

Till statsrådet Ingegerd Wärnersson

Genom beslut den 15 maj 1997 bemyndigade regeringen statsrådet Ylva Johansson att tillsätta en kommitté med uppdrag att följa och utvärdera kommunernas tillämpning av de då nya resursfördelningsreglerna för fristående grundskolor under läsåren 1997/98 och 1998/99 (dir. 1997:55).

Kommittén antog namnet Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor, Fristkommittén. F.d. skoldirektören Sven-Åke Johansson utsågs att leda kommitténs arbete. I kommittén ingick som ledamöter utvecklingsledaren Elisabet Nihlfors, ekonomichefen sedermera administrativa chefen Ulla Thorslund och juristen Lars Werner. Undervisningsrådet vid Skolverket Rolf Ornbrant tjänstgjorde som kommitténs sekreterare.

I samband med att kommittén överlämnade sitt slutbetänkande (SOU 1999:98) fattade regeringen beslut vid regeringssammanträde den 7 oktober 1999 om tilläggsdirektiv för Fristkommittén (dir. 1999:76). Enligt tilläggsdirektiven gavs kommittén i uppdrag "att utreda ekonomiska och andra konsekvenser av det snabbt växande antalet fristående gymnasieskolor samt att belysa förutsättningarna för konkurrens på lika villkor för fristående och offentliga gymnasieskolor. Kommittén skall lämna förslag till sådana författningsändringar som den anser behövs."

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 16 november 2000 att överlämna Skolverkets redovisning beträffande rikskryterande gymnasiala utbildningar, diarienummer 1999:538, till kommittén. Kommittén har beaktat materialet vid utarbetandet av kapitel 7 i rapporten.

När kommitténs fokus flyttades från fristående grundskolor till fristående gymnasieskolor gjordes vissa förändringar både i kommitténs och i den till kommittén knutna referensgruppens sammansättning. Sven-Åke Johansson, f.d. skoldirektör i Stockholm,

har som ordförande lett kommitténs arbete även i den nya uppgiften. Ledamöterna Ulla Thorslund, administrativ chef i Enskede-Årsta Stadsdelsförvaltning och juristen Lars Werner har kvarstått som ledamöter i kommittén medan Sten-Bertil Olsson, skoldirektör och ansvarig för de frivilliga skolformerna i Lund, har gått in som ny ledamot. Undervisningsrådet vid Skolverket Ulf Lindberg har varit anställd som kommitténs sekreterare sedan den 1 november 1999.

I det nya uppdraget har referensgruppen bestått av Johanna Tunhammar, Friskolornas Riksförbund, Mats Söderberg, Svenska Kommunförbundet och Örjan Liebendörfer, Waldorfskolefederationen. Vidare har kommittén anlitat representanter för kommuner och fristående gymnasieskolor att bidra med material och att ge synpunkter med anledning av uppdraget.

Ansvariga för betänkandets produktion för heloriginal har varit Malin William-Olsson och Eva C Pettersson.

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande.

Stockholm i februari 2001

Sven-Åke Johansson

Sten-Bertil Olsson

Lars Werner

Ulla Thorslund

/Ulf Lindberg

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Expertkommitténs uppdrag.....	13
2 Arbetsmetod	15
3 Lägesbeskrivning	17
3.1 Ett snabbt växande antal fristående gymnasie- skolor.....	17
3.2 Elevernas fördelning på skolkategori.....	19
3.3 Regionala skillnader	21
3.4 Vilka program går friskoleeleverna i?	27
3.5 Kompletterar eller konkurrerar de fristående gymnasieskolorna med det kommunala utbudet?	31
3.5.1 Kommunernas uppfattning.....	31
3.5.2 De fristående skolornas uppfattning.....	31
3.6 Kommitténs slutsatser	35
4 Intagningspoängens inverkan på valfrihet och social struktur	37
4.1 Vilka utbildningar är mest efterfrågade?	37
4.2 Vilka är elever på de mest sökta utbildningarna?	42
4.3 Kommitténs slutsatser	45

5	De fristående gymnasieskolorna och den kommunala planeringen	49
5.1	Elevutvecklingen åren 1995–2008	49
5.2	Gymnasieorganisationens utveckling.....	52
5.3	Elever som studerar i annan gymnasieskola än hemkommunens	56
5.3.1	Fördelningen av elever mellan hemkommunens, andra kommuners och fristående gymnasieskolor	56
5.3.2	Förändringar i kommunernas elevunderlag – genomslag i den egna gymnasieskolan.....	59
5.3.3	Kommunala skillnader.....	61
5.4	Elevernas valpreferenser.....	66
5.5	Kommitténs slutsatser.....	69
6	Konkurrens på lika villkor	79
6.1	Upptagningsområde	81
6.2	Urval	82
6.3	Optimering av organisationen	83
6.4	Professionella styrelser.....	84
6.5	Konkursrisken	85
6.6	Skolverkets tillsyn.....	85
6.7	Den kommunala organisationen.....	86
6.8	Anställningsavtal.....	86
6.9	Elever i behov av särskilt stöd.....	87
6.10	Åtgärder för elevs tillrättaförande	89
6.11	Sammanfattande synpunkter på konkurrensvillkoren.....	90
6.12	Kommitténs slutsatser.....	92
7	Riksrekrytering eller lokal rekrytering?	95
7.1	Konsekvenser av en begränsning av fristående gymnasieskolors upptagningsområden	96

7.2	Konsekvenser av riksrekrytering till alla gymnasieskolor	99
7.3	Kommitténs slutsaer	102
8	De fristående gymnasieskolorna – huvudmannaskap och ekonomisk vinst	107
8.1	Vilka associationsformer har huvudmännen?	107
8.2	Styr privata vinstintressen etableringen av fristående skolor?	109
8.3	Kommitténs slutsatser	113
9	Ekonomiska konsekvenser av nuvarande bidragsregler .	117
9.1	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna.....	119
9.2	Ekonomiska konsekvenser för det statliga studiestödet.....	125
9.3	Ekonomiska konsekvenser för de fristående skolorna.....	128
9.4	Sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna av nuvarande bidragssystem.....	133
9.5	Bidragssystem i andra länder	136
9.6	Några alternativa bidragsmodeller – fördelar och nackdelar	138
9.7	Bidrag till elever i behov av särskilt stöd	148
9.8	Kommitténs slutsatser	150
10	Elevavgifter	159
10.1	Nuläge.....	159
10.2	Kommitténs slutsatser	161
11	Statlig tillsyn och kontroll av fristående gymnasieskolor.....	163
11.1	Bakgrund.....	163
11.2	Kommitténs slutsatser	164

12	Internationella jämförelser	167
12.1	Fristående gymnasieskolor i Danmark	169
12.2	Fristående gymnasieskolor i Norge	171
12.3	Kommitténs slutsatser.....	172
13	Lärdomar av Högskoleverkets kvalitetskrav på privata högskolor	175
13.1	Bakgrund	175
13.2	Erfarenheter	176
13.3	Kommitténs slutsatser	178
14	Förslag till författningsändringar	179
14.1	Omständigheter att ta hänsyn till vid beslut om bidragsberättigande	179
14.2	Förbättring av kommunernas planeringsförutsättningar	179
14.3	Regleringen av elevrapportering och kommunbidrag	180
14.3.1	De fristående gymnasieskolornas elevrapportering till hemkommunerna	180
14.3.2	Utbetalning av kommunbidragen.....	181
14.4	Rätt för fristående gymnasieskolor att anordna individuella program.....	182
14.5	Elevavgifter	183
14.6	Fastställande av bidragets storlek och statlig granskning.....	184
	Bilagor	187
	Bilaga 1. Kommittédirektiv.....	187
	Bilaga 2. Kommuner som besökts.....	193
	Bilaga 3. Skolor som besökts	195
	Bilaga 4. Elevantalet i årskurs 1 åren 1995–99	197
	Bilaga 5. Beräkning av bidragsschabloner	203

Sammanfattning

Kommitténs förslag i korthet

Godkännande

Skolverket skall i sin bedömning vid beslut om en ny fristående gymnasieskolas bidragsberättigande ta betydande hänsyn till elevutveckling och lokalmarknad i lägeskommunen och närliggande kommuner (kapitel 5).

Skolverket skall ta hänsyn till en kommuns omställningsbehov vid beslut om bidragsberättigande för flera nya fristående gymnasieskolor samtidigt i en kommun (kapitel 5).

Individuella program

En fristående gymnasieskola skall få rätten att anpassa sin utbildning till eleven genom att anordna individuella program (kapitel 6).

Bidrag m.m.

Ett villkor för att en fristående gymnasieskola skall ha rätt till kommunala bidrag är att skolans utbildning i likhet med kommunala gymnasieskolor är kostnadsfri för eleverna (avsnitt 10.2).

Ett bidragssystem som bygger på att de fristående skolorna kommer överens med elevernas hemkommuner men med en av statsmakten fastställd prislista som gäller om inte skolan och

kommunen kommer överens om annat, skall behållas (avsnitt 9.8).

Skolverket anmodas att finna vägar att få en högre svarsfrekvens från kommunerna vad avser kostnadsredovisning per elev och program (avsnitt 9.8).

Medelvärden av kommunernas mediankostnader för tre på varandra följande år uppräknade med rådande skolindex läggs till grund för bidragsberäkningen (avsnitt 9.8).

Den kommunala kostnadsmedianen, som ligger till grund för bidragsschablonen, rensas från kommunernas kostnader för skolmåltider (avsnitt 10.2).

Kommunerna ges möjlighet att reducera det föreslagna bidragsbeloppet med högst 5 % för att kompensera för den fristående skolans möjlighet att optimera sin organisation (avsnitt 9.8).

Bidragsbeloppen fastställs den 1 januari men avser följande läsår med ikraftträdande den 1 juli (avsnitt 9.8).

Skolverket skall vid hänförandet i bidragshänseende av utbildningen vid en fristående gymnasieskola till ett nationellt program inte enbart ta hänsyn till utbildningens mål utan även till de arbetsformer som skolhuvudmannen redovisar i sin ansökan (kapitel 8, avsnitt 9.8).

Skolverkets beslut om till vilket nationellt program en utbildning vid en fristående skola skall hänföras skall kunna omprövas (kapitel 8, avsnitt 9.8).

Beslut om bidragshänförande av en utbildning till nationella program skall kunna göras mer flexibelt. T.ex. att 70% av en utbildning hänförs till samhällsvetenskapsprogrammet medan 30 % hänförs till det estetiska programmet (avsnitt 9.8).

Bidragen till inriktningar, som i kostnadshänseende klart överstiger kommunernas mediankostnad som t.ex. musikinriktning på det estetiska programmet och sportinriktning på

fordonsprogrammet, beräknas genom att programschablonen räknas upp med en av Skolverket fastställd faktor (kapitel 9.8).

En bidragsschablon för IB-utbildning skall fastställas (avsnitt 9.8).

Redovisning – kontroll

En fristående skola är i princip öppen för alla. Undantag får endast göras om ett mottagande skulle medföra att betydande ekonomiska svårigheter uppstår för skolan. Om hemkommunen är beredd att stå för dessa extra kostnader uppstår normalt inga ekonomiska svårigheter för skolan och denna är därmed skyldig att ta emot den sökande. Kommittén utgår från att skollagskommittén i sitt arbete med rättssäkerhetsfrågor även överväger att en sökande ges möjlighet att överklaga dessa mottagandebeslut (avsnitt 9.7).

Elever i behov av särskilt stöd

De bidragsberättigade fristående gymnasieskolorna skall åläggas att årligen lämna in en ekonomisk redovisning över verksamheten. Av redovisningen, som skall vara granskad och godkänd av revisor, skall framgå hur skolan finansierat verksamheten och hur ett eventuellt överskott disponerats (kapitel 11).

Skolverket skall kontrollera dels att bidragen utbetalats i enlighet med gällande bestämmelser, dels hur bidragen disponerats. Den årliga granskningen av en skolas kvalitetsredovisning och ekonomiredovisning skall ligga till grund för beslut om fortsatt bidragsberättigande och till vilket nationellt program skolans undervisning i bidragshänseende fortsättningsvis skall hänföras (kapitel 11).

Inackordering

Systemet att CSN betalar ut inackorderingstillägg till elever på fristående gymnasieskolor skall behållas (avsnitt 9.8).

Den definition som CSN använder för vilka som behöver inackorderingstillägg skall ändras så att alla elever på fristående gymnasieskolor, som av restidsskäl behöver bo inackorderade under utbildningen, får rätt till inackorderingstillägg (avsnitt 9.8).

Riksrekrytering

De fristående gymnasieskolornas rätt till riksrekrytering av sina elever bibehålls (kapitel 7).

Den pågående gymnasieutredningen skall avvaktas liksom utvecklingen i de regioner där en övergång till olika former av ökad valfrihet har börjat praktiseras innan riksdagen tar ställning till om riksrekrytering skall införas för all gymnasieutbildning (kapitel 7).

1 Expertkommitténs uppdrag

Under 1990-talet har antalet fristående skolor vuxit kraftigt. I första hand gäller det de fristående grundskolorna, men även antalet fristående gymnasieskolor har ökat. Den debatt som avspeglas i massmedia har dels belyst de nya skolornas organisationsformer, pedagogik och rekrytering, dels tagit upp frågan om vilka konsekvenser de fristående skolorna leder till för det offentliga skolväsendet. I denna rapport behandlas endast de fristående gymnasieskolor, som av Skolverket förklarats berättigade till bidrag enligt 9 kap. 8 § skollagen. I rapporten lämnas förslag till förändringar av regelverket som syftar till att förenkla kommunernas och skolornas relationer samt att så långt det är möjligt åstadkomma en konkurrens mellan offentliga och fristående gymnasieskolor på lika villkor.

Vid regeringsammansammanträde den 7 oktober 1999 beslutades om tilläggsdirektiv till Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor (U 1997:10). Kommittén hade i sitt slutbetänkande *Likvärdiga villkor?* (SOU 1999:98), som överlämnades den 1 oktober 1999, redovisat erfarenheterna av resursfördelningssystemet till fristående grundskolor. I tilläggsdirektiven får kommittén uppdraget att utreda ekonomiska och andra konsekvenser av det snabbt växande antalet fristående gymnasieskolor samt att belysa förutsättningarna för konkurrens på lika villkor för fristående och offentliga gymnasieskolor. Kommittén skall också lämna förslag till sådana författningsändringar som den anser behövs. Utredningens arbete skall vara slutfört den 1 mars 2001.

I direktiven ges kommittén i uppdrag att

utreda de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna, för det statliga studiestödet och för de fristående gymnasieskolorna av de nuvarande reglerna för bidragsgivning till de fristående gymnasieskolorna,

utreda förutsättningarna för konkurrens på lika villkor mellan offentliga och fristående gymnasieskolor,
mot bakgrund av kommitténs iakttagelser lämna förslag till regler för bidragsgivning,
utreda eventuella följder av att privata vinstintressen styr etableringen av fristående skolor,
utreda konsekvenserna för den kommunala gymnasieplaneringen och -utbudet, i dag och på sikt, av det ökande antalet fristående gymnasieskolor,
överväga om det är möjligt att tillämpa samma grunder för riksrekrytering oavsett huvudman,
redovisa vad fristående gymnasieskolors rätt att ta ut elevavgifter innebär i konkurrenshänseende,
redovisa hur intagningspoängen till utbildningar vid fristående gymnasieskolor påverkar valfriheten och den sociala strukturen vid skolorna,
överväga om det finns lärdomar att dra av Högskoleverkets kvalitetskrav på privata högskolor, samt
lägga fram förslag till de författningsändringar som föranleds av kommitténs ställningstagande.

2 Arbetsmetod

Kommittén har valt ett liknande arbetssätt som vid kartläggningen av de fristående grundskolorna. Enkätundersökningar har genomförts hösten 1999 och hösten 2000. Samtliga kommuner och samtliga fristående gymnasieskolor har givits tillfälle att besvara ett antal frågor och lämna synpunkter på rådande reglering och bidragssystem vad avser fristående gymnasieskolor.

Den första enkätundersökningen besvarades av samtliga då verksamma fristående gymnasieskolor och 97 % av kommunerna. För att kunna ge den fullständiga bilden av de fristående gymnasieskolornas roll i den nationella gymnasieorganisationen trots bristerna i svarsmaterialet har skolornas uppgifter om elevernas hemkommuner kompletterats med tillgänglig statistik om kommunernas gymnasieorganisation från läsåret 1999/2000. I de kommuner som ej besvarade enkäten bodde ca 38 400 gymnasieelever. Av dessa var 647 elever på fristående gymnasieskolor, 19 var elever på riksinternat och 1 var elev på en internationell gymnasieskola.

Den andra enkäten hade något lägre svarsfrekvens. Enkäten har besvarats av samtliga verksamma fristående gymnasieskolor utom Örjanskolan i Södertälje men i slutet av december 2000 saknas fortfarande svar från 42 kommuner. Drygt 10 % av landets gymnasieelever och knappt 10 % av friskoleeleverna bor i kommuner som ej besvarat enkäten.

Eftersom nästan alla fristående gymnasieskolor lämnat uppgift om elevantal och elevernas hemkommuner är uppgifterna om antalet elever i fristående gymnasieskolor ändå relativt komplett. När det gäller sådana uppgifter om den kommunala organisationen som det totala antalet elever i gymnasieskolan läsåret 2000/01, antal elever på individuella program, antal elever i annan kommuns gymnasieskola inom eller utom samverkansområde m.m. bygger rapporten på kommunernas svar medan uppgifterna om elevantal

på de fristående gymnasieskolorna och från vilka hemkommuner friskoleeleverna kommer har hämtats ur skolornas enkätsvar.

Enkätundersökningarna har kompletterats med intervjuer. Kommittén har besökt och intervjuat representanter för 14 kommuner¹ och företrädare för 40 fristående gymnasieskolor². Skolverkets handläggare som arbetar med godkännande och de som arbetar med tillsyn av fristående gymnasieskolor har också givits möjlighet att ge sina synpunkter. Kommittén har även inhämtat synpunkter på rådande regler av Centrala Studiestödsnämnden.

I samråd med utbildningsdepartementet har kommittén beslutat att inte ta med fristående gymnasieskolor i utredningen. De tre riksinternaten, Grennaskolan, Lundsbergs skola och Sigtuna Humanistiska Läroverk, samt de två internationella gymnasieskolorna, Tyska Skolan och Lycée Francais de Saint Louis, särredovisas eftersom de både fungerar som internatskolor alternativt internationella gymnasieskolor för vissa elevgrupper och som vanliga fristående gymnasieskolor för andra.

¹ Förteckning över kommuner som kommittén intervjuat finns i bilaga 2.

² Förteckning över skolor, som kommittén har besökt finns i bilaga 3.

