



Høring på NOU 2024: 17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester

Norske Fag- og Friskolers Landsforbund (NFFL) representerer frittstående skoler godkjent under privatskoleloven og fagskoleloven. NFFL ønsker med dette høringssvaret å komme med innspill til utredningen om kommersielle og ideelle aktørers rolle innen statsfinansiert skoledrift.

Oppsummert mener NFFL at utvalget presenterer noen relativt omfattende forslag for skolesektoren samtidig som det er viet lite plass for å drøfte disse. I sum mener vi at analysene derfor blir mangelfulle. NFFL mener også at utvalget i sine analyser undervurderer samfunnsbidraget fra private skoler. NFFL støtter forslag til tiltak for å sikre en mer tillitsbasert og forutsigbar styring av skolesektoren. De senere årene har det vært store svingninger i betingelsene for driften av skolene og dette er en krevende situasjon for skolene. En juridisk definisjon av ideelle skoleaktører og et register kan være tiltak som bidrar til en mer tillitsbasert styring av sektoren og mer forutsigbare betingelser for skolene som mottar statstilskudd. NFFL støtter dette forslaget. Dette forutsetter imidlertid en hensiktsmessig utforming av en juridisk definisjon og register.

Innledning - Behovet for en mer nyansert debatt

Det finnes i dag ikke en juridisk definisjon av skoledrift på ideelt grunnlag, men skoler som er godkjent under privatskoleloven og som mottar statstilskudd har et forbud mot å ta utbytte og er i dag strengt regulert for å sikre at det ikke drives statsfinansiert skole på et kommersielt grunnlag. NFFL opplever imidlertid ofte at debatten omkring private skoler ofte blir unyansert og at skille mellom offentlig og privat blandes sammen med et skille mellom offentlig og kommersiell.

Rapporten omtaler utbytteforbundet i privatskoleloven. Som beskrevet på s.179 er det dessverre eksempler på at enkelte skoler har forsøkt å omgå dette forbudet på ulike måter og derfor har blitt pålagt å betale tilbake statstilskudd. Dette har også ført til en svekket tillit til private skoler som mottar statstilskudd og i tillegg har mange fått et feilaktig inntrykk av at det er mulig å ta ut utbytte fra statsfinansiert skoledrift. NFFL vil understreke at eksemplene på ulovlig utbytte som er beskrevet i rapporten, ikke gjenspeiler virkeligheten for det store flertallet av skoler under privatskoleloven og at rapporten i liten grad løfter fram dette.

Avsnitt 9.4.4 *Eksempler på utfasing eller strengere regulering* omtaler innstramminger i privatskoleloven i senere tid. Her står det også at disse innstrammingerne er begrunnet med et ønske om å hindre kommersialisering av skolesektoren. Når dette er begrunnelsen, mener NFFL at det understreker behovet for en mer nyansert debatt omkring skole. Skoledrift på et ideelt

grunnlag, utgjør ikke en kommersialisering av skolesektoren. NFFL mener det er et behov for en mer nyansert og langsiktig skolepolitikk hvor det ikke kan trekkes i tvil hvem som er ideelle og kommersielle aktører. NFFL ser en tydeligere definering av ideell virksomhet som et mulig virkemiddel for å sikre dette.

NFFL har tidligere sendt hørings svar på utvalgets delrapport som tok for seg en juridisk avgrensning av ideell virksomhet. Vi mener det er positivt med et tydeligere skille mellom ideelle og kommersielle aktører og at en juridisk avgrensning og et register kan være gode virkemiddel for dette. Vi går ikke nærmere inn på detaljene i den juridiske definisjonen i dette høringsinnspillet, men viser til vårt tidligere høringsinnspill til delrapport 1 hvor vi også argumenterte for hvorfor vi mener skoler som driver på et ikke-kommersielt grunnlag må sikres som en verdifull del av et mangfoldig skoletilbud.

