserte utdanninger og kunst- og kulturellerete utdanninger.

- b) *I hvilket omfang rammes skoler som tilbyr utdanning innen helse og omsorgsfag?*

Svar:

Ingen av 6-A skolene tilbyr utdanning innen helse- og omsorgsfag. De helse- og omsorgsutdanningene som har fått fagscolegodkjenning, foregår i hovedsak i tilknytning til offentlige videregående skoler og har finansiering fra Sosial- og helsedirektoratet.

- c) *Er det mulig å legge opp til en overgangsordning, slik at disse skolene fortsatt kan drive etter opprinnelig intensjon?*

Svar:

Stortinget ba i InnstO.nr. 1 (2004-2005) om en avklaring av forholdet mellom friskoleloven kap 6A og fagscoleloven. Det ble vist til at det er problematisk at utdanninger som etter objektive kriterier ligger på samme nivå, nå kan bli godkjent etter to ulike lover og at dette skaper uklarhet. I Ot.prp.nr. 43 (2005-2006) varsler departementet at denne avklaringen vil foretas i forbindelse med gjennomgangen av friskoleloven som skal legges fram for Stortinget i vårseksjonen 2007.

Som uttalt i proposisjonen ønsker departementet å foreta en grundig vurdering av begge lover og grenseflaten mellom dem. I denne sammenheng vil en også vurdere begrepet yrkesrettet utdanning. I en situasjon der det skal foretas en avklaring mellom de to lovene, og der finansieringsordning for fagscolene skal utredes, ser departementet det som uheldig å få en bevegelse fra friskolelovens kap. 6A til fagscoleloven, slik at flere institusjoner får rettskrav på finansiering etter friskolelovens regler, uavhengig av framtidig finansieringsordning for fagscoler. Dette var bakgrunnen for å foreslå å endre § 8 annet ledd i fagscoleloven. Departementet ser ikke behov for å legge opp til en overgangsordning i perioden fram til

at en slik avklaring finner sted. Dette vil etter forutsetningen skje våren 2007.

Spørsmål 2:

- a) *I hvilket omfang rammes skoler som gir kunst- og kulturrelaterte utdanninger?*

Svar:

Utdanninger som kan gis samlebetegnelsen kunst- og kulturrelaterte utdanninger tilbys av tolv skoler, hvorav fire er filialer under samme skole. Som vist over har fem kunstskoler søknader om godkjenning av fagskoleutdanninger inne hos NOKUT.

- b) *I hvilket omfang rammes skoler som har godkjenning etter lov om utdanningsstøtte, av den foreslåtte midlertidige lovendringen, og hvilke typer skoler gjelder dette?*

Svar:

Til og med undervisningsåret 2003-2004 kunne private utdanninger godkjennes for støtterett gjennom Lånekassen, uten at det foreslå en annen, faglig godkjenning av tilbudet. Fra og med 2004-2005 ble det lagt nye forutsetninger for godkjenning av utdanninger for støtterett gjennom Lånekassen. Generelt er det slik at nye utdanningsopplegg må være godkjent etter en utdanningslov for at Lånekassen skal godkjenne utdanningen for støtterett. Med "utdanningslov" menes for eksempel folkehøyskoleloven, lov om fagskoleutdanning, universitets- og høyskoleloven eller friskoleloven. Hvilken instans som skal foreta godkjenning av tilbudet, er avhengig av hva slags tilbud det er snakk om. Hvis det er snakk om en fagskoleutdanning, er det NOKUT som har ansvaret for den faglige godkjenningen.

Ved innføringen av det nye systemet ble det lagt inn en treårig overgangsordning for utdanningsopplegg som allerede var godkjent for støtterett. Overgangsordningen innebærer at læresteder som tilbyr utdanninger som kun er godkjent for støtterett gjennom Lånekassen, og ikke etter noen utdanningslov, må ha godkjenning etter utdanningslov innen utgangen av undervisningsåret 2006-2007 for fortsatt støtte i undervisningsåret 2007-2008.

I utgangspunktet er det ingen skoler som rammes av den foreslåtte midlertidige endringen. Overgangsordningen i forskriftene for tildeling av studiestøtte gjelder t.o.m. skoleåret 2006-2007. Etter det departementet kjenner til er det bare en skole som tidligere kun var godkjent for støtterett i lånekassen som er rammet direkte av forslaget til midlertidig lov, dvs. at de nå fikk godkjenning etter friskoleloven, men ikke har startet opp med tilskudd. Dette tilbudet omfattes

imidlertid av overgangsordningen i Lånekassen slik at skolens elevene fortsatt har rett til studiestøtte.

