



Innst. 367 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Prop. 78 L (2016–2017)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i friskolelova, voksenopplæringsloven og folkehøyskoleloven (dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler m.m.)

Til Stortinget

Sammendrag

I proposisjonen blir det foreslått flere 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).

Regjeringen foreslår i denne samleproposisjonen bl.a. å innføre et krav i friskoleloven om at kommuner og fylkeskommuner likebehandler friskoler og offentlige skoler med hensyn til dekning av utgifter til spesialundervisning. Videre foreslås å lovfeste et krav om at friskoler skal ha vedtekter som angir at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Regjeringen foreslår også å innføre en hjemmel i voksenopplæringsloven med sikte på å regulere andelen elever uten fast tilhørighet i Norge ved visse skoler. Dette gjelder skoler som er godkjent etter kapittel 4 i voksenopplæringsloven (kapittel 4-skoler).

Forslagene i proposisjonens ulike kapitler 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)

Forslagene i proposisjonen vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, med unntak for forslaget om å hjemle adgang til å regulere inntaket til kapittel 4-skoler. Dersom det fastsettes en begrensning i skolenes andel elever uten fast tilhørighet til Norge, vil det ha konsekvenser for skolene, søkere til skolene og for statsadministrasjonen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Christian Tynning Bjørnø, lederen Trond Giske, Martin Henriksen, Tone Merete Sønsterud og Marianne Aasen, fra Høyre, Henrik Asheim,

Norunn Tveiten Benestad, Kent Gudmundsen og Kristin Vinje, fra Fremskrittspartiet, Lill Harriet Sandaune og Bente Thorsen, fra Kristelig Folkeparti, Anders Tyvand, fra Senterpartiet, Anne Tingelstad Wøien, fra Venstre, Iselin Nybø, og fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, viser til proposisjonen og merker seg at de fleste endringene som foreslås, innebærer samordning av bestemmelser på tvers av ulike lover, tekniske justeringer eller tydeliggjøring av gjeldende rett. Komiteen merker seg også at det i høringsrunden i hovedsak har vært bred tilslutning til samtlige forslag.

Spesialundervisning

Komiteen viser til at det foreslås å innføre et krav i friskoleloven om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning, og merker seg at gjeldende ordlyd i loven ikke er tydelig på hvordan dette skal forstås, og at praksis dermed varierer.

Komiteen viser videre til at det foreslås en hjemmel for Fylkesmannen til å føre tilsyn med kommunens plikt til å dekke friskolers utgifter til spesialundervisning, ettersom det ikke foreligger tilsynshjemmel i dag. Komiteen mener det er viktig at elever med behov for spesialundervisning har likeverdig rett til opplæring uavhengig av skoleslag. Komiteen slutter seg til vurderingene i proposisjonen på dette punkt.

Komiteen viser til at det skal foreligge en sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning. Den sakkyndige vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hva slags opplæringstilbud som bør gis. Det er den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) i den enkelte kommune/fylkeskommune som foretar sakkyndige vurderinger. Dette kan ikke delegeres til skolene, verken offentlige eller private. Vedtaksmyndigheten er i loven lagt til kommunen/fylkeskommunen, som kan delegere denne myndigheten til den enkelte skole, men har ingen plikt til å delegere vedtaksmyndigheten.

Komiteen vil understreke at selv om en friskole har fått delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, står ikke friskolen fritt til å bestemme om og hva slags spesialundervisning elevene skal ha. Det er den sakkyndige vurderingen fra PPT som skal utrede og ta stilling til elevens behov, og som skal ligge til grunn for vedtaket. Komiteen mener det er liten risiko for at en friskole av hensyn til økonomi skal fatte vedtak om spesialundervisning for elever som ikke har behov for det. Videre vil ko-

miteen understreke at forslaget i proposisjonen ikke innebærer at friskolen skal få dekket de reelle utgiftene per elev, kun at det etableres tildelingskriterier som tar utgangspunkt i antall elever med spesialundervisning, ikke bare antall elever totalt. Komiteen vil understreke at kommuner/fylkeskommuner er eiere av de offentlige skolene og finansierer alle sider av skolevirksomheten. Friskolene får derimot kun midler til spesialundervisning kun fra kommunene/fylkeskommunene.

