

## Motion till riksdagen 2005/06:Ub532

av **Inger Davidson m.fl. (kd)**

# Fristående skolor

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att fristående skolor är en viktig del i svenskt skolväsende.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om långsiktighet och goda planeringsförutsättningar för de fristående skolorna.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om Skolverkets rutiner i tillståndsprocessen.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att minska kommunernas inflytande över tillståndsgivningen.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om möjligheten till dispens från kravet på ett elevantal om minst 20 elever för att få tillstånd att driva fristående skola.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett nytt ersättningsystem.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att fristående skolor skall ha rätt att få bidragen prövade i allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om likvärdig tillsyn oavsett huvudman.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att fristående skolor skall ha rätt men inte skyldighet att delta i kommunernas utvärderingar av skolväsendet.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om fristående skolors ansvar att anställa behöriga lärare.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att skolor med konfessionell inriktning skall ha rätt att ha konfessionella inslag i undervisningen.
12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att elever som har rätt till skolskjuts till en kommunal skola skall få använda den resursen för att ta sig till en fristående skola.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om fristående gymnasiers rätt att starta individuella program.

Fel! Okänt namn på

14. Riksdagen tillkännager för regeringen sin mening vad i motionen anförts om fristående skolors rätt att bedriva vuxenutbildning.

## 2 Inledning

Fristående skolor är en självklar och viktig del av det svenska skolväsendet. De bidrar till att skapa en mångfald som ökar möjligheten för varje elev att hitta en skola som passar just honom/henne. Rätten att välja skola är en demokratisk självklarhet i ett pluralistiskt samhälle. De fristående skolorna medverkar ofta till att stärka den pedagogiska förnyelsen och utvecklingen inom svenskt skolväsende.

Kristdemokraterna vill skapa en sammanhållen skola där villkoren för de kommunala och fristående skolorna är likvärdiga och där alla barn och föräldrar har samma möjlighet att välja mellan olika skolformer. Innan den borgerliga regeringen i början av 1990-talet genomförde friskolereformen var det bara barn till välbeställda som hade frihet att välja skola. Idag är det en möjlighet som är lika för alla. Socialdemokraterna försöker med jämna mellanrum beskära friheten för de fristående skolorna genom att öka kraven och ställa nya villkor på verksamheten. Vi vill istället uppmuntra barn och föräldrar att göra ett aktivt val av skola och inte begränsa den möjligheten genom hårdare reglering av de fristående skolornas utvecklingsmöjligheter. De fristående skolorna är inte ett hot mot de kommunala skolorna utan en möjlighet för svenskt skolväsende.

## 3 Fakta om fristående skolor

Idag går ungefär 65 000 elever i en fristående grundskola, vilket kan jämföras med cirka 10 000 för tio år sedan. Antalet motsvarar ungefär 6 procent av det totala antalet elever i grundskolan. Trots den enorma ökningen är det alltså procentuellt sett fortfarande förhållandevis få som går i en fristående skola. På gymnasiet är andelen något högre, där går drygt 10 procent i en fristående skola.

Situationen ser mycket olika ut över landet. I drygt 100 kommuner finns ingen fristående skola alls medan en tredjedel av alla fristående skolor ligger i Stockholmsområdet.

Närmare hälften av de fristående skolorna har en allmän profil, 30 procent har en speciell pedagogisk inriktning och 10 procent har en konfessionell inriktning. De övriga 10 procenten har i de flesta fall särskild ämnes- eller språkprofil.

