

Høringsnotat om forslag til endringer i friskoleloven, voksenopplæringsloven og folkehøyskoleloven

Innhold

1	Innledning	3
2	Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler	4
2.1	Bakgrunnen for forslaget	4
2.2	Gjeldende rett.....	4
2.3	Departementets vurderinger	5
2.3.1	Kravet om dekning av utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler.....	5
2.3.2	Tilsyn med kommunens plikt til å dekke utgifter til spesialundervisning	6
2.4	Departementets forslag.....	7
3	Tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes plikter etter friskoleloven	7
3.1	Bakgrunn for forslaget	7
3.2	Gjeldende rett.....	8
3.3	Departementets vurderinger	8
3.4	Departementets forslag.....	9
4	Lovfesting av krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i friskolenes vedtekter	9
4.1	Bakgrunnen for forslaget	9
4.2	Gjeldende rett.....	9
4.3	Departementets vurderinger	9
4.4	Departementets forslag.....	10
5	Innføring av hjemmel til å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse	10
5.1	Bakgrunnen for forslaget	10
5.2	Gjeldende rett.....	10
5.3	Departementets vurderinger	10
5.4	Departementets forslag.....	11
6	Innføring av hjemmel til å begrense andelen utenlandske elever ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4	11
6.1	Bakgrunnen for forslaget	11
6.2	Gjeldende rett.....	12

6.3	Departementets vurderinger	12
6.3.1	Problemstilling og målsetning	12
6.3.2	Aktuelle tiltak.....	13
6.4	Departementets forslag.....	15
7	Innføring av hjemmel til å fastsette maksimalt elevtall på eksisterende godkjenninger etter voksenopplæringsloven kapittel 4	15
7.1	Bakgrunnen for forslaget	15
7.2	Gjeldende rett.....	16
7.3	Departementets vurderinger	16
7.4	Departementets forslag.....	16
8	Andre endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4.....	17
8.1	Bakgrunnen for forslagene	17
8.2	Gjeldende rett.....	17
8.3	Departementets vurderinger	18
8.4	Departementets forslag.....	22
9	Innføring av en bestemmelse i folkehøyskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode	23
9.1	Bakgrunnen for forslaget	23
9.2	Gjeldende rett.....	24
9.3	Departementets vurderinger	24
9.4	Departementets forslag.....	24
10	Reaksjonsformer ved brudd på folkehøyskoleloven mv.	24
10.1	Bakgrunnen for forslaget.....	24
10.2	Gjeldende rett.....	25
10.3	Departementets vurderinger.....	25
10.4	Departementets forslag.....	26
11	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	26
11.1	Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler	26
11.2	Innføring av hjemmel for tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes plikter etter friskoleloven	26
11.3	Lovfesting av krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i friskolenes vedtekter	26

11.4	Innføring av hjemmel til å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse	27
11.5	Innføring av hjemmel til å begrense andelen utenlandske elever ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4.....	27
11.6	Innføring av hjemmel til å fastsette maksimalt elevtall på eksisterende godkjenninger etter voksenopplæringsloven kapittel 4.....	27
11.7	Andre endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4	27
11.8	Innføring av en bestemmelse i folkehøyskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode	28
11.9	Reaksjonsformer ved brudd på folkehøyskoleloven mv.	28
12	Merknader til de enkelte paragrafer i lovforslaget	28
12.1	Merknader til bestemmelser i friskoleloven	28
12.2	Merknader til bestemmelser i voksenopplæringsloven	29
12.3	Merknader til bestemmelser i folkehøyskoleloven	30
	<i>Til § 3 i folkehøyskoleloven:</i>	30
13	Lovforslag	30
13.1	Endringer i friskoleloven.....	30
13.2	Endringer i voksenopplæringsloven	31
13.3	Endringer i folkehøyskoleloven	32

1 Innledning

Departementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova), lov 19. juni 2009 nr. 95 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) og lov 12. juni 2002 nr. 72 om folkehøyskoler (folkehøyskoleloven).

Forslagene i høringsnotatet omfatter endringer på disse områdene:

- Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler (kapittel 2)
- Tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes plikter etter friskoleloven (kapittel 3)
- Lovfesting av krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i friskolenes vedtekter (kapittel 4)
- Innføring av hjemmel til å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon, og nedleggelse (kapittel 5)
- Innføring av hjemmel til å begrense andelen utenlandske elever ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4 (kapittel 6)
- Innføring av hjemmel til å fastsette maksimalt elevtall på eksisterende godkjenninger etter voksenopplæringsloven kapittel 4 (kapittel 7)

- Andre endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4 (kapittel 8)
- Innføring av en bestemmelse i folkehøyskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode (kapittel 9)
- Reaksjonsformer ved brudd på folkehøyskoleloven mv. (kapittel 10)

I kapittel 11 er det gjort rede for de økonomiske og administrative konsekvensene av høringsforslagene.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på forslagene.

2 Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler

2.1 Bakgrunnen for forslaget

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

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

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

2.2 Gjeldende rett

Friskoleloven § 3-6 regulerer spesialundervisning og pedagogisk-psykologisk tjeneste for elever i friskoler. Bestemmelsens første ledd fastsetter at opplæringslovens bestemmelser om rett til spesialundervisning, om sakkyndig vurdering, om saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning og om unntak fra reglene om innholdet i opplæringen og om kompetansekrav, jf. opplæringsloven §§ 5-3, 5-4 og 5-5, gjelder tilsvarende for elever i friskoler.

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

Friskoleloven § 3-6 annet ledd annet punktum fastsetter at departementet i tvilstilfeller avgjør hvem som er ansvarlig for kostnadene. Med «tvilstilfeller» siktes det til tilfeller hvor det er tvil om hvilken kommune eller hvilket fylke som er elevens hjemkommune eller hjemfylke, jf. Ot. prp.nr. 33 (2002-

2003). Bestemmelsen gir dermed ikke departementet (delegert til fylkesmannen) hjemmel til å ta stilling til størrelsen på refusjonen ved uenighet mellom friskolen og kommunen eller fylkeskommune.

Friskoleloven § 7-2 gir departementet (delegert til Utdanningsdirektoratet) hjemmel til å føre tilsyn med skolene som er godkjent etter loven (friskolene). Tilsynsbestemmelsen omhandler ikke tilsyn med kommunen og de pliktene kommunen har etter friskoleloven. Mange regler i friskoleloven er parallelle med regler i opplæringsloven, og det er fylkesmannen som fører tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner oppfyller opplæringsloven, jf. opplæringsloven § 14-1.

2.3 Departementets vurderinger

2.3.1 Kravet om dekning av utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler

Etter departementets vurdering bør det tilstrebes en regulering som er klar, forutsigbar og rettferdig og som bidrar til at elevene får den opplæringen de har krav på. Målet bør være at friskolene samlet sett har tilstrekkelige økonomiske rammer til å kunne gi elevene opplæring i samsvar med loven. Samtidig er det et mål å unngå uheldige insentiver knyttet til elever med spesialundervisning og så langt som mulig likebehandle elever i friskoler og i offentlige skoler.