3 Lägesbeskrivning

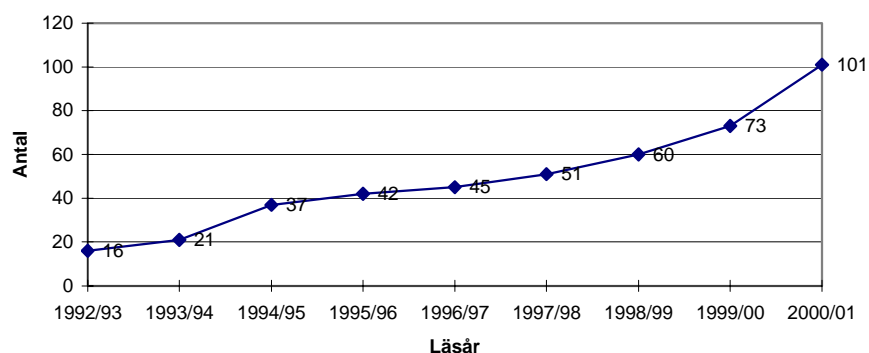
Eftersom ungefär hälften av alla elever på fristående gymnasieskolor bor i Storstockholmsområdet och nära hälften av dessa skolor också ligger i samma område har ett visst Stockholmsperspektiv på de lägesbeskrivande delarna av rapporten inte kunnat undvikas. Under utredningen har kommittén dock inhämtat synpunkter från hela landet. Det har dels skett genom enkäter, där samtliga kommuner och fristående gymnasieskolor givits tillfälle att yttra sig, dels genom intervjuer med företrädare för utvalda kommuner och fristående gymnasieskolor från olika delar av landet.

I sina förslag till ändringar i nu gällande reglering av fristående gymnasieskolor har kommittén strävat efter att utforma ett system, som så långt möjligt är anpassat till de skilda förutsättningar som gäller i olika delar av vårt land.

3.1 Ett snabbt växande antal fristående gymnasieskolor

Skolverket har i rapporten *Fristående gymnasieskolor* med diarienummer 99:3248 redovisat hur antalet fristående gymnasieskolor har utvecklats sedan 1993. Detta år fick fristående gymnasieskolor genom riksdagsbeslut lagfäst rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Bestämmelserna i 9 kap. 8 § skollagen (1985:1100) började tillämpas den 1 juli 1994.

Följande diagram ur rapporten kompletterat med uppgifter från läsåren 1999/2000 och 2000/01 visar hur antalet fristående gymnasieskolor utvecklats sedan läsåret 1992/93.

Figur 3.1. Antal verksamma fristående gymnasieskolor¹

Antalet bidragsberättigade fristående gymnasieskolor har ökat för varje läsår under perioden. Som framgår av diagrammet har antalsökningen sedan läsåret 1996/97 en accelererande tendens. Höstterminen 2000 finns 101 fristående gymnasieskolor som är verksamma och ytterligare en bidragsberättigad skola som planerar att starta i januari 2001. Antalet fristående gymnasieskolor har därmed ökat från 73 till 101 alltså med nära 40 % på ett läsår. Två av skolorna, som båda är bidragsberättigade för såväl fristående gymnasieskolor som fristående gymnasieskolor, saknar dock helt elever på gymnasieskolan vid höstterminsstarten år 2000. Förutom de 101 verksamma skolorna finns 25 skolor, som är bidragsberättigade men av något skäl väntar med att starta till år 2001.

Intresset för att starta fristående gymnasieskolor fortsätter att vara stort. När ansökningstiden om rätt till bidrag från och med hösten 2001 gick ut den 1 april 2000 hade 148 ansökningar kommit in till Skolverket. Om hälften av dessa resulterar i bidragsrätt för nya skolor och om de liksom de 25 bidragsberättigade skolor som är vilande läsåret 2000/01 väljer att starta i augusti 2001 kommer antalet verksamma fristående gymnasieskolor att uppgå till 200 skolor. Som jämförelse kan nämnas att det totalt fanns 531 gymnasieskolor i riket läsåret 1999/2000 varav 73 fristående. Man kan notera att de nya ansökningarna avser skolor som är mer spridda över landet än de nuvarande, som i hög grad är koncentrerade till storstäderna.

¹ Källa: Skolverkets rapport *Fristående gymnasieskolor*, diarienummer 99:3248.

3.2 Elevernas fördelning på skolkategorier

Antal elever i kommunala och fristående gymnasieskolor

Som grund för kommitténs lägesbeskrivning ligger de enkätsvar² som lämnats av kommuner och fristående gymnasieskolor. Samtliga fristående gymnasieskolor, som var verksamma läsåret 1999/2000, dvs. 73 gymnasieskolor, 3 riksinternat och 2 internationella skolor, har besvarat enkäten. Trots upprepade påstötningar fick kommittén inte svar från alla kommuner, men 252 kommuner och 10 kommunala gymnasieförbund besvarade den. Tillsammans representerar de 280 av landets 289 kommuner.

Höstterminen 2000 besvarade 100 av de 101 verksamma fristående gymnasieskolorna liksom de tre riksinternaten och de två internationella skolorna enkäten. Svarsfrekvensen bland kommunerna var dock lägre än föregående läsår. Flera kommuner har anfört att de har svårigheter att så tidigt på läsåret redovisa i vilka fristående gymnasieskolor kommunen har elever. Som nämnts i kapitel 2 saknas enkätsvar från 42 kommuner så sent som i början av januari 2001. Eftersom nästan samtliga fristående skolor svarat på enkäten vet vi hur många friskoleelever som bor även i de kommuner som inte svarat. Uppgifterna om elevernas fördelning i det offentliga skolsystemet har vi hämtat från föregående läsårs statistik för de kommuner som inte själva lämnat dessa uppgifter. Den osäkerhet som av denna anledning finns i materialet bedömer vi som försumbar.

Följande tabell visar antalet elever på fristående skolor enligt skolornas enkätsvar medan antalet elever i kommunala/landstingskommunala gymnasieskolor räknats fram genom att kommunernas enkätsvar kompletterats med beräknade uppgifter för de kommuner som inte svarat. De beräknade kommunuppgifterna har hämtats ur Skolverkets jämförelsetal 1998.

² Enkätundersökningar i december 1999 och september 2000.

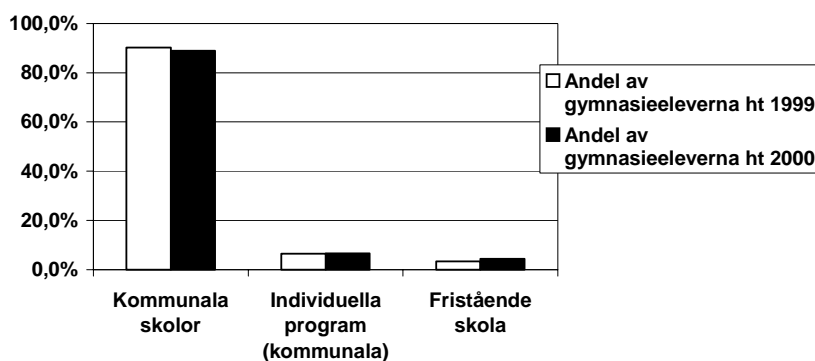
Tabell 3.1. Elevfördelningen på skolkategorier läsaren 1999/2000 och 2000/01

Skolkategori	Elevantal ht 1999	Elevantal ht 2000	Andel av gymnasieeleverna ht 1999	Andel av gymnasieeleverna ht 2000
Nationella eller specialutformade program i kommunal/landstingskommunal gymnasieskola	289 919	287 201	90,1%	88,9%
Individuella program	20 833	21 451	6,5%	6,6%
Fristående gymnasieskola	10 030	13 367	3,1%	4,1%
Riksinternat	704	726	0,22%	0,22%
Internationell skola	176	145	0,05%	0,04%
Icke-kommunal skola	10 910	14 238	3,4%	4,4%
<i>Summa gymnasieelever</i>	<i>321 662</i>	<i>322 890</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>

Av gymnasieeleverna går alltså ungefär 6,5 % på individuella program. Övriga 93,5 % återfinns på nationella eller specialutformade gymnasieprogram i kommunal, landstingskommunala eller fristående gymnasieskolor. Som framgår av tabellen har andelen elever utanför det offentliga skolsystemet ökat från 3,4 % hösten 1999 till 4,4 % hösten 2000.

Fördelningen av gymnasieeleverna mellan offentliga och privata skolhuvudmän åskådliggöres i diagram i figur 3.2.

Figur 3.2. Fördelningen av gymnasieeleverna mellan offentliga och privata skolhuvudmän



Skolenheternas storlek

De svenska gymnasieskolorna är av mycket varierande storlek både vad gäller antalet erbjudna studievägar och antalet elever på skolan. De kommunala skolornas elevantal varierar från 14 elever till 3 600 elever och antalet studievägar per skola varierar från en till ca tjugo. De fristående skolornas storlek varierar också men i normalfallet har de färre elever och erbjuder färre studievägar än de kommunala skolorna. Den största fristående gymnasieskolan hade på sitt enda gymnasieprogram 830 elever läsåret 1999/2000. Elevantalet på skolan har ökat till 980 elever läsåret 2000/01. Den minsta skolan hade 7 elever läsåret 1999/2000. Medelvärde av elevantalet läsåret 1999/2000 var 679 elever per skola på kommunala gymnasieskolor mot 133 elever per skola på de fristående skolorna. Denna jämförelse haltar beroende på att många fristående gymnasieskolor ännu inte hunnit få elever i alla tre årskurserna. Med oförändrad intagningsorganisation kommer medelvärdet av elevantalet på de fristående gymnasieskolorna att bli 180 elever dvs. 60 elever per årskull, när skolorna är fullt utvecklade.

3.3 Regionala skillnader

Var ligger skolorna?

Gymnasieskolorna, såväl kommunala och landstingskommunala som fristående, är ojämnt fördelade över landet även i förhållande till var eleverna bor. I följande sammanställning redovisas antalet gymnasieskolor i varje län.

Tabell 3.2. Antalet gymnasieskolor fördelade per län.

Län	Antal kommunala skolor i länet 1999/2000	Antal lands- tingsskolor i länet 1999/2000	Antal fristående skolor i länet 1999/2000	Antal fristående skolor i länet 2000/2001
Stockholms	61	3	30	40
V. Götalands	80	7	9	14
Skåne	46	0	10	12
Östergötlands	26	3	4	5
Jönköpings	15	2	0	1
Dalarnas	15	3	1	2
Uppsala	12	1	3	3
Värmlands	21	2	0	0
Gävleborgs	12	2	0	0
Norrbottnens	17	3	0	0
Örebro	12	0	2	3
Västernorrlands	11	2	0	0
Västmanlands	13	1	2	2
Södermanlands	12	1	2	2
Västerbottens	14	0	1	3
Kalmar	14	0	1	2
Kronobergs	14	3	4	4
Hallands	11	2	2	5
Blekinge	4	0	0	0
Gotland	2	0	1	2
Jämtlands	10	1	0	0
<i>Riket</i>	<i>422</i>	<i>36</i>	<i>73</i>	<i>101</i>

Av de 73 fristående gymnasieskolor som var verksamma läsåret 1999/2000 låg 50 skolor i något av de tre storstadslänen. I sju län fanns ingen fristående gymnasieskola alls detta läsår.

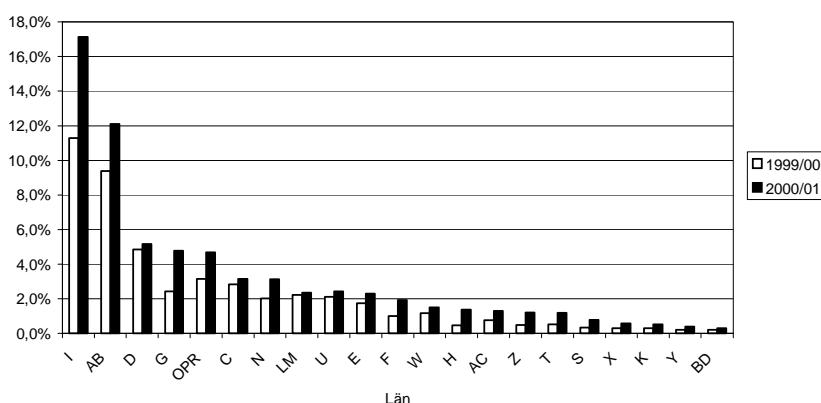
Lsåret 2000/01 har antalet verksamma skolor ökat till 101. Av dessa ligger 66 skolor i storstadslänen. Storstadslänens dominans kvarstår alltså, men 12 skolor har nyetablerat sig utanför dessa områden. Fortfarande finns dock sex län som helt saknar fristående gymnasieskolor.

Var bor eleverna?

De fristående gymnasieskolorna är huvudsakligen koncentrerade till storstadsområdena till skillnad från de fristående grundskolorna, som är spridda över hela landet och finns i både tätorter och glesbygd. Andelen elever som valt en fristående gymnasieskola är också ojämnt fördelad över landet. Med något undantag bekräftar nedanstående diagram att de fristående gymnasieskolorna huvudsakligen rekryterar sina elever från storstadslänen och deras närområden. Man kan dock se att i samtliga län finns åtminstone några ungdomar som är elever på en fristående gymnasieskola.

Av diagrammet i figur 3.3 framgår att andelen elever på fristående gymnasieskolor har ökat i samtliga län. De största ökningarna har skett i Gotlands, Stockholms, Kronobergs och Västra Götalands län.

Figur 3.3. Andel elever på fristående gymnasieskola läsåren 1999/00 och 2000/01. Länsfördelning av elevernas hemkommuner



Gotlands höga andel elever på fristående skolor beror på de två fristående gymnasieskolor, som etablerat sig på ön. Av enkätsvaren framgår att det genomgående går en högre andel elever på fristående gymnasieskolor från skolornas lägeskommuner. Nära hälften (47,6 %) av alla elever som går i fristående gymnasieskolor har valt en skola i sin hemkommun. Eftersom Gotland är den enda kommunen i sitt län slår

detta igenom också i länsammansställningen. Av de 409 ungdomar, som går i fristående gymnasieskola på Gotland läsåret 2000/01 kommer 34 från fastlandet.

Kommunernas enkätsvar ger följande bild av i vilken utsträckning eleverna i olika delar av Sverige söker sig till fristående skolor läsåren 1999/2000 respektive 2000/01. Vid studiet av tabellen bör beaktas att de flesta fristående skolorna ligger i något av storstadsområdena. Det innebär att elever, som är bosatta utanför dessa områden i allmänhet får räkna med att valet av en fristående skola antingen innebär långa resvägar eller ett boende på studieorten under terminstid.

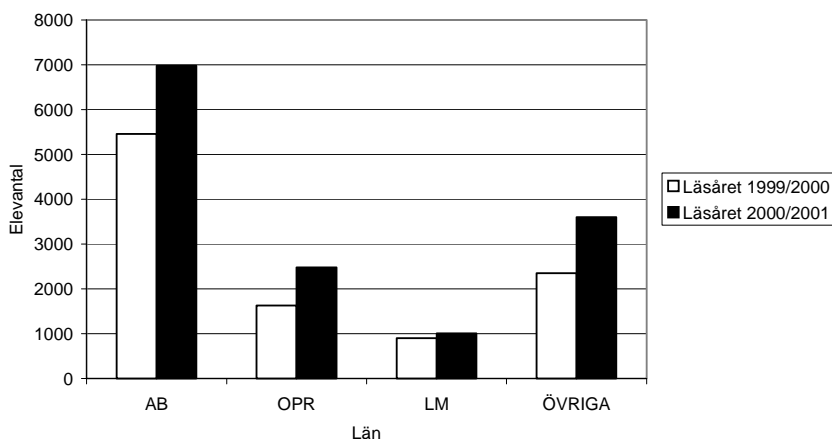
Tabell 3.3. Antal och andel gymnasieelever som går i fristående gymnasieskolor redovisade per län. Länen efter fallande andel år 2000

Län/År	Antal elever på fristående gymnasieskolor		Totalt antal gymnasieelever i länet		Andel elever på fristående gymnasieskolor	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Gotland	263	401	2 330	2 340	11,3%	17,1%
Stockholm	5 495	6 978	58 593	57 670	9,4%	12,1%
Södermanland	468	511	9 928	9 900	4,7%	5,2%
Kronoberg	168	327	6 963	6 835	2,4%	4,8%
Västra Götaland	1 682	2 474	53 666	52 748	3,1%	4,7%
Uppsala	304	348	10 711	11 161	2,8%	3,1%
Halland	216	342	10 745	10 929	2,0%	3,1%
Skåne	887	1 004	40 033	42 581	2,2%	2,4%
Västmanland	191	226	9 036	9 338	2,1%	2,4%
Östergötland	262	359	15 093	15 705	1,7%	2,3%
Jönköping	123	241	12 315	12 464	1,0%	1,9%
Dalarna	128	168	11 098	11 188	1,2%	1,5%
Kalmar	43	130	9 302	9 426	0,5%	1,4%
Västerbotten	75	131	9 790	10 172	0,8%	1,3%
Jämtland	23	57	4 716	4 789	0,5%	1,2%
Örebro	50	124	9 748	10 471	0,5%	1,2%
Värmland	35	79	10 630	10 126	0,3%	0,8%
Gävleborg	32	57	10 375	9 883	0,3%	0,6%
Blekinge	17	31	6 012	5 890	0,3%	0,5%
Västernorrland	20	38	9 622	9 515	0,2%	0,4%
Norrbottn	20	30	9 779	9 759	0,2%	0,3%
Övriga		182				
<i>Riket</i>	<i>10 502</i>	<i>14 238</i>	<i>320 485</i>	<i>322 890</i>	<i>3,3%</i>	<i>4,4%</i>

TVå av storstadsområdena, Stockholms län med angränsande Uppsala och Sörmlands län samt Västra Götalands län med angränsande Hallands län, kommer högt i tabellen. Det är framför allt i dessa områden som de fristående skolorna hittills har etablerat sig.

Diagrammet i figur 3.4 visar antalet elever på fristående gymnasieskolor fördelade efter elevernas hemlän. Här framgår storstadsområdenas och framför allt stockholmsregionens dominans. Nära hälften av alla elever på fristående gymnasieskolor bor i Stockholms län.

Figur 3.4. Elever på fristående gymnasieskola fördelade på hemlän



Tabell 3.4. Andelen gymnasieelever som gick i fristående gymnasieskolor respektive gick individuella program läsåret 1999/2000. Länen är ordnade efter fallande andel elever på individuella program.

