



STORTINGET

Innst. 226 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra utdannings- og forskningskomiteen

Dokument 8:93 S (2021–2022)

Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Margret Hagerup, Jan Tore Sanner, Kari-Anne Jønnes, Himanshu Gulati, Abid Raja og Kjell Ingolf Ropstad om å oppheve frysvedtaket for behandling av søknader om godkjenning som friskole med særskilt profil eller videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogrammer

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen oppheve frysvedtaket for behandling av søknader om godkjenning som friskole med videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram eller med særskilt profil.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Øystein Mathisen, Lise Selnes og Elise Waagen, fra Høyre, Margret Hagerup, Kari-Anne Jønnes og Tore Vamraak, fra Senterpartiet, Maren Grøthe og Torleik Svelle, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati, fra Sosialistisk

Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Rødt, lederen Hege Bae Nyholt, og fra Venstre, Abid Raja, viser til representantforslaget.

Kunnskapsminister Tonje Brenna har uttalt seg om forslaget i brev 17. februar 2022. Brevet følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen avholdt åpen høring om representantforslaget torsdag 3. mars 2022.

Komiteen viser til at godkjenningsordningen i privatskoleloven (nåværende friskolelov) er endret flere ganger, og viser til redegjørelsen for endringene i statsrådets uttalelse.

Komiteen viser til at det følger av forarbeidene til loven at godkjenningsordningen er skjønnsmessig, og viser i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) kap. 19, merknaden til § 2-1:

«Første ledd første punktum inneber at det ikke ligg føre rett til godkjenning etter lova, men at departementet etter ei skjønnsmessig vurdering kan godkjenne nye skolar og driftsendringar ved allereie eksisterande skolar.»

Den godkjenningsordningen som ble vedtatt i 2007 ble i hovedsak videreført i Prop. 84 L (2014–2015), jf. merknaden til § 2-1.

Komiteen merker seg at de siste åtte årene har vært en økning i antall private grunnskoler og videregående skoler. Komiteen viser i denne sammenheng til at det høsten 2013 var godkjent og i drift 268 friskoler. Dette tallet hadde økt til 346 høsten 2021. Det vil si en økning på 29 prosent.

Komiteen understreker viktigheten av en offentlig fellesskole hvor elever med ulike bakgrunn møtes i de samme klasserommene, og at skoletilbudet er gratis for alle og tilgjengelig over hele landet. Private skoler skal

utgjøre et supplement til dette og ikke være konkurrerende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at regjeringen gjennom Hurdalsplattformen har satt en tydelig målsetting om å styrke den offentlige fellesskolen, og at utviklingen som har skjedd de siste åtte årene med en stor økning i antall private grunnskoler og videregående skoler, skal snus.

Flertallet viser til og deler vurderingene statsråden gjør i sin uttalelse som begrunner innføringen av et frysvedtak fram til ny lov er behandlet. Statsrådets avgjørelse om å stille behandlingen av søknader om etablering av skoler i bero i påvente av Stortingets lovbehandling, støttes av flertallet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at friskoler er et viktig supplement til den offentlige skolen både når det gjelder grunnskolen og den videregående skolen. Den offentlige skolen skal fortsatt være hovedregelen, og det er viktig å bygge opp et tilbud som både leverer kvalitet og tilpasset opplæring i den offentlige skolen, men friskoler er et viktig og godt alternativ for mange som ønsker noe annet enn det den offentlige skolen tilbyr, og bidrar til å gi større mangfold i skolesektoren. Disse medlemmer mener at erfaringsutveksling mellom offentlige skoler og friskoler styrker skoletilbudet for elevene.

Disse medlemmer viser til at friskolene gir barn og unge fra en bred del av samfunnet mulighet til å gå på private skoler, ettersom foreldrenes personlige økonomi er av mindre betydning enn ved privatskoler basert på full egenfinansiering. Disse medlemmer mener at opprettelsen av færre friskoler vil føre til et større sosialt skille i samfunnet når det gjelder hvem som har mulighet til å gå på en privatskole. Disse medlemmer viser til at den offentlige skolen skal være hovedregelen i Norge, men vil advare mot en politikk som skaper et større klasseskille når det kommer til hvilke sosiale lag av samfunnet som har mulighet til å velge andre skoler enn det som omfattes av det offentlige tilbudet.