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

For den enkelte skole ville det kunne være en fordel dersom det var fastsatt direkte i loven hvordan utgiftene skal beregnes eller hvilke tildelingskriterier som er tillatt. Etter departementets vurdering vil det imidlertid være svært utfordrende å finne et system eller en beregningsmåte som både er treffsikker ut fra det faktiske behovet og som samtidig ikke er for ressurskrevende å administrere. En detaljregulering av hvordan utgiftsdekningen til friskolene skal beregnes ville dessuten innebære en risiko for forskjellsbehandling mellom elever i friskoler og elever i offentlige skoler.

Departementets syn er derfor at det er vil være lite hensiktsmessig å fastsette konkrete beregningsregler eller tildelingskriterier i friskoleloven. Kommunen har ansvaret for at det utarbeides sakkyndige vurderinger og for å fatte vedtak om spesialundervisning både for elever i friskoler og elever i offentlige skoler. Etter departementets oppfatning bør kommunen ha gode forutsetninger for å etablere hensiktsmessige tildelingssystemer for alle skolene i kommunen.

Samtidig er departementet opptatt av at elever i friskoler og offentlige skoler likebehandles. En kommune eller fylkeskommune bør ikke kunne etablere systemer som gir friskolene en dårligere utgiftsdekning enn de offentlige skolene. Dersom en kommune legger til grunn de samme kriteriene for å fastsette midler som skal overføres til en friskole som kommunen gjør ved overføring til egne skoler, er det etter departementets vurdering grunn til å anta at disse tildelingskriteriene vil være hensiktsmessige. Uavhengig av hvilke kriterier som legges til grunn vil det alltid kunne være en risiko for at skolene i enkelte tilfeller får en tildeling som er mindre enn de faktiske utgifter, mens det i andre tilfeller vil være omvendt. Men dette vil i så fall være likt for offentlige skoler og friskoler.

Departementet mener at likebehandling er så sentralt at det bør lovfestes et krav om at kommunen likebehandler friskoler og offentlige skoler når det gjelder dekning av utgifter til spesialundervisning. Med likebehandling menes at kommunen benytter de samme kriterier for tildeling av midler eller på annen måte sikrer at friskolene ikke får dårligere utgiftsdekning enn de offentlige skolene. Departementet vil ikke fastsette krav om hvordan likebehandling skal dokumenteres, men understreker at det er den enkelte kommune eller fylkeskommune som må godtgjøre at kravet om likebehandling er oppfylt.

For øvrig mener departementet det ikke er hensiktsmessig å regulere hvordan utgiftsdekningen skal beregnes eller hvilke kriterier kommunen eller fylkeskommunen bruker. Departementet vil likevel understreke at kravet om dekning av utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler forutsetter at kommunene har et tildelingssystem eller operer med kriterier som relaterer seg til antall elever med spesialundervisning. Generelt er det en noe høyere andel elever med spesialundervisning i friskoler enn i offentlige grunnskoler, og enkelte små friskoler kan ha en særlig høy andel elever med spesialundervisning. Etter departementets vurdering bør de midler som overføres fra hjemkommunene eller hjemfylket til friskolen ta høyde for antall elever med spesialundervisning. En modell der tildelingen utelukkende skjer på grunnlag av antall elever i skolen totalt, kan derfor etter departementets syn vanskelig tenkes å oppfylle kravet om at utgifter til spesialundervisning skal dekkes.

For ordens skyld viser departementet til at spørsmålet om hvorvidt en elev har rett til spesialundervisning fastsettes i enkeltvedtak. Av enkeltvedtaket skal blant annet det nærmere innholdet og omfanget av spesialundervisningen fremgå. Til grunn for enkeltvedtaket om spesialundervisning skal det være en sakkyndig vurdering av elevens behov for spesialundervisning, herunder om eleven kan få hjelp innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Det er den pedagogisk-psykologisk tjenesten i kommunen eller fylkeskommunen som foretar den sakkyndige vurderingen. Også for elever i friskole fattes vedtaket om spesialundervisning av elevens hjemkommune eller hjemfylke, jf, friskoleloven § 3-6 annet ledd, og friskolen må gi spesialundervisning i samsvar med dette vedtaket.

2.3.2 Tilsyn med kommunens plikt til å dekke utgifter til spesialundervisning

Det følger av friskoleloven § 3-6 annet ledd at kommunen har ansvaret for å dekke utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler. I friskoleloven § 7-2 er det fastsatt at departementet (delegert til Utdanningsdirektoratet) fører tilsyn med skoler som er godkjent etter loven (friskoler). Det er derimot ikke fastsatt hvem som kan føre tilsyn med de pliktene som kommunen har etter friskoleloven.

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

Etter departementets vurdering er finansiering av friskolers utgifter til spesialundervisning først og fremst et anliggende mellom skolen og kommunen, som er to profesjonelle aktører. Departementet viser til at det økonomiske oppgjøret mellom kommunen og den enkelte friskole ikke har direkte betydning for eleven da friskolen uansett har plikt til å oppfylle elevens rett til spesialundervisning. Samtidig er det klart at friskolenes økonomiske betingelser vil ha stor betydning for hvilket opplæringstilbud de i praksis kan gi eleven.

Departementet kan ikke se at det vil være hensiktsmessig å etablere en klageordning for det økonomiske oppgjøret mellom kommunen og den enkelte friskole. Departementet viser i denne sammenheng til at de administrative kostnadene ved en eventuell klageordning vil kunne bli uforholdsmessige store sett i forhold til at det er to profesjonelle parter. Departementet viser for ordens skyld at selve vedtaket om spesialundervisning kan påklages av den enkelte elev, jf. friskoleloven § 3-6 første ledd.

Departementet er gjennom klagesaker mv. gjort kjent med at det i enkelttilfeller kan være uenighet om det økonomiske oppgjøret, og enkelte friskoler opplever at de ikke får tilstrekkelig finansiering fra kommunene. Da det økonomiske oppgjøret mellom kommuner og friskoler legger rammene for det spesialundervisningstilbudet som gis, mener departementet det er viktig at staten i enkelttilfeller kan kontrollere at kravet om dekning av utgifter er oppfylt. Departementet mener derfor at fylkesmannen bør ha hjemmel til å føre tilsyn i de tilfellene dette anses nødvendig. En adgang for fylkesmannen til å gripe inn i enkelttilfeller gjennom tilsyn, vil dessuten kunne være konfliktforebyggende og bidra til større rettslikhet. Departementet understreker i denne sammenhengen at det er viktig med likebehandling mellom friskoler og offentlige skoler og at finansieringsordningen ikke skaper uheldig insentiver når det gjelder inntak av elever med rett til spesialundervisning.

Departementet foreslår derfor at det inntas en bestemmelse i friskoleloven om at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens plikt til å dekke utgifter til spesialundervisning for elever i friskoler på lik linje med offentlige skoler. Se også omtale av forslaget om tilsynshjemmel i kapittel 3.