### 3.1 Fristående och kommunala skolor

De fristående skolorna får i debatten ofta klä skott för bristerna i den kommunala skolan. Kritiken handlar om att resurser tas från de kommunala skolorna för att gå till de fristående och att segregationen ökar när de ”bästa” eleverna väljer den fristående skolan. Genom åren har det kommit ett antal rapporter och studier som på olika sätt undersökt effekterna av friskolereformen och vilka konsekvenser de fristående skolorna fått för kommunerna. I de flesta studier konstateras att det inte finns några bevis för att införandet av fristående skolor skulle ha haft någon negativ effekt på de kommunala skolorna. Snarare visar flera studier på att etableringen av fristående skolor i en kommun får positiva effekter även på de kommunala skolorna. Som exempel kan nämnas *Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna* (DS 2001:12) liksom Skolverkets egen mycket omdiskuterade rapport *Mer kunskap för pengarna – en analys av resurser och resultat i grundskolan* (2004). Trots detta fortsätter de fristående skolornas kritiker att sprida fördomar och felaktiga uppgifter om de fristående skolorna.

## 4 Rimliga förutsättningar

Att starta och driva en fristående skola är ett omfattande arbete som kräver goda kunskaper inom en mängd områden: pedagogik, skollag, läroplan och kursplaner, ekonomi, arbetsmiljölagstiftning, marknadsföring med mera. Att staten genom lagar och regler ställer höga krav på de fristående skolorna är en förutsättning dels för att garantera väl fungerande fristående skolor, dels för att skapa ett sammanhållet och likvärdigt skolväsende för alla elever i hela landet. Samtidigt måste staten och myndigheterna ge de fristående skolorna stöd och hjälp i deras arbete. Det handlar om att ge information och beslut inom rimlig tid och att stödja med kunskap och vägledning.

### 4.1 Skolverkets rutiner

Ansökan om godkännande och rätt till bidrag för att starta en fristående skola ska lämnas till Skolverket senast den 1 april året innan skolan är planerad att starta. Datumet är fastslaget i skollagen och det går inte att få dispens. I sin bedömning av ansökan ska Skolverket avgöra om skolan anses ha förutsättningar att uppfylla de krav som fastslagits i skollagen, regeringens förordning för fristående skolor och läroplanen. Dessutom ska Skolverket bedöma de ekonomiska förutsättningarna och elevunderlaget. Skolverkets beslut kan överklagas hos länsrätten inom tre veckor från det datum då huvudmannen fick beslutet.

Kristdemokraterna vill skapa goda förutsättningar för att starta och driva fristående skolor. Därför anser vi att det är en självklarhet att det offentliga beslutsfattandet präglas av långsiktighet, tydlighet och av en förståelse för de

**Fel! Okänt namn på**

fristående skolornas förutsättningar. Under senare år har ansökningsförfarandet hos Skolverket dragit ut på tiden och många skolor har fått sina tillstånd för sent för att hinna starta verksamheten i utsatt tid. Det är inte rimligt. Skolverket måste förbättra sina rutiner så att alla som ansökt om tillstånd får besked i rimlig tid. Dessutom anser vi att det bör införas ett sista datum för när Skolverket ska lämna sitt beslut. Detta datum ska infalla i god tid innan läsåret startar och också i god tid innan ansökningstiden hos Skolverket går ut för nästa ansökningsomgång.

## 4.2 Kommunernas inflytande

Innan Skolverket fattar beslut om etablering av en fristående skola inhämtas yttranden från den kommun där skolan ska ligga. Skolverket ska i sin behandling av ansökan bedöma om en etablering kommer att innebära ”påtagliga negativa följder för skolväsendet” i den kommun där skolan är belägen. Om Skolverket bedömer att så är fallet ska den fristående skolan inte ges rätt till bidrag.

Som en följd av detta förfarande har kommunerna idag ett stort inflytande över tillståndsgivningen för fristående skolor. Rimligheten i detta kan ifrågasättas eftersom kommunerna bedriver en konkurrerande verksamhet. Vi anser att kommunernas möjligheter att påverka en fristående skolas ansökningsprocess ska minska. Skolverket har den största kompetensen att bedöma vilka fristående skolor som uppfyller de krav som ställs. Till skillnad från kommunen är verket en neutral part. Skolverket bör endast i de fall det finns särskilda skäl eller oklarheter begära in yttrande från kommunen.