Disse medlemmer er kritiske til at regjeringen har satt i bero behandlinger av søknader om å bli friskole i henhold til friskoleloven § 2-1 andre ledd bokstaven h) og i) om profilskoler og skoler med yrkesfagopplæring som godkjenningsgrunnlag, og mener at det kan stride mot dagens lovverk. I Prop. 84 L (2014–2015) om endringer i privatskolelova mv. fremgår det at:

«Departementet legger til grunn at hovedregelen skal være at dersom vilkårene anses oppfylt, skal godkjenning gis. Forvaltningsrettslige prinsipper om krav

til saklighet og likebehandling sikrer at vedtakene ikke blir vilkårlige.»

Disse medlemmer viser til de generelle saksbehandlingsreglene som følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd, hvor forvaltningsorganet skal «forberede og avgjøre saken uten grunnnet opphold». Disse medlemmer viser videre til Graver, Alminnelig forvaltningsrett, tredje utgave, Oslo 2007, s. 424–425, hvor det fremgår at den altoverveiende hovedregelen er at forvaltningen, når den får en søknad, ikke har noe skjønn med hensyn til om saken skal igangsettes.

Disse medlemmer mener at frysvedtaket foregriper Stortingets behandling av en ikke enda fremlagt lovendring. Søknadene som er stilt i bero, er levert i henhold til retningslinjene fra Utdanningsdirektoratet. Skolene har videre lagt ned arbeid i planlegging og drift og samarbeidet med vertskommunene for blant annet å finne gode løsninger for bygg. Disse medlemmer viser til at offentlig forvaltning bør kjennetegnes av forutsigbarhet og rettferdighet.

Disse medlemmer viser i den anledning til innspillet fra Virke i den muntlige høringen, hvor de fremholdt at det er en utfordring dersom vi skal ha en retts-tilstand hvor skjønnsmessige forvaltningsvedtak kan utsette behandling frem til myndighetene ønsker det. Kun på grunnlag av skiftende, ikke formelt stadfestede, politisk holdninger.

Disse medlemmer mener at regjeringen burde sikre en ordinær behandling uten opphold av de innkomne søknadene som nå er satt i bero i påvente av endringer i friskoleloven. Det hadde sikret den forventede forutsigbarheten for skolene som har søkt, og gitt elever, foreldre og næringsliv alternative tilbud til den offentlige skolen som er sterkt etterspurt. I stedet foregriper regjeringen behandlingen av varslede forslag til endringer i friskoleloven, noe som er kritikkverdig forvaltningspraksis.

Disse medlemmer viser til at regjeringen gjennom dette innskrenker muligheten for elever som ønsker et annet tilbud enn det den offentlige skolen kan gi. Samtidig begrenser de opprettelsen av skoler som tilbyr fordypning i fag som samfunnet i utvikling trenger.

Disse medlemmer viser eksempelvis til ungdomsskoletilbudet under Norges Realfagsgymnas (NRG-U) i Sandvika, som tilbyr fordypning i matematikk, naturfag og teknologi og har vært i drift siden 2017. Denne skolen har hatt nærmere 300 søkere til 60 studie-plasser hvert år, og lenge før søknadsfristen for 2022 har en rekke elever søkt seg til de nye tilbudene NRG-U nå har søkt om å opprette. Disse medlemmer trekker frem at nasjonale prøver viser at 8. klassingene ved NRG-U i 2021 var på topp i Norge i teoretiske fag, for femte år på rad. Det er ingen tvil om at friskolen spiller et behov og ønske, både for elever og næringsliv.

Disse medlemmer viser til at valgfrihet og mangfold sikrer et godt og helhetlig skoletilbud for alle og bidrar til et løft for nyskaping og kvalitetsutvikling i sektoren. Det er oppsiktsvekkende at regjeringen vil hindre oppstart av skoler som bidrar til å supplere den offentlige skolen. Men mest oppsiktsvekkende er det at regjeringen nå ikke vil behandle søknadene til de åtte skolene som har søkt etter gjeldende regelverk. Det gir liten forutsigbarhet i saksbehandlingen og rammer en rekke aktører som har forholdt seg til gjeldende lover og regelverk.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen oppheve frysvedtaket for behandling av søknader om godkjenning som friskole med videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram eller med særskilt profil.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen oppheve frysvedtaket for behandling av søknader om godkjenning som friskole

med videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram eller med særskilt profil.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:93 S (2021–2022) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Margret Hagerup, Jan Tore Sanner, Kari-Anne Jønnes, Himanshu Gulati, Abid Raja og Kjell Ingolf Ropstad om å oppheve frysvedtaket for behandling av søknader om godkjenning som friskole med særskilt profil eller videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogrammer – vedtas ikke.