NFFL mener at de ideelle skolene representerer et mangfold som ikke vil kunne ivaretas med kun offentlig eller kommersiell skoledrift og at dette mangfoldet må være tilgjengelig for alle ved at barrierer for å velge et alternativ, reduseres.

Utvalgets kategorisering av dagens skoler som ideelle eller kommersielle

I rapporten presenteres statistikk for ideelle og kommersielle skoler og utvalget kategoriserer eksisterende skoler ut fra sitt eget forslag til juridisk definisjon av ideell virksomhet. Til tross for utbytteforbud, har noen skoler under privatskoleloven i dag det som utvalget definerer som en kommersiell eierstruktur. Mange av skolene har dette fordi de av ulike grunner har vært formålstjenlig og allikevel har skolene hatt en skoledrift på et ikke-kommersielt grunnlag (som også er det eneste som privatskoleloven åpner for). At utvalget kun sorterer skolene etter dagens eierform og ikke omtaler dette mer inngående, er problematisk. NFFL mener det blir uriktig å sortere skolene under privatskoleloven som kommersielle og ideelle før en eventuell juridisk definisjon blir ferdigstilt og vedtatt. Dette fører til at skoler som driver på et ideelt grunnlag i dag, omtales som kommersielle kun på bakgrunn av dagens eierform. Når en juridisk definisjon kommer på plass vil skoler som drives på et ideelt grunnlag kunne tilpasse seg eventuelle nye krav til organisasjonsform og på denne måten fortsette den ideelle driften. Wang er i sluttrapporten spesifikt omtalt som en kommersiell aktør. Wang Toppidrett Oslo er medlem i NFFL og vi mener det er uriktig å klassifisere skolen som kommersiell kun på bakgrunn av dagens eierstruktur. Wang drives i dag på et ikke-kommersielt grunnlag i tråd med privatskoleloven og har heller ikke blitt tatt for noen brudd på privatskolelovens forbud mot å ta ut utbytte ved skoledriften.

Analyse og sammenlikning av offentlig, ideell og kommersiell

Rapporten presenterer en sammenlikning av offentlige og private skoler med referanse til både Norge og andre land. Her er det mange faktorer som spiller inn og utvalget peker på at det mangler kunnskap på en del områder. Gjentatte ganger i rapporten kommer det fram av det er mangelfull statistikk og forskning på skolesektoren og at det også mangler statistikk som skiller mellom kommersielle og ideelle aktører. Dette understreker behovet for mer kunnskap på dette feltet og mer inngående analyse av årsakssammenhenger. NFFL mener at det i rapporten trekkes noen konklusjoner som det ikke er godt grunnlag for i sammenlikningen av offentlig, ideell og kommersiell skoledrift.

Ifølge rapporten er det en sterk konsensus om at innslag av private skoler øker segregeringen og at det i hovedsak vil være en større andel av barn av foreldre med høy utdanning og høy inntekt, som velger et alternativ til det offentlige. Slik dette omtales i rapporten, er det innslaget av private skoler som skaper segregeringen. NFFL mener det er behov for en mer nyansert analyse av dette. I hvilken grad bidrar økonomiske barrierer til denne segregeringen? Selv om skoler under privatskoleloven er statsfinansiert, er de ikke fullfinansiert og de fleste skoler må ta skolepenger. Dette utgjør en sum som vil være en barriere for mange barnefamilier. Hvis statsfinansierte private skoler ikke krevde egenbetaling, ville disse tilbudene være likt tilgjengelig for alle uavhengig av foreldrenes økonomi. At private skoler må ta skolepenger bidrar til segregering. I rapporten pekes det på at økende økonomiske forskjeller mellom elever i private og offentlige videregående skoler i stor grad skyldes at flere fra familier med høy inntekt søker seg til en toppidrettsskole. I dag er det veldig kostbart å satse på toppidrett og det er ikke vanskelig å se for seg at dette gjør det krevende for mange å velge dette alternativet. Er det denne økonomiske barrieren eller toppidrettsskolene som bidrar til den omtalte økende segregeringen? Alle disse faktorene må analyseres hvis en skal drøfte sammenhengen mellom private skoler og segregering.