Komiteen er enig i at endringen ikke skal begrense kommunenes og fylkeskommunenes anledning til selv å organisere og tildele ressurser til spesialundervisning i egne skoler, så lenge de kan godtgjøre at kravet om likebehandling i utgiftsdekningen til spesialundervisning for elever i friskoler er oppfylt.

Komiteen viser til at et overordnet mål for komiteen er å bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole, uavhengig av om de går i offentlig skole eller friskole. For å sikre mulighetene for likebehandling fremmer komiteen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede grunnlaget for tildeling av ressurser til friskoler for spesialundervisning, samt ansvarsdeling mellom hjemkommune og den enkelte friskole for å sikre en reell likebehandling av elever.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det i dag er ca. 8 prosent som mottar spesialundervisning i grunnskolen. Forskning viser at det blant elever som strever, er minst like mange elever som får spesialundervisning, som det er elever uten spesialundervisning. Disse to gruppene er i tillegg svært like. Dette medlem støtter intensjonen i forslaget om at kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle friskoler og offentlige skoler når det gjelder å dekke utgifter til spesialundervisning. Dette medlem vil imidlertid vise til at flere høringsinstanser peker på utfordringer med at tildelingskriteriene skal relateres til antall elever med spesialundervisning. Lovforslaget baserer sine vurderinger på at det er kommunen/fylkeskommunen som har myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er imidlertid i for liten grad vurdert og diskutert at dette i praksis er delegert til rektor. Det er også adgang til at en kommune eller fylkeskommune kan delegere sin myndighet til å fatte vedtak om spesialundervisning til rektor ved en friskole etter friskoleloven. Dette medlem er kjent med at det ikke er en uvanlig praksis at rektor ved skoler nedjusterer antall timer til spesialundervisning

som er anbefalt fra PP-tjenesten. Selv om det ikke er lov å ta økonomiske hensyn i vurderingen av behovet for spesialundervisning, vet vi at dette har betydning for rektors vurderinger. Dette forholdet er lite vurdert i saksframlegget.

Dette medlem vil videre vise til at regjeringens forslag vil kunne føre til en omvendt forskjellsbehandling, der friskolene får et tilskudd pr. elev som mottar spesialundervisning, mens mange offentlige skoler får tildelinger ut fra et generelt tilskudd. 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. Små offentlige skoler med høy andel elever som trenger spesialpedagogisk oppfølging, vil i slike kommuner få dårligere økonomiske rammevilkår enn friskolene. Dette medlem mener at alle skoler skal sikres likeverdige rammevilkår og få dekket de reelle utgiftene til spesialundervisning. I forslaget fra regjeringen er ikke dette godt nok ivare tatt, og konsekvensene er ikke tilstrekkelig utredet.

Elever uten fast tilhørighet

Komiteen viser til at det foreslås en hjemmel i voksenopplæringsloven til å gi forskrift om begrensninger for inntak av søkere uten fast tilhørighet til Norge, ved skoler godkjent etter kapittel 4 i voksenopplæringsloven. Komiteen merker seg at enkelte av skolene dette gjelder, har en svært høy andel elever uten fast tilhørighet til Norge, og at departementet derfor har vurdert om regelverket ivaretar Stortingets intensjon for skoleslaget. Komiteen viser til at friskoleloven og folkehøyskoleloven har tilsvarende hjemler, og merker seg at flere høringsinstanser etterlyser en harmonisering av lovverket på tilstøtende områder. Komiteen merker seg videre at størrelsen på andelen elever uten fast tilhørighet til Norge som skolene skal kunne ha, vil bli gjenstand for egen høring i forbindelse med forskriftsendringen, og at økonomiske konsekvenser av forslaget vil bli belyst der.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at bibelskoler er et skoleslag som på viktige områder skiller seg fra folkehøyskolene, og at det ikke er naturlig å innføre en kvote for utenlandske studenter ved bibelskolene som tilsvarer bestemmelsen for folkehøyskolene. Dette medlem viser til at det også er ulikheter mellom de ulike bibelskolene. Noen bibelskoler drives av organisasjoner som driver et utstrakt internasjonalt arbeid, og for disse kan et inntak av utenlandske studenter være naturlig og nødvendig. Dette medlem mener det er behov for et mer fleksibelt regelverk for skoler god-

kjent etter kapittel 4 i voksenopplæringsloven, og at det må være mulig for enkelte bibelskoler å ha en andel utenlandske studenter som overstiger ti pst.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at en forskrift som begrenser inntak av søkere uten fast tilhørighet i Norge ved skoler godkjent etter kapittel 4 i voksenopplæringsloven, ikke blir for rigid.»