Spørsmål 3:

- a) *I proposisjonen legges det opp til at unntak fra den midlertidige godkjenningsstoppen først og fremst er aktuelt for såkalte grendeskoler. Hvilken definisjon legger Regjeringen til grunn for begrepet "grendeskole"?*

Svar:

I merknaden til § 2-1 i proposisjonens kap. 7 er begrepet "grendeskole" avgrenset slik:

"Med grendeskoler mener departementet en lokal skole som foreldre ønsker å opprettholde eller etablere når den offentlige skolen nedlegges eller sentraliseres eller når en friskole nedlegges."

Proposisjonen legger opp til at det kan gjøres unntak også for grendeskoler som ikke følger L97, det vil si skoler som utgjør et pedagogisk/faglig eller religiøst alternativ.

- b) *Unntak fra den midlertidige friskoleloven er i proposisjonen angitt til å gis kun i helt spesielle tilfeller. Vil Regjeringen åpne for at internasjonale skoler kan omfattes av unntaksordningen, og dermed vil kunne starte skoleriften? Vil Regjeringen sørge for at internasjonale skoler som søker inntil permanent lov trer i kraft, får søknadene sine behandlet?*

Svar:

Det må ut fra søknaden i det enkelte tilfelle vurderes hvorvidt den omfattes av unntaksordningen. Rent prinsipielt vil også en internasjonal skole kunne omfattes av unntaksordningen om den blir vurdert som et helt spesielt tilfelle. Det er i proposisjonen presisert at det er tale om en svært smal unntakshjemmel.

Behandlingen av søknader etter denne hjemmel vil kunne starte når Stortinget evt. har fattet vedtak om lovendring. Jeg har på forespørsel svart enkeltskoler at søknad må sendes Utdanningsdirektoratet etter at Stortinget har tatt stilling til det fremlagte lovforslag.

- c) *Hva er begrunnelsen for forslaget (§ 1-5) om at det ikke kan gis tillatelse til pedagogiske eller organisatoriske forsøk - verken nye forsøk eller forlengelse av pågående forsøk?*

Svar:

Forslaget i proposisjonen innebærer at friskoleloven § 1-5 endres slik at det ikke kan gis tillatelse til

pedagogiske eller organisatoriske forsøk under "frysperioden". Begrunnelsen for dette er behovet for å hindre omgåelse av dette ved søknader om forsøk fra skoler som er paralleller til det offentlige.

Formålet med den forsøkshjemmelen som i dag er nedfelt i friskoleloven er å vinne erfaringer med ordninger som avviker fra loven med tanke på mulige fremtidige regelendringer. Det betyr at hjemmelen ikke kan benyttes bare med den begrunnelse at de vanlige reglene ikke passer i den situasjon skolen står ovenfor. Det kan ikke innvilges permanente avvik etter § 1-5. Forsøk skal således være tidsavgrenset og det er forutsatt at forsøket må evalueres. På grunnlag av de erfaringer som gjøres, kan det så være aktuelt å endre regelverket. I en fase hvor man er i ferd med å utrede nye permanente endringer av loven med sikte på å fremme en lovproposisjon våren 2007, vil det være uheldig å sette i gang nye forsøk.

Det er per i dag kun en skole som har godkjenning for forsøk. Forsøket har pågått siden skoleåret 2002/2003 og løper ut skoleåret 2005/2006. Skolen fikk allerede i brev datert 24.06.2005 fra Utdanningsdirektoratet varsel om at forsøket ikke ville bli forlenget etter skoleåret 2005/2006. I brevet redegjorde direktoratet for at bestemmelsen i friskoleloven er knyttet til forsøk og ikke er en ordinær unntakshjemmel.

Utdanningsdirektoratet har fått inn en ny søknad om forsøk. Dette er imidlertid en søknad om å få godkjent den samme forsøksordningen som den ovenfor nevnte skolen.

Det er i denne sammenheng også grunn til å peke på at friskoleloven da den trådte i kraft 01.10.2003 ikke inneholdt noen forsøksbestemmelse, en slik kom først inn i loven med ikrafttredelse 01.12.2004.

