Utbildningsutskottets betänkande 1986/87:7

om fristående skolor m. m.

UbU
1986/87:7

Motionerna

1985/86:Ub213 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari – såvitt nu är i fråga – yrkas

2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna att skolöverstyrelsen bör få i uppdrag att skyndsamt presentera förslag om nya statsbidragsbestämmelser för fristående skolor,

3. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts i motionen om föräldrars och elevers ökade möjligheter att välja skola inom det kommunala skolväsendet.

1985/86:Ub214 av Alf Svensson (c) vari – såvitt nu är i fråga – yrkas

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om nya statsbidragsbestämmelser för fristående skolor i enlighet med vad som i motionen anförts.

1985/86:Ub253 av Per Unckel m. fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till nya statsbidragsbestämmelser till fristående grundskolor och gymnasieskolor utifrån principen om att stöd skall utgå på samma sätt som stöd utgår till skolor i offentlig regi,

2. att riksdagen beslutar ändra skollagen i fråga om elevers fördelning på skolenheter i enlighet med vad som i motionen anförts.

Utskottet

Riksdagen har under riksmötet 1982/83 slagit fast att samhället har ett övergripande ansvar för skolpliktiga elevers skolgång och utbildning. Samtidigt erinrades om enskilda människors rätt att driva och utnyttja fristående skolor (skolor med annan huvudman än stat och kommun), vilka uppfyller vissa minimikrav. Detta följer av de principer om frihet för enskilda individer som är en grundpelare i det svenska samhället och av de internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig genom att tillträda olika konventioner (prop. 1982/83:1, UbU 1982/83:10, rskr. 1982/83:63).

Skolplikt får fullgöras i en fristående skola, om skolan är godkänd för ändamålet. Godkännande skall meddelas, om skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål. Ärenden om godkännande skall prövas av skolstyrelsen i den kommun där skolan skall bedriva sin

1 *Riksdagen 1986/87. 14 saml. Nr 7*

verksamhet (9 kap. 1 § skollagen; prop. 1985/86:10, UbU 1985/86:6, rskr. 1985/86:39).

Rätten att driva en fristående skola för icke skolpliktiga elever grundar sig bl. a. på den allmänna principen om näringsfrihet. Något godkännande av skolan av skolmyndighet krävs inte. Undervisningsverksamheten måste självfallet utövas inom ramen för allmänna rättsregler och de regler som gäller för näringsverksamhet i allmänhet eller speciellt för undervisningsverksamhet.

Rätten att driva en fristående skola medför inte automatiskt rätt till statsbidrag.

Riksdagen beslöt under riksmötet 1982/83 om ett nytt statsbidragssystem för fristående skolor för skolpliktiga elever. Enligt beslutet skall det ankomma på regeringen att förklara fristående skolor berättigade till statsbidrag enligt de riktlinjer som angetts av riksdagen. För att en fristående skola skall kunna få statsbidrag skall den genom sin pedagogik eller särskilda inslag i verksamheten eller på annat sätt kunna ge erfarenheter av värde för det offentliga skolväsendet eller komplettera detta i något annat allmännyttigt avseende. Antalet elever i fristående skolor med statligt stöd utgjorde läsåret 1985/86 ungefär 5 promille av antalet skolpliktiga elever i riket. Bidraget per elev utgör drygt 40 % av det genomsnittliga statsbidraget per elev i grundskolan (prop. 1982/83:1 s. 31–32, 43 och 45, UbU 1982/83:10 s. 15). Statsbidraget är elevrelaterat. Det nuvarande statsbidraget till grundskolan består främst av basresurser (grupprelaterade bidrag) och en förstärkningsresurs (elevrelaterat bidrag).

Riksdagen beslöt under riksmötet 1983/84 om ett nytt statsbidragssystem för fristående skolor på gymnasial nivå, i första hand för de skolor som inte har statligt reglerade tjänster. Det skall ankomma på regeringen att förklara fristående skola på gymnasial nivå berättigad till statsbidrag enligt vissa av riksdagen angivna riktlinjer. Dessa innebär i huvudsak att statsbidrag kan utgå till skola som genom sitt utbildningsinnehåll i något väsentligt avseende skiljer sig från det som förekommer inom det offentliga skolväsendet eller vars undervisning har en särskild pedagogisk uppläggning i avseende till t. ex. tim- eller kursplaner. Bidraget är elevrelaterat. Det nuvarande statsbidragssystemet för gymnasieskolan är knutet till kommunernas skolorganisation och bidraget är i huvudsak grupprelaterat. Den 1 juli 1987 ändras detta statsbidragssystem (prop. 1985/86:97, UbU 1985/86:37, rskr. 1985/86:357). Bidraget kommer då att i stor utsträckning ges i förhållande till antalet elever (elevrelaterade tilläggsresurser).

