

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling
November 2015

Høringsnotat til

Forslag til lov om ændring af lov om friskoler og private grundskoler m.v. (Bedre rammer for skoletilbud på 27 småøer)

1. Indledning

Et udkast til lov om ændring af lov om friskoler og private grundskoler m.v. (Bedre rammer for skoletilbud på 27 småøer) har i perioden fra den 17. september 2015 til den 13. oktober 2015 kl. 12.00 været sendt i høring hos 56 myndigheder og organisationer. Udkastet blev også offentliggjort på Høringsportalen.

Der er modtaget 21 høringssvar fra de hørte myndigheder og organisationer. 12 høringssvar indeholder bemærkninger til lovforslagsudkastet.

Det er alene de væsentligste bemærkninger fra høringssvarene, der er medtaget i notatet.

2. Ændringer i lovforslaget i forhold til høringssudkastet

De modtagne høringssvar har givet anledning til fire ændringer i lovforslagsudkastet:

- Der indføres en regel i lovforslaget (ny § 36 f), hvorefter hhv. elevtals- og klasstrinskravet for eksisterende friskoler på en småø, dvs. Fur Friskole, er lavere. Den nye regel afgrænses til kun at omfatte eksisterende friskoler på de 27 småøer. Elevtalskravet for en eksisterende friskole på en småø fastsættes til 24 elever.
- Som en konsekvens af ovenstående ændring vil reglen (det tidligere udkasts § 36 d, stk. 2) om, at en fri grundskole på en småø kan fusionere med en skole på fastlandet, blive fjernet. Af samme årsag fjernes bestemmelsen i det tidligere udkasts § 36 d, stk. 3, 3. pkt.
- Det er gjort muligt for de foreslåede skoletilbud på småøer at optage elever, som ikke har bopæl på øen.
- Der er indsat en overgangsordning i forhold til ansøgningsfrister om oprettelse af skoletilbud på småøer, således at ansøgningsfristen ligger senere end ellers frem til skoleåret 2019/20.

3. De væsentligste bemærkninger til lovforslaget

3.1. Generelle bemærkninger

Friskoleforeningen ønsker, at dette lovforslag kan danne grundlag for en generel lovmæssig mulighed for oprettelse af filialer.

Danmarks Privatskoleforening giver udtryk for visse principielle forbehold over for lovforslaget, da den finder, at vilkårene for oprettelse af frie grundskoler er blevet for vilkårlige. Foreningen håber, at lovforslaget kan danne grundlag for en generel lovmæssig mulighed for oprettelse af filialer.

Efterskoleforeningen er positiv over for forslaget og ser gerne muligheden for at oprette afdelinger på de pågældende småøer udbredt yderligere. Foreningen anfører, at der er behov for en opblødning af kravet om geografisk enhed for efterskoler, således at efterskoler kan have afdelinger i geografisk nær-

hed af skolens hovedmatrikel. Foreningen finder ligeledes, at der er behov for at se på de kombinerede skolers muligheder for at ligge med en vis geografisk afstand mellem afdelingerne.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at kravet om geografisk og bygningsmæssig enhed har til formål at hindre oprettelse af filialer. Der er ingen planer om at ændre denne regel. Lovforslaget har kun til formål at give bedre rammer for skoletilbud på 27 konkrete småøer og har ikke til hensigt at ændre på de generelle styring- og reguleringsprincipper for den frie skolesektor. Der er særlige forhold, der gør det svært at fastholde og etablere et fagligt og økonomisk bæredygtigt skoletilbud på de danske småøer, og samtidig har skoletilbud stor betydning ift. at fastholde og styrke bosætningen på småøerne. Disse særlige hensyn gør det hensigtsmæssigt konkret at fravige hovedreglen om forbud mod filialer.

Danmarks Lærerforening (DLF) påpeger, at oprettelse af en friskoleafdeling på en ø i henhold til forslaget skal finansieres af de ressourcer, der kommunalt er afsat til folkeskolen. Foreningen forudser, at det vil kunne medføre en merudgift for kommunen, der vil få konsekvenser for ressourcerne til de kommunale folkeskoler. Foreningen foreslår derfor, at der i loven stilles krav om, at der skal afsættes en ekstra bevilling for at dække de øgede udgifter, hvis kommunalbestyrelsen beslutter sig for at give tilladelse til oprettelse af en afdeling af en friskole. Foreningen finder, at der er behov for at skabe de økonomiske rammer for fastholdelse af en folkeskole på småøerne, uden at det får konsekvenser for folkeskolerne på fastlandet.