## 4.3 Undantag från regeln om minst 20 elever

En fristående skola ska ha minst 20 elever för att få bidrag. Kristdemokraterna anser att möjligheten att få undantag från regeln om minst 20 elever bör öka. Om det finns finansieringslösningar och om övriga krav uppfylls ska inte det exakta elevantalet vara avgörande för om en skola ges tillstånd att verka. Ökade dispensmöjligheter skulle framför allt få betydelse för fristående skolor för funktionshindrade elever och fristående skolor i glesbygd.

## 5 Bidragssystemet

När en fristående skola godkänns av Skolverket innebär det normalt att skolan även får rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Rätt till bidrag ges dock inte om skolan tar ut elevavgifter eller om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen. En fristående skola kan alltså godkännas utan att samtidigt ges rätt till bidrag. I praktiken innebär dock ett sådant beslut att skolan inte kan starta.

Några undantag finns dock och det handlar om skolor som helt finansieras av elevavgifter till exempel Lundsbergs skola, Grännaskolan och Sigtunaskolan.

## 5.1 Fakta

Huvudprinciperna för bidragssystemet för de *fristående grundskolorna* lades fast redan i proposition 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*. Bidrag till den fristående skolan ska lämnas av elevens hemkommun. Bidraget bestäms med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan. År 1997 tog Socialdemokraterna bort den procentuella schablon som fanns innan och som fungerade som ett golv i ersättningsnivån. Det har inneburit att de fristående skolorna blivit mer beroende av kommunens egna beräkningar av kostnaden vilket orsakat stora problem.

De *fristående gymnasieskolorna* fick till skillnad från grundskolorna statsbidrag under början av 1990-talet. Från och med 1994 ändrades detta system och det var istället elevens hemkommun som skulle betala ersättning för den elev som hemkommunen var skyldig att erbjuda gymnasieutbildning. Systemet slog hårt mot de kommuner som hade en låg kostnad per elev i den egna gymnasieskolan. När en elev från en sådan kommun valde att gå i en fristående skola tvingades kommunen i vissa fall att betala ett avsevärt högre belopp för den eleven än för eleverna i den egna gymnasieskolan.

Den 1 juli 2002 genomfördes därför ett nytt bidragssystem. Systemet är mer likt det system som tillämpas för de fristående grundskolorna och innebär i korthet att kommunen ska betala ersättning till den fristående gymnasieskolan efter en prioriteringsordning i tre steg. Om elevens hemkommun erbjuder det nationella program som eleven ska gå ska kommunens ersättning överensstämma med elevkostnaden i den egna gymnasieskolan. Om hemkommunen inte erbjuder programmet ska kommunen betala en ersättning som motsvarar kostnaden för det nationella programmet i friskolans lägeskommun. Om varken hemkommunen eller lägeskommunen erbjuder det nationella programmet ska ersättningen följa den riksprislista som fastställs av Skolverket och som bygger på en genomsnittlig kostnad för de nationella programmen i hela landet.

## 5.2 Problem

Dagens finansieringssystem har inneburit ett antal problem både för de fristående skolorna och för kommunerna som är skyldiga att betala. Huvudproblemet ligger i bedömningen av vad som ska ligga till grund för kommunens beräkning av elevkostnaden. Skillnaden är idag stor mellan kommunerna både vad gäller hur man ersätter, vad man ersätter och vad ersättningen omfattar. Bland annat finns olika tolkningar av hur lokalkostnaderna ska beräknas, hur kommunens skyldighet att erbjuda utbildningsplats till alla elever ska värderas och hur stor momskompensation som ska ges. Eftersom ersättningen per

## Fel! Okänt namn på

elev är avgörande för en fristående skolas verksamhet kan ersättningsnivån bli ett sätt för kommunerna att antingen underlätta eller förhindra friskoleetableringar.

Problemen är störst för de fristående gymnasieskolorna eftersom elevkostnaden varierar betydligt mer mellan kommuner, skolor och program i gymnasieskolan än för elever i grundskolan.