2.4 Departementets forslag

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

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

3 Tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes plikter etter friskoleloven

3.1 Bakgrunn for forslaget

Dersom det skal tas inn i friskoleloven at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens plikt til å dekke friskolens utgifter til spesialundervisning (se forslag i kapittel 2), bør det vurderes om det også skal tas inn en egen hjemmel i friskoleloven til å føre tilsyn med kommunens plikter overfor elever i friskoler.

3.2 Gjeldende rett

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

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

3.3 Departementets vurderinger

Departementet viser til at opplæringsloven § 14-1 inneholder hjemmel for tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikter etter opplæringsloven. Formålet med regelen om statlig tilsyn er å sikre et mest mulig likeverdig opplæringstilbud både i grunnskolen og videregående opplæring, jf. NOU 1995:18 side 275. Behovet for tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikter etter opplæringsloven er blant annet omtalt i Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) side 138-140 og 195-196, Ot.prp.nr. 80 (2002-2003) side 35-38 og 44 og Innst.O. nr. 127 (2002-2003) side 9-10. Som omtalt foran, har kommunene og fylkeskommunene på enkelte områder det samme ansvaret overfor elever i friskoler som overfor elever i offentlige skoler. Hensynet til likebehandling mellom elever i offentlige skoler og friskoler tilsier at det er et tilsvarende behov for å kunne føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikter overfor elever i friskoler.

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

Etter departementets vurdering er det uheldig at friskoleloven ikke inneholder en eksplisitt hjemmel for å føre tilsyn med kommunens plikter overfor elever i friskoler, da dette kan reise tvil om hvorvidt fylkesmannen har slik myndighet. Når departementet nå foreslår å innføre en tilsynshjemmel for kommunens plikter overfor friskolene til å dekke utgifter til spesialundervisning (kapittel 2), bør det samtidig foretas en generell presisering av fylkesmannens kompetanse til å føre tilsyn med kommunens og fylkeskommunens plikter overfor elever i friskoler. Kommunen og fylkeskommunen har plikter overfor elever i friskoler i saker om skolestart og skolebytte, særskilt språkopplæring, spesialundervisning, skyss, skolehelsetjeneste og bortvisning og tap av retten til videregående opplæring. I de fleste av disse saken går plikten ut på at kommunen eller fylkeskommunen er den som skal fatte enkeltvedtak og på den måten avgjøre om eleven har en rettighet og hvordan denne skal oppfylles. Departementet er kjent med at kommuner og fylkeskommuner i noen tilfeller har delegert oppgaven med å fatte enkeltvedtak til friskolene. Siden kommunen har ansvaret for at

enkeltvedtak fattes i samsvar med regelverket, må fylkesmannens tilsyn også kunne omfatte slike tilfeller.

I samsvar med reguleringen av tilsyn i opplæringsloven, legges til grunn at tilsynet skal følge kommunelovens regler.

3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår også at det i friskoleloven § 7-2 tas inn i hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn med kommunenes plikter etter friskoleloven §§ 3-3, 3-5, 3-6, 3-7, 3-8 og 3-10.

4 Lovfesting av krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i friskolenes vedtekter

4.1 Bakgrunnen for forslaget

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

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

4.2 Gjeldende rett

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

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

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

4.3 Departementets vurderinger

Reglene i friskoleloven er bindende for virksomheten til friskolene, uavhengig av organisasjonsform. Et krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i vedtektene vil dermed ikke begrense eller endre friskolenes handlingsrom sammenlignet med hva som allerede følger av friskoleloven, da lovens forbud mot å ta utbytte gjelder uten hensyn til hva som følger av skolens vedtekter.

Etter departementets vurdering vil et krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse likevel kunne bidra til en bevisstgjøring av friskolens styre. Departementets viser i denne sammenheng til at skolens vedtekter må være fastsatt før det kan søkes godkjenning etter friskoleloven. Et krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse vil i praksis bety at utbytteforbudet som gjelder for friskoler må være klart for styret allerede ved planleggingen av en ny skole. Et krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i skolens vedtekter kan også tjene som informasjon til revisor.

Selv om det er på det rene at friskoler allerede etter gjeldende regelverk ikke kan ta utbytte som skriver seg fra statstilskudd eller skolepenger, mener departementet at gevinsten ved å innføre et krav til vedtektene i samsvar med Stortingets anmodningsvedtak vil oppveie den mulige ulempen med dobbeltregulering. Et slikt krav vil også være lett håndterlig for skolene.

Ette departementets vurdering bør et krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse gjelde både for nye og eksisterende skoler godkjent etter friskoleloven. Adgangen til å foreta endringer i skolens vedtekter vil kunne variere ut fra skolens eierform. Av denne grunn mener departementet det er rimelig at en innføring følges av en overgangsordning for skoler som allerede har godkjenning etter loven. For å sikre at regelendringen ikke i seg selv krever egen generalforsamling eller lignende, mener departementet at overgangsperioden bør være ett år.

4.4 Departementets forslag

For å ytterligere synliggjøre at godkjente friskoler ikke kan drive kommersielt, foreslår departementet at det i loven inntas krav om at alle friskoler skal ha en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i sine vedtekter.

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

5.1 Bakgrunnen for forslaget

Friskoleloven fastsetter at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. I «ny friskolelov» ble utbytteforbudet videreført og tydeliggjort, og det ble innført nye krav til innsyn og økt dokumentasjonsplikt. For ytterligere å sikre en hensiktsmessig kontroll og oppfølging av godkjente friskoler foreslås her å innføre en hjemmel til i forskrift å pålegge godkjente friskoler meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse.

5.2 Gjeldende rett

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

5.3 Departementets vurderinger

Ut fra departementets erfaringer forekommer salg, fisjon og fusjon av friskoler forholdsvis sjeldent. Dette må antas å ha sammenheng med at skoler som er godkjent etter friskoleloven er knyttet til organisasjonsnummeret, at det er begrensninger i adgangen til å drive annen virksomhet i samme

rettssubjekt som skolen og at det er en klar avgrensning av hva statlig tilskudd og skolepenger kan brukes til.

Verdioverføring i forbindelse med salg, fisjon og fusjon vil være forbudt etter friskoleloven, men manglende informasjon om slike transaksjoner kan etter departementets vurdering innebære en risiko for at lovbrudd ikke avdekkes. Ved å innføre hjemmel til i forskrift å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fisjon og fusjon vil tilsynsmyndigheten gis mulighet til å avdekke eventuelle verdioverføringer i strid med regelverket. En meldeplikt kan også ha en preventiv effekt ved at den øker terskelen for å forsøke å omgå reglene gjennom salg, fisjon og fusjon.

Departementet viser til at det i praksis kan gå noe tid fra en friskole legges ned og til direktoratet blir orientert. Departementet mener derfor at det bør innføres en meldeplikt ved nedleggelse.

Etter departementets vurdering vil innføring av en meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse i samsvar med høringsforslaget ikke være urimelig byrdefullt for friskolene.