Frie Skolers Lærerforening er meget skeptiske over for forslaget. Foreningen finder, at forslaget skubber økommunernes ansvar for skoledriften over til de frie skoler. Foreningen frygter, at det er første skridt mod en situation, hvor også andre små folkeskoler af kommunen kan omdannes til friskoler, når kommunerne ikke længere ønsker at drive dem som folkeskoler.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at lovforslaget har til formål at skabe bedre rammer for at kunne fastholde skoledrift på 27 konkrete småøer. Lovforslaget har derimod ikke til formål at ændre kommunernes ansvar for at fastsætte det lokale serviceniveau for folkeskolen, herunder ressourcefordeling, rammer for skolestrukturen mv. Dette reguleres ikke via friskolelovgivningen. I forhold til gældende ret medfører lovforslaget ikke, at kommunerne får en øget tilskyndelse til at nedlægge folkeskoler på småøer for at samle eleverne i et kommunalt tilbud på fastlandet, ligesom lovforslaget ikke forventes at medføre kommunale merudgifter med afledte konsekvenser for ressourcerne til den kommunale folkeskole. Etableringen af en filial af en fri grundskole på en af de 27 småøer forudsætter endvidere, at en fri grundskole frivilligt ønsker at oprette et skoletilbud på øen. En kommune kan ikke tvinge en fri grundskole til at overtage en kommunal skole. Tværtimod har kommunerne fortsat en forpligtelse til at sikre borgerne et tilbud om vederlagsfri undervisning i folkeskolen. Lovforslaget medfører dermed ikke, at der er en øget tilskyndelse for kommunerne til at lukke skoler end i dag – tværtimod giver det kommunerne et alternativ til at flytte alle elever til fastlandet ved at muliggøre filialer af frie grundskoler og dermed opretholdelse af skoletilbud på øer.

KL, Børne- og Kulturchefforeningen, DI, Danske Regioner og Danske Skoleelever bifalder de foreslåede ændringer.

3.2. Det kommunale bidrag til staten

Friskoleforeningen støtter op om, at bopælskommunen skal betale et bidrag til staten på 100 pct. af statens gennemsnitlige driftstilskud pr. årselev mv., og hensigten om at kommuner ikke tilskyndes til at

nedlægge folkeskoletilbud på småøer. Foreningen ønsker dog, at reglen også skal omfatte SFO og specialundervisning for at undgå kassetænkning fra kommunernes side.

Sammenslutningen af Danske Småøer finder det utilstrækkeligt at fastsætte det kommunale bidrag til 100 pct. af det statslige tilskud til friskoler, da kommunen fortsat vil kunne spare penge ved at nedlægge skoletilbuddet fremfor at godkende oprettelsen af et nyt skoletilbud. Foreningen foreslår, at kommunen skal yde et tilskud pr. elev til filialen svarende til elevtaksten for kommunens folkeskoleelever.

Danmarks Privatskoleforening ønsker, at kravet om kommunens medfinansiering også omfatter det pågældende skoletilbuds SFO-ordning.

Frie Skolers Lærerforening finder, at forslaget giver kommunerne et incitament til at overdrage driften til frie skoler. Foreningen finder, at det vil være en bedre løsning at lade kommunen betale den frie skole for driften, og prisen bør svare til det, som kommunen i gennemsnit bruger på en elev.

KL lægger vægt på, at lovforslaget ikke pålægger kommunerne en højere udgift pr. barn.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at lovforslaget har til formål at skabe bedre rammer for at kunne fastholde skoledrift på 27 konkrete småøer. Som alternativ til en eventuel sammenlægning med en kommunal folkeskole på fastlandet muliggør lovforslaget, at der kan oprettes en filial af en fri grundskole på de 27 småøer, hvis dette vurderes hensigtsmæssigt af såvel kommune som en fri grundskole. Hermed bliver filialen på småøen en del af en fri grundskole. Det er et bærende princip i den eksisterende tilskudsmodel for frie grundskoler, at de frie grundskoler finansieres via tilskud fra staten og en egendækning i form af forældrebetaling, donationer mv. – og ikke via tilskud fra kommunerne. Dette sikrer de frie grundskolers uafhængighed og dermed eksistensberettigelse som alternativt tilbud til den kommunale folkeskole, ligesom det sikrer en ensartet landsdækkende standard for de frie grundskoler uafhængig af forskelle i kommunalt serviceniveau. Dette princip ønskes opretholdt, hvorfor der ikke med lovforslaget indføres en pligtig direkte kommunal finansiering af frie grundskoler. Herudover etableres muligheden for frivilligt at yde driftstilskud. Det bemærkes, at kommunerne hidtil kun har haft mulighed for frivilligt at yde tilskud til nedbringelse af skolepenge, anlægsudgifter mv.