Oslo, i utdannings- og forskningskomiteen, den 29. mars 2022

Hege Bae Nyholt

leder

Freddy André Øvstegård

ordfører



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Kunnskapsministeren

Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

22/867-

Dato

17. februar 2022

Representantforslag 8:93 S (2021-2022) om oppheve frysvedtaket for behandling av søknader om godkjenning som friskole med særskilt profil eller videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogrammer

Jeg viser til forslag fra stortingsrepresentantene Margret Hagerup, Jan Tore Sanner, Kari-Anne Jønnes, Himanshu Gulati, Abid Raja og Kjell Ingolf Ropstad om å oppheve frysvedtaket for behandling av søknader om godkjenning som friskole med særskilt profil eller videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogrammer.

Bakgrunn

Regjeringen har som en viktig målsetting å styrke den offentlige fellesskolen. Vi ønsker å snu den utviklingen som har skjedd de siste åtte årene med en stor økning i antall private grunnskoler og videregående skoler. Jeg viser i denne sammenheng til at det høsten 2013 var godkjent og i drift 268 friskoler. Dette tallet hadde økt til 346 høsten 2021. Det vil si en økning på hele 29 prosent. I stedet for å satse på enda mer privatisering av skolen, vil denne regjeringen heller satse på å utvikle en sterkere offentlig fellesskole over hele landet. En av grunnene til at Norge har blitt et land med høy tillit og små forskjeller mellom folk, er at elever med ulik bakgrunn møtes i de samme klasserommene og at skoletilbudet er gratis for alle og tilgjengelig over hele landet.

Det fremgår av Hurdalsplattformen at regjeringen vil stramme inn privatskoleloven (nåværende friskolelov) ved å fjerne profilskoler og yrkesfagopplæring som godkjenningsgrunnlag for statstilskudd og styrke lokale folkevalgtes muligheter til å si nei til nye privatskoler og utvidelser ved eksisterende skoler. Samtidig vil vi videreføre godkjenningsgrunnlaget for skoler som i større grad er reelle supplement til den offentlige fellesskolen. Mitt utgangspunkt har vært at denne politiske kursendringen, som ble tydelig varslet før valget, skal gjennomføres så raskt som mulig. Etter et valg er det selvfølgelig

både viktig og naturlig at politikken som er stemt frem, og som også er forankret i regjeringens politiske plattform, begynner å virke. Jeg sendte derfor 17. desember 2021 på høring forslag om å oppheve de to godkjenningsgrunnlagene *vidaregående opplæring i yrkesfaglege utdanningsprogram* og *særskilt profil*, jf. friskoleloven § 2-1 andre ledd bokstavene h) og i). Disse to godkjenningsgrunnlagene kom inn i loven i 2015 etter forslag fra Solberg-regjeringen. Regjeringen tar sikte på å legge forslagene om å oppheve disse to godkjenningsgrunnlagene frem for Stortinget i en lovproposisjon våren 2022.

I påvente av Stortingets forventede lovbehandling våren 2022 instruerte departementet 15. november 2021 Utdanningsdirektoratet om å stille behandlingen av søknader om godkjenning av nye skoler etter friskoleloven § 2-1 andre ledd bokstavene h) og i) i bero. Det samme gjelder søknader om godkjenning av driftsendringer ved skoler som i dag er godkjent på disse to grunnlagene. Det oppholdet i søknadsbehandlingen som følger av instruksjonen er et grunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a første ledd. Søknadene vil bli behandlet så snart Stortinget har behandlet lovforslaget.

Jeg vil opplyse om at friskoleloven kap. 6A *Diverse skolar som gir yrkesretta opplæring* ikke omfattes av departementets instruks til Utdanningsdirektoratet. Søknadene fra Himmelpartner Bibelskole AS og Veksthuset Menighetsinkubator AS er behandlet på vanlig måte. Utdanningsdirektoratet avsa i vedtak av 1. februar 2022 søknaden om godkjenning av Veksthuset Menighetsinkubator AS, mens søknaden fra Himmelpartner Bibelskole AS ble avslått ved vedtak av 4. februar 2022. Vedtakene kan klages inn for departementet.