Skolöverstyrelsen (SÖ) fick år 1983 regeringens uppdrag att utvärdera 13 fristående skolor på grundskolenivå. Utvärderingen skulle resultera i en bedömning av i vilken utsträckning och hur erfarenheter från dessa skolor skulle kunna överföras till det allmänna skolväsendet.

SÖ:s utvärdering, som överlämnades till regeringen den 11 april 1986, visar – liksom SÖ:s utvärdering av den pedagogiska verksamheten vid Kristofferskolan år 1977 – att det är av stor betydelse för en skola att dess lärare utvecklar en pedagogisk samsyn i sitt arbete. I en fristående skola med en viss given inriktning underlättas en utveckling av en sådan samsyn. När det gäller ett nyttiggörande av de fristående skolornas uppläggning av undervis-

ningen och andra värdefulla erfarenheter av deras verksamhet för det kommunala skolväsendet anser SÖ att de områden som i första hand kan komma i fråga är a) lokalt utvecklingsarbete b) lärares grundutbildning och c) lärarfortbildning. I fråga om lokalt utvecklingsarbete anses det lämpligt att kontakter tas direkt mellan intresserade och geografiskt lämpligt belägna skolor och de fristående skolorna. Erfarenheterna från fristående skolor visar enligt SÖ på ett väl utvecklat samarbete mellan hem och skola, vilket man också kan dra nytta av i det lokala utvecklingsarbetet. Inom lärarutbildningen bör praktik och studiebesök kunna komma i fråga. Vad lärarfortbildningen beträffar anser SÖ det angeläget att lärare i kommunerna mera allmänt utvecklar systemet med besök i andra skolor. I slutet av sin skrivelse aktualiserar SÖ frågan om ändring av de kriterier som i dag finns för statsbidrag till fristående skolor.

Enligt motion 1985/86:Ub213 (fp) yrkande 2 bör bedömningen av om statsbidrag skall utgå till en fristående skola inte som för närvarande inskränkas till att avse vad skolan tillför det allmänna skolväsendet. Det bör enligt motionärerna betraktas som ett allmänt intresse att tillgodose önskemål från föräldrar och elever när det gäller val av skola. Vidare bör övervägas om det är möjligt att likställa villkoren för statens bidrag till det offentliga skolväsendet och till fristående skolor. SÖ bör enligt motionärerna få i uppdrag att lämna förslag till nya statsbidragsbestämmelser. I motion 1985/86:Ub214 (c) yrkande 2 begärs förslag om ett förbättrat statsbidrag för fristående skolor. Enligt motion 1985/86:Ub253 (m) yrkande 1 är kriterierna för att en fristående skola skall få bidrag för snäva. Vidare anförs att bidraget när det ges inte är tillräckligt. Motionärerna begär förslag till nya bidragsbestämmelser. En skola som uppfyller grundläggande kvalitativa krav bör kunna få stöd motsvarande högst de kostnader staten har för elev i det kommunala skolväsendet. Vidare anses det rimligt att kommun ger stöd motsvarande högst den elevrelaterade, rörliga kostnaden per elev för kommunen.

Utskottet vill med anledning av motionsyrkandena anföra följande.

I vad gäller frågan om en modifiering av nuvarande villkor för statsbidrag till fristående skola har utskottet erfarit att SÖ:s nyssnämnda skrivelse den 11 april 1986 är föremål för remissbehandling. Regeringens beredning av ärendet bör avvaktas.