De statslige udgifter til frie grundskoler, herunder filialer, dækkes delvist af et kommunalt bidrag pr. elev. Med lovforslaget etableres et forhøjet kommunalt bidrag til elever på filialer svarende til 100 pct. af statens gennemsnitlige driftstilskud pr. elev og bygningstilskud pr. elev. Det vurderes ikke hensigtsmæssigt at opkræve mere fra kommunerne, end staten rent faktisk udbetaler i tilskud til den frie grundskole.

I forhold til SFO bemærkes det, at friskolelovens § 28 allerede i dag fastsætter, at kommunerne betaler et bidrag til staten, der svarer til statens fulde tilskud til SFO ved frie grundskoler. Denne retstilstand gælder således allerede for alle frie grundskoler – ikke kun filialer på småøer.

Til forslaget om, at det kommunale bidrag også skal omfatte specialundervisning, bemærkes, at statens tilskud til specialundervisning afholdes af midler, som afsættes af det samlede driftstilskud i en pulje på de årlige finanslove. Det kommunale bidrag til staten på 100 pct. af statens gennemsnitlige driftstilskud pr. årselev omfatter dermed en gennemsnitlig andel af statens tilskud til specialundervisning. Regeringen er opmærksom på, at den eksisterende finansieringsmodel kan være en barriere for, at elever med særlige behov oplever at have et frit skolevalg. Denne problemstilling skal dog analyseres og adresseres for alle frie grundskoler – ikke kun for filialer af frie grundskoler på de 27 konkrete småøer.

3.3. Den kommunale godkendelsesret/tilslutning

Friskoleforeningen finder det betænkeligt, at øskolerne skal opfylde både almindelige krav til oprettelse, herunder frister, og samtidig skal have kommunens godkendelse, da den frygter, at nogle kommuner vil blokere oprettelse af nye friskoler.

Sammenslutningen af Danske Småøer finder det problematisk, at kommuner har godkendelsesret, da kommunen dermed kan blokere for oprettelse af nye skoletilbud for at spare penge. Foreningen ønsker derfor at reglen fjernes.

Danske Skoleelever mener, at der bør opstilles krav for, hvilke forhold kommunerne må lægge vægt på i forbindelse med godkendelsen, så muligheden for at oprette et skoletilbud på en småø ikke bliver forskellig, alt efter hvilken kommune øen ligger i.

KL lægger vægt på, at kommunerne skal godkende oprettelsen af skoletilbud på småøer, og at der ikke samtidig må være en folkeskole på småøer.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at den kommunale godkendelsesret/tilslutning er hensigtsmæssig, fordi kommunen med forslaget pålægges at finansiere 100 pct. af den statslige udgift til frie grundskoler på småøerne, hvorfor kommunen også skal have godkendelsesret, så finansierings- og beslutningskompetence følges ad. Forslaget indebærer således, at kommunen for eleverne i et skoletilbud på en småø skal betale et bidrag til staten svarende til hele det gennemsnitlige driftstilskud pr. årselev og bygningstilskud for elever i frie grundskoler. Lovforslaget er dog præciseret således, at det fremhæves, at økonomiske hensyn ikke vil kunne stå alene som begrundelse for, at kommunen ikke godkender skoletilbuddet. Derudover fremgår det ikke af lovforslaget, hvilke nærmere kriterier kommunen skal lægge vægt på i sin vurdering. Det afgøres lokalt, men alle kriterier, der inddrages i vurderingen, skal naturligvis være saglige. Det vil være sagligt at inddrage et kriterium om elevdemokrati.