En annen faktor som kan være en barriere for å velge et alternativ til offentlig skole, er informasjon og kunnskap. I rapporten kommer det fram at andelen barn av foreldre med høy utdanning, er høyere i private skoler. Det er trolig at foreldre med høy utdanning også har mer informasjon om valgmulighetene og alternativene. I hvilken grad bidrar tilgang til informasjon og kunnskap til segregeringen? Dette er en barriere som kunne reduseres ved bedre informasjonsarbeid. Det pekes også på at innvandrerfamilier er dårligere representert i de private skolene. Dette kan også henge sammen med både økonomi og informasjon, men dette går ikke rapporten inn på. Alle disse faktorene burde analyseres bedre før en trekker konklusjonen om at private skoler fører til segregering i skolesektoren. Det finnes også eksempler på at dagens regelverk for private skoler i seg selv kan bidra til segregeringen. Som et eksempel får videregående skoler tilskudd basert på to elevtelling i året (1. oktober og 1. april) og dette straffer skoler som tar opp mer ressurskrevende elever. Mange skoler legger ned store ressurser i å få disse elevene til å fullføre samtidig som det er en stor risiko for at de faller fra og at skolen dermed mister statstilskuddet for hele siste semester ved elevtelling 1.april. Dette er en del av dagens regelverk som kan føre til økt segregering direkte ved at private skoler tar en stor risiko ved å ta opp elever som kan vurderes til å ha stor sannsynlighet til å falle fra underveis i skoleåret. Det er en stor svakhet ved rapporten at utvalget ikke drøfter årsakene til segregering mer inngående.

Når segregering diskuteres, mener NFFL at en også må vurdere dette på lengre sikt. Skolegang er nøkkelen for ikke å falle utenfor samfunnet. Slikt utenforskap er svært negativt for både enkeltmennesker og for samfunnet som helhet. Når utenforskap diskuteres politisk, blir fokuset fort på mennesker som kanskje har spesielle behov og utfordringer eller de som allerede står utenfor samfunnet og trenger hjelp til å komme tilbake som aktive deltagere i samfunnet. Dette er viktig, men å falle utenfor har mange ulike årsaker, og utenforskap kan ofte være skapt av samfunnet selv. Et ensidig samfunn og en ensidig skole, reduserer rommet for annerledeshet og skaper utenforskap fordi mennesker er ulike og sammensatt. At vi er ulike, er en verdi og styrke. Mangfoldet i samfunnet er også stadig økende. Et mangfoldig skoletilbud vil fjerne ulike mennesker, ulike fag og ulike tilnærminger. NFFL mener de ideelle skolene bidrar til dette. Dette gjør at flere mennesker kan utvikle sitt potensiale og bli aktive deltagere i samfunnet og ha med seg et større mangfold inn i samfunns- og arbeidsliv. Disse perspektivene velger utvalget å skrive lite om og det mener NFFL er en stor svakhet ved rapporten.

Null-alternativ og referansemodeller

Utvalget beskriver et null-alternativ som i stor grad er en videreføring av dagens politikk og deretter tre ulike scenario for strengere regulering av kommersielle skoleaktører. NFFL mener det er en svakhet at scenarioene beskriver relativt store endringer samtidig som det er satt av lite plass til å drøfte og analysere disse scenarioene.

Null-alternativ presenteres først. Utvalget hevder at vi med dette alternative kan få noen flere private skoler kombinert med et redusert elevgrunnlag. Siden private skoler i snitt er mindre og derfor regnes som dyrere i drift, vil dette ifølge utvalget gi en mindre effektiv skolestruktur. NFFL vil hevde at det her må presiseres med hva man mener med effektiv skolestruktur. Et mangfold i skoletilbud vil i noen sammenhenger stå i motsetning til kortsiktig kostnadseffektivitet. Et mindre skolemiljø, kan være avgjørende for mange elever og kan bidra til at flere kan få mulighet til å ta del i samfunnet.