Län	Andel elever på individuellt program	Andel elever på fristående gymnasieskola	Andel elever som inte går nationellt eller specialutformat program i kommunal skola
Skåne	9,2%	2,2%	11,4%
Örebro	8,7%	0,5%	9,3%
Södermanlands	7,9%	4,8%	12,7%
Stockholms	7,8%	9,4%	17,2%
Östergötlands	6,9%	1,7%	8,7%
Gotland	6,4%	11,3%	17,6%
Gävleborgs	6,2%	0,3%	6,6%
Västmanlands	5,8%	2,1%	7,9%
Hallands	5,8%	3,1%	8,9%
Uppsala	5,7%	2,8%	8,5%
Norrbottnens	5,7%	0,2%	5,9%
Västra Götalands	5,6%	3,1%	8,7%
Jönköpings	5,4%	1,0%	6,4%
Värmlands	5,2%	0,3%	5,5%
Västernorrlands	5,1%	0,2%	5,4%
Kalmar	5,0%	0,5%	5,4%
Jämtlands	4,9%	0,4%	5,3%
Dalarnas	4,6%	1,2%	5,7%
Blekinge	4,4%	0,2%	4,6%
Västerbottens	4,0%	0,8%	4,8%
Kronobergs	3,3%	2,4%	5,7%
<i>Riket</i>	<i>6,5%</i>	<i>3,3%</i>	<i>9,9%</i>

Ett skäl för elever att välja fristående gymnasieskolor skulle kunna vara att de inte tycker att de kommunala skolorna erbjuder den utbildning som de efterfrågar. Vissa elever som är behöriga att tas in på ett nationellt program men inte valt eller avbrutit sina studier på ett sådant återfinns i individuella program. En hypotes skulle kunna vara, att en hög andel elever på fristående gymnasieskolor innebär färre elever på individuella program, om de fristående gymnasieskolorna ses som mer lockande studiealternativ än de

kommunala. Något sådant samband tycks dock inte finnas. En förklaring kan vara att det individuella programmet och de fristående gymnasieskolorna vänder sig till olika elevkategorier och att de fristående gymnasieskolorna i huvudsak rekryterar sina elever från de nationella och specialutformade programmen.

3.4 Vilka program går friskoleeleverna i?

I tabell 3.5 redovisas de fristående gymnasieskolornas elevfördelning på gymnasieprogram läsåren 1999/2000 och 2000/01. De elever på fristående gymnasieskolor, som går specialutformade program har med undantag för elever på waldorfprogrammet redovisats på det nationella program till vilket programmet hänförs i bidragshänseende. Waldorfprogrammets elever har särredovisats.

Tabell 3.5. Elevantal på fristående gymnasieskolor, riksinternat och internationella skolor enligt skolornas enkätsvar höstterminerna 1999 och 2000

Program	Antal skolor 1999	Antal elever 1999	Andel elever i frist. skolor 1999	Antal skolor 2000	Antal elever 2000	Andel elever i frist. skolor 2000	Elev-antals-ändring
Barn- och Fritidsprogr.	1	30	0,3%	1	37	0,3%	+7
Byggprogrammet	1	45	0,4%	1	44	0,3%	-1
Elprogrammet	6	482	4,8%	11	918	6,9%	+436
Energiprogrammet	0	0	0,0%	4	111	0,8%	+111
Estetiska programmet	9	614	6,1%	11	808	6,0%	+194
Fordonsprogrammet	4	76	0,8%	6	173	1,3%	+97
Handels- och Administrationsprogr.	1	97	1,0%	1	96	0,7%	-1
Hantverksprogrammet	3	152	1,5%	4	213	1,6%	+61
Hotell- och Restaurangprogrammet	5	530	5,3%	6	550	4,1%	+20
Industriprogrammet	9	638	6,4%	12	970	7,3%	+332
Livsmedelsprogrammet	1	16	0,2%	1	20	0,1%	+4
Medieprogrammet	5	1 575	15,7%	6	1 772	13,3%	+197
Naturbruksprogrammet	3	212	2,1%	3	243	1,8%	+31
Naturvetenskapsprogr.	18	1 746	17,4%	24	2 305	17,2%	+559
Omvårdnadsprogrammet	1	146	1,5%	2	162	1,2%	+16
Samhällsvetenskapsprogrammet	30	3 097	30,9%	45	4 265	31,9%	+1 168
Teknikprogrammet	–	–	–	2	93	0,7%	+93
Waldorfskolor	11	574	5,7%	12	587	4,4%	+13
Summa elever på fristående gymnasieskola		10 030			13 367		+3 337
Riksinternat	3	704		3	726		+22
Internationella skolor	2	176		2	145		-31

Som jämförelse redovisas i tabell 3.6 elevfördelningen på gymnasieprogram i kommunala/landstingskommunala gymnasieskolor.

Tabell 3.6. Elevantal i årskurs 1 i kommunala/landstingskommunala gymnasieskolor läsåret 1998/99 enligt Skolverkets rapport nr 178

Program	Antal skolor	Antal elever	Andel elever
Barn- och Fritidsprogrammet	186	4 580	4,9%
Byggprogrammet	117	1 822	1,9%
Elprogrammet	164	4 464	4,8%
Energiprogrammet	46	835	0,9%
Estetiska programmet	143	5 351	5,7%
Fordonsprogrammet	161	3 900	4,2%
Handels- och Administrationsprogrammet	176	4 488	4,8%
Hantverksprogrammet	130	1 385	1,5%
Hotell- och Restaurang-programmet	78	5 332	5,7%
Industriprogrammet	167	2 166	2,3%
Livsmedelsprogrammet	28	651	0,7%
Medieprogrammet	97	4 240	4,5%
Naturbruksprogrammet	52	2 407	2,6%
Naturvetenskapsprogrammet	267	22 235	23,7%
Omvårdnadsprogrammet	121	3 449	3,7%
Samhällsvetenskaps-programmet	290	26 375	28,2%
Waldorfskolor	0	0	0,0%
<i>Summa</i>		<i>93 680</i>	

Inte helt oväntat finns en relativt god överensstämmelse mellan den kommunala gymnasieorganisationen och de fristående gymnasieskolornas utbud. Kommunerna har ju uppdraget att så långt det är möjligt erbjuda eleverna den utbildning de efterfrågar och för de fristående gymnasieskolorna är ju elevernas efterfrågan ett livsvillkor. Det finns dock vissa skillnader mellan fördelningarna som kan vara värda att notera. Samhällsvetenskapsprogrammet är överrepresenterat och naturvetenskapsprogrammet är underrepresenterat på de fristående gymnasieskolorna. I samhällsvetenskapsprogrammet finns inräknat en rad specialutformade program med internationell inriktning, företagarinriktning eller IT-inriktning, som alla tycks ha dragningskraft på dagens skolungdom.

Att naturvetenskapsprogrammet är underrepresenterat kan åtminstone till viss del bero på svårigheterna för en fristående skola

att finansiera nödvändiga lokaler och utrustning för studier i naturvetenskapliga ämnen. Flera fristående gymnasieskolor väljer att erbjuda naturvetenskaplig utbildning som ett specialutformat program med tydlig inriktning mot något speciellt område som t.ex. media, elektronik eller verkstadsteknik. Utbildningen har därmed av Skolverket i bidragshänseende hänförts till ett nationellt program som t.ex. medieprogrammet, elprogrammet eller industriprogrammet med högre bidrag än det naturvetenskapliga programmet. I sina enkätsvar har dock flera kommunföreträdare anfört att en sådan "programmaskering" ger de fristående skolorna konkurrensfördelar jämfört med kommunala gymnasieskolor och av enkäten framgår också att några kommuner valt att göra en egen bedömning av till vilket nationellt program utbildningen och därmed bidraget skall hänföras.

Medieprogrammet som endast har 4,5 % av den kommunala elevkullen har tre gånger så stor andel av de fristående gymnasieskolornas elevgrupp. Det kan till viss del bero på ovan beskrivna "programmaskering" men också vara ett tecken på, att kommunerna inte erbjuder en utbildning som motsvarar elevernas krav. Ett par av de fristående gymnasieskolor som kommittén besökt erbjuder sina elever en utbildning med mycket avancerad teknisk utrustning. Dessa skolor har i många fall även lyckats övertyga elevernas hemkommuner om att skolan har stora undervisningskostnader, vilket kan avläsas i att många kommuner enligt vår enkät betalar betydligt högre bidrag än förordningen föreskriver. Andra skolor har i stället valt att arbetsplatsförlägga de kurser eller delar av kurser som kräver stora investeringar och klarar därigenom finansieringen av undervisningen med kommunala bidrag enligt schablonen.

De fristående gymnasieskolornas industriprogram, som i allmänhet har en tydlig anknytning till ett visst industriföretag, utgör mycket populära sökalternativ medan de kommunala industriprogrammen lockar få sökande. En följd av detta är att det krävs höga eller mycket höga grundskolebetyg för att bli intagen som elev på industriprogrammet på en fristående gymnasieskola. I några fall motsvarar dessa industriprogram snarare den tidigare fyraåriga tekniska linjen. Med detta elevunderlag har de fristående industrigymnasierna goda förutsättningar att utbilda eleverna så att de väl motsvarar industrins krav på allmänbildad arbetskraft med goda kunskaper i svenska, språk och matematik.

3.5 Kompletterar eller konkurrerar de fristående gymnasieskolorna med det kommunala utbudet?

Nedan redovisas resultatet av den enkät som genomfördes läsåret 1999/2000. I enkäten som läsåret 2000/01 ger de svarande kommunerna en liknande bild. Då inte alla kommuner besvarat den senare enkäten har vi valt att i detta avsnitt endast redovisa resultaten av den första enkäten.

3.5.1 Kommunernas uppfattning enligt enkäten

Tabell 3.7. Läsåret 1999/2000

Friskolans roll	Antal instämmande
De fristående gymnasieskolorna konkurrerar med kommunerna om gymnasieeleverna.	55 svar
De fristående gymnasieskolorna erbjuder ett komplement till kommunernas gymnasieutbildningar.	95 svar
Fristående gymnasieskolor är både konkurrenter om eleverna och erbjuder kompletterande valmöjligheter.	20 svar
Fristående gymnasieskolor spelar över huvud taget ingen roll för gymnasieutbildningen.	15 svar

I resterande 80 enkätsvar har frågan överhuvud taget inte besvarats. De flesta av dessa kommuner har ingen kommuninvånare, som är elev på en fristående gymnasieskola.

3.5.2 De fristående skolornas uppfattning

Läsåret 1999/2000

Enligt kommunenkäten har 7 034 av de 10 369 eleverna i fristående gymnasieskolor (67,8 %) valt gymnasieprogram, som även erbjuds i deras hemkommuner alternativt i hemkommunernas samverkansområde³. Kommunerna uppger att 420 av de 7 034 eleverna valt

³ "Två eller flera kommuner som gemensamt erbjuder en utbildning på ett nationellt program bildar ett samverkansområde för den utbildningen. Kommuner som har slutit

inriktningar, som inte ingår i det kommunala utbudet. En övervägande majoritet av eleverna på de fristående gymnasieskolorna går alltså utbildningar, som enligt kommunernas bedömning även erbjuds i det kommunala utbudet. De fristående skolorna är inte av samma uppfattning. De framför ofta synpunkten att deras utbildning är unik och saknar motsvarighet i det kommunala systemet.

Att utbildningsanordnaren och den kommun som har att betala för utbildningen har olika uppfattning om en utbildnings särart är inte ovanligt utan snarare ett sedan länge känt fenomen även när det gäller kommunala gymnasieskolor. Sannolikt finns inte två skolor, kanske inte ens två undervisningsgrupper på samma skola, som har i alla avseenden lika utbildningar även om de formellt avser samma inriktning på ett givet nationellt program. Gymnasieförordningens möjlighet att erbjuda lokala inriktningar och lokala kurser ökar variationsmöjligheterna.

Den bild enkäterna till fristående skolor och kommuner ger, läsåret 1999/2000

En sammanställning av elevernas möjlighet att välja program i den kommunala gymnasieorganisationen visar varierande tillgänglighet till de nationella programmen. Många elever tvingas till långa dagliga resor alternativt måste de bosätta sig närmare skolan vare sig de väljer fristående eller kommunala gymnasieutbildningar.

Många fristående skolor erbjuder ett eller flera specialutformade program, vilket även många kommuner gör. I nedanstående uppställning redovisas hur många kommuner som uppgivit att de varken kan erbjuda vissa nationella program i den egna kommunen eller inom kommunens samverkansområde. Som jämförelse redovisas antalet fristående gymnasieskolor i riket, som erbjuder respektive program. Här har specialutformade program inräknats bland de nationella program till vilka de hänförts i Skolverkets beslut om bidragsberättigande.

Samverkansavtal med ett landsting om en viss utbildning bildar ett samverkansområde för den utbildningen." (5 kap. 5 § skollagen)

Tabell 3.8. Antal kommuner som erbjuder gymnasieprogrammet i egna kommuner eller inom samverkansområde läsåret 1999/2000. Antal fristående gymnasieskolor som anordnar gymnasieprogrammet läsåret 1999/2000 och läsåret 2000/01

Program	Antal kommuner läsåret 1999/2000.	Antal fristående gymnasieskolor läsåret 1999/2000.	Antal fristående gymnasieskolor läsåret 2000/01.
Barn- och fritidsprogrammet	262	1	1
Byggprogrammet	248	1	1
Elprogrammet	263	6	11
Energiprogrammet	196	0	4
Estetiska programmet	252	9	11
Fordonsprogrammet	259	4	6
Handelsprogrammet	260	1	1
Hantverksprogrammet	201	3	4
Hotell- och restaurang- programmet	256	5	6
Industriprogrammet	248	9	12
Livsmedelsprogrammet	175	1	1
Medieprogrammet	226	5	6
Naturbruksprogrammet	200	3	3
Naturvetenskapsprogrammet	266	18	24
Omvårdnadsprogrammet	252	1	2
Samhällsvetenskapsprogrammet	270	30	45
Teknikprogrammet	232	0	2
Waldorfprogrammet	0	11	12

Tabellen visar att de mest frekventa programmen på fristående gymnasieskolor är samhällsvetenskaps- och naturvetenskapsprogrammen, vilket också är de två gymnasieprogram som är vanligast förekommande i kommunala skolor. I detta avseende kan man inte hävda att de fristående gymnasieskolornas programutbud erbjuder utbildningar som kompletterar det kommunala utbudet.

En observation, som kan vara värd att notera är att industriprogrammet erbjuds på så många fristående skolor. De flesta av dessa skolor är stödda av något industriföretag som ABB, Perstorp, SKF, Volvo m.fl., och erbjuder specialutformade program, där kurserna hämtats både från naturvetenskapsprogrammet och industriprogrammet. Genom att erbjuda gymnasieutbildning i egen

regi kan företagen försäkra sig om att eleverna får utbildningar som motsvarar aktuella behov inom industrin. Andra fristående gymnasieskolor erbjuder specialutformade program med kurser från både naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammet eller från samhällsvetenskaps- och handelsprogrammet.

Elevernas fördelning på gymnasieprogram enligt enkätsvaren visar vid jämförelse med Skolverkets rapport nr 185 *Barnomsorg och skola i siffror 2000: Del 2* att 638 av 5 674 elever eller 11,2 % av alla industriprogramelever i riket och 1 575 av 11 510 elever eller 13,7 % av alla medieprogramelever i riket går på fristående gymnasieskolor medan motsvarande andel för naturvetenskapsprogrammet är 3,0 %. Kan det vara ett resultat av att innehållet i och utformningen av de fristående gymnasieskolornas industri- och medieprogram bättre svarar mot vad ungdomarna efterfrågar?

Lsåret 2000/01

Av de 28 nya fristående skolor som startat sin verksamhet hösten 2000 erbjuder mer än hälften eller 20 skolor det naturvetenskapliga och/eller samhällsvetenskapliga programmet eller ett specialutformat program som i bidragshänseende hänförs till något av dessa program. Inte mindre än 16 av de nya skolorna är bidragsberättigade för ett eller flera specialutformade program, som i nedanstående uppställning har bokförts på nationella program efter bidragsberättigandet. Variationerna av profileringar och inriktningar inom de nationella programmets ram är så stora att gränsområdet mellan ett specialutformat program och en profilering av ett nationellt program är en gråzon, med obetydliga skillnader mellan de två programkategorierna. Många av programmen, som erbjuds av fristående gymnasieskolor ligger i denna gråzon, varför vi anser att den valda presentationen ger en bra översiktsbild av friskolornas programutbud.

I skollag och gymnasieförordning har reglerats till vilka utbildningar i andra kommuners och i landstingskommunala gymnasieskolor som en kommuns ungdomar har rätt att tas emot i första hand och vilka hemkommunen därför är skyldig att betala för. Av 5 kap. 24 § skollagen framgår att hemkommunen i allmänhet inte är skyldig att betala ersättning, om det är fråga om ett nationellt program eller en nationellt fastställd inriktning inom ett sådant program som kommunen själv erbjuder, eller om det är fråga om en lokalt fastställd inriktning inom de nationella programmen. I 5 kap. 9

och 14 §§ skollagen anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva vilka utbildningar som skall stå öppna för sökande från hela landet. Sådana föreskrifter finns i 2 kap. 2–5 §§ gymnasieförordningen. I bilagorna 2 och 3 till gymnasieförordningen anges vissa utbildningar i gymnasieskolan som är rikskryterande. Andra fastställs i föreskrifter från Skolverket.

Med nuvarande reglering är de fristående gymnasieskolorna rikskryterande oavsett vilken utbildning de erbjuder varför eventuella likheter med hemkommunernas egna gymnasieutbildningar saknar betydelse för kommunens skyldighet att betala bidrag.

Tabell 3.9. Nya fristående gymnasieskolor som startar hösten 2000 fördelade på gymnasieprogram

Program	Antal skolor	Program	Antal skolor	Program	Antal skolor
EC	5	HV	1	NV	5
EN	4	HR	1	OP	1
ES	3	IP	3	SP	15
FP	2	MP	1	TP	1

I och med att några fristående gymnasieskolor blivit bidragsberättigade för utbildningar inom ramen för energiprogrammet och teknikprogrammet finns det från och med läsåret 2000/01 fristående alternativ för alla nationella gymnasieprogram.

3.6 Kommitténs slutsatser

Sammanställningarna visar inget samband mellan de fristående gymnasieskolornas studievägsutbud och luckor i det kommunala utbudet. Tvärtom är det så att en majoritet av de fristående skolorna har valt att erbjuda det ena eller båda av de program som är mest frekventa i det kommunala utbudet nämligen samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet. Det föreligger heller varken i skollag eller förordning något krav på att den utbildning, som en fristående gymnasieskola erbjuder, skall skilja sig från det utbildningsutbud som lägeskommunen har i sin gymnasieskola, för att en fristående skola skall förklaras bidragsberättigad.