5.4 Departementets forslag

På bakgrunn av ovennevnte foreslås å innføre en forskriftshjemmel til å pålegge friskolene meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse. Forskriftshjemmelen foreslås tatt inn som inn som nytt siste ledd i friskoleloven § 7-2.

6 Innføring av hjemmel til å begrense andelen utenlandske elever ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4

6.1 Bakgrunnen for forslaget

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

Skolene hadde til sammen 1 375 elever per 1. april 2016. Andelen utenlandske elever varierer mye mellom skolene. Departementet kjenner til at enkelte av skolene har en svært høy andel utenlandske elever, særlig gjelder dette bibelskoler. I 2015 var det tre av bibelskolene hvor mer enn 80 prosent av elevene var utenlandske statsborgere.

Kapittel 4-skolene får dekket 75 prosent av de driftsutgiftene som inngår i tilskuddsgrunnlaget gjennom statstilskudd, mens de kan kreve skolepenger med inntil 25 prosent av tilskuddsgrunnlaget. Til sammenligning får godkjente friskoler dekket 85 prosent i statstilskudd. Tilskuddssatsene per elev varierer for de ulike skolene basert på type skole og utdanningstilbud, fra mellom 122 500 kr opp til 336 900 kr per elev (tall fra 2015). I 2015 ble det til sammen utbetalt i overkant av 143 millioner kroner i statstilskudd til kapittel 4-skolene.

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

Kunnskapsministeren varslet i 2015 en gjennomgang av regelverket om utenlandske elever ved kapittel 4-skoler, jf. svar på spørsmål 15:1346 (2014–2015) til skriftlig besvarelse.

6.2 Gjeldende rett

Voksenopplæringsloven

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

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

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

Skolene skal være åpne for alle søkere som oppfyller inntaksreglementets vilkår, jf. voksenopplæringsloven § 19. Det finnes i dag ikke begrensninger i skolenes mulighet til å ta inn utenlandske statsborgere ut over at elevene må ha lovlig opphold i Norge.

Andre lover og regelverk

I friskoleloven § 3-1 femte ledd er det hjemmel for departementet til å gi forskrift om begrensninger for inntak av utenlandske søkere til friskoler. Hjemmelen som ble tatt inn i loven i 2004 er ikke benyttet.

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

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

6.3 Departementets vurderinger

6.3.1 Problemstilling og målsetning

Departementet vil understreke at det er tillatt for utenlandske elever med oppholdstillatelse å gå på kapittel 4-skoler. På samme måte er det tillatt for skolene å ta inn elever som har lovlig opphold i Norge. Spørsmålet departementet har vurdert er om det er i tråd med Stortingets intensjoner med skoleslaget at betydelige offentlig tilskudd går til å finansiere opplæring ved kapittel 4-skoler for elever som i stor grad antas å reise ut av landet etter endt skolegang. Ut fra opplysningene om at skolene har mange utenlandske elever, må departementet legge til grunn at en betydelig andel av statstilskuddet utbetalt til dette skoleslaget totalt i 2015 gikk til finansiering av opplæring for

utenlandske elever. Basert på de tallene departementet har tilgang til kan det anslås at det bare ved bibelskolene dreier seg om lag en tredjedel av tilskuddet, det vil si nær 26 millioner kroner i 2015.

Det finnes hjemler for å begrense andelen utenlandske elever i både friskoleloven og folkehøyskoleloven. I forarbeidene til friskolelovens bestemmelse, jf. Ot.prp. nr. 64 (2003–2004), står det:

«Departementet er kjent med at enkelte skoler tar inn utenlandske elever i et betydelig omfang. Disse elevene utløser statstilskudd. I tillegg vil inntak av en stor andel utenlandske søkere kunne komme i konflikt med lovens formål om foreldre og elevers rett til å velge andre skoler enn de offentlige. Departementet mener på denne bakgrunn at det kan være behov for å sette begrensninger for hvor mange utenlandske elever en skole kan ha.»

For folkehøyskoler er det vedtatt en kvote for utenlandske elever på maksimalt ti prosent av elevmassen. Dette tilsier at det ikke har vært myndighetenes mening at statstilskudd i stor grad skal nyttes til opplæring for utenlandske elever uten fast tilhørighet i Norge. Også relativt nylig har det vært oppmerksomhet om andelen utenlandske elever ved bibelskoler, ref. spørsmål fra Stortinget til Kunnskapsministeren i august 2015 (dokument 15:1346 (2014–2015)) og i september 2016 (dokument 16:1619 (2015–2016)).

I lys av de reglene som finnes for friskoler og folkehøyskoler legger departementet til grunn at myndighetene ønsker at det skal være mulig å kunne begrense andelen utenlandske elever også ved kapittel 4-skoler. Etter departementets syn at det ikke er i tråd med Stortingets intensjon med den statlige finansieringen av kapittel 4-skolene at en betydelig andel av elevene er utenlandske. Samtidig antar departementet at Stortinget ikke ønsker fullstendig å stenge for at utenlandske elever kan være elever ved kapittel 4-skoler.

Departementet har med dette utgangspunkt vurdert hvilke tiltak som kan gi muligheter for å begrense andelen utenlandske elever ved kapittel 4-skoler. Målet for tiltakene som er vurdert er ikke fullt ut å avskjære muligheten for utenlandske elever til å gå i kapittel 4-skoler, men å kunne begrense andelen elever ved skolene. Eventuelle begrensninger må dessuten være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

6.3.2 Aktuelle tiltak

Departementet har vurdert ulike tiltak for å begrense andelen utenlandske elever ved kapittel 4-skolene. Tiltak som er vurdert er blant annet:

- Å endre vilkårene for oppholdstillatelse i Norge slik at studier ved kapittel 4-skoler ikke gir oppholdstillatelse
- Å innføre en regel som begrenser skolenes mulighet til å ta inn utenlandske elever

Oppholdstillatelse på grunnlag av studier ved kapittel 4-skoler

Utenlandske statsborgere kan bare gå på kapittel 4-skoler dersom de har lovlig opphold i Norge. Lovlig opphold kan en person ha av ulike årsaker, for eksempel visum, statsborgerskap i et annet EØS-land eller vedtak om oppholdstillatelse.

Studier ved bibelskoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4 gir rett til opphold i Norge, jf. retningslinjer til utlendingsforskriften § 6-19. Skolegang ved andre kapittel 4-skoler enn bibelskoler gir ikke tilsvarende rett til oppholdstillatelse for studier (studietillatelse).

Et tiltak som kan redusere antall utenlandske elever ved bibelskoler, og dermed kapittel 4-skoler, er å endre reglene om studietillatelse, slik at studier ved bibelskoler ikke lenger gir rett til opphold i Norge. Departementet er kjent med at bibelskolene er blant de kapittel 4-skolene som har den høyeste andelen utenlandske elever, og at disse elevene ofte har studietillatelse som sitt grunnlag for lovlig opphold.