I nullalternativet, er det påfallende at utvalget unnlater å beskrive den pågående utviklingen hvor mange offentlige skoler legges ned og hvor folkelig motstand mot dette fører til opprettelse av flere privatskoler. Utvalget hevder imidlertid at det er risiko for økt segregering ved at det kan komme til å opprettes noen flere privatskoler under et null-alternativ. NFFL vil vise til tidligere drøfting omkring segregering og hvilke faktorer som bidrar til dette. I utvalgets rapport, er konklusjonen at flere private skoler vil gi økt segregering. Dette mener NFFL blir en for enkel konklusjon.

Referansemodell 1: Offentlig egenregi

Denne referansemodellen går ut på at alle private skoler mister statlig finansiering og at det offentlige skal ta over for skolene som i dag er godkjent under privatskoleloven. Dette anser NFFL som et lite realistisk scenario og utvalget nevner også i rapporten at dette kan stride mot Norges folkerettslige forpliktelser.

Utvalget beskriver at det offentlige tilbudet må bli mer fleksibelt for å kunne romme det mangfoldet som private skoler utgjør i dag. NFFL regner det som urealistisk at offentlig skole skal kunne romme samme mangfoldet som vi i dag finner blant private skoler som drives på et ikke-kommersielt grunnlag. Om man skulle forsøke dette, ville det innebære en stor økning i ressursbruken for å sikre valgmuligheter i blant annet ulike tilnærminger, skolestørrelser og opprettholdelse av små fag som nettopp er kuttet i det offentlige på grunn av kostnaden. Utvalget beskriver også at dette scenarioet vil være kostnadsbesparende ved økt mulighet for effektivisering av skolestrukturen. At det skal være kostnadsbesparende, underbygger at det vil være lite rom for å utvikle mangfoldet som de private ideelle skolene står for i dag. Utvalget gir en kort beskrivelse av hva samfunnet taper ved at de private skolene forsvinner, men NFFL mener utvalget undervurderer hvilket tap dette ville være for både for samfunnet som helhet og for enkeltmennesker.

En av de gevinstene utvalget peker på, er reduksjon i segregering. Som tidligere nevnt, mener NFFL at analysen omkring segregering er for enkel. For dette scenarioet legges det opp til at private skoler ikke skal kunne motta statsstøtte, men at private skoler skal kunne eksistere uten økonomisk støtte fra staten. Da vil valgmulighetene være forbeholdt de med større økonomiske ressurser. Dette kan utvilsomt føre til segregering. Mangfoldet vil uansett tape. Mangfoldet som de ideelle aktørene representerer i dag, springer blant annet ut av at de har andre formål enn

inntjening og overskudd. Mange av dagens ideelle skoler ville ikke ha grunnlag for drift hvis de ikke mottok statsstøtte. Hvis de ideelle svekkes, vil også mangfoldet svekkes og valgalternativene som finnes vil være forbeholdt de med god økonomi.

Referansemodell 2: Offentlige og ideelle

Dette scenarioet legger opp til at kun aktører registrert i et register over ideelle velferdsleverandører, kan motta statsfinansiering. Utvalget viser til Danmark som har en lignende løsning. NFFL mener dette scenarioet har flere positive sider og muligheter. Utvalget vier bare noen få sider til gjennomgangen av dette alternativet og NFFL mener dette gir en veldig begrenset utredning av alternativet.

Som utvalget også beskriver, vil også NFFL anta at de fleste skoler som er godkjent under privatskoleloven vil ha kort vei til å kunne godkjennes som ideelle aktører hvis det kommer på plass en juridisk definisjon for dette og et register for ideelle aktører. Ut over dette vil antagelig også de fleste kunne gjøre endringer i eierstruktur for å få en godkjenning som ideell aktør og fortsette dagens skoledrift som allerede er på et ikke-kommersielt grunnlag.