Det råder idag stor enighet om att systemet inte fungerar. I mars i år skrev Sveriges kommuner och landsting och Friskolornas riksförbund en gemensam skrivelse till Utbildningsdepartementet där de begär en bred översyn av bidragssystemet till fristående skolor. De uttrycker där även sin oro för den osämja som det nuvarande systemet skapar mellan kommunerna och de fristående skolorna.

Även Skolverket har i en rapport till Utbildningsdepartementet i februari 2004 (dnr 2004:248) påpekat bristerna i systemet när det gäller de fristående gymnasieskolorna. Skolverket konstaterar att det nuvarande systemet innebär ett stort administrativt arbete för såväl kommunerna som fristående skolor. De påpekar även att de fristående skolorna blivit beroende av kommunernas tolkningar av bestämmelserna och de ifrågasätter rimligheten i att ersättningen till de fristående skolorna varierar så kraftigt. De föreslår därför vad de beskriver som nödvändiga åtgärder för att lösa problemen inom nuvarande system:

- Förtydliga bestämmelserna när det gäller uttryck som ”på samma grunder” och ”elevens behov” samt när det gäller om hänsyn får tas till kommunens ansvar för att bereda utbildningsplats åt samtliga elever.
- Fastställ ett golv i bidragsbeloppen utifrån riksprislistan.
- Bestämmelserna om lägeskommun tas bort.
- Öka insynen i kommunens beräkningsmodeller och i de fristående skolornas redovisning.
- Inför möjlighet till förhandling.
- Ta fram kommentarmateriel om ersättningen till fristående skolor gällande till exempel momskompensation, lokalkostnader, skolmåltider.

Friskolornas riksförbund har uttryckt sig positivt till Skolverkets förslag. De har dock även varit öppna för att skapa ett helt nytt system och inte enbart göra förändringar inom det befintliga systemet.

### 5.3 Skapa ett nytt ersättningssystem

Problemen i det nuvarande ersättningssystemet är omfattande. Därför är det nödvändigt att genomföra genomgripande förändringar som långsiktigt löser frågan om de fristående skolornas finansiering. Det finns dock ingen enkel lösning och därför föreslår vi att det tillsätts en statlig utredning vars uppdrag är att utarbeta ett nytt bidragssystem till de fristående skolorna som så långt som möjligt garanterar likvärdiga villkor för kommunala och fristående skolor.

## 5.4 Inför möjlighet till förvaltningsbesvär av bidragsärenden

I väntan på ett nytt bidragssystem är det nödvändigt att stärka de fristående skolornas rättigheter i beslutsprocessen. Därför föreslår vi att de fristående skolorna ska ha rätt att få ett beslut om bidrag från kommunen prövat som ett förvaltningsbesvär i domstol. Idag finns enbart möjlighet till laglighetsprövning enligt kommunallagen. Det innebär att domstolen endast prövar om det kommunala beslutet är lagligt. Däremot prövas inte om det belopp som kommunen beslutat också är lämpligt med hänsyn till den resursfördelning som kommunen tillämpar för sina egna skolor. I stället för att ändra ett felaktigt beslut kan därför domstolarna endast undanröja beslutet. Det är inte en rimlig ordning. Med ett förvaltningsbesvär kan en fristående skola få sin rätt till ersättning fastlagd av en domstol enligt gällande lagstiftning.

## 6 Tillsyn

Skolverket ansvarar för tillsynen av de fristående skolorna och genomför utvärdering och uppföljning av deras verksamhet. De ska även delta i den utvärdering som sker på kommunal nivå. I skollagen sägs att:

Sådana [fristående] skolor är skyldiga att i den utsträckning som kommun bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommun gör av sitt eget skolväsende (skollag 1985:1100 9 kap. 11 §).

Utformningen av Skolverkets tillsyn av de fristående skolorna är inte reglerad i lag eller förordning. Omfattningen av tillsynen och metoderna för genomförandet beslutas huvudsakligen av Skolverket. Skolverket kan efter tillsyn och granskning återkalla tillståndet för en fristående skola som inte anses uppfylla de krav som lagts fast i skollag och förordningar eller som bryter mot skolans läroplan.