Nivån på statsbidraget till fristående skola är självfallet inte något som är givet en gång för alla. Så länge statsbidragssystemet för det offentliga skolväsendet i första hand är grupprelaterat, framstår det som angeläget att fastställa en sådan nivå på det elevrelaterade bidraget till fristående skolor, att detta jämte bidraget till det kommunala skolväsendet innebär oförändrade kostnader för staten jämfört med om alla elever går i den kommunala skolan. SÖ har på regeringens uppdrag gjort en översyn av gällande statsbidragsbestämmelser för grundskolan (Ds U 1984:16–18). I beredningsarbetet inom regeringskansliet beträffande ett nytt statsbidragssystem för grundskolan kommer såväl ett elevrelaterat bidrag som andra bidragsmodeller att bli föremål för överväganden. Som redovisats i det föregående kommer statsbidraget till gymnasieskolan fr. o. m. den 1 juli 1987 att förändras så att det i stor utsträckning ges i förhållande till antalet elever i

skolan i form av elevrelaterade tilläggsresurser. I samband med beslutet om nytt statsbidragssystem för gymnasieskolan bemyndigade riksdagen regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att avgöra vilka följdändringar som bör göras i reglerna för statsbidrag till fristående skolor med statligt reglerade tjänster med hänsyn till ändringarna beträffande bidragssystemet för gymnasieskolan.

Med hänvisning till vad som anförts avstyrker utskottet motionerna 1985/86:Ub213 yrkande 2, 1985/86:Ub214 yrkande 2 och 1985/86:Ub253 yrkande 1.

Slutligen tar utskottet i detta sammanhang upp två motioner som gäller tillgodoseende av enskilda önskemål vid val av kommunal skolenhet i kommunen. Enligt motion 1985/86:Ub213 (fp) yrkande 3 bör föräldrar och elever få större frihet än för närvarande när det gäller möjlighet att välja skola inom det kommunala skolväsendet i kommunen. I motion 1985/86:Ub253 (m) yrkande 2 förordas en ordning där den enskilde elevens önskemål skall vara utgångspunkten vid fördelningen av elever på skolenheter i det kommunala skolväsendet. Endast om starka skoladministrativa skäl talar däremot skall en annan skola än den eleven önskar kunna komma i fråga.

Regeringen har den 11 juni 1986 meddelat bestämmelser om skolenheter m. m. i skolförordningen, nämligen 2 kap. 23 § samt 7 kap. 11 §. Bestämmelserna lyder:

2 kap. 23 §

Eleverna i kommunens grundskola skall fördelas på skolenheterna med hänsyn till vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt, till vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra utbildningsresurser samt till elevers och föräldrars önskemål.

Fördelningen skall göras av skolstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsskolnämnden får meddela föreskrifter om fördelningen på skolenheter.

7 kap. 11 §

Skolöverstyrelsen beslutar om skolenheter i vilka gymnasieskola ingår.

Om det för en kommuns eller landstingskommuns gymnasieskola finns två eller flera skolenheter med samma studieväg, skall eleverna på studievägen fördelas på skolenheterna med hänsyn till vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt, till vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra utbildningsresurser samt till elevers och föräldrars önskemål.

Styrelsen för skolan fördelar eleverna på skolenheter, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Av regeringens bestämmelser framgår att elevers och föräldrars önskemål skall vara en av grunderna när elever fördelas på skolenheter i en kommun. Då motionärernas synpunkter därmed får anses vara i stort tillgodosedda, finner utskottet att riksdagen bör avslå motionerna 1985/86:Ub213 yrkande 3 och 1985/86:Ub253 yrkande 2.

Åberopande det anförda hemställer utskottet

1. beträffande *fristående skolor*

att riksdagen avslår motionerna 1985/86:Ub213 yrkande 2, 1985/86:Ub214 yrkande 2 och 1985/86:Ub253 yrkande 1,

2. beträffande *tillgodoseende av enskilda önskemål vid val av kommunal skolenhet i kommunen*

att riksdagen avslår motionerna 1985/86:Ub213 yrkande 3 och 1985/86:Ub253 yrkande 2.

Stockholm den 27 november 1986

På utbildningsutskottets vägnar

Lars Gustafsson

Närvarande: Lars Gustafsson (s), Helge Hagberg (s), Birgitta Rydle (m), Lars Svensson (s), Ylva Annerstedt (fp), Ingvar Johnsson (s), Göran Allmér (m), Barbro Nilsson (s), Margareta Hemmingsson (s), Lars Leijonborg (fp), Birger Hagård (m), Marita Bengtsson (s), Larz Johansson (c), Björn Samuelson (vpk) och Marianne Andersson (c).