Selv om et slikt tiltak vil likestille bibelskoler med andre kapittel 4-skoler, mener departementet at det ikke er riktig tiltak. Departementet mener det ikke er rimelig eller hensiktsmessig å velge et tiltak som retter seg særlig mot en bestemt type skole eller et bestemt oppholdsgrunnlag. Departementet legger også vekt på at å ta vekk retten til studietillatelse for elever til bibelskoler kan utgjøre et absolutt hinder for gunstige utvekslingsprogrammer ved bibelskoler. Dette er ikke departementets ønske. Hensikten med eventuelle endringer i regelverket er utelukkende å kunne begrense *andelen* utenlandske elever ved kapittel 4-skoler, ikke å utestenge utenlandske elever helt eller gjøre forskjell mellom oppholdsgrunnlag.

Regler om hvor mange utenlandske elever en skole kan ha

Et annet tiltak som kan redusere antall utenlandske elever ved kapittel 4-skoler er å innføre regler om hvor mange elever på hver skole som kan være utenlandske.

Departementet har ovenfor vist til at det i friskoleloven § 3-1 femte ledd finnes hjemmel til å gi forskrift om inntak av utenlandske søkere. Hjemmelen er ikke benyttet. På folkehøyskoleområdet finnes derimot regler i forskrift til folkehøyskoleloven § 7 om at en skole maksimalt kan ha 10 prosent utenlandske elever.

Voksenopplæringsloven kapittel 4 har ingen tilsvarende hjemmel for forskriftsregler om begrensninger av utenlandske elever.

Departementet mener at en slik hjemmel og en tilhørende forskriftsregel vil være et målrettet tiltak for å begrense antall utenlandske elever ved kapittel 4-skolene. Ved å innføre en hjemmel i voksenopplæringsloven kapittel 4 til å gi forskrift om inntak av utenlandske søkere, kan det fastsettes forskriftsregler om maksimal andel utenlandske elever ved skolene. En slik regel vil likestille kapittel 4-skolene og kapittel 4-skoler og folkehøyskoler. Videre vil en maksimal andel elever ikke være et absolutt hinder for at skolene kan ha utenlandske elever.

En begrensning i skolens rett til å ta inn utenlandske elever vil kunne påvirke elevgrunnlaget til kapittel 4-skoler som allerede er godkjent og i drift, se mer om administrative og økonomiske konsekvenser i punkt 11.5. Departementet har i denne forbindelse vurdert om innføringen av en slik regel og begrensning er i strid med forbudet mot å gi regler tilbakevirkende kraft (jf. Grunnloven § 97). Et tak på antall elever vil kunne ramme negativt skoler som har fått godkjenning, og som forut for de nye reglene har investert ut fra en forutsetning om at det ikke gjelder noe slikt tak. Den nye regelen vil dermed gripe inn i eksisterende rettigheter, og vil ha såkalt *uegentlig* tilbakevirkning. Departementet understreker at det ikke i norsk rett gjelder noe forbud mot uegentlig tilbakevirkning. For at en lovendring som bare gir regler om hvordan en etablert rettsposisjon skal utøves for fremtiden, skal være grunnlovsstridig, må inngrepet fremstå som uforholdsmessig inngripende eller tyngende. Departementet kan ikke se at å innføre en begrensning i andelen utenlandske elever innebærer et slikt kvalifisert inngrep i skolens rettsstilling. Etter departementets syn vil dermed regelendringen ikke være i strid med Grunnlovens forbud mot regler med tilbakevirkende kraft.

Departementet tar sikte på å foreslå til forskriftsendring på høring slik at regelen kan fastsettes straks lovhjemmelen eventuelt vedtas av Stortinget. Det vil i høringen av forskriftsregel utredes og tas stilling til hvor høy andel utenlandske elever skolene maksimalt skal kunne ha og hvilke oppholdsgrunnlag som skal telle med i kvoten utenlandske elever. Departementet legger blant annet til grunn at som en konsekvens av Norges EØS-rettslige forpliktelser er det ikke aktuelt å begrense EØS-statsborgeres mulighet til å gå på kapittel 4-skoler. I høringen av forskriftsregelen vil høringsinstansene få anledning til å uttale seg til hvor høy maksimumsgrensen for andel utenlandske elever bør settes og hvilke oppholdsgrunnlag som skal omfattes. Departementet mottar likevel gjerne høringsinstansenes syn på disse spørsmålene allerede i innspillene til denne høringen.

Departementet anser på bakgrunn av dette at en regelendring er det mest målrettede og hensiktsmessige tiltaket for å begrense andelen utenlandske elever ved kapittel 4-skolene. Regelendringen bør bestå i å innføre en hjemmel i voksenopplæringsloven kapittel 4 til å gi forskrift om inntak av utenlandske søkere. Hjemmelen kan benyttes til å gi forskrifter om maksimal andel utenlandske elever ved kapittel 4-skolene.

6.4 Departementets forslag

For å kunne begrense andelen utenlandske elever ved kapittel 4-skoler foreslår departementet at det vedtas en hjemmel for å fastsette regler om dette i forskrift. Forskriftshjemmelen foreslås tatt inn som nytt siste ledd i voksenopplæringsloven § 19.

Departementet tar sikte på å utarbeide og sende på høring forslag til forskriftsregel i tide til at en slik regel kan fastsettes straks lovhjemmelen eventuelt vedtas av Stortinget.

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

7.1 Bakgrunnen for forslaget

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

7.2 Gjeldende rett

Etter voksenopplæringsloven § 17 første ledd har skoler som tidligere var godkjent og i drift etter kapittel 6A i privatskoleloven (nå friskoleloven) rett til statstilskudd og til å drive virksomhet etter kapittel 4 i voksenopplæringsloven.

Departementet kan etter en samlet vurdering godkjenne driftsendringer og nye skoler, jf. § 17 annet ledd.

Skoler som omfattes av voksenopplæringsloven kapittel 4 får dekket 75 prosent av de driftsutgiftene som kommer inn under tilskuddsgrunnlaget ved statstilskudd, jf. lovens § 23 tredje ledd.

7.3 Departementets vurderinger

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

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

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

7.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres en hjemmel til å gi forskrift om fastsettelse av maksimalt elevtall på skoler som er godkjent etter tidligere privatskolelovgivning og som nå er omfattet av reglene i kapittel 4 i voksenopplæringsloven.

8 Andre endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4

8.1 Bakgrunnen for forslagene

Kapittel 4 i voksenopplæringsloven trådte i kraft 1. juli 2010. De skoleslagene som i dag reguleres av dette kapitlet ble tidligere regulert av kapittel 6 A i privatskoleloven. Det er mange likhetstrekk mellom disse skolene og de skolene som i dag reguleres av friskoleloven. Alle skolene – enten de faller inn under voksenopplæringsloven kapittel 4 eller friskoleloven – må godkjennes av departementet før de kan starte opp sin skolevirksomhet. Skoleslagene er i all hovedsak egnet for likeartet regulering.

Det ble iverksatt en del endringer i friskoleloven med virkning fra 1. august 2015. Tilsvarende endringer ble ikke gjort i voksenopplæringsloven kapittel 4. Det har imidlertid vært intensjonen så snart som mulig å oppdatere dette kapitlet tilsvarende.