### 6.1 Likvärdig granskning oavsett huvudman

Den nationella tillsynen och kvalitetsgranskningen av skolväsendet är avgörande för att garantera likvärdiga förutsättningar för elever i hela landet. Vi har därför föreslagit extra resurser för att Skolverket ytterligare ska kunna utveckla den nationella utbildningsinspektionen. Skolverkets tillsyn ska vara likvärdig för alla skolor oavsett huvudman. Det är inte rimligt att de fristående skolorna granskas hårdare än skolor som har kommunal huvudman. Brister i skolverksamheten är lika allvarliga var de än förekommer.

Fel! Okänt namn på

## 6.2 Rätt inte skyldighet att delta i kommunens utvärdering

De fristående skolorna ska inte vara skyldiga att delta i kommunernas skolutvärderingar. Istället ska kommunerna vara skyldiga att erbjuda de fristående skolorna att delta i de kommunala utvärderingarna och kvalitetsredovisningarna. Det ligger i de allra flesta fristående skolors egenintresse att delta och därför behövs inte ett statligt krav.

Riksdagen har tidigare ställt sig bakom denna förändring (utbildningsutskottets betänkande 2002/03:UbU15) och gjort ett tillkännagivande till regeringen. Regeringen har dock fortfarande inte genomfört den begärda lagändringen. Därför upprepar vi kravet.

## 6.3 Öka andelen kvalificerade lärare

En viktig del i Skolverkets tillsyn är att granska tillgången på kvalificerad personal på skolan. Forskning tyder på att lärarnas kompetens och engagemang är avgörande för utbildningens kvalitet och elevernas resultat, därför måste detta vara en huvudfråga när det gäller tillsyn och kvalitetsgranskning.

De fristående skolorna har idag en betydligt lägre andel behöriga lärare i jämförelse med de kommunala, 62,2 procent att jämföra med 83,5 procent i de kommunala skolorna. Kristdemokraterna anser att de fristående skolorna måste ta ett större ansvar för att anställa behörig personal och erbjuda vidareutbildning för anställd personal.

## 7 Skolor med konfessionell inriktning

Det är en rättighet för föräldrar att få välja den skola som de anser vara den bästa för barnets utveckling och lärande. Därigenom har de också rätt att välja en utbildning som överensstämmer med deras religiösa och filosofiska övertygelse. Denna rättighet regleras i Europakonventionen:

Ingen får förvägras rätten till undervisning. Vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning skall staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

*Europakonventionen, första tilläggsprotokollet 1952, artikel 2.*

Den svenska regeringen reserverade sig mot föräldrarätten när den infördes som ett tilläggsprotokoll till Europakonventionen på 1950-talet. Reservationen bestod ända fram till dess att konventionen blev svensk lag 1995 i och med att vi gick med i Europeiska unionen. Detta visar tydligt på det ideologiska motstånd som finns bland Socialdemokraterna mot skolor med konfessionell inriktning.



Trots detta har skolor med konfessionell inriktning en lång tradition i Sverige. Den judiska skolan i Stockholm liksom ett antal katolska skolor har bedrivit undervisning under en stor del av 1900-talet (katolska skolan i Göteborg har funnits sedan slutet av 1800-talet). Idag finns utöver 56 kristna och 3 judiska skolor även 10 skolor med muslimsk inriktning.

Under de senaste åren har det skett en intensiv granskning av skolor med konfessionell inriktning från både Skolverket och medierna. Det är bra att skolorna granskas men granskningen måste stå i rimlig proportion till att det enbart är 0,8 procent av alla elever som går i en skola med konfessionell inriktning. Skolverket presenterade i januari 2004 en större granskningsrapport av dessa skolor. I rapporten konstaterar Skolverket att man inte funnit några brister i skolornas verksamhet oavsett om det gällde allmänna mål eller den värdegrund som gäller för all utbildning. Däremot fanns andra brister av de slag som också uppdagas i många kommunala skolor.