Den kommunale godkendelsesret skal i øvrigt ses i sammenhæng med, at der med lovforslaget som noget nyt indføres en mulighed for, at kommuner kan yde et frivilligt driftstilskud til den frie grundskole på småøen. Denne mulighed er indført, da et frivilligt kommunalt driftstilskud kan give en ekstra økonomisk soliditet til opretholdelsen af skoletilbuddet på småøen.

3.4. Klassetrins- og elevtalskrav

Fur Friskole ønsker at få dispensation fra klassetrins- og elevtalskravet, så den kan være sikker på at modtage statstilskud fremover. Som eneste friskole på en småø ønsker den ligesom filialerne at blive undtaget fra disse krav. Skolen har ikke umiddelbart nogen fusionsplaner og ønsker, at lovforslaget åbner mulighed for, at friskoler på småøer også gives bedre rammevilkår.

Friskoleforeningen foreslår, at der dispenseres fra de almindelige klassetrins- og elevtalskrav for frie skoler på småøer, selv om de ikke er en filial. Alternativt foreslås det, at der gives dispensation til allerede eksisterende friskoler på småøer. Foreningen ønsker desuden at fjerne reglen om, at ø-skolens elever [filialen] ikke tæller med i fastlandsskolens elevtal, da man ellers risikerer, at velfungerende skoler lukker.

Sammenslutningen af Danske Småøer foreslår, at der indføres hjemmel til at dispensere for klassetrins- og elevtalskrav på selvstændige friskoler på en småø ud fra en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Foreningen ønsker desuden at fjerne reglen om, at ø-skolens elever [filialen] ikke tæller med i fastlandsskolens elevtal, da den efter foreningens opfattelse er urimelig over for fastlandsskolen.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at lovforslaget har til formål at finde brugbare løsninger for skoledrift på de 27 småøer. I forbindelse med den offentlige høring er ministeriet blevet opmærksom på, at Fur Friskole ikke vurderer, at de kan anvende den nye fusionsmulighed, men i stedet peger på den mulighed som en række skoler, hhv. de tyske mindretalsskoler, og skoler, der var i virksomhed i skoleåret 1976-77, og som er eller efter 1967 har været beliggende i landzone eller et hertil svarende område, har for ikke at leve op til elevtalskrav. For en række navngivne skoler gælder således lavere elevtalskrav. Det må understreges, at skolen ikke kan blive omfattet af den gældende dispensationsordning, da der ikke er hjemmel i friskoleloven til at give nye dispensationer fra elevtalskravet. Derfor kræves særskilt hjemmel.

Om Fur Skole bemærkes, at den er eneste eksisterende friskole på de 27 småøer. Som skolen angiver i sit høringsvar, har den i sine to første år haft elevtal på hhv. 30 og 31. Skolen er derfor bekymret for udsving i elevtal. Med henblik på at opretholde skoletilbud på Fur er det derfor indarbejdet en særlig bestemmelse i lovforslaget, så der fastsættes et elevtalskrav på eksisterende friskoler på de 27 småøer, dvs. Fur Friskole, på 24 elever. Bestemmelsen omfatter alene eksisterende tilbud på de 27 småøer, da de har særlige vilkår og udfordringer i forhold til at fastholde skoletilbud.

3.5. Ansøgningsfrister

Sammenslutningen af Danske Småøer finder, at reglen om, at ansøgningen om at oprette en filial skal være indleveret inden den 15. august året før, er urimelig, da kommunerne kan beslutte at lukke skoleafdelinger med meget kort varsel. Foreningen ønsker derfor, at fristen gøres mere fleksibel eller bortfalder helt, og henviser til, at fristen allerede kan fraviges, hvis skoler ønsker at fusionere.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at lovforslaget kun har til formål at give bedre rammer for skoletilbud på 27 konkrete småøer og har ikke til hensigt at ændre på de generelle styring- og reguleringsprincipper for den frie skolesektor. Der er fastsat en overgangsregel, hvorefter den almindelige frist (den 15. august) ikke gælder for ansøgning om oprettelse af skoletilbud på småøer med start i skoleåret 2016-17, 2017-18, 2018-19 og 2019-20. Fristen for at indsende ansøgning berom er hhv. den 15. maj 2016, den 15. maj 2017, den 15. maj 2018 og den 15. maj 2019.

Den omtalte fusionsordning, som nu er udgået af lovforslaget, idet der på baggrund af høringen i stedet foreslås en lempelse af elevtalskravet for eksisterende frie grundskoler på småøer, vedrørte eksisterende friskoler. Der er således tale om en skole, som allerede er oprettet som friskole, hvorfor de to situationer ikke kan sidestilles.