På denne bakgrunn foreslås her en del endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4 for å få denne loven mest mulig i samsvar med friskoleloven. Det foreslås også en mindre justering i lovens § 2.

8.2 Gjeldende rett

Henvisning til friskoleloven, ikke privatskoleloven

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

Kompetansekrav til undervisningspersonale

Voksenopplæringsloven § 20 gjelder kompetansekrav for undervisningspersonalet.

Bestemmelsen lyder slik:

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

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

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

Om bruken av offentlige tilskudd og skolepenger

Voksenopplæringsloven § 23 gjelder bruken av offentlige tilskudd og skolepenger.

Bestemmelsens to første ledd lyder slik:

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

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

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

Slik bestemmelsen fremstår kan det ikke gis forskrift for å regulere økonomiske disposisjoner omtalt i første ledds bokstav b. Men i praksis er bestemmelsen forstått dithen at dette kan skje til tross for ordlyden.

Krav til virksomhet ved skolen

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

Om tilsyn

Voksenopplæringsloven § 25 første ledd om tilsyn lyder slik:

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

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

Karantenebestemmelse

Det finnes i voksenopplæringsloven ingen karantenebestemmelse for de tilfellene at skolen eller personer knyttet til den har opptrådt på en måte som svekker tilliten til at det kan drives skole.

8.3 Departementets vurderinger

Henvisning til friskoleloven, ikke privatskoleloven

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

Endringene er av ren teknisk karakter og har ingen realitetsbetydning.

Kompetansekrav til undervisningspersonale

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

«Når det gjelder henvisningen til arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven, viser departementet til at en særskilt henvisning i friskoleloven ikke er nødvendig for at skoler godkjent på religiøst grunnlag ved tilsetning kan legge vekt på om søkeren deler det livssynet eller formålet som virksomheten skal fremme, eller hvordan søkeren stiller seg til skolens syn på religiøse spørsmål. Departementet fremholder på dette grunnlag sin vurdering av at arbeidsmiljøloven gir tilstrekkelig hjemmel for å sikre at friskolene kan tilsette personale i samsvar med egenarten og formålet til den enkelte skolen, og at en henvisning i friskoleloven derfor er unødvendig. Departementet bemerker for øvrig at diskrimineringsloven av 3. juni 2005 er opphevet, og erstattet av fire nye diskrimineringslover som trådte i kraft den 1. januar 2014.»

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

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

Om bruken av offentlige tilskudd og skolepenger

Departementet foreslår noen mindre språklige justeringer innledningsvis i § 23, nærmere bestemt i overskriften og i første punktum. Disse har ingen realitetsbetydning, men foreslås for å gjøre bestemmelsen helt liklydende med den tilsvarende bestemmelsen i friskoleloven.

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

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

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

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

En slik tydeliggjøring er like relevant for voksenopplæringsloven. Det foreslås derfor gjort en tilsvarende endring i voksenopplæringsloven § 23 annet ledd ved at «bokstav a» erstattes med «første ledd».

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

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

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

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

En tilsvarende bestemmelse foreslås på denne bakgrunn tatt inn i voksenopplæringsloven for de kapittel 4-skolene som der reguleres. Dette foreslås tatt inn som et nytt tredje ledd i bestemmelsen. Dagens tredje til femte ledd blir fjerde til sjette ledd.

Krav til virksomhet ved skolen

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

Henvisningen til § 3-4 er upresis. Den foreslås derfor endret til § 3-4 om organisering av elevene i klasser eller basisgrupper. I tillegg foreslås tilføyet en henvisning til § 3-4a om tilpasset opplæring og tidlig innsats. Forslagene skyldes at endringer er gjort i friskoleloven som ikke er fulgt opp i voksenopplæringsloven.

Endringene er utelukkende av teknisk karakter.

Om tilsyn

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

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

«Departementet mener det er gode grunner for å innføre hjemmel for innsyn i dokumentasjon hos eier eller andre nærstående som skolen handler med. Selv om skolene, ..., skal tilveiebringe tilstrekkelig dokumentasjon til myndigheten, vil dokumentasjonen fra skolene bare knytte seg til handelen mellom skolen og det nærstående selskapet. Erfaring fra tilsyn viser at slik informasjon ikke alltid er tilstrekkelig for tilsynsmyndighetens mulighet til å etterprøve om skolen har opptrådt i

overensstemmelse med § 6-3. For å finne frem til hva som er markedsmessig pris vil det for eksempel være relevant å se hen til hvilke priser det nærstående selskapet benytter overfor andre kunder. I tillegg vil innsyn i dokumentasjon fra nærstående gjøre det enklere for tilsynsmyndigheten å avdekke dobbeltfakturering og mangelfull levering. Slike forhold kan være en indikasjon på at skolen har betalt over markedsmessig pris, og vil dermed være nyttig informasjon for tilsynsmyndigheten i en helhetlig vurdering.

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

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

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

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

Begrunnelsen fra departementet gjør seg like mye gjeldende for skoler etter voksenopplæringsloven kapittel 4. Departementet vil derfor foreslå at tilsvarende ordlyd tas inn som nytt annet punktum i voksenopplæringsloven § 25 første ledd.

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

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

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

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

Karantenebestemmelse

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

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

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

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

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

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

Det vises særlig til punkt 15.4.2 i nevnte proposisjon.

Synspunktene gjort gjeldende for karantenebestemmelse i friskoleloven må gjelde på samme måte for den tilsvarende bestemmelsen som her foreslås innført i voksenopplæringsloven.

En tilsvarende bestemmelse foreslås inntatt som en ny § 26 A i voksenopplæringsloven.

8.4 Departementets forslag

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

I § 20 om kompetansekrav for undervisningspersonale foreslås tredje ledd fjernet. Endringen er av teknisk art.

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

pådrar seg kostnader som kan innebære at offentlige tilskudd eller skolepengene ikke kommer elevene til gode.

Endringen har ikke realitetsbetydning.

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

I § 24 er det gjort noen mindre justeringer uten realitetsbetydning.

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

9 Innføring av en bestemmelse i folkehøyskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode

9.1 Bakgrunnen for forslaget

Det er i dag godkjent og i drift 78 folkehøyskoler spredt over hele landet. To av skolene, Nordnorsk Pensjonistskole og Norsk senter for seniorutvikling, er godkjent som folkehøyskolelignende tiltak og får tilskudd etter folkehøyskoleloven. Disse to skolene har dispensasjon til kun å tilby kortkurs.

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

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

Folkehøyskolene får tilskudd over kapittel 253 post 70 i statsbudsjettet. I 2016 utgjør statstilskuddet rundt 800 millioner kroner. En elev på årskurs på folkehøyskole betaler i gjennomsnitt 105 000 kroner. Elevbetalingen skal dekke kost og losji, materiell og studieturer.