Godkjenningsordningen

Godkjenningsordningen i privatskoleloven (nåværende friskolelov) er endret flere ganger. Fra høsten 2003 ga loven rett til godkjenning av frittstående grunnskoler dersom vilkårene i loven var oppfylt og godkjenning ikke ville innebære vesentlige negative konsekvenser for vertskommunen eller vertsfylket, jf. Ot. prp. nr. 33 (2002-2003) punkt 21 Merknader til § 2-1. Fra høsten 2004 ble det innført en tilsvarende rett til godkjenning for frittstående videregående skoler, jf. Ot. prp. nr. 64 (2003-2004) kapittel 5.

Fra høsten 2007 ble det innført krav om at skolene må drive sin virksomhet på et særskilt grunnlag for å kunne få godkjenning. Endringene fra høsten 2007 innebar at det ikke lenger var rett til godkjenning dersom lovens vilkår var oppfylt. Etter friskoleloven § 2-1 første ledd første punktum *kan* departementet godkjenne nye skoler og driftsendringer ved eksisterende skoler. Det følger av forarbeidene til loven at godkjenningsordningen er skjønnsmessig. Jeg viser i denne sammenheng til Ot.prp.nr.37 (2006-2006) kap. 19 Til § 2-1:

«Første ledd første punktum inneber at det ikkje ligg føre rett til godkjenning etter lova, men at departementet etter ei skjønnsmessig vurdering kan godkjenne nye skolar og driftsendringar ved allereie eksisterande skolar».

Den godkjenningsordningen som ble vedtatt i 2007 ble i hovedsak videreført i Prop. 84 L (2014-2015), jf. punkt 19.1 Til § 2-1. I punkt 5.4.6 i samme proposisjon heter det:

«I regjeringserklæringen ble det lagt til grunn at det skal gjeninnføres en rett til godkjenning når vilkårene i loven er oppfylt. Som en konsekvens av at departementet foreslår å videreføre lovens ordning med krav til grunnlag for å kunne få godkjenning som friskole, foreslår vi at godkjenning som i dag skal gis etter en skjønnsmessig vurdering. Departementet legger til grunn at praktiseringen av dagens lov videreføres.

I høringsnotatet uttalte departementet at det i praksis har liten betydning om retten til godkjenning er lovfestet eller ikke. Flere av vilkårene for å få godkjenning må vurderes skjønnsmessig; dette gjelder blant annet om kravet til grunnlag er oppfylt, om det er behov for skolen og om en godkjenning vil innebærer negative konsekvenser for vertskommunen eller vertsfylket og om det foreligger andre særlige grunner som har betydning for avgjørelsen. Departementets utgangspunkt var at en lovfestet rett som det knytter seg flere vilkår til – vilkår som langt på vei vurderes skjønnsmessig – vil fremstå som nokså illusorisk [...] Departementet legger til grunn at hovedregelen skal være at dersom vilkårene anses oppfylt, skal godkjenning gis. Forvaltningsrettslige prinsipper om krav til saklighet og likebehandling sikrer at vedtakene ikke blir vilkårlige.»

Skjønnsmessige regler gir større handlingsrom for forvaltningen enn lovbundne avgjørelser. I samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler kan det settes vilkår for godkjenning. Den skjønnsmessige godkjenningsordningen innebærer også at forvaltningen kan endre praksis fra et gitt tidspunkt så lenge dette er saklig begrunnet og ikke strider mot den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren.

Grunnlaget for instruksen om opphold i søknadsbehandlingen

Forvaltningsloven § 11a første ledd fastsetter at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saker uten *ugrunnet* opphold. Det oppholdet i søknadsbehandlingen som følger av departementets instruks til Utdanningsdirektoratet av 15. november 2021 er et grunnet opphold. Instruksen innebærer en konsekvent og lik behandling av de søknadene som lå til behandling per denne datoen. De søkerne som ble berørt av instruksen ble varslet særskilt om dette.

Grunnen til det oppholdet i søknadsbehandlingen som følger av instruksen, er at jeg ønsker å få Stortingets prinsipielle avklaringer før disse søknadene ferdigbehandles. Den skjønnsmessige godkjenningsordningen innebærer at departementet innenfor lovens rammer har adgang til å endre forvaltningspraksis fra et gitt tidspunkt så lenge dette er saklig begrunnet og ikke strider mot den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren. Jeg har i stedet valgt å stille behandlingen av disse søknadene i bero i påvente av Stortingets lovbehandling.

Med hilsen



Tonje Brenna

Dokumentet er godkjent elektronisk og påført statsrådens signatur