3.6. Andet

Frie Skolers Lærerforening udtrykker bekymring over, at forældre, som vælger at benytte en friskoleafdeling på en småø, ikke vælger skolen pga. skolens værdier og pædagogiske overvejelser, men fordi det er den eneste skole, der er på øen. Dermed forsvinder ifølge foreningen idéen med de værdibaserede frie skoler. Foreningen anfører, at loven skriver forældrene helt ud af tilblivelsen af de lokale satellitskoler, hvilket, foreningen finder, er et grundlæggende brud med hele friskoletanken.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at lovforslaget ikke ændrer ved kommunernes forpligtelse til at sikre borgerne et tilbud om vederlagsfri undervisning i folkeskolen, hvorfor forældrene fortsat har valget mellem folkeskolen og en evt. fri grundskole på småøen.

DI og Børne- og Kulturchefforeningen ønsker, at der er et særligt tilsyn med den faglige kvalitet af skoletilbud på småøer.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at ministeriet vil være særligt opmærksomt på, at eleverne i skoletilbud omfattet af den foreslåede bestemmelse kan opleve et godt undervisnings- og læringsmiljø med udfordringer og gode udviklingsmuligheder.

Danske Skoleelever opfordrer til, at der ved godkendelsen af et skoletilbud på en småø også lægges vægt på, hvordan man vil arbejde med elevdemokrati i de pågældende skoletilbud.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at det fremgår af lovforslaget, at der ved ministeriets godkendelse af et skoletilbud på en småø vil blive lagt vægt på, at eleverne i skoletilbuddet kan opleve et godt undervisnings- og læringsmiljø med udfordringer og gode udviklingsmuligheder, herunder med en kontaktflade til den øvrige del af skolen og dens elever. Heri kan indgå skolens arbejde med elevdemokrati.

Frie Skolers Lærerforening udtrykker bekymring for, om det er mere rentabelt at drive friskoleafdelinger på småøer frem for folkeskoler pga. lavere lønninger til lærere på friskoler. Foreningen finder endvidere ikke, at løsningen på problemerne med at opretholde et skoletilbud på småøerne er at udlicitere driften og gøre de frie skoler til private virksomheder, som løser skoleopgaver for kommunerne. Foreningen finder i stedet, at man kunne løse problemstillingen ved økonomisk at understøtte den kommunale skoledrift med et særtilskud.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at lovforslaget har til formål at skabe bedre rammer for at kunne fastholde skoledrift på 27 konkrete småøer. Lovforslaget har derimod ikke til formål at ændre kommunernes ansvar for at fastsætte det lokale serviceniveau for folkeskolen, herunder ressourcefordeling, rammer for skolestrukturen mv. Dette reguleres ikke via friskolelovgivningen.

Frie Skolers Lærerforening finder ikke, at lovforslaget giver bedre rammer, men friere rammer. Foreningen foreslår derfor, at lovforslagets undertitel ændres fra ”Bedre rammer for skoletilbud på 27 småøer” til ”Ændrede rammer for skoletilbud på 27 småøer”.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at lovforslaget giver en mulighed for, at hvis kommunerne ikke ønsker at videreføre et kommunalt tilbud på småøen, kan skoletilbuddet på øen i stedet varetages af en filial af en fri grundskole, hvilket der kan være et lokalpolitisk ønske om. Sammenlignet med den nuværende retstilstand indebærer lovforslaget dermed en klar forbedring for elever og forældre på småøer, der gerne vil opretholde et skoletilbud på øen.

Sammenslutningen af Danske Småøer ønsker, at filialer også skal kunne optage elever fra fastlandet. Foreningen foreslår desuden, at filialer ikke nødvendigvis skal være omfattet af afgørelser om fratagelse af retten til at være en fri grundskole, men bør have mulighed for at søge om optagelse under en anden fri grundskole på fastlandet.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling bemærker, at lovforslaget er ændret således, at filialer på småøer også kan optage elever, der ikke bor på øen.

Mister en skole på fastlandet med en filial på en småø retten til at være en fri grundskole, så gælder det for såvel skolen på fastlandet som filialen på øen, da der er tale om samme skole. Det forbyr ikke, at filialen oprettes på ny som en del af en anden fri grundskole på fastlandet.