Folkehøyskoleloven har i dag ingen krav til bruken av statstilskuddet eller elevbetalingen. Heller ikke forskrift til folkehøyskoleloven har slike krav. Det følger imidlertid av punkt 8.2 i retningslinjer for tilskuddsordningen på kapittel 253 post 70 Tilskudd til folkehøyskoler (fastsatt av departementet 3. mars 2000, senest revidert 6. januar 2012), at Utdanningsdirektoratet kan kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd, og tilskuddsmidler brukt i strid med folkehøyskoleloven, forskriften, forutsetningene for godkjenningen eller vilkår i tilskuddsbrevet.

Departementet foreslår at det innføres en bestemmelse i folkehøyskoleloven som fastsetter at alle offentlige tilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode. En slik bestemmelse vil innebære at kravene til bruk av statstilskudd og elevbetaling blir de samme for folkehøyskolene som for skoler

godkjent etter friskoleloven og voksenopplæringsloven kapittel 4, jf. friskoleloven § 6-3 og voksenopplæringsloven § 23. Den foreslåtte bestemmelsen vil etter departementets oppfatning ha en preventiv effekt, og sikre en bedre kontroll med bruken av statstilskudd og elevbetaling.

9.2 Gjeldende rett

Folkehøyskoleloven med forskrift har i dag ingen bestemmelser som regulerer bruken av statstilskuddet og elevbetalingen.

9.3 Departementets vurderinger

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

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

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

Den foreslåtte bestemmelsen vil etter departementets vurdering ha en preventiv effekt, og sikre en bedre kontroll med bruken av statstilskudd og elevbetaling i folkehøyskolene. I tillegg vil den foreslåtte bestemmelsen bidra til rettslikhet mellom mellom ulike typer skoler som i hovedsak er finansiert med offentlige tilskudd, jf. blant annet tilsvarende bestemmelser i friskoleloven § 6-3 og voksenopplæringsloven § 23.

9.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at det innføres en bestemmelse i folkehøyskoleloven som fastsetter at alle offentlige tilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode.

10 Reaksjonsformer ved brudd på folkehøyskoleloven mv.

10.1 Bakgrunnen for forslaget

Hjemlene for reaksjoner ved brudd på regelverket for folkehøyskolene fremgår dels av loven og dels av forskriftene. Dette bidrar til at hjemmelsgrunnlaget kan fremstå som uoversiktlig og vanskelig

tilgjengelig. Departementet foreslår å klargjøre hjemmelsgrunnlaget ved å samle hjemlene for hvilke reaksjoner som kan benyttes ved brudd på folkehøyskoleloven, forskrifter gitt med hjemmel i loven eller forutsetningene for godkjenningen i én bestemmelse i loven. Herunder foreslår departementet å innføre hjemmel til å gi pålegg om retting.

10.2 Gjeldende rett

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

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

10.3 Departementets vurderinger

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

Departementet vil fremheve at valg av reaksjoner ved avdekking av brudd på regelverket må stå i forhold til bruddets alvorlighet. I denne sammenheng pekes det på at ikke alle regelbrudd tilsier bruk av reaksjoner som tilbakeholdelse, stansing eller tilbakebetaling av tilskudd eller tilbakekreving av urettmessig utbetalt tilskudd. Departementet mener at en mer hensiktsmessig og mindre inngripende reaksjon i slike tilfeller vil være å gi pålegg om at folkehøyskolen skal rette det aktuelle forholdet innen en gitt frist. Pålegg om retting vil være et enkeltvedtak som innebærer at skolen pålegges å bringe forhold i overensstemmelse med lov eller forskrift. På denne bakgrunn foreslår departementet at det i en ny bestemmelse om reaksjonsbruk inntas en hjemmel til å gi pålegg om retting.

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

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

10.4 Departementets forslag

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

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Dekning av utgifter til spesialundervisning i friskoler

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

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

11.2 Innføring av hjemmel for tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes plikter etter friskoleloven

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

11.3 Lovfesting av krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i friskolenes vedtekter

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

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

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

11.5 Innføring av hjemmel til å begrense andelen utenlandske elever ved skoler godkjent etter voksenopplæringsloven kapittel 4

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

Innføringen av en begrensning av antall utenlandske elever vil i ulik grad ramme kapittel 4-skolenes elevgrunnlag. Konsekvensene for den enkelte skole vil for det første avhenge av hvordan forskriftsregelen utformes med tanke på hvor stor andel som tillates og hvilket oppholdsgrunnlag den gjelder for. For det andre vil det avhenge av hvor stor andel utenlandske elever skolen er vant med å ha. Tall fra 2015 viser at de fleste skolene har beskjedent innslag av utenlandske elever. Noen skoler har imidlertid høye andeler utenlandske elever. Fire av tjue bibelskoler hadde i 2015 mer enn 70 prosent utenlandske elever. Ved de fleste bibelskolene var imidlertid mindre enn tjue prosent av elevene utenlandske statsborgere.

For søkere til kapittel 4-skoler vil konsekvensen av en begrensning i andel utenlandske elever avhenge av søkerens statsborgerskap og av forskriftsregelens utforming. Norske statsborgere vil kunne ha lettere for å få plass ved skolen ettersom andelen plasser tilgjengelig for utenlandske søkere blir begrenset. Muligheten for inntak for utenlandske søkere vil avhenge av hvor stor andel utenlandske elever som tillates og hvilket oppholdsgrunnlag som omfattes av kvoteregelen. Departementet antar at ved enkelte skoler vil mange utenlandske søkere få avslag på sin søknad om skoleplass.

For statsadministrasjonen vil å innføre en begrensning i andel utenlandske elever ha betydning både i forbindelse med tilskuddsforvaltning og tilsyn med skolene. Utdanningsdirektoratet, som er både tilskuddsforvalter og tilsynsorgan for kapittel 4-skoler, må sørge for at det ikke utbetales tilskudd for flere utenlandske elever enn det skolene har lov til etter regelen. Med de systemer som allerede finnes på plass hos Utdanningsdirektoratet for tilskuddsforvaltning og tilsyn, antar departementet at oppgaven kan løses innenfor eksisterende budsjetter.

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

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

11.7 Andre endringer i voksenopplæringsloven kapittel 4

Forslagene vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

11.8 Innføring av en bestemmelse i folkehøyskoleloven om at alle offentlige tilskudd og elevbetaling skal komme elevene til gode

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

11.9 Reaksjonsformer ved brudd på folkehøyskoleloven mv.

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

12 Merknader til de enkelte paragrafer i lovforslaget

12.1 Merknader til bestemmelser i friskoleloven

Til § 2-2 nytt fjerde ledd

Første punktum er i tråd med gjeldende rett og praksis. Annet punktum er nytt og fastslår at en skoles vedtekter skal ha en ikke-kommersiell formålsbestemmelse. Det er ikke tilstrekkelig at vedtektene viser til at skoledriften skal være i tråd med friskoleloven. Skolen kan ha flere formålsbestemmelser i sine vedtekter.

Til § 3-6 annet ledd

Nytt annet punktum innebærer et krav om at hjemkommunen eller hjemfylket skal likebehandle frittstående skoler og offentlige skoler ved tildeling av midler til spesialundervisning. Kommunen eller fylket velger selv hvilke systemer og kriterier for tildeling som er hensiktsmessige så lenge kravet om likebehandling oppfylles.