4 Intagningspoängens inverkan på valfrihet och social struktur

4.1 Vilka utbildningar är mest efterfrågade?

I vår enkätundersökning hösten 1999 uppger ungefär två tredjedelar eller 53 av 73 fristående gymnasieskolor att de gjort urval bland de sökande vid intagningen höstterminen 1999. Av de övriga tog 19 skolor in alla sökande elever medan en skola, som endast hade tre förstahandssökande, valde att inte ta in några elever alls detta läsår. Konkurrensen om platserna varierade starkt mellan skolorna. Enligt skolornas enkätsvar konkurrerade 10 978 elever om 4 445 platser. Då många elever söker till flera utbildningar och skolor motsvarar inte antalet 10 978 sökande lika många individer. Klart är dock att de fristående skolornas intagningskapacitet inte motsvarade elevernas efterfrågan.

Höstterminen 1999 var konkurrensen om intagningsplatserna hård till flera av de fristående skolorna. Enkätsvaren visar att 31 studievägar fördelade på 20 skolor krävde minst 240 poäng, vilket motsvarar betyget "Väl Godkänd" i 16 ämnen i grundskolebetyget. Eventuellt krävde ytterligare en studieväg så höga intagningspoäng nämligen ett specialutformat elprogram på Göteborgs Tekniska Institut. Skolan har inte angivit lägsta intagningspoäng men av enkäten framgår att 283 elever sökte till 48 platser höstterminen 1999. Den valda betygsnivån 240 poäng eller högre krävs ofta enligt kommitténs uppfattning även för att komma in på attraktiva utbildningsvägar på kommunala gymnasieskolor. Visserligen försöker kommunerna att anpassa sin gymnasieorganisation så långt det är möjligt efter elevernas förstahandsval, men för intagning på de mest efterfrågade utbildningsvägarna och skolorna krävs fortfarande höga grundskolebetyg.

Tabell 4.1. Skolor som krävde minst 240 poäng (VG i snitt) vid intagningen höstterminen 1999.

Region/ kommun	Skola	Studie- väg	Antal sökande	Antal intagna	Lägsta in- tagnings- poäng	Antal in- tagna från lägeskom- munen
<i>Stockholmsområdet:</i>						
Danderyd	Viktor Rydbergs gymn. (Djursholm)	NV	175	56	265	37
		SP	246	82	255	40
Järfälla	Jakobsbergs fria gymn.	NVSM	104	35	250	15
Stockholm	Enskilda gymnasiet	NV	102	60	260	26
		SP	78	30	260	17
	Franska skolan	NV	103	32	285	14
		SP	117	31	260	10
		SPSM	70	32	265	14
	International college	NV	100 ¹	64	280	31
		SP	50	32	270	21
		SPSM	50	32	275	22
	IT-gymnasiet i Kista	ECSSM	783	140	260	42
	Konsumentföreningen Stockholms gymn.	SPSM	229	34	260	11
	Viktor Rydbergs gymn. (Stockholm)	NV	328	84	265	29
		SP	446	56	285	24
<i>Göteborgsområdet:</i>						
Göteborg	Göteborgs högre samskola	NV	131	59	295	41
		SP	155	88	265	61
	L M Engströms gymn.	NV	107	51	275	30
		SP	146	77	250	53
	Sigrid Rudebecks gymnasium	NV	106	60	305	48
		SP	86	60	285	35
<i>Övriga landet:</i>						
Finspång	Curt Nicolinggymn.	IPSM	85	26	265	3
Helsingborg	J Hedbergskolan	SPSM	121	46	260	17
Linköping	Internationella gymn.	SPSM	50	41	245	11
Ludvika	ABB Industrigymnasium	IPSM	105	25	265	12
Perstorp	Perstorp gymnasium	IPSM	51	30	240	6
Skövde	Volvogymnasiet	ECSSM	87	16	285	4
Strängnäs	Europaskolan	NV	70	32	250	14
		SPSM	200	64	240	20
Tomelilla	Bollerups Lantbruksinst.	NPSM	133	53	250	0
Västerås	ABB Industrigymn.	IPSM	198	53	285	20

¹ Sökandetalen till International college framgår inte av skolans enkätsvar utan har uppskattats av utredningen.

I tabellen finns de 20 fristående gymnasieskolor och 31 studievägar på dessa som var svårast att komma in på hösten 1999. Vissa av skolorna erbjuder fler studievägar, men endast de studievägar som uppfyller kriteriet minst 240 som lägsta intagningspoäng har medtagits. Skolor med populära inriktningar av det estetiska programmet kan vara väl så svåra att få plats på. De har inte tagits med här eftersom eleverna i allmänhet tas in efter färdighetsprov.

Följande tabell visar hur de mest efterfrågade utbildningarna med antalet sökande och intagna fördelade på studieväg. Eventuellt skulle alltså även 283 sökande och 48 intagna på Göteborgs Tekniska Instituts specialutformade elprogram ha ingått i tabellen.

Tabell 4.2. Utbildningar som 1999 krävde minst betyget VG i 16 ämnen.

Studieväg ²	Antal skolor	Sökande	Intagna
Samhällsvetenskapsprogrammet	14	2 044	705
Naturvetenskapsprogrammet	10	1 326	533
Naturbruksprogrammet	1	133	53
Elprogrammet	2	870	156
Industriprogrammet	4	439	134
<i>Summa</i>	<i>20</i>	<i>4 812</i>	<i>1 581</i>

Fyra skolor med utbildning som klassats som ett specialutformat industriprogram återfinns bland de mest eftersökta utbildningarna. Dessa populära skolor är ABB:s gymnasieskolor i Finspång, Ludvika och Västerås samt Perstorps Industriegymnasium. Gemensamt för dem är att de ger en industriundervisning som förutsätter att eleverna tillgodogör sig matematik och naturvetenskap på det naturvetenskapliga programmets nivå. Man skulle kunna beskriva det som att eleverna på tre år genomgår en utbildning motsvarande den fyraåriga tekniska linje som utvecklades i samband med den senaste gymnasiereformen. Företagsgymnasiernas utbildningar är enligt sina skolledningar i första hand högskoleförberedande och inte avsedda att direkt leda till anställning i det egna företaget.

Bland övriga av de tjugo populäraste skolorna kan noteras att en av elprogramutbildningarna avser Volvogymnasiet i Skövde och att en av samhällsprogramutbildningarna avser Konsumentföreningen Stockholms gymnasieskola. Sex av de mest efterfrågade utbildningarna vid fristående gymnasieskolor läsåret 1999/2000 har alltså ett

² Specialutformade program redovisas på det nationella program till vilket det hänförs bidragsmässigt.

större företag som huvudman med stora möjligheter att erbjuda utbildningar som i hög grad är näringslivsanknutna och ger kunskaper som efterfrågas av dagens arbetsgivare.

En jämförelse mellan de tjugo mest efterfrågade skolorna och förteckningen i kapitel 10 över skolor som tar ut elev- och/eller lunchavgifter visar att fyra av de tjugo tar både ut elev- och skolmåltidsavgift, tre av dem tar ut elevavgifter men inga måltidsavgifter och en tar ut en avgift för skolmåltiderna men har ingen elevavgift. Övriga tolv tar inte ut några elevavgifter alls.

Även läsåret 2000/01 rådde konkurrens om intagningsplatserna till flera fristående skolor. Av 101 skolor uppger 55 att de gjort urval medan 44 säger att de kunnat ta in alla sökande. Två skolor, som båda är berättigade till bidrag för både gymnasiesärskola och gymnasieskola, svarar att de för närvarande inte har några elever på gymnasieskolan. Enligt enkätsvaren var det detta år 21 227 sökande som konkurrerade om 9 639 intagningsplatser. I tabell 4.3 visas vilka skolor och utbildningar som krävde minst 240 intagningspoäng vid intagningen hösten 2000.

Tabell 4.3. Skolor som krävde minst 240 poäng (VG i snitt) vid intagningen höstterminen 2000.

Region/ kommun	Skola	Studie- väg	Antal sökande	Antal intagna	Lägsta intag- nings- poäng	Antal intag- na från lägeskom- munen
<i>Stockholmsområdet:</i>						
Danderyd	Viktor Rydbergs gymn. (Djursholm)	NV	167	56	275	24
		SP	175	78	245	40
Järfälla	Jakobsbergs fria gymnasium	NVSM	99	35	240	9
Stockholm	Enskilda gymnasiet	NV	300	61	265	35
		SP	150	27	280	15
	Franska skolan	SP	100	31	250	20
	International college	NV	250	82	270	40
		SP	150	48	270	12
	Konsumentföreningen Stockholms gymn.	SPSM	243	34	275	14
	Viktor Rydbergs gymn. (Stockholm)	NV	400	54	310	20
SP		367	52	295	26	
<i>Göteborgsområdet:</i>						
Göteborg	Göteborgs högre samskola	NV	94	60	295	45
		SP	96	89	260	63
	L M Engströms gymn.	NV	100	60	250	30
	Sigrid Rudebecks gymnasium	NV	132	82	260	56
		SP	84	60	290	38
SKF:s tekniska gymn.	IPSM	72	24	240	15	
<i>Övriga landet:</i>						
Helsingborg	ProCivitas privata gymn.	SPSM	100	60	240	23
Ludvika	ABB Industrigymnasium	IPSM	38	25	255	6
Malmö	Bladins skola	NV	28	13	260	9
		SP	58	15	260	6
Perstorp	Perstorp gymnasium	IPSM	66	30	250	5
Skövde	Volvogymnasiet	ECSM	69	8	255	1
Strängnäs	Europaskolan	NVSM	85	32	255	21
Södertälje	S:t Ragnhildgymnasiet	NV	97	64	240	45
		SP	80	32	270	22
Västerås	ABB Industrigymnasium	IPSM	150	53	280	23

Vid intagningen höstterminen 2000 var det alltså 19 skolor och 27 studievägar till vilka krävdes minst 240 grundskolepoäng för att bli intagen.

Tabell 4.4. Utbildningar som 2000 krävde minst betyget VG i 16 ämnen

Studieväg ³	Antal skolor	Sökande	Intagna
Samhällsvetenskapsprogrammet	11	103	526
Naturvetenskapsprogrammet	11	152	599
Elprogrammet	1	69	8
Industriprogrammet	4	326	132
<i>Summa</i>	<i>27</i>	<i>3 750</i>	<i>1 265</i>

En jämförelse mellan enkätresultaten visar att det med något undantag är samma skolor och utbildningsvägar som kräver höga intagningsbetyg de båda undersökta åren. Redovisningen bygger helt på skolornas uppgifter. En viss osäkerhet föreligger i uppgiften om antalet sökande. Eftersom de flesta skolorna köper intagnings-tjänsten av den kommunala intagningsadministrationen är det inte säkert att skolan vet exakt hur många elever, som uppgivit den fristående skolan som ett valalternativ.

4.2 Vilka är elever på de mest sökta utbildningarna?

Vår enkätundersökning ger oss inte möjlighet att ge ett heltäckande svar på rubrikens fråga, men några slutsatser kan vi ändå dra. Först kan man konstatera att endast den som har höga betyg från grundskolan klarar konkurrensen om platserna till populära utbildningar. Det gäller vare sig den efterfrågade utbildningen erbjuds i en kommunal eller fristående gymnasieskola. Skolverket har i ett projekt undersökt vilka faktorer i elevens bakgrund som påverkar elevens grundskolebetyg. Studien omfattar närmare 900 kommunala grundskolor och 92 000 elever som läsåret 1994/95 avslutade årskurs 9 i dessa skolor. Ur projektets slutrapport hämtas:

Det övergripande syftet med vårt arbete har varit att studera sambandet mellan resurser och resultat i skolan. Hur mycket av variationen i resultat mellan olika skolor kan vi förklara med en analys av variabler som beskriver elevresurser och skolresurser och hur mycket av variationen återstår att förklara med faktorer som beskriver läroprocessen och andra förhållanden som påverkar resultatet i skolan?

³ Specialutformade program redovisas på det nationella program till vilket det hänförs bidragsmässigt.

Studien bygger på information om tre förhållanden i skolornas verksamhet:

- Elevresursen: elevers resurser eller förutsättningar mätt i socio-kulturella termer – föräldrarnas utbildningsnivå, elevens kön och om eleven har svensk eller utländsk bakgrund
- Skolresursen: lärarresurser mätt i lärarveckotimmar per elev i högstadiet under treårsperioden närmast före slutbetygen samt antal högstadielever per skola
- Resultatet: medelbetyg respektive andel elever med fullständiga betyg är 9. Anledningen till att vi har valt betyg och inte prov på nationell nivå som vårt huvudsakliga mått på skolornas resultat är att det dels är det mått som finns tillgängligt för samtliga skolor, dels att intentionerna med betyg är 9 är att de ska ge en bild av resultatet av elevens hela skolgång i grundskolan.⁴

Enligt rapporten kan man påvisa ett starkt positivt samband mellan elevens medelbetyg och föräldrarnas utbildningsnivå. Utbildningsnivån i hemmet är den enskilda faktor som har den absolut starkaste påverkan på medelbetyget. Flickorna får högre betyg än pojkarna. Avgångsåret 1994/95 var pojkarnas genomsnittliga medelbetyg 3,07 och flickornas 3,35 i kommunala grundskolor. Projektet fann också att elever med utländsk bakgrund får lägre betyg än elever som inte har utländsk bakgrund. Särskilt tydligt var det för första generationens invandrare. Elever med utländsk bakgrund som är födda i Sverige får något lägre betyg än elever med svenska elever, men skillnaden är mindre och kan döljas av föräldrarnas utbildningsbakgrund.

På de trettioen mest sökta utbildningarna i vår enkätundersökning går 4 111 elever läsåret 1999/2000, som alla har höga eller mycket höga grundskolebetyg. Då flera av utbildningarna är nystartade och ännu inte har elever i alla årskurserna är fördelningen mellan årskurserna ojämn.

Fördelningen är:

Årskurs 1	1 581 elever
Årskurs 2	1 484 elever
Årskurs 3	1 046 elever
<i>Totalt</i>	<i>4 111 elever</i>

Om skolorna behåller sin intagningsorganisation kommer alltså elevantalet att öka till drygt 4 700 elever, när alla utbildningarna har elever i alla årskurser.

⁴ *Samband mellan resurser och resultat – en studie av landets grundskolor med elever i årskurs 9*, Skolverkets rapport nr 170.

Tabell 4.6. Elevantal och elevernas hemregioner på skolor och utbildningar som krävde minst VG i snitt från grundskolan höstterminen 1999.

Region/ kommun	Skola	Studie- väg	Elev- antal	Antal elever från läges- kommunen	Stock- holms- området	Göte- borgs- området	Övriga landet
<i>Stockholmsområdet:</i>							
Danderyd	Viktor Rydbergs gymn. (Djursholm)	NV	150	73	150	0	0
		SP	239	115	238	0	1
Järfälla	Jakobsbergs fria gymnasium	NVSM	106	30	100	0	6
Stockholm	Enskilda gymnasiet	NV	169	88	169	0	0
		SP	78	50	78	0	0
	Franska skolan	NV	96	48	92	0	4
		SP	91	36	85	0	6
		SPSM	91	43	89	0	2
	International college	NV	128	67	125	0	3
		SP	65	33	62	0	3
		SPSM	64	33	62	0	2
	IT-gymnasiet i Kista	ECSM	240	73	225	0	15
Konsumentföreningen Stockholms gymn.	SPSM	100	34	99	0	1	
Viktor Rydbergs gymn. (Stockholm)	NV	131	43	130	0	1	
	SP	108	49	108	0	0	
<i>Göteborgsområdet:</i>							
Göteborg	Göteborgs högre samskola	NV	179	130	0	178	1
		SP	273	188	1	269	3
	L M Engströms gymnasium	NV	110	71	1	108	1
		SP	252	178	0	242	10
	Sigrid Rudebecks gymnasium	NV	199	136	0	196	3
		SP	209	134	0	207	2
<i>Övriga landet:</i>							
Finspång	Curt Nicolingymn.	IPSM	74	22	1	0	73
Helsingborg	J Hedbergskolan	SPSM	134	40	0	1	133
Linköping	Internationella gymn.	SPSM	110	30	0	0	110
Ludvika	ABB Industrigymn.	IPSM	76	41	2	0	74
Perstorp	Perstorp gymnasium	IPSM	90	19	0	0	90
Skövde	Volvogymnasiet	ECSM	63	11	0	1	62
Strängnäs	Europaskolan	NV	85	52	7	0	78
		SPSM	159	56	21	0	138
Tomelilla	Bollerups Lantbruksinst.	NPSM	93	1	8	4	81
Västerås	ABB Industrigymn.	IPSM	149	78	0	0	149
<i>Riket</i>	<i>Summa elever</i>	<i>Alla</i>	<i>4 111</i>	<i>2 002</i>	<i>1 853</i>	<i>1 206</i>	<i>1 052</i>

Av tabellen framgår att hälften av eleverna på dessa utbildningar eller närmare bestämt 2 002 av 4 111 elever bor i den kommun, där utbildningen etablerat sig. Eftersom flertalet av utbildningarna etablerat sig i Stockholms- eller Göteborgsområdet kommer också majoriteten av eleverna från något av dessa områden. Från Stockholmsområdet kommer 45 %, från Göteborgsområdet 29 % och från övriga landet kommer 26 % av eleverna på dessa mest eftertraktade utbildningar. Skolornas enkätsvar visar att praktiskt taget inga storstadsungdomar väljer en skola utanför det egna storstadsområdet. Storstadsskolornas elever bor alltså i det egna storstadsområdet eller kommer från övriga landet, medan skolorna utanför storstadsområdena så gott som helt befolkas av elever från övriga landet.

Med något undantag erbjuder de mest sökta storstadsskolorna de två studieförberedande programmen. Många har en speciell profil som IT, internationalisering eller anpassning till näringslivet medan andra mer liknar äldre tiders gymnasier med real- och latinlinje. Utanför storstadsområdena erbjuder de mest sökta skolorna ett mer blandat programutbud.

En koppling mellan resultatet av det ovan relaterade skolverksprojektet och enkätsvaren skulle ge följande svar på frågan om vilka som är elever på de mest eftertraktade utbildningarna. De har föräldrar med studietradition, flickorna är överrepresenterade och åtminstone första generationens invandrare är underrepresenterade. Tre av fyra bor i ett storstadsområde och har valt en skola som ligger inom pendlingsavstånd från hemmet. Även utanför storstadsområdena söker sig eleverna gärna till en skola som ligger inom pendlingsavstånd från hemmet.