NFFL ser mange fordeler med en løsning hvor det kommer strengere krav til hvilke aktører som kan defineres som ideelle. Aktører under privatskoleloven skal etter lovverket være ikke-kommersielle aktører og vil ha lite utfordring med å tilpasse seg en form for strengere juridisk definisjon. En juridisk definisjon må imidlertid være hensiktsmessig og dette har vi kommentert nærmere i høringsinnspillet på delrapport 1. NFFL ser en strengere definisjon og registrering av ideelle aktører som et positivt tiltak for skolene og mener at det kan sikre tillit til at statsfinansierte skoler ikke tar ut ulovlig utbytte. Som utvalget også beskriver i korthet, vil dette kunne gi rom for en mer tillitsbasert styring som reduserer kostnadene for både skolene og det offentlige. I tillegg vil det kunne gi mer forutsigbare betingelser. Utvalget nevner noen muligheter for endringer i finansieringssystemet slik at finansieringen ikke trenger å være kun knyttet til det faktiske elevtallet og at dette vil fremme forutsigbarhet og redusere insentiver til ikke å ta opp ressurskrevende elever. Utvalget peker også på muligheten for å fjerne egenbetaling og på den måten redusere barrierene for å søke seg til en privat skole drevet på ideelt grunnlag. Dette ser NFFL som positive forslag siden dette vil gjøre alternativene tilgjengelig for flere og direkte bidra til å redusere segregering.

Utvalget mener at utbytteforbundet i dagens lovverk, er vanskelig å kontrollere fullstendig og at det i praksis er krevende å kontrollere og hindre alle former for utbytte til eiere som ikke er ideelle aktører. Utvalget mener at et krav om at aktører er organisert som ideell virksomhet gir det offentlig en enkel måte å ha kontroll med at det ikke tas utbytte. NFFL har kommentert detaljene i utvalgets forslag til juridisk definisjon i eget høringssvar. Utvalget har med utgangspunkt i dette satt opp et scenario hvor det kun er ideelle aktører som skal motta statsfinansiering. NFFL ser dette som et positivt forslag, men mener at det er behov for å utrede dette mer i detalj og at formålet må være å gi grunnlag for en mer tillitsbasert og forutsigbar styring av sektoren. NFFLs medlemsskoler har opplevd at det har vært lite forutsigbarhet og store svingninger i styringen av de private skolene over mange år og dette er en krevende situasjon for skolene.

Scenario 3: Offentlige, ideelle og kommersielle

Denne modellen legger opp til en strengere regulering av skoler, men at det ikke stilles krav om å være en ideell aktør for å motta statstilskudd. Utvalget peker på noen forslag til strengere regulering som kan gi økt kontroll med muligheten for å ta ut utbytte fra statsfinansiert skoledrift. Det kan blant annet være aktuelt å stille krav om åpenhet omkring alle økonomiske forhold mellom skole og skoleeier. Utvalget peker på flere innstramminger som vil gjøre skoledrift mindre attraktivt for kommersielt motiverte aktører.

Igjen mener NFFL det er satt av for lite plass til at det kan gjøres en utfyllende analyse av dette alternativet, men NFFL mener det er positivt å se på forslag til reguleringer som hindrer alle muligheter for å ta utbytte for å sikre tillit til sektoren og slik at skoler under privatskoleloven ikke oppfattes eller behandles som en kommersiell del av dagens skoletilbud. NFFL antar at dette også kan bidra til mer forutsigbare betingelser for skolene, men vil allikevel se alternativet med en juridisk definisjon og registrering som en bedre mulighet til å sikre dette.

For denne modellen, foreslår også utvalget at det samles inn bedre statistikk som skiller på ulike aktører innenfor skole. NFFL ser det som et generelt behov å få bedre statistikk og forskning på skole i Norge og at dette ville være en fordel uavhengig av de ulike scenarioene.