«Stortinget ber regjeringen vurdere å innføre et samlet tak på 20 pst. for utenlandske studenter ved skoler godkjent etter kapittel 4 i voksenopplæringsloven, og å gi de enkelte skolene mulighet til å søke om en kvote av utenlandske studenter innenfor dette taket.»

Øvrige forslag

Komiteen viser til at det foreslås en presisering i friskoleloven som klargjør at Fylkesmannen også har kompetanse til å føre tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes øvrige plikter overfor elever i friskoler, og merker seg at dette er en tydeliggjøring av gjeldende rett. Komiteen slutter seg til forslaget.

Komiteen viser til at det foreslås en lovfesting av krav om at friskoler skal ha vedtekter som sikrer at alle offentlige tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode, og merker seg at dette er en oppfølging av anmodningsvedtak nr. 657 (2014–2015). Komiteen slutter seg til forslaget.

Komiteen viser til at det foreslås en hjemmel i friskoleloven til å forskriftsfeste at friskoler blir pålagt meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse, og merker seg at hensikten er å sikre god kontroll og oppfølging av godkjente friskoler. Komiteen slutter seg til forslaget.

Komiteen viser til at det foreslås en hjemmel i voksenopplæringsloven 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. Komiteen merker seg at endringen begrunnes med at dette er nødvendig for å sikre en god behovsvurdering som grunnlag for vurdering av søknader om godkjenning av nye skoletilbud. Komiteen slutter seg til forslaget.

Komiteen viser til at det foreslås en rekke endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4 som har til hensikt å samordne bestemmelsene om skoleslagene regulert i dette kapitlet i henhold til endringer som ble gjort i friskoleloven med virkning fra 1. august 2015, ettersom skoleslagene er egnet for likeartet regulering. Komiteen merker seg at endringene ho-

vedsakelig er av teknisk karakter eller uten realitetsbetydning, og slutter seg til forslagene.

Komiteen viser til at det foreslås en bestemmelse i folkehøyskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetalinger skal komme elevene til gode, og understreker at dette ikke medfører noen vesentlig realitetsendring ettersom folkehøyskolene har lang tradisjon for å være ikke-kommersielle skoler. Komiteen slutter seg til forslaget.

Komiteen er kjent med at flere folkehøyskoler leier skolearealer av et eget eierselskap, gjerne opprettet av skoleeier. Komiteen mener at det er viktig å presisere at § 4a ikke er til hinder for en leie av skolearealer til ordinær markedspris til en utenforstående part, f.eks. til skoleeier eller annen utleier.

Komiteen viser til at det foreslås å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for reaksjoner overfor folkehøyskolene, ved å samle reaksjonshjemlene i én bestemmelse i folkehøyskoleloven. Komiteen slutter seg til forslaget.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sørge for at en forskrift som begrenser inntak av søkere uten fast tilhørighet i Norge ved skoler godkjent etter kapittel 4 i voksenopplæringsloven, ikke blir for rigid.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen vurdere å innføre et samlet tak på 20 pst. for utenlandske studenter ved skolene godkjent etter kapittel 4 i voksenopplæringsloven, og å gi de enkelte skolene mulighet til å søke om en kvote av utenlandske studenter innenfor dette taket.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding under bokstav B. fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

A.

vedtak til lov

om endringer i friskolelova, voksenopplæringsloven og folkehøyskoleloven (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 elevene 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 gjør vedtak om spesialundervisning. *Heimkommunen eller heimfylket skal dekkje utgiftene til spesialundervisning i frittstående skolar på lik linje med offentlege skolar. Berekninga 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 tilsvarande ansvar for elevar ved norske skolar i utlandet.*

§ 7-2 nye fjerde og femte ledd skal lyde:

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

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 kommuneloven 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 friskolelova 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 lenger enn fire år.

III

I lov av 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøyskoler 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.

B.

Stortinget ber regjeringen utrede grunnlaget for tildeling av ressurser til friskoler for spesialundervisning, samt ansvarsdeling mellom hjemkommune og den enkelte friskole for å sikre en reell likebehandling av elever.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 30. mai 2017

Trond Giske

leder

Iselin Nybø

ordfører