4.3 Kommitténs slutsatser

Elevernas förkärlek att söka sig till vissa storstadsskolor med lång tradition av gymnasieundervisning oftast belägna centralt i storstaden är ett länge känt förhållande när det gäller de kommunala skolorna. Om det vid intagning till dessa skolor liksom till de fristående gymnasieskolorna är grundskolebetygen som är avgörande, är det samma elevkategorier som gynnas respektive missgynnas i kampen om de åtråvärda intagningsplatserna. Att låta intagningen till de kommunala gymnasieskolor styras av närhetsprincipen ger en delvis förändrad elevkårsammansättning, men då ges ungdomar från bostadsområden i utkanterna av storstäderna ingen som helst möjlighet att komma in på innerstadsgymnasierna. Följden blir att

eventuell bostadssegregering slår igenom i skolornas elevsammansättning.

Göteborgs Utbildningsförvaltning redogjorde vid vår intervju för hur kommunen vid intagningen till naturvetenskapsprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet tillämpar en kombination av närhetsprincipen och fritt val av skola för eleverna. Vid intagningen till dessa program på de två mest sökta innerstadsskolorna får lotten avgöra vilka elever som skall tas in. På så sätt anser sig kommunen kunna minska betygssegregeringen.

Om de fristående gymnasieskolorna kommer att bidra till att öka eller minska segregationen beror till stor del på hur kommunerna väljer att möta konkurrensen från de fristående gymnasieskolor som nu etablerar sig. Om Stockholm och Göteborg trots tillkomsten av attraktiva fristående gymnasieskolor väljer att behålla intagningskapaciteten på sina mest sökta kommunala gymnasieskolor torde konkurrensen om de eftertraktade platserna minska. Fler elever skulle få plats på den kommunala eller fristående gymnasieskola de sökt i första hand i stället för att anvisas plats på naturvetenskaps- eller samhällsvetenskapsprogrammet på något mindre eftertraktat gymnasium i enlighet med ett lägrehandsval. Skulle kommunen däremot minska antalet kommunala intagningsplatser på sina populäraste skolor i takt med de framväxande fristående gymnasieskolorna, kommer konkurrensen att även framdeles vara lika hård som i dag och intagningskraven för de mest efterfrågade fristående gymnasieskolorna skulle bli ännu högre än i dag.

Dagens tillgång till platser i fristående gymnasieskolor medför endast marginella effekter för de kommunala gymnasieskolorna i storstadsregionerna. Om etableringen av nya fristående gymnasieskolor med naturvetenskaps- och/eller samhällsvetenskapsutbildningar fortsätter att öka torde kommunala gymnasieenheter med ett brett utbud av studievägar i ytterstadsområden få en nedskärning av platser på de studieförberedande utbildningsvägarna.

På ytterstadsgymnasierna kommer troligen program med yrkesämnena som eleverna efterfrågar som t.ex. elprogrammet med inriktning data, medieprogrammet m.fl. att få en mer dominerande ställning än nu. En sådan utveckling ligger väl i linje med tanken i skollag, gymnasieförordning och läroplan om betydelsen av elevens valfrihet för goda studieresultat. Utvecklingen hotar däremot den vision om en integration mellan studieförberedande och yrkesförberedande gymnasieutbildningar som låg till grund för 1970 års gymnasiereform. Trots trettio års ansträngningar från samhällets

sida att integrera gymnasieutbildning i stora gymnasieenheter med ett brett utbud av utbildningsvägar tyder elevernas val av fristående gymnasieskolor på att eleverna själva föredrar mindre skolenheter med ett fåtal utbildningsprogram på varje skola.

Kommittén finner att det ökande antalet fristående gymnasieskolor ger eleverna ett ökat utbud utbildningar och därmed större möjligheter att hitta en utbildning som passar den enskilde elevens önskemål. Variationen i utbildningarna ökar men inte nödvändigtvis segregationen, den kan om utbildningsutbudet blir tillräckligt stort och varierande och de kommunala gymnasieskolorna möter konkurrensen aktivt kanske till och med komma att minska i storstädernas centrala områden. Däremot påverkas möjligen de kommunala enheterna med breda urval av såväl studieförberedande som yrkesförberedande studievägar i storstadsområdenas periferi negativt. De fristående gymnasieskolornas hittillsvarande koncentration till storstadsregionerna gör att vi ännu så länge saknar tillräckligt underlag för att kunna bedöma effekten i glesbygden.

5 De fristående gymnasieskolorna och den kommunala planeringen

Flera kommunföreträdare har framhållit att ökningen av fristående gymnasieskolor försvårar den kommunala gymnasieplaneringen. Enligt den uppfattning som framförts tillför det valalternativ, som de fristående gymnasieskolorna utgör, en osäkerhetsfaktor som tillsammans med föreliggande osäkerhet i befolkningsprognoser och variationer i elevernas valpreferenser mer eller mindre omöjliggör en hållbar planering.

För att utreda vilka konsekvenser de fristående gymnasieskolorna får för kommunerna har vi valt att söka belysa flera faktorer som kan antas ha inverkat på den kommunala planeringen under 1990-talets senare hälft. De fristående gymnasieskolorna måste enligt vår mening ses i detta större sammanhang för att proportioner och betydelse av olika faktorer skall framträda klarare.

Till bilden av 1990-talets utveckling hör givetvis elevantalsförändringen men också elevernas ändrade valpreferenser och – mest betydelsefullt – nyetableringen av kommunala gymnasieutbildningar i nya gymnasiekommuner eller utökning med ytterligare program på tidigare gymnasieorter. Under 1990-talet inträffade också kommunernas övertagande av landstingens utbildningar.

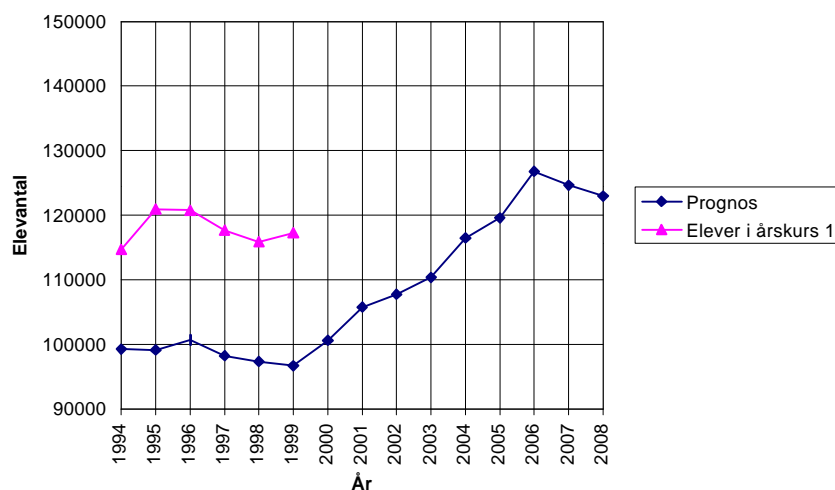
Som grund för kommitténs slutsatser redovisar vi den förutsedda elevutvecklingen, gymnasieorganisationens utveckling, antal elever i andra kommuners gymnasieskola, friskolornas programutbud och hur elevernas studievägsväl förändrats under 1990-talets senare hälft.

5.1 Elevutvecklingen åren 1995–2008

För att ge en bild av hur elevutvecklingen har varit och kommer att se ut i landet redovisas här en enkel elevprognos, som bygger

på antalet elever i grundskolan läsåren 1994/95 och 1999/2000. Diagrammet visar dessutom det faktiska antalet elever i årskurs 1 i landets gymnasieskolor under perioden 1994 – 1999 enligt Sveriges officiella statistik.

Figur 5.1. Elevutveckling i gymnasiets årskurs 1 med elevprognos



Som framgår av diagrammet har gymnasiets elevkull i årskurs 1 varit relativt oförändrad under 1990-talets senare hälft. Ökningen från 1994 till 1995 avspeglar att elever fortfarande 1994 hade andra valmöjligheter än att välja treårig gymnasieskola. Exempel på sådana möjligheter var kortare specialkurser. I oktober 1994 gick 20 686 elever på sådana kurser. En del av specialkursernas elever gick kursen som en påbyggnad på en genomförd gymnasieutbildning medan andra valt en specialkurs i stället för ett gymnasieprogram. Från 1995 söker praktiskt taget hela årskullen från grundskolans årskurs 9 och sambandet mellan grundskolans årskull och gymnasiets intagningsorganisation blir tydligare. Av diagrammet framgår att vi kan förutse växande intagningskullar fram till och med hösten 2006. Därefter vänder kurvan nedåt, men ligger fortfarande år 2008 på en nivå, som ligger mer än 20 % över dagens. För riket bör det alltså finnas utrymme för och behov av att nya skolor etablerar sig under 2000-talets första årtionde.

En länsuppdelning av prognosen ger följande bild av antalet elever som skall börja gymnasiet under perioden 2000–2008.

Tabell 5.1. Elevprognos för gymnasiets årskurs 1 under perioden 2000–2008

Län	HT 00	HT 01	HT 02	HT 03	HT 04	HT 05	HT 06	HT 07	HT 08
Stockholms	18 304	19 127	20 017	20 495	21 882	22 778	24 677	24 257	24 602
Uppsala	3 367	3 674	3 797	3 898	4 045	4 241	4 527	4 364	4 625
Södermanlands	3 140	3 231	3 263	3 332	3 474	3 715	3 848	3 757	3 540
Östergötlands	4 490	4 964	5 124	5 121	5 438	5 497	5 998	5 802	5 765
Jönköpings	4 133	4 281	4 355	4 321	4 656	4 637	5 051	4 994	4 848
Kronobergs	2 169	2 196	2 234	2 314	2 353	2 338	2 475	2 493	2 474
Kalmar	2 910	3 009	2 925	3 146	3 172	3 224	3 488	3 352	3 596
Götlands	750	699	737	773	827	874	939	815	839
Blekinge	1 737	1 793	1 844	1 868	1 838	1 884	2 094	2 036	1 932
Skåne	12 643	13 409	13 640	14 062	14 918	15 068	15 728	15 317	15 061
Hallands	3 389	3 591	3 549	3 700	3 846	4 033	4 162	4 190	4 081
V Götalands	17 295	18 170	18 043	18 635	19 738	20 214	21 166	21 018	20 751
Värmlands	3 153	3 199	3 344	3 416	3 610	3 709	4 029	3 710	3 704
Örebro	3 127	3 279	3 406	3 471	3 597	3 634	3 917	3 783	3 600
Västmanlands	2 936	3 130	3 250	3 274	3 459	3 526	3 766	3 669	3 608
Dalarnas	3 435	3 677	3 666	3 746	3 927	3 962	4 102	4 062	3 963
Gävleborgs	3 126	3 291	3 457	3 427	3 781	3 830	3 992	4 038	3 785
Västernorrlands	2 816	2 914	2 945	2 982	3 110	3 332	3 352	3 325	3 187
Jämtlands	1 567	1 614	1 754	1 730	1 863	1 773	2 128	2 096	1 762
Västerbottens	3 072	3 317	3 253	3 283	3 457	3 585	3 642	3 885	3 636
Norrbottens	3 031	3 193	3 152	3 359	3 455	3 721	3 719	3 707	3 575

Prognosen visar att elevantalet kommer att öka i hela riket och att elevkullen når sitt högsta värde i alla län höstterminen 2006 med undantag för Norrbottens län som når sitt maximum redan år 2005. Elevpuckeln är dock inte lika hög i hela landet. För att visa skillnaden i elevökning har elevantalet som skall börja gymnasiet år 2006 uttryckts i procent av elevantalet som börjat hösten 2000.

Tabell 5.2. Intagningskullen år 2006 som procent av intagningskullen år 2000

Län	Elevkull 2006	Län	Elevkull 2006
Stockholms	135%	Västra Götalands	122%
Uppsala	134%	Värmlands	128%
Södermanlands	123%	Örebro	125%
Östergötlands	134%	Västmanlands	128%
Jönköpings	122%	Dalarnas	119%
Kronobergs	114%	Gävleborgs	128%
Kalmar	120%	Västernorrlands	119%
Gotlands	125%	Jämtlands	136%
Blekinge	121%	Västerbottens	119%
Skåne	124%	Norrbottnens	123%
Hallands	123%	<i>Riket</i>	<i>126%</i>

I alla län kommer som synes antalet elever som skall börja gymnasiet år 2006 att vara betydligt fler än de som börjat år 2000. I de snabbast växande länen behövs intagningsplatser för ungefär 35 % fler ungdomar än i dag, medan de långsammast växande länen endast behöver erbjuda 15–20 % fler platser än i dag.

5.2 Gymnasieorganisationens utveckling

Sedan kommunerna i början på 1990-talet tog över ansvaret för gymnasieutbildningen i landet har det skett en spridning av gymnasieutbildningsplatserna på fler kommuner och på fler gymnasieprogram per kommun. Under samma tid har det skett en nedläggning av landstingsgymnasier. Från att landstinget i stort sett hade ansvaret för all gymnasieutbildning inom sektorerna vård och lantbruk i början på 1990-talet har tio år senare vårdutbildningarna tagits över av kommunerna. Landstingen har alltså huvudsakligen kvar naturbruksgymnasier, men även inom den sektorn förekommer det att kommuner tagit över gamla landstingsgymnasier alternativt erbjuder naturbruksprogrammet i kommunala gymnasieskolor. Hur antalet fristående gymnasieskolor vuxit från 16 skolor år 1992 till 101 skolor år 2000 har beskrivits i kapitel 3.

En uppställning som visar elevernas fördelning enligt Skolverkets jämförelsetal på hur olika huvudmäns gymnasieskolor förändrats från läsåret 1993/94 till läsåret 1999/2000 görs i tabell 5.3.

Tabell 5.3. Gymnasieeleverna fördelade på skolhuvudmän åren 1993 och 1999

Huvudman	Antal elever 1993	Antal elever 1999	Andel av gymnasieeleverna 1993	Andel av gymnasieeleverna 1999
Kommunal gymnasieskola	281 216	286 629	90,0 %	93,8 %
Landstingsgymn.	26 876	5 132	8,6 %	1,7 %
Fristående gymnasieskola	4 332	13 818 ¹	1,4 %	4,5 %
<i>Totalt</i>	<i>312 424</i>	<i>305 579</i>	<i>100,0 %</i>	<i>100,0 %</i>

Under samma tidsperiod ökade antalet kommuner som erbjöd utbildning på ett nationellt gymnasieprogram i den egna hemkommunen från 188 av 286 kommuner år 1993 till 215 av 289 kommuner 1999. Läsåret 1999/2000 hade dessutom 24 kommuner gått samman i 8 kommunala gymnasieförbund med en eller flera gymnasieskolor inom varje förbund. År 1993 var alltså gymnasieungdomarna i 98 av landets kommuner hänvisade till ett gymnasium utanför hemkommunen om de önskade få sin gymnasieutbildning på ett nationellt program medan motsvarande endast gällde för ungdomar i 50 kommuner år 1999.

Nedanstående tabeller visar dels hur antalet gymnasiekommuner ökat under perioden, dels hur antalet program per kommun samtidigt ökat.

Tabell 5.4. Antal gymnasiekommuner läsaren 1993/94 och 1999/2000

Läsår	Antal kommuner med kommunal gymn.skola	Antal program Max	Antal program Min	Antal program Median	Antal program Medelvärde
1993/94	188	15	1	8	7,9
1999/2000	215	16	1	9	8,4

¹ Inkl. 1 434 elever på kompletterande skolor.

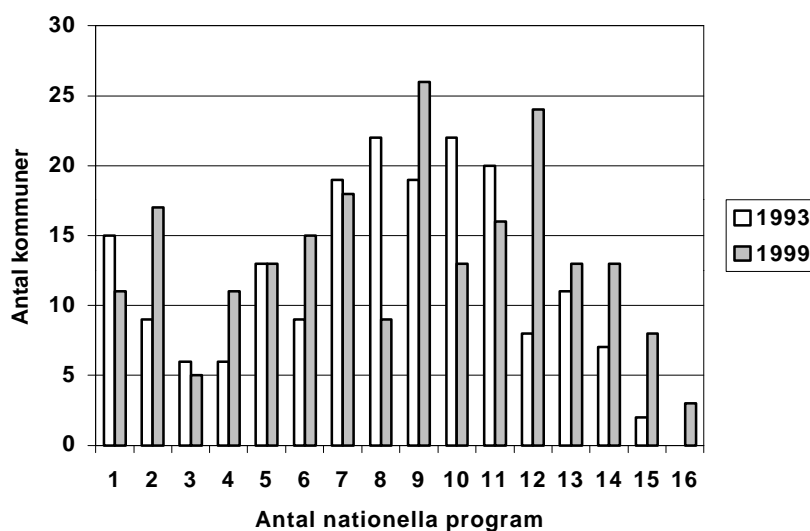
Tabell 5.5. Antal nationella program per kommun läsåren 1993/94 och 1999/2000

<i>Antal nationella program per kommun</i>	
<i>Läsår</i>	<i>1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16</i>
1993/94	15 9 6 6 13 9 19 22 19 22 20 8 11 7 2 -
1999/00	11 17 5 11 13 15 18 9 26 13 16 24 13 13 8 3

Medelvärdet av antalet gymnasieprogram i de 188 kommuner som år 1993 hade egen gymnasieskola var 7,9 program per kommun, medan motsvarande medelvärde i de 215 kommuner som hade egen gymnasieskola år 1999 var 8,4 program per kommun. Antalet kommuner som erbjöd gymnasieutbildning på högst två nationella program var 24 kommuner år 1993 och 28 kommuner år 1999.

Samtidigt som antalet gymnasiekommuner och därmed antalet kommunala gymnasieskolor ökat har också antalet gymnasieprogram per kommun ökat. I nedanstående diagram illustreras hur utbudet av program förskjutits mot att allt fler kommuner erbjuder allt fler nationella program i sina gymnasieskolor.

Figur 5.2. Gymnasieorganisation i riket åren 1993 och 1999



En del av förklaringen till att antalet erbjudna utbildningsprogram ökat i de kommunala gymnasieskolorna står att finna i kommuner-

nas övertagande av landstingskommunala gymnasieutbildningar som ägt rum under perioden. Det är framför allt utbildningen på omvårdnadsprogrammet som övergått från att nästan helt ha varit förlagd till landstingskommunala vårdgymnasier till att nu drivas i kommunal regi.

Även naturbruksutbildningen har till en viss del bytt huvudman från landsting till kommun eller från landsting till fristående skola under perioden, men utbildningen på detta program sker fortfarande till stor del i landstingets regi. I nedanstående tabell kan man se att 22 landsting administrerade undervisning på mer än ett program år 1993, men att endast två landsting fortfarande gjorde det år 1999.