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

Til § 7-2 nytt fjerde ledd:

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

Til § 7-2 nytt femte ledd:

Nytt femte ledd gir hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller pliktene de er pålagt i eller i medhold av §§ 3-3, 3-5, 3-6, 3-7, 3-8 og 3-10. De fleste av disse reglene er parallelle med regler i opplæringsloven og gjelder saker det kommunen og fylkeskommunen har beholdt ansvaret overfor elevene i friskoler. Departementet legger til grunn at fylkesmannen kan føre tilsyn med kommunene og fylkeskommunenes etterlevelse av reglene med hjemmel i opplæringsloven § 14-1. Innføringen av en egen tilsynshjemmel i friskolen er en tydeliggjøring av gjeldende rett. Hjemmelen til å føre tilsyn med kommuners og fylkeskommuners plikt til å dekke friskolenes utgifter til spesialundervisning, jf. friskoleloven § 3-6 andre ledd, er ny. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 2.3.2.

Til § 8-1 nytt fjerde ledd

Skolens vedtekter godkjennes ved søknad etter lovens § 2-1. Skoler som allerede er godkjent etter § 2-1 må oppfylle kravet om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i vedtektene innen 1. august 2018.

12.2 Merknader til bestemmelser i voksenopplæringsloven

Til §§ 2, 17 og 24:

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

Til § 17 første ledd:

Forslaget gir departementet hjemmel til å gi forskrift om fastsettelse av maksimalt elevtall per linje/tilbud på skoler som er godkjent etter tidligere privatskolelovgivning og som nå har hjemmelsgrunnlaget sitt i kapittel 4 i voksenopplæringsloven.

Til § 19 fjerde ledd

Fjerde ledd gir hjemmel for å fastsette i forskrift begrensninger i skolenes adgang til å ta inn utenlandske elever. I forskrift kan det fastsettes regler om maksimal andel utenlandske elever ved skolene. Begrensningen må være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

Til § 20 tredje ledd

Henvisningen til bestemmelser i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsloven tas ut. Endringen er uten realitetsbetydning.

Til § 23 annet ledd

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

Til § 23 tredje ledd

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

Til § 24

Det er her gjort noen mindre språklige justeringer for å bringe loven a jour med endringer i friskoleloven. Ingen av disse har realitetsbetydning.

Til § 25

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

Til ny § 26 A

Den gjelder innføring av en karanteneordning. Ordningen innebærer at selskaper og personer kan settes i karantene fordi de har misbrukt den tilliten som er nødvendig for å drive skole. Bestemmelsen er ny. Den tilsvarer karantenebestemmelsen som ble innført i friskoleloven fra 1. august 2015.

12.3 Merknader til bestemmelser i folkehøyskoleloven

Til § 3 i folkehøyskoleloven:

Første ledd fastsetter at dersom det blir oppdaget forhold i strid folkehøyskoleloven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med forutsetningene for godkjenningen, kan departementet gi pålegg om å rette på forholdene. Pålegg om retting vil være et enkeltvedtak som innebærer at skolen pålegges å bringe forhold i overensstemmelse med lov eller forskrift. Annet ledd første punktum fastsetter at departementet kan holde tilbake tilskuddet eller trekke tilbake godkjenningen dersom vilkårene i loven, vilkår i forskrifter gitt med hjemmel i loven eller forutsetningene for godkjenningen ikke blir oppfylt. Annet ledd annet punktum fastsetter at departementet kan kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd, og tilskuddsmidler som er brukt i strid med loven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med forutsetningene for godkjenningen.

Til ny § 4 a i folkehøyskoleloven:

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

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

13 Lovforslag

13.1 Endringer i friskoleloven

Friskoleloven § 2-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

Skolen skal ha vedtekter som er fastsette i samsvar med gjeldande reglar og som samstundes er i tråd med friskolelova. Vedtektene skal angje at formålet er å drive ikkje-kommersiell skole.

Friskoleloven § 3-6 annet ledd skal lyde:

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

Friskoleloven § 7-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse av friskolar.

Friskoleloven § 7-2 nytt femte ledd skal lyde:

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

Friskoleloven § 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 frå 1. august 2018.

13.2 Endringer i voksenopplæringsloven

Voksenopplæringsloven § 2 annet ledd skal lyde:

Loven gjelder videre vilkår for statstilskudd for skoler som 30. juni 2010 er godkjent og i drift etter kapittel 6A i lov 4. juli 2003 nr. 84 om *frittstående skolar (friskolelova)*, jf. kapittel 4 i loven, og skoler som blir godkjent etter § 17 annet ledd i denne loven.

Voksenopplæringsloven § 17 første ledd skal lyde:

Skoler som 30. juni 2010 er godkjent og i drift etter kapittel 6A i lov 4. juli 2003 nr. 84 om *frittstående skolar (friskolelova)*, har rett til statstilskudd og til å drive virksomhet etter dette kapitlet. *Departementet kan gi forskrift om fastsettelse av maksimalt elevtall per linje/tilbud på disse skolene.*

Voksenopplæringsloven § 19 nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om inntak av utenlandske søkere.

Voksenopplæringsloven § 20 skal lyde:

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

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

Voksenopplæringsloven § 23 annet 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 første ledd er oppfylt og skolenes plikt til å godtgjøre at innkjøp og leie er gjort på grunnlag av vilkår i markedet.*

Voksenopplæringsloven § 24 skal lyde:

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

-
- osv.

Voksenopplæringsloven § 25 første ledd skal lyde:

Departementet fører tilsyn med skoler som driver sin virksomhet etter dette kapitlet og skal i den sammenheng ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon. *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 § 26A *Karantene* i voksenopplæringsloven skal lyde:

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 forutsetningene for godkjenningen, og bruddene klart svekker tilliten til at skolen eller den ansvarlige personen er egnet til å drive skole i samsvar med regelverket, kan departementet pålegge karantene rettet mot skolen eller personen.

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

At en skole er pålagt karantene innebærer at den juridiske enheten som skolen er registrert som, ikke kan søke ny godkjenning eller driftsendringer i karanteneperioden. Personer som er pålagt karantene, kan i karanteneperioden ikke tiltre sentrale stillinger ved godkjente skoler eller skoler som søker godkjenning.

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

13.3 Endringer i folkehøyskoleloven

§ 3 *Mulige reaksjonsformer* i folkehøyskoleloven skal lyde:

Dersom det blir oppdaget forhold i strid med denne loven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med forutsetningene for godkjenningen, 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 forutsetningene for godkjenningen ikke blir oppfylt. Departementet kan også kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd, og tilskuddsmidler som er brukt i strid med denne loven, i strid med forskrifter gitt med hjemmel i loven eller i strid med forutsetningene for godkjenningen.

Ny § 4 a i folkehøyskoleloven skal lyde:

Alle offentlige tilskudd og elevbetaling 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 eiendeler fra elevene ikke kommer elevene til gode.