Reservationer

Birgitta Rydle (m), Ylva Annerstedt (fp), Göran Allmér (m), Lars Leijonborg (fp) och Birger Hagård (m) har avgivit följande reservationer.

1. Fristående skolor (mom. 1)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar "I vad" och på s. 4 slutar "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Endast ett fåtal elever går i fristående skolor. Den kommunala skolan är nu så väl utvecklad att den tål den konkurrens som fristående skolor kan innebära. Utskottet hävdar som sin uppfattning att många olika fristående skolor skulle ha en positiv inverkan på den pedagogiska utvecklingen i landet. Även om det kan hävdas att det inte föreligger någon juridisk skyldighet för det allmänna att ekonomiskt eller på annat sätt stödja fristående skolor, kan stat och kommun emellertid inte utan vidare friskriva sig från ett moraliskt ansvar för att friheten att välja skola också kan utnyttjas. Enligt utskottets mening skall de fristående skolorna inte bedömas på basis av vad de tillför det offentliga skolväsendet utan på basis av vad de ger elever och föräldrar. Det är därför naturligt att staten ser som sin roll att ge elever och föräldrar en reell valmöjlighet mellan en kommunal skola och en fristående skola. Kostnaderna för föräldrar att låta sina barn gå i en fristående skola utan statsbidrag är så höga att de för de flesta omöjliggör utnyttjandet av friheten. Man kan i sammanhanget peka på att den som med

stora uppoffringar likväl utnyttjar sin rätt samtidigt genom erläggandet av statlig och kommunal skatt bidrar till det kommunala skolväsendet.

Sveriges antagande av FN:s och Europarådets konventioner om fri- och rättigheter att utforma undervisningen är skäl nog för stöd till en fristående skola, om denna uppfyller skollagens krav för godkännande. En jämförelse kan för övrigt göras med barnomsorgsområdet, där statligt bidrag utgår till daghem eller fritidshem som har enskild huvudman och som är upptaget i kommunens barnomsorgsplan.

Samtidigt som utskottet förordar att fristående skolor som godkänts för skolpliktens fullgörande i princip skall vara berättigade till statligt stöd, anser emellertid utskottet det naturligt att vissa grundläggande kvalitativa krav uppfylls för erhållande av bidrag. När så är fallet bör såväl statligt som kommunalt bidrag till verksamheten kunna utgå motsvarande högst kostnaderna för elever i det offentliga skolväsendet.

SÖ bör få i uppdrag att lämna förslag till nya statsbidragsbestämmelser för fristående skolor. När det gäller nivån på bidraget kan ett elevrelaterat bidrag till fristående skolor konstrueras så, att statens kostnader för skolundervisning totalt sett inte ökas.

Vad utskottet anfört om bidrag till fristående skolor bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *fristående skolor*

att riksdagen med bifall till motionerna 1985/86:Ub213 yrkande 2 och 1985/86:Ub253 yrkande 1 och med anledning av motion 1985/86:Ub214 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Tillgodoseende av enskilda önskemål vid val av kommunal skolenhet i kommunen (mom. 2)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar "Regeringen har" och slutar "yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det angeläget att elever och föräldrar ges ökad möjlighet att själva välja vid vilken kommunal skola eleven skall gå i kommunen. Endast om starka skoladministrativa skäl talar däremot skall en annan skola än den eleven önskar kunna komma i fråga. Utgångspunkten bör vara att det val av skola som elever och föräldrar träffar skall tillgodoses. Förslag till bestämmelser med denna innebörd bör snarast läggas fram. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *tillgodoseende av enskilda önskemål vid val av kommunal skolenhet i kommunen*

att riksdagen med bifall till motionerna 1985/86:Ub213 yrkande 3 och 1985/86:Ub253 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Fristående skolor (mom. 1)

Björn Samuelson (vpk) anför:

Jag förutsätter att grundskole- och gymnasieskolutbildning även i fortsättningen är en skyldighet för samhället. Stor restriktivitet när det gäller att tillerkänna fristående skolor statsbidrag bör iakttas. En målsättning bör vara att låta de fristående skolorna ingå i det samhälleliga skolväsendet.

gotab Stockholm 1986 11854