Tabell 5.6. Antal landsting med gymnasieskolor läsaren 1993/94 och 1999/2000

Läsår	Antal lands- ting med gymn.skola	Antal program Max	Antal program Min	Antal program Median	Antal program Medelvärde
1993/94	23	4	1	2	2,3
1999/00	15	3	1	1	1,2

Tabell 5.7. Antal nationella program per landsting läsaren 1993/94 och 1999/2000

Läsår	Antal nationella program			
	1	2	3	4
1993/94	1	14	7	1
1999/00	13	1	1	–

Under perioden har antalet landstingskommunala gymnasieskolor minskat och på de skolor som fortfarande var kvar i landstingets regi läsåret 1999/2000 har medianvärdet av antalet program sjunkit från 2 till 1 program per skola. För alla 15 landsting som detta år drev gymnasieutbildning i egen regi gäller att naturbruksprogrammet är ett av de erbjudna programmen. I praktiken betyder det att de flesta landstingskommunala vårdgymnasierna överförts till kommuner under perioden medan många naturbruksgymnasier fortfarande har landstinget som huvudman.

Kommunernas strävan att förändra sitt utbud av studievägar så att det bättre svarar mot elevernas val är en annan orsak till att antalet gymnasieprogram har ökat. Många kommuner har därför inrättat framför allt medieprogram och estetiska program, men antalet kommuner som lagt ner t.ex. industri- och energi-programmen är inte lika många.

5.3 Elever som studerar i annan gymnasieskola än hemkommunens

5.3.1 Fördelningen av elever mellan hemkommunens, andra kommuners och fristående gymnasieskolor

I detta avsnitt redovisas hur gymnasieeleverna fördelar sig på kommunala och fristående skolor i och utanför sin hemkommun.

Av inhämtade enkätuppgifter läsåret 1999/2000 framgår att drygt 60 000 av nästan 275 000 elever eller 22,6 % av eleverna på nationella eller specialutformade program i kommunala och landstingskommunala gymnasieskolor studerade utanför sin hemkommun. För att få en uppfattning om vilken roll de 60 000 eleverna spelar för hemkommunens gymnasieplanering bad vi i vår enkät avseende läsåret 2000/01 kommunerna att ange hur många elever som valt utbildningar inom resp. utom samverkansområdet.

Resultatet av enkäten hösten 2000 visar att 63 549 elever läser ett nationellt eller specialutformat program i en kommunal eller landstingskommunal skola i annan kommun än hemkommunen. Av dessa går 42 007 elever i en utbildning med vilken hemkommunen har samverkansavtal medan 21 542 elever går i en utbildning med vilken hemkommunen saknar samverkansavtal.

Situationen i Storstockholm kan vara av särskilt intresse att studera. Med tre undantag har alla kommuner i området egna gymnasieskolor. De flesta kommunerna har också ett relativt allsidigt utbildningsutbud. I området finns nära hälften av landets fristående gymnasieskolor och en majoritet av kommunerna låter sina elever välja skola fritt oberoende av skolhuvudman även om motsvarande utbildning erbjuds i hemkommunen. De goda kommunikationerna ger också eleverna möjlighet att fritt röra sig inom länet till en rimlig kostnad i både tid och pengar. Alla dessa faktorer gör det rimligt att antaga att situationen i Storstockholm visar hur utvecklingen i riket skulle vara om inte avstånd och brister i utbildningsutbudet satte gränser för elevernas val. Stor-

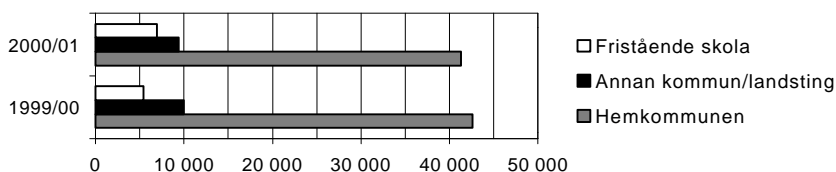
stockholmsituationen kan betraktas som det tillstånd övriga regioner i Sverige kommer att närma sig i högre eller lägre grad beroende på kommunikationer och befolkningstäthet.

Läsåret 1999/2000 hade 58 101 gymnasieelever sin hemkommun i Stockholms län. Av dessa gick 42 639 elever eller 73,3 % i hemkommunens egna gymnasieskolor, 10 013 elever eller 17,2 % gick i annan kommuns gymnasieskola och 5 449 eller 9,4 % av länets gymnasieelever i en fristående gymnasieskola.

Enligt enkäten hösten 2000 är motsvarande uppgifter läsåret 2000/01 att av 57 670 gymnasieelever går 41 284 eller 71,6 % i hemkommunens gymnasieskolor, 9 408 elever eller 16,3 % i annan kommuns gymnasieskola och 6 978 eller 12,1 % i fristående gymnasieskola. Man kan konstatera att både antalet och andelen elever som väljer fristående skolor har ökat.

Följande diagram åskådliggör elevfördelningen på skolhuvudman i Stockholms län läsåren 1999/2000 och 2000/01.

Figur 5.3. Elevfördelning på skolhuvudman i AB län



Variationerna mellan kommunerna är stora. Situationen läsåret 1999/2000 visas i tabell 5.8.

Tabell 5.8. Elevernas fördelning på kommunala och fristående gymnasieskolor i Stockholms län läsåret 1999/2000

Kommun	ANTAL SKOLOR		ANTAL ELEVER			
	Gymnasieskolor i kommunen		Kommunala skolor		Fristående skolor	
	Kommunala	Fristående	Elever i egna skolor	Elever i annan kommunal skola	Elever i fristående skola	Andel i fristående gymnasieskola
Botkyrka	3	1	2 178	564	294	9,7%
Danderyd	2	1	606	161	296	27,8%
Ekerö	0	0	40	661	72	9,3%
Haninge	2	1	1 644	339	339	14,6%
Huddinge	3	0	2 430	436	116	3,9%
Järfälla	1	1	1 586	672	292	11,5%
Lidingö	1	1	1 056	268	118	8,2%
Nacka	3	1	1 765	482	189	7,8%
Norrtälje	2	1	1 500	450	136	6,5%
Nykvarn	0	0	4	240	31	11,3%
Nynäshamn	1	0	225	133	39	9,8%
Sigtuna	1	0	704	254	208	17,8%
Sollentuna	1	1	1 296	507	255	12,4%
Stockholm	25	13	17 830	1 760	1 749	8,2%
Södertälje	3	6	2 315	154	203	7,6%
Tyresö	1	0	1 186	272	68	4,5%
Täby	2	1	1 745	425	240	10,0%
Upplands-Bro	2	0	561	162	74	9,3%
Upplands Väsby	1	0	1 006	280	102	7,3%
Utbildningsförbundet Solna-Sundbyberg	3	1	1 015	545	304	16,3%
Vallentuna	1	0	517	347	64	6,9%
Vaxholm	0	0	7	230	28	10,6%
Värmdö	1	1	486	424	145	13,7%
Österåker	1	0	937	247	87	6,8%
AB LÄN	60	30	42 639	10 013	5 449	9,4%

5.3.2 Förändringar i kommunernas elevunderlag – genomslag i den egna gymnasieskolan

Organisationsförändringen i samverkan med den elevminskning som skett under 1990-talet har också fått konsekvenser för beläggningen av de kommunala gymnasieskolorna. Eleverna har spritts ut på fler skolor, vilket lett till friställda lokaler på vissa håll och behov av nybyggnationer på andra.

Tabell 5.9. Elevernas fördelning på skolhuvudmän, förändringar i riket läsåren 1993/94–1999/2000

Läsår	Antal gymnasie-elever	I egen kommuns gymn.skola	I annan kommuns gymn.skola	I landstingskommunal gymn.skola	I fristående gymn.skola
1993/1994	313 751	207 801	73 474	26 805	5 671
1999/2000	305 579	221 812	64 826	5 109	13 832
Förändring	-8 172	14 011	-8 648	-21 696	8 161

Trots att det totala elevantalet i gymnasieskolan i riket minskat med drygt 8 000 elever från läsåret 1993/94 till läsåret 1999/2000 samtidigt som de fristående gymnasieskolorna rekryterat drygt 8 000 elever har antalet elever som går i en kommunal gymnasieskola i sin hemkommun ökat med 14 000 elever. Förklaringen ligger huvudsakligen i att många kommuner övertagit huvudmannskapet för landstingsgymnasier men också till en del i att antalet elever "i annan kommuns gymnasieskola" har sjunkit. Ett sätt att beskriva organisationsförändringen är att hemkommunerna och de fristående skolorna har delat på landstingskolornas elever och att hela elevminskningen hamnat på "elever i annan kommuns gymnasieskola".

Om man granskar förändringarna på kommungruppsnivå framträder dock variationer i mönstret, vilket framgår av tabell 5.10. Uppställningen följer Skolverkets uppdelning av kommunerna i kommungrupper.

Tabell 5.10. Förändring av gymnasieorganisationen per kommungrupp under perioden 1993–1999

Kommungrupper	Elever folk- bokförda i kom- mungrupper	I egna kommunens gymn.skola	I annan kommuns gymn.skola	I landstings- gymn.skola	I fristående gymn.skola
Storstäder	+55 586	+3 412	+1 069	-472	+1 578
Förortskommuner	-4 852	-947	-4 689	-1 789	+2 573
Större städer	-1 369	+5 231	-556	-7 256	+1 213
Medelstora städer	-2 956	+740	-361	-4 451	+1 116
Industrikommuner	-1 591	+2 243	-1 435	-2 721	+322
Landsbygdskommuner	-3 828	-536	-2 110	-1 710	+527
Glesbygdskommuner	-1 580	-312	-523	-763	+18
Större övr. kommuner	+1 630	+2 387	+21	-1 312	+534
Mindre övr. kommuner	+788	+1 793	-64	-1 221	+280
<i>RIKET</i>	<i>-8 172</i>	<i>+14 011</i>	<i>-8 648</i>	<i>-21 696</i>	<i>+8 161</i>

Tabellen visar att samtliga kommungrupper utom storstäder samt större och mindre övriga kommuner har haft en total elevminskning under perioden (jämför med diagram 5.1). Alla kommungrupper har ett ökat antal elever i fristående skolor och ett minskat elevantal i landstingsskolor. Trots det är det endast i kategorierna förortskommuner, landsbygdskommuner och glesbygdskommuner som antalet elever i de egna skolorna minskat. Eftersom det i allmänhet är svårare för en kommun att klara en elevminskning än en elevökning finns det anledning att granska dessa tre kommungrupper extra för att se vart deras elever har tagit vägen. I alla andra kommungrupper har antalet elever i kommunens egna skolor ökat ibland trots en kraftig minskning av antalet gymnasieelever som bor i kommunen.

Förortskommunernas elevminskning under perioden motsvaras helt av att färre elever går i annan kommuns gymnasieskola och kompenseras dessutom av att färre elever går i landstingsskolor. En relativt stor ökning av elever som valt fristående skolor gör att elevantalet i förorternas egna gymnasieskolor minskat något. Förändringarna i elevernas skolplacering gör att endast 20 % av elevminskningen i kommunen har slagit igenom i kommunens egna gymnasieskolor trots att antalet elever som går till fristående skolor ökat kraftigt.

Även för landsbygdskommuner och glesbygdskommuner märks elevminskningen endast till en mindre del i den egna kommunens

gymnasieskola. Även för dessa båda kategorier har antalet elever som går till annan kommuns gymnasieskola minskat. För landsbygdskommunerna motsvarar ökningen av elever som valt fristående gymnasieskola nästan helt minskningen i den egna gymnasieskolan, men för glesbygdskommunerna spelar knappast de fristående skolorna alls någon roll.

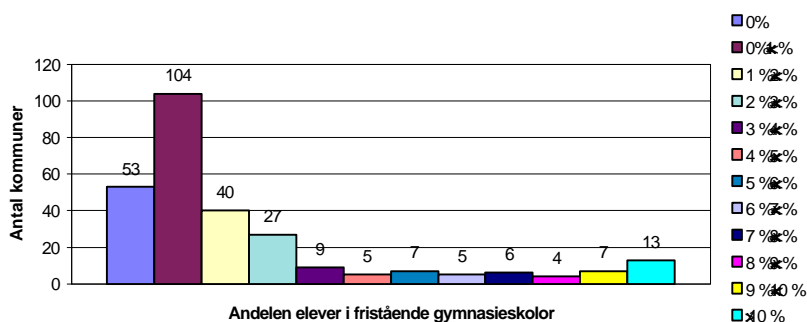
Storstadskommunerna, som haft en kraftig elevökning, har endast behövt bereda plats för halva elevökningen (3 412 elever) i egna gymnasieskolor. Den andra hälften av ökningen har tagits om hand av andra kommuner (1 069 elever) och fristående gymnasieskolor (1 578 elever).

5.3.3 Kommunala skillnader

Läsåret 1999/2000

En kommunvis redovisning av andelen gymnasieelever, som läsåret 1999/2000 valt att gå sin gymnasieutbildning på en fristående gymnasieskola visar stora olikheter mellan kommunerna. Av 280 kommuner som svarat på enkäten har 53 inte någon invånare som är elev på fristående gymnasieskola. Ytterligare 104 kommuner har mindre än 1 % av gymnasieeleverna på fristående gymnasieskolor.

Figur 5.4. Kommunernas andel elever i fristående gymnasieskolor läsåret 1999/2000



I mer än hälften av landets kommuner är det alltså mindre än 1 % av gymnasieeleverna som valt en fristående gymnasieskola. I dessa kommuner bor 132 711 gymnasieelever (42,1 % av de gymnasieelever som bor i kommuner som besvarat enkäten) och endast 513

av dem eller 0,4 % har valt en fristående skola. I övriga 123 kommuner som besvarat enkäten bor alltså 177 687 gymnasieelever varav 9 856 eller 5,5 % har valt fristående gymnasieskola.

De 13 kommuner som har mer än 10 % av gymnasieeleverna i fristående gymnasieskolor läsåret 1999/2000 framgår av följande uppställning.

Tabell 5.11. Kommuner med mer än 10% av gymnasieeleverna i fristående gymnasieskolor läsåret 1999/2000

Kommun	Antal elever på fristående skolor i hemkommunen	Antal elever på fristående skolor i annan kommun	Andel elever på fristående gymnasieskola
Danderyd	202	94	27,8 %
Sigtuna	90	118	17,8 %
Utbildningsförbundet Solna – Sundbyberg	24	280	16,3 %
Gnesta	0	60	16,5 %
Haninge	226	113	14,6 %
Värmdö	66	90	14,6 %
Strängnäs	108	44	13,3 %
Sollentuna	54	201	12,4 %
Järfälla	108	184	11,5 %
Gotland	241	22	11,3 %
Nykvarn	0	31	11,3 %
Vaxholm	0	28	10,6 %
<i>SUMMA</i>	<i>1 119</i>	<i>1 254</i>	<i>14,4 %</i>

Lsåret 1999/2000 bodde mer än var femte elev på fristående gymnasieskolor i någon av dessa 13 kommuner. En länsvis uppdelning av de fristående gymnasieskolornas elevers kommuntillhörighet läsåren 1999/2000 och 2000/01 återges i tabell 5.12.

Tabell 5.12. Länstillhörighet för fristående gymnasieskolors elever läsaren 1999/2000 och 2000/01

Län	Läsåret 1999/2000		Läsåret 2000/01	
	Antal elever på fristående gymn.skolor som bor i länet	Andel av de fristående gymn.skolornas elever som bor i länet, %	Antal elever på fristående gymn.skolor som bor i länet	Andel av de fristående gymn.skolornas elever som bor i länet, %
Gotlands	263	2,5 %	401	2,8 %
Stockholms	5 449	52,6 %	6 978	49,0 %
Södermanlands	458	4,4 %	511	3,6 %
Hallands	165	1,6 %	342	2,4 %
V:a Götalands	1 662	16,0 %	2 474	17,4 %
Uppsala	304	2,9 %	348	2,4 %
Kronobergs	168	1,6 %	327	2,3 %
Skåne	896	8,6 %	1 004	7,1 %
Västmanlands	201	1,9 %	226	1,6 %
Östergötlands	262	2,5 %	359	2,5 %
Dalarnas	128	1,2 %	168	1,2 %
Jönköpings	123	1,2 %	241	1,7 %
Västerbottens	74	0,7 %	131	0,9 %
Kalmar	43	0,4 %	130	0,9 %
Örebro	50	0,5 %	124	0,9 %
Jämtlands	9	0,1 %	57	0,4 %
Gävleborgs	32	0,3 %	57	0,4 %
Värmlands	35	0,3 %	79	0,6 %
Blekinge	7	0,1 %	31	0,2 %
Norrbottnens	20	0,2 %	30	0,2 %
Västernorrlands	20	0,2 %	38	0,3 %
<i>Summa</i>	<i>10 369</i>	<i>99,8%</i>	<i>14 238</i>	<i>100,0%</i>

Mer än hälften eller 5 449 av 10 369 elever på fristående gymnasieskolor bodde läsåret 1999/2000 i Stockholms län. Sammanlagt bodde detta år mer än två tredjedelar av eleverna på fristående skolor i något av Stockholms eller Västra Götalands län. Läsåret 2000/01 har antalet friskoleelever i Stockholms län ökat till 6 978 men länets andel av friskoleeleverna i riket har sjunkit till 49,0 %.

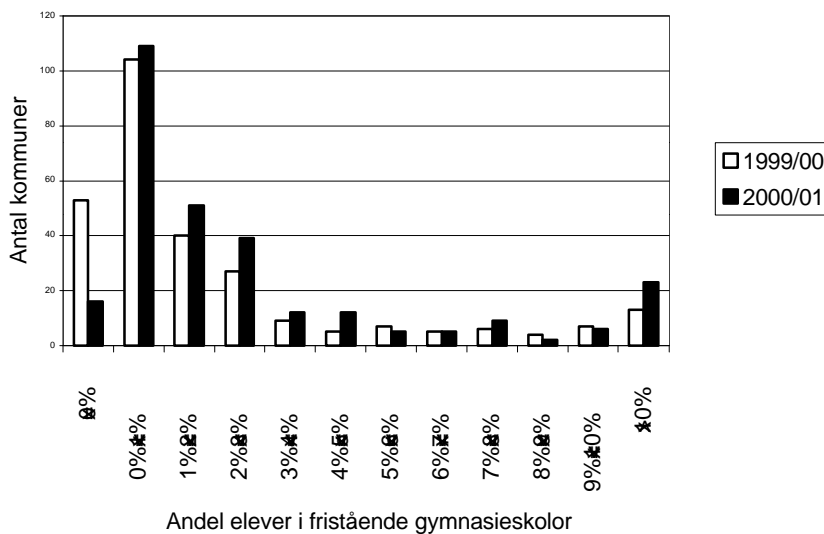
Fortfarande gäller dock att två tredjedelar av alla elever på fristående gymnasieskola bor i Stockholms eller Västra Götalands län.