Kristdemokraterna anser att skolor med konfessionell inriktning fyller en viktig uppgift. De är efterfrågade av många föräldrar och bidrar till valfrihet och mångfald i skolan. Undervisningen i skolor med konfessionell inriktning ska vara allsidig men de ska också ha rätt till konfessionella inslag i undervisningen som till exempel morgonbön eller koranstudier. Här krävs ett förtydligande i skollagen.

Vi accepterar därför inte regeringens föreslagna förändring i skollagen vad gäller skolor med konfessionell inriktning. Enligt förslaget ska det även fortsättningsvis vara tillåtet att bedriva fristående skolor med konfessionell inriktning. Det sägs dock att all *undervisning* ska vara icke-konfessionell men att *utbildningen* i övrigt får ha konfessionella inslag som är frivilliga för eleverna. Detta är ett mycket motsägelsefullt förslag. Om en elev valt att gå i en konfessionell skola måste även de konfessionella inslagen vara en naturlig del av verksamheten som alla deltar i. Även *undervisning* med konfessionell inriktning bör få förekomma.

## 8 Fristående skola – en möjlighet för alla elever?

Idag är elever fria att välja vilken skola de vill gå i, vilket skapat dynamik i det svenska skolväsendet. Det är därför viktigt att se till att denna dynamik får fullt genomslag och att hinder för valfriheten undanröjs.

### 8.1 Skolskjuts

En faktor som begränsar den reella möjligheten att välja skola är skolskjutsen. Kommunen är nämligen enbart skyldig att ordna skolskjuts till den närmaste kommunala skolan och inte till en annan kommunal eller fristående skola. Detta är inte tillfredsställande och vi föreslår därför att kommunen ska vara skyldig att bekosta skolskjuts även till en fristående skola eller annan kom-

**Fel! Okänt namn på**

munal skola, så länge det inte innebär en merkostnad för kommunen. Om en elev som till exempel får busskort för att åka till den närmaste kommunala skolan börjar på en fristående skola dit han eller hon kan åka på samma busskort, ska detta inte dras in vilket sker idag. Vid val av annan skola än den närmast belägna anser vi det vara rimligt att kommunen står för resekostnader motsvarande kostnaden till närmaste skola. Resterande delen av kostnaden får bekostas av eleven.

## 8.2 Individuella programmet och vuxenutbildning

Många fristående skolor drivs med alternativa och nyskapande pedagogiska metoder. I vissa fall kan det göra skolorna väl lämpade att ta emot elever som saknar studiemotivation och som av olika anledningar har svårt att klara de nationella gymnasieprogrammen. Det är dock inte tillåtet för fristående gymnasieskolor att starta individuella program. Vi anser att detta är en orimlig begränsning som bör förändras. Därigenom skapas valfrihet även för de elever som har det svårast i skolan. Fryshuset i Stockholm har fått ett undantag från denna lag och ska på försök bedriva ett individuellt program. I det senaste förslaget till ny skollag ges fristående skolor möjlighet att bedriva individuella program. Vi hoppas att det innebär att regeringen äntligen kommer att genomföra en förändring på detta område.

Vi anser även att man ska få starta fristående skolor för att bedriva vuxenutbildning på motsvarande sätt som gäller för grund- och gymnasieskolor. I dagsläget kan en fristående skola endast utföra delar av vuxenutbildning på entreprenad åt en kommun.

Stockholm den 3 oktober 2005

*Inger Davidson (kd)*

*Chatrine Pålsson (kd)*

*Rosita Runegrund (kd)*

*Kenneth Lantz (kd)*

*Gunilla Tjernberg (kd)*

*Olle Sandahl (kd)*

*Ulrik Lindgren (kd)*

*Sven Brus (kd)*

*Torsten Lindström (kd)*

*Dan Kihlström (kd)*