Läsåret 2000/01

Av enkätundersökningen hösten 2000 framgår att de fristående gymnasieskolornas rekryteringsbas utökats. En redovisning av kommunernas andel elever på fristående gymnasieskolor läsåret 2000/01 görs i diagrammet i figur 5.5.

Man kan konstatera att andelen friskoleelever har ökat och att antalet kommuner som inte har någon kommuninnevärdare som elev på en fristående gymnasieskola minskat till 16 kommuner. Diagrammet visar dock fortfarande en sned fördelning. Mer än hälften av kommunerna (176 kommuner) har högst 2 % av sina gymnasieungdomar på en fristående gymnasieskola. I dessa kommuner bor ungefär hälften av landets gymnasieelever (155 610 gymnasieelever) men endast 9 % (1 239 elever) av landets elever på fristående gymnasieskolor.

Figur 5.5. Kommunernas andel elever i fristående gymnasieskolor läsåren 1999/2000 och 2000/01



Läsåret 2000/01 har 50 kommuner mer än 5 % och 23 kommuner mer än 10 % av sina gymnasieungdomar på fristående skolor. En lista över de 23 kommuner som har störst elevandel i fristående gymnasieskolor presenteras nedan.

Tabell 5.13. De 23 kommuner som har störst elevandel i fristående gymnasieskolor

Kommun	Antal elever på fristående gymnasieskola		Totalt antal gymnasieelever		Andel elever på fristående gymnasieskola	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Danderyd	296	310	1 063	992	27,8 %	31,3 %
Sigtuna	208	216	1 166	963	17,8 %	22,4 %
Utbildningsförbundet Solna/Sundbyberg	304	410	1 864	1 899	16,3 %	21,6 %
Gnesta	60	74	364	373	16,5 %	19,8 %
Nykvarn	31	55	275	297	11,3 %	18,5 %
Gotland	263	429	2 330	2 340	11,3 %	18,3 %
Haninge	339	440	2 322	2 403	14,6 %	18,3 %
Värmdö	145	189	1 055	1 204	13,7 %	15,7 %
Sollentuna	255	305	2 058	2 113	12,4 %	14,4 %
Nacka	189	349	2 436	2 497	7,8 %	14,0 %
Järfälla	292	359	2 550	2 591	11,5 %	13,9 %
Strängnäs	152	156	1 146	1 130	13,3 %	13,8 %
Upplands-Bro	74	99	797	759	9,3 %	13,0 %
Täby	240	282	2 410	2 307	10,0 %	12,2 %
Botkyrka	294	353	3 036	2 910	9,7 %	12,1 %
Ekerö	72	95	773	795	9,3 %	11,9 %
Höganäs	89	88	930	775	9,6 %	11,4 %
Göteborg	1 032	1 528	13 108	13 588	7,9 %	11,2 %
Vaxholm	28	30	265	269	10,6 %	11,2 %
Stockholm	1 749	2 177	21 339	19 601	8,2 %	11,1 %
Lidingö	118	144	1 442	1 328	8,2 %	10,8 %
Södertälje	203	311	2 672	2 927	7,6 %	10,6 %
Salem	46	52	492	519	9,3 %	10,0 %
<i>Summa</i>	<i>6 479</i>	<i>8 451</i>	<i>65 893</i>	<i>64 580</i>	<i>9,8 %</i>	<i>13,1 %</i>

Av ovanstående 23 kommuner ligger 19 i Stockholms län.

5.4 Elevernas valpreferenser

Eftersom kommunerna enligt skollagen skall anpassa sin gymnasieorganisation efter elevernas val spelar naturligtvis variationer i elevernas valpreferenser en viktig roll för kommunernas planering och kostnader. För att belysa hur dessa har varierat över tid har uppgifter om kommunernas intagningsorganisation under perioden 1995–1999 studerats. Som exempel visas hur eleverna organiserats i årskurs 1 i gymnasieskolor i Stockholms kommun under den nämnda perioden. Här har utbildningsvägar oavsett huvudman räknats in, dvs. platserna på omvårdnads- och naturbruksprogram på de landstingsskolor som ligger i Stockholm liksom platser på fristående gymnasieskolor i Stockholm är inräknade.

Tabell 5.14. Gymnasieorganisationen i Stockholms stad åren 1995–1999

Antal elever i årskurs 1						Andel elever av årskullen i %					
Program	1995	1996	1997	1998	1999	Program	1995	1996	1997	1998	1999
BF	200	207	174	84	52	BF	2,1	2,7	2,0	1,0	0,7
BP	93	85	56	50	28	BP	1,0	1,1	0,6	0,6	0,4
EC	239	248	249	149	112	EC	2,5	3,2	2,8	1,8	1,5
EN	110	111	114	68	62	EN	1,2	1,4	1,3	0,8	0,8
ES	484	589	539	479	467	ES	5,1	7,6	6,2	5,7	6,2
FP	175	157	157	92	53	FP	1,8	2,0	1,8	1,1	0,7
HP	428	373	356	205	227	HP	4,5	4,8	4,1	2,4	3,0
HV	178	205	190	163	98	HV	1,9	2,7	2,2	1,9	1,3
HR	526	518	492	433	295	HR	5,5	6,7	5,6	5,1	3,9
IP	72	52	41	34	18	IP	0,8	0,7	0,5	0,4	0,2
LP	54	64	62	59	22	LP	0,6	0,8	0,7	0,7	0,3
MP	244	236	222	554	666	MP	2,6	3,1	2,5	6,6	8,8
NP	50	84	87	80	75	NP	0,5	1,1	1,0	0,9	1,0
NV	1 570	1 819	1 804	1 668	1 616	NV	16,6	23,6	20,6	19,7	21,4
OP	238	258	167	165	92	OP	2,5	3,3	1,9	2,0	1,2
SP	2 329	2 089	2 232	2 041	1 855	SP	24,6	27,1	25,5	24,1	24,5
IV	1 079	1 062	1 168	1 477	1 022	IV	11,4	13,8	13,4	17,5	13,5
Övr.	1 410	643	632	652	808	Övr.	14,9	8,3	7,2	7,7	10,7
<i>Summa</i>	<i>9 479</i>	<i>7 707</i>	<i>8 742</i>	<i>8 453</i>	<i>7 568</i>	<i>Summa</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

BF= Barn-och fritidsprogrammet, BP= Byggprogrammet, EC =Elprogrammet, EN= Energiprogrammet, ES= Estetiska programmet, FP= Fordonsprogrammet, HP= Handels- och administrationsprogrammet, HV= Hantverksprogrammet, HR= Hotell- och restaurangprogrammet, IP= Industriprogrammet, LP= Livsmedelsprogrammet, MP= Medieprogrammet, NP= Naturbruksprogrammet, NV= Naturvetenskapsprogrammet, OP= Omvårdnadsprogrammet, SP= Samhällsvetenskapsprogrammet, IV= Individuella programmet.

Under femårsperioden har det totala antalet intagningsplatser i Stockholm minskat från 9 479 platser år 1995 till 7 568 platser år 1999. Elevminskningen beror i första hand på att grannkommuner till Stockholm tagit hem elever till egna gymnasieskolor och i andra hand på att stockholmselever sökt sig till kommunala, landstingsdrivna eller fristående skolor i någon grannkommun.

För att underlätta förståelsen av tabellen bör nämnas att det inom ramen för "Övrigt" år 1995 ingick diverse intagningsplatser inom då kvarlevande rester av det äldre linjesystemet. Från 1996 och framåt består "Övrigt" helt av diverse specialutformade program samt några specialkurser som t.ex. IB-utbildningar. Som framgår har mellan 45 och 50 % av eleverna under hela perioden valt SP- eller NV-programmet. Programmen BF, BP, EC, EN, FP, HP, HV, HR, IP, LP och OP visar alla ett vikande elevunderlag medan ES och MP visar en ökning. NP har relativt stadigt lockat 1 % av elevkullen och knappt 15 % av eleverna hamnar inom ramen för IV.

Anledningen till att vi har valt att så detaljerat redovisa stockholmssituationen är att det lätt blir översköldigt att redovisa hela riket. I Stockholm är elevunderlaget stabilt, skolorna – både kommunala, landstingskommunala och fristående – ligger tätt och utbildningsutbudet är stort. Stockholms kommun tillämpar sedan flera år att stockholmsskolor fritt kan välja gymnasium. Naturligtvis gäller valfriheten fristående gymnasieskolor men även kommunala gymnasier i andra kommuner är valbara för stockholmselever även om motsvarande utbildning erbjuds i någon av Stockholms egna gymnasieskolor. Samtliga elever i detta område har därför stora möjligheter att få sina önskemål om studieväg tillgodosedda. Stockholmssiffrorna bör därför avspegla elevernas önskemål i högre grad än någon annan stans i riket.

I bilaga 4 redovisas hur elevantalet i årskurs 1 i riket har förändrats under perioden 1995–1999². Bilagan visar även utvecklingen av kommunala, landstingskommunala och fristående gymnasieskolor under perioden.

För att ytterligare belysa hur elevernas valpreferenser förändrats under samma tidsperiod redovisas här utvecklingen av den totala intagningsorganisationen i landets kommuner. I viss utsträckning kan intagningsorganisationen antas spegla elevernas val av utbildning.

² Bilaga 4 visar en sammanställning över elevantalet i årskurs 1 i kommunala, landstingskommunala och fristående gymnasieskolor under perioden 1995–1999.

Tabell 5.15. Antalet intagningsplatser i kommunala/landstingkommunala gymnasieskolor åren 1995 och 1999

Program	Antal		Andel i %	
	1995	1999	1995	1999
BF	7 724	3 339	6,1	3,4
BP	2 690	2 202	2,1	2,2
EC	4 757	3 905	3,8	4,0
EN	798	586	0,6	0,6
ES	5 428	4 598	4,3	4,7
FP	4 350	2 808	3,5	2,8
HP	6 331	3 429	5,0	3,5
HV	1 354	1 143	1,1	1,2
HR	4 763	4 015	3,8	4,1
IP	3 037	1 288	2,4	1,3
LP	737	380	0,6	0,4
MP	3 480	3 720	2,8	3,8
NP	2 624	2 006	2,1	2,0
NV	20 105	19 210	16,0	19,4
OP	4 405	3 134	3,5	3,2
SP	26 063	23 584	20,7	23,9
IV	14 919	10 501	11,9	10,6
Övr.	12 055	8 934	9,6	9,0
<i>SUMM</i>	<i>125 620</i>	<i>98 782</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

A

Av sammanställningen framgår att andelen kommunala intagningsplatser ökat på naturvetenskapsprogrammet, samhällsvetenskapsprogrammet och medieprogrammet, som är de tre program, där majoriteten av de fristående skolorna etablerat sig. Den kommunala organisationen har samtidigt minskat – halverats – på barn- och fritidsprogrammet, handelsprogrammet, fordonsprogrammet och industriprogrammet. Visserligen förekommer dessa program på fristående skolor och särskilt industriprogrammet, som erbjuds av ett flertal företagsgymnasier, men det motsvarar inte på långa vägar minskningen i den kommunala organisationen. Övriga program visar oförändrat antal intagningsplatser eller mindre förändringar.

Totalt har förändringarna i elevernas valpreferenser lett till minskningar av vissa program, som är betydligt större än effekten av fristående skolor. Industriprogrammet har ju halverats i de kommunala skolorna under perioden och de fristående industri-

skolorna tar in drygt 200 elever vilket långt ifrån motsvarar den minskning av programmet som gjorts i kommunala skolor.

5.5 Kommitténs slutsatser

Vem bör besluta om etablering?

Enligt gällande lag är det kommunen som beslutar om etablering av enskild (fristående) förskoleverksamhet. Det är alltså inom förskolans område så att driften av en skola kan ske i enskild regi, medan kommunen – som är ansvarig för att utbudet är tillräckligt – har rätten att fatta planeringsbeslutet. Fristående förskolor får härigenom en kompletterande, inte en konkurrerande funktion.

Inom skolväsendet är det däremot Skolverket som ger etableringstillstånd. Kommunen har endast möjlighet att yttra sig. Driften av skolor kan liksom av förskolor ske i enskild regi. Kommunen har kvar ansvaret för utbudet men har inte rätten att fatta planeringsbeslut. Fristående grundskolor och gymnasieskolor får därigenom inte främst en kompletterande utan en konkurrerande funktion.

Vi har enligt våra direktiv att utreda förutsättningen för en konkurrens på lika villkor. Vi har således inte haft i uppdrag att ompröva själva förutsättningen för konkurrens, nämligen att etableringsbeslutet ligger hos Skolverket. Vi har heller inte haft direktiv att pröva entreprenad som eventuellt alternativ.

Våra intervjuer bland de ansvariga i 50 kommuner visar dock att man i några kommuner – långt ifrån i majoriteten av dem – hyser oro inför osäkerheten i planeringen.

Ur samhällets synpunkt handlar det också om en avvägning. Å ena sidan är det angeläget att osäkerheten inte leder till att långsiktiga investeringar i gymnasieskolan uteblir i kommunen. Å andra sidan är det lika angeläget att behålla det förändringstryck som en konkurrenssituation skapar.

Inom ramen för våra direktiv – en bibehållen konkurrensmodell – bör dock kommunala synpunkter bättre kunna tillgodoses. Vi föreslår i det följande vissa sådana justeringar.

Elevantalsutvecklingen

Vid de intervjuer som genomförts med företrädare för skolans ansvariga i ett flertal kommuner, där politiker och tjänstemän

givits tillfälle att beskriva hur de anser att de fristående gymnasieskolorna påverkar kommunens gymnasieplanering organisatoriskt och ekonomiskt, har tydligt framkommit att elevutvecklingen i kommunen är mycket viktig.

I kommuner med ett växande elevunderlag utgör inte etableringen av fristående gymnasieskolor något större problem, tvärtom har flera kommuner redovisat att fristående gymnasieskolor tagit hand om en del av den elevökning som annars skulle tvingat kommunen att investera i en utbyggnad av kommunala skolor.

I kommuner där elevkullen är konstant eller minskar blir situationen en annan. När en fristående gymnasieskola etablerar sig i en sådan kommun uppkommer vakanser och ett sämre lokalutnyttjande i befintliga kommunala gymnasieorganisationer. Flera företrädare för sådana kommuner har uttalat sig kritiskt mot att de inte fått gehör hos Skolverket när de i kommunens yttrande redovisat vilka negativa konsekvenser den fristående skolan kommer att få för kommunens gymnasieskola.

Enligt 9 kap. 8 § skollagen skall Skolverket inte förklara en fristående gymnasieskola som bidragsberättigad

... i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

Enligt förordningen om fristående skolor skall Skolverket vid handläggningen av bidragsärenden bereda den kommun där skolan är belägen och närbelägna kommuner tillfälle att yttra sig.

I många av de yttranden som kommittén tagit del av har kommunerna uttalat sig om den fristående skolans kvalitet och utbildningsutbud men inte berört frågan om på vilket sätt ett bidragsberättigande skulle få påtagliga negativa konsekvenser för kommunen med hänsyn till elevutveckling och lokal marknad för friställda lokaler. Elevprognosen för kommunen och närliggande kommuner är en sådan mycket väsentlig fråga att ta hänsyn till vid beslut om rätt till bidrag för en skola och bör enligt kommitténs uppfattning därför ingå som en betydelsefull del i Skolverkets bedömning.

Kommittén finner det motiverat att komplettera den aktuella bestämmelsen i friskoleförordningen med angivande av omständigheter som normalt är väsentliga när en kommun yttrar sig över en ansökan om godkännande/bidragsberättigande från en fristående skola. Härigenom kan Skolverket beakta dessa omständigheter i sin prövning.

Förändringar i den kommunala planeringen

Fram till slutet av 1980-talet styrdes antalet intagningsplatser och fördelningen av dessa mellan olika gymnasielinjer genom riksdagsbeslut. Som grund för riksdagens ställningstagande låg dels elevutvecklingen i riket dels en bedömning av inom vilka sektorer ungdomar behövde utbildas för att bäst tillgodose den svenska arbetsmarknadens behov. Länskolnämnderna hade till uppgift att fördela tillgängliga intagningsplatser på gymnasiekommuner och landsting. I samband med slopandet av den statliga etableringskontrollen i början av 1990-talet övergavs tanken på att styra gymnasieorganisationen med centrala beslut. I stället fick kommunerna i uppdrag att erbjuda en gymnasieutbildning, som så långt som möjligt anpassades till elevernas önskemål. Gymnasieprogrammen gjordes också kursutformade så att det skulle finnas möjlighet för varje elev att läsa de kurser han/hon önskade.

Att den statliga etableringskontrollen upphörde innebar en radikal förändring. Sverige kom härigenom att klart skilja sig från sina skandinaviska grannländer. Våra analyser visar att denna förändring – betydligt mer än friskoleetableringen – påverkat de äldre gymnasieorterna.

Även innehållet i gymnasieutbildningarna har för stora delar av gymnasieskolan genomgått stora förändringar under 1990-talet. Att kärnämnen, som motsvarar 30 % av de nationella programmen, skall läsas av i stort sett alla elever ställer nya och stora krav på skolläringar och lärare. Skolläringarna måste organisera utbildningen och lärarna utforma undervisningen så att eleverna kan tillgodogöra sig programmen trots varierande förutsättningar. Att stora delar av karaktärsämnesundervisningen på program med yrkesämnen inte bara kan utan skall arbetsplatsförläggas innebär också förändrade arbetssätt inom många program.

Under samma årtionde har stora förändringar skett i de nationella styrsystemen. Statens insatser reducerades kraftigt när tidigare regelstyrning ersattes med målstyrning och ändringar i lagstiftningen öppnade möjligheter för kommunerna att pröva nya styresformer. Några exempel på förändringar som påverkat gymnasieutbildningen under 1990-talet är:

- Många nya gymnasiekommuner tillkom när kommunerna själva fick bestämma över etableringen.
- Att kommunerna anpassar sina gymnasieorganisationer till elevernas förstahandsval har inneburit stora förändringar i det kommunala studievägsutbudet.

- Gymnasiekommunernas tidigare statligt styrda upptagningsområden har ersatts av samverkansavtal mellan kommuner.
- Skolöverstyrelse och länskolnämnder ersattes av Skolverket, vilket innebar en nedskärning av statliga insatserna till en tredjedel.

Målstyrningen och de nya utbildningskraven i kombination med varierande förutsättningar har lett till stora variationer i gymnasieutbildningens utformning. Här finns både exempel på skolor som i många avseenden håller fast vid äldre arbetssätt och skolor som valt arbetsformer som mer liknar den arbetsmiljö som väntar eleverna efter genomgången utbildning. Variationerna gäller för både kommunala och fristående gymnasieskolor. I vissa fall är det de kommunala gymnasieskolorna som söker nya vägar och de fristående gymnasieskolorna som valt de traditionella metoderna, i andra fall är det precis tvärtom. Att så många elever söker sig till fristående gymnasieskolor för att få industri- och medieutbildning beror rimligen på att de fristående skolorna på dessa områden leder utvecklingen.

Med något undantag kan man konstatera att de fristående gymnasieskolorna dels är betydligt mindre än de kommunala, dels oftast endast erbjuder utbildning på något eller några få gymnasieprogram dvs. är mer specialiserade. Det leder till förhållandevis små skolor, där ingen elev kan vara anonym.

Slopandet av den statliga styrningen över gymnasieskolans organisation har givit kommunerna beslutanderätt över vilka nationella och specialutformade program och vilka programinriktningar, som skall erbjudas i den egna kommunens gymnasieskola och dimensioneringen av dessa. Förändringen har inneburit att Sverige fått flera nya gymnasiekommuner och att gamla gymnasiekommuner erbjuder nya inriktningar på sin gymnasieutbildning. Utvecklingen har beskrivits i avsnitten 5.2 och 5.3 ovan.

Att antalet gymnasiekommuner ökat och att äldre gymnasiekommuner utökat programutbudet med fler gymnasieprogram har både ökat och minskat elevernas valmöjligheter. Ökningen består självklart i att de nationella programmen erbjuds i fler kommuner samtidigt som en minskning av valmöjligheterna uppkommer inom programmets ram. Med nuvarande regelsystem kan en elev förhindras att söka ett nationellt program utanför hemkommunen om programmet erbjuds där. Detta gäller även om den kommun eleven skulle föredra erbjuder fler valalternativ inom ramen för individuellt val eller erbjuder lokala inriktningar eller lokala kurser

som elevens hemkommun inte erbjuder. I det perspektivet kan konstateras att ökningen av antalet gymnasiekommuner och ökningen av antalet gymnasieprogram per kommun inte med säkerhet har ökat elevernas valfrihet. Elever, som vill gå ett nationellt program som erbjuds i hemkommunen men med en lokal inriktning eller profil som kommunen inte erbjuder, är med dagens regelsystem hänvisad till en fristående gymnasieskola.

Under 1990-talet har en situation utvecklats, där kommunerna konkurrerar om eleverna för att den egna kommunens gymnasieskola skall bli kostnadseffektiv och kunna erbjuda många utbildningar. Många kommuner försöker kontrollera konkurrensen om eleverna antingen genom att skriva samverkansavtal med varandra om vissa utbildningsprogram eller genom att helt enkelt tillsammans med grannkommuner i ett kommunalförbund driva en eller flera gemensam(-a) gymnasieskolor. Andra kommuner tillämpar att kommunens gymnasieungdomar fritt³ får söka sin gymnasieutbildning varhelst de vill i den trygga förvisningen att kommunens egen gymnasieorganisation ändå kommer att fyllas.

SlopanDET av central styrning av gymnasieutbudet har enligt kommitténs uppfattning inte eliminerat riskerna för en överetablering av gymnasieutbildningar, som blir extra tydlig på program med vikande elevunderlag. Problemet har bl.a. belysts i rapporten *Utvecklingen av planeringssystemet för gymnasieskolan, Regeringsuppdrag till SÖ 1986*. Liksom tidigare statsmakterna försöker nu många kommuner i det längsta hålla liv i t.ex. investeringstunga industriutbildningar trots att eleverna föredrar utbildningar inom det estetiska programmet eller medieprogrammet. Överetablering leder till en fördyring av gymnasieskolan, som kan ses som ett pris för elevernas valfrihet. Med den elevökning som kan förväntas under 2000-talets första årtionde enligt vad vi tidigare redovisat behövs ett ökat antal gymnasieplatser, varför vad som nu kan ses som en överetablering kan visa sig vara en "välsittande eller kanske rentav alltför trång kostym" på sikt.

I den konkurrenssituation om gymnasieeleverna som råder mellan kommunerna är också de fristående gymnasieskolorna aktörer. I ett nationellt perspektiv är visserligen andelen elever som går på fristående skolor fortfarande liten, men i stockholmområdet, där kommunerna ligger tätt och antalet fristående gymnasieskolor är stort, börjar de fristående gymnasieskolorna få

³ Sökande till annan kommun än hemkommunen till utbildningsprogram, som även ordnas i hemkommunen eller dess samverkansområde för utbildningen, kan dock inte tas emot i första hand.

konsekvenser för kommunernas gymnasieplanering. Läsåret 1999/2000 gick 9,4 % av alla gymnasieelever i Stockholms län på fristående gymnasieskolor. Andelen har ökat till 12,1 % läsåret 2000/01. Många kommuner har vidtagit åtgärder för att möta konkurrensen. Bland annat har Stockholms stad övergivit den s.k. närhetsprincipen vid intagning av elever på sina kommunala gymnasieskolor. Eleverna söker alltså inte längre enbart till ett gymnasieprogram utan de söker även den kommunala skola de önskar gå på. På så sätt uppkommer en situation där kommunala och fristående gymnasieskolor konkurrerar om eleverna på mer likvärdiga villkor.

Regionala skillnader

Enkätsvaren visar att en majoritet av eleverna på de fristående gymnasieskolorna bor i Stockholm eller Göteborg med omgivning. I två tredjedelar av landets kommuner är det endast enstaka elever som valt att få sin gymnasieutbildning i en fristående skola. Ett undantag utgör Gotlands län, där två fristående gymnasieskolor med samma huvudman etablerat sig på ön. Här kan man säga att de fristående skolorna och kommunen konkurrerar om eleverna.

Som ett exempel för att visa hur konkurrens om eleverna mellan kommuner kan påverka den kommunala ekonomin och en kommuns gymnasieskola, väljer vi att citera ett avsnitt ur Kiruna kommuns yttrande till Skolverket av den 31 aug 2000 med anledning av att en ny fristående gymnasieskola vill starta i kommunen.

I sitt yttrande ger Kiruna kommun följande beskrivning av hur kommunens kostnad för interkommunal ersättning utvecklats under 1990-talets senare hälft.

Nettokostnaden för de interkommunala ersättningarna har för gymnasieskolan i Kiruna stadigt ökat från 1 827 000 kronor per år 1994 till ca 6 400 000 kronor år 2000. Detta trots att kommunen erbjuder 11 av de 17 nationella programmen samt två specialutformade program varav ett med riksintag. Kostnaden motsvarar 20 läraranställningar. En enkel utväg kan då tyckas vara att starta nya program och anställa nya lärare. Detta har vi givetvis försökt med bl.a. Estetiska programmet och Teknikprogrammet från och med i höst samt tidigare Marknadsmediaprogrammet (lokalt specialutformat) som säkert medför att kostnaderna kan hållas nere. Men det är omöjligt för en kommun av Kirunas storlek och belägenhet att motsvara alla önskemål som eleverna har. Vi har t.ex. inte naturliga förutsättningar att erbjuda Naturbruksprogrammet som är populärt.

Elevunderlaget är dessutom för litet för att kunna investera i stora programsatsningar.

Kommunen har här beskrivit sin svåra konkurrenssituation, men noteras bör att de fristående gymnasieskolorna spelar en mycket liten roll. Läsåret 1999/2000 hade Kiruna tre elever och läsåret 2000/01 fem elever, som valt till fristående skolor.

En för kommunerna kännbar konkurrens med fristående gymnasieskolor förekommer enligt kommitténs bedömning i Stockholms- och Göteborgsområdet samt på orter där en fristående gymnasieskola etablerat sig. För resten av landet är kommunernas konkurrens om eleverna med fristående gymnasieskolor ingen faktor som har någon betydelse för de kommunala skolorna.

Utbildningsutbudet och elevernas valpreferenser

Utvecklingen av kommunernas utbildningsutbud och elevernas valpreferenser har behandlats i kapitlet. Man kan konstatera att antalet intagningsplatser i kommunala gymnasieskolor ökat på naturvetenskapsprogrammet, samhällsvetenskapsprogrammet och medieprogrammet samt minskat på barn- och fritidsprogrammet, handelsprogrammet, fordonsprogrammet och industriprogrammet. Övriga program visar oförändrat antal intagningsplatser eller mindre förändringar.

Att majoriteten av de fristående gymnasieskolorna erbjuder utbildningar på just de program eller på specialutformade program som liknar de program som ökat i den kommunala organisationen är ett tecken på att elevernas efterfrågan på dessa program är stark. Till skillnad mot kommunerna har de fristående gymnasieskolorna ökat antalet intagningsplatser på fordons- och industriprogrammen men också på elprogrammet. På dessa program erbjuder dock ofta de fristående gymnasieskolorna specialutformade varianter, som riktar sig till en annan elevgrupp än programmen traditionellt gör i de kommunala skolorna.

I konkurrensen om eleverna strävar alla skolor, både kommunala och fristående, att erbjuda en utbildning av sådan kvalitet och med en sådan profil som eleverna efterfrågar. Denna strävan höjer kvaliteten på all gymnasieutbildning, vilket ytterst kommer eleverna till godo. Av den diskussion som förs på många orter i landet verkar det, som om många kommuner utgår från att de kommer att förlora konkurrensen om eleverna med fristående

skolor. Kommittén har svårt att förstå en sådan defaitistisk inställning.

De fristående gymnasieskolornas roll

Ovan har beskrivits hur elevutvecklingen, avregleringen av den statliga styrningen av gymnasieorganisationen och elevernas valpreferenser har påverkat och förändrat utbudet av gymnasieutbildningen i riket under 1990-talet.

Etableringen av ett stort antal nya fristående gymnasieskolor under samma tid har också påverkat utvecklingen. I riket som helhet är dock denna påverkan liten, även om den framför allt i storstadsområdena men även i närområdena till nyetablerade friskolor märkbart påverkar kommunernas gymnasieplanering.

I storstadsområdena har tillkomsten av nya fristående gymnasieskolor i kombination med att förortskommunerna tagit hem elever till sina gymnasieskolor inneburit att storstäderna klarat elevökningen utan att behöva bygga fler kommunala skolor.

De flesta kommungrupper som haft en elevminskning under 1990-talet har trots minskningen och trots att antalet elever från elevgruppen som blivit intagna i fristående gymnasieskolor ökat ändå haft en elevökning i sina egna kommunala skolor. Kategorierna förortskommuner, landsbygdskommuner och glesbygdskommuner har haft en minskning i sina kommunala skolor. För alla dessa kategorier är dock ändringarna av antalet elever i annan kommuns gymnasieskola betydligt större än ökningen av elever till fristående gymnasieskolor.

Möjlighet att skjuta upp starten för en fristående skola

En fråga som vi diskuterat är om det borde finnas en möjlighet att skjuta upp starten för en fristående skola med ett år. Detta skulle kunna tillgripas om skolans start kan befaras medföra svårigheter för den kommunala gymnasieskolan, men dessa inte bedöms som tillräckliga (kanske bara övergående) för ett avslag. Härigenom skulle kommunen ges en viss möjlighet till att under mer planerade former anpassa sitt utbud efter den förutsedda kommande efterfrågan. Det skulle även kunna vara ett sätt att hantera den situation som uppstår ibland när det samma år dyker upp flera skolor som vill starta samtidigt. Ingen av dessa kanske ensam medför så på-

tagliga negativa konsekvenser för den kommunala gymnasieskolan, men tillsammans kan de ge upphov till en allvarigare situation.

En ordning som den föreslagna skulle också ge ett något "mjukare" system. I dagens finns bara ja och nej. Att kunna säga "ja, men först om ett år" skulle kunna fylla en funktion när skälen för ett nej inte är riktigt tillräckliga. Samtidigt är det viktigt att peka på att denna metod inte skall användas när man är osäker på hur situationen kommer att vara om ett år. Då är det bättre att säga "nej, men försök igen nästa år så får vi se hur läget är då".

Det är främst två bestämmelser i 9 kap. skollagen som är aktuella:

- I 8 § andra stycket sägs att en förklaring om rätt till bidrag inte skall lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.
- 9 § andra stycket föreskriver att rätt till bidrag förutsätter att skolan har gjort sin ansökan före den 1 april kalenderåret innan det är utbildningen startar.

Bestämmelserna reglerar bara rätten till bidrag. Det står skolan fritt att starta utan bidrag när den vill.

Det är bara rätten till bidrag som kan skjutas upp. Den teoretiska möjligheten att starta skolan utan bidrag och den auktorisation som följer med detta kan inte tas bort på grund av näringsfriheten.

En författningsföreskrift skulle ge Skolverket rätt att – under vissa förutsättningar – besluta att ge en förklaring om rätt till bidrag, men från och med ett år senare än annars. Förutsättningarna skulle vara att det föreligger särskilda skäl med hänsyn till situationen för gymnasieskolan i den aktuella och närliggande kommuner utan att det för den skall finnas tillräcklig grund för att avslå skolans ansökan. Eftersom ett sådant beslut delvis går den sökande skolan emot skall denna ha samma rätt att överklaga beslutet till länsrätt som om det hade varit ett rent avslag.

Denna möjlighet skulle inte påverka Skolverkets skyldighet att fatta beslut inom viss tid. Detta är ju en förutsättning för att man skall vinna den längre planeringstid som förslaget om anstånd syftar till. Det kan ifrågasättas om det inte borde läggas fast i författning när alla beslut om rätt till bidrag senast skall vara klara. Detta skulle även i normalfallen vara till stor hjälp för såväl kommunernas som de fristående skolornas planering. Samtidigt

skulle det kunna ge en reell möjlighet att hinna få ett avslagsbeslut överprövat innan det är för sent.

Sammanfattande slutsatser

Under 1990-talet har en omstrukturering av gymnasieorganisationen ägt rum i hela riket. De fristående skolornas roll i denna omstrukturering är endast marginell. För vissa kommuner har dock etableringen av fristående gymnasieskolor haft märkbara effekter. För kommuner som har en växande elevkull har fristående skolor tagit hand om en del av elevökningen och besparat kommunerna kostnader för utbyggnad av den kommunala gymnasieskolan. För kommuner med konstanta eller minskande elevkullar har nya fristående skolor tvingat fram nedskärningar i den kommunala gymnasieskolan. För sådana kommuner kan det vara svårt eller omöjligt att genom nedskärningar finansiera kostnaderna för bidragen till fristående skolor, i synnerhet om marknaden för friställda lokaler i kommunen är svag.

Som framgår av avsnitt 5.1 ovan kan alla län se fram mot en växande elevkull åtminstone fram till år 2010. Det behöver naturligtvis inte betyda att alla kommuner har en lika positiv utveckling. I våra samtal dels med kommunföreträdarna dels med den enhet på Skolverket, som arbetar med ansökningar om bidragsberättigande för nya utbildningar, har framförts synpunkter från båda parter som ger anledning att ifrågasätta nuvarande rutiner. Kommittén har även tagit del av innehållet ett flertal yttranden från kommunerna. För att motverka att elever i kommunala skolor får sämre utbildning därför att kommunen inte på annat sätt kan finansiera bidragen till fristående skolor föreslår kommittén att

- Skolverket vid sina kontakter med lägeskommun och närliggande kommuner tar in uppgifter om elevantalsutveckling och lokalmarknad.
- Skolverket vid sitt beslut om en ny fristående gymnasieskolas bidragsberättigande vid sin bedömning tar hänsyn till dessa omständigheter.
- Skolverket tar hänsyn till en kommuns omställningsbehov vid beslut om bidragsberättigande för flera nya fristående gymnasieskolor samtidigt i en kommun t.ex. genom att skjuta upp skolornas start.

6 Konkurrens på lika villkor?

Till skillnad mot de villkor som gäller för fristående skolor i Danmark och Norge, som redovisas i ett särskilt kapitel, har den svenska riksdagen beslutat att fristående skolor i Sverige får drivas i konkurrens med de offentliga skolorna. Det är endast om en förklaring om rätt till bidrag av en fristående skola "skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller" (för fristående gymnasieskolor) "i närliggande kommuner"¹ som en sådan förklaring inte skall lämnas. Det finns heller inte något villkor i skollagen på att en fristående skola endast kan godkännas för sådana utbildningar, som kommunen inte erbjuder.

I kommitténs direktiv framhåller regeringen att "likvärdiga ekonomiska villkor för kommunala och fristående skolor är en förutsättning för en verklig valfrihet". I kommitténs uppdrag ingår därför att utreda förutsättningarna för konkurrens på lika villkor – vad ekonomerna menar med perfekt konkurrens – mellan offentliga och fristående gymnasieskolor. För att ta ställning till rubrikens fråga redovisas här några definitioner som hämtats ur *Bonniers ekonomiska lexikon*.

Konkurrens innebär en marknadsekonomisk tävlan mellan säljare och köpare att sälja resp. köpa varor eller tjänster. Konkurrensen kan anta olika former.

I princip gäller för en viss marknad att ju mer enhetlig en produkt är, ju större antalet säljare är och ju mindre beroende dessa är av varandra, desto större är förutsättningarna för konkurrens.

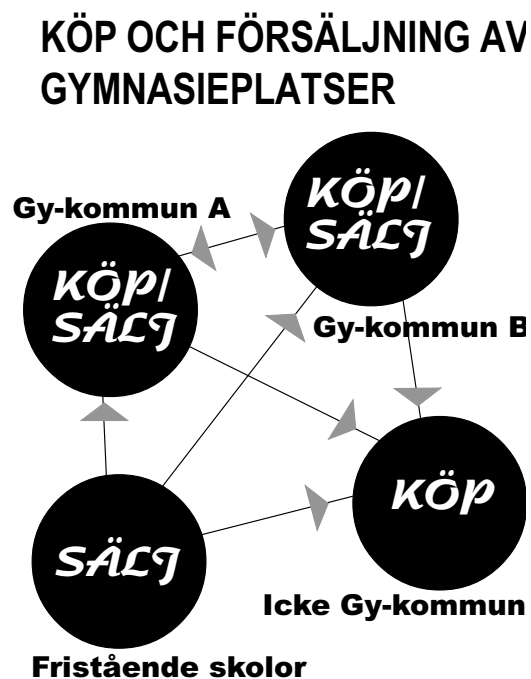
Förutsättningarna för perfekt konkurrens på en varumarknad är bl.a.: a) produkten skall vara enhetlig så att köparna är villiga att inhandla den var som helst; b) var och en av säljarna skall svara för en så liten del av hela marknadsutbudet – dvs. vara så många – att de inte själva med olika åtgärder kan påverka marknadspriset; c) nya företag skall därför

¹ 9 kap. 6, 8 §§ skollagen.

ha möjlighet att fritt etablera sig på (och lämna) marknaden samt d) såväl köpare som säljare skall ha perfekt information om marknadsförhållandena.

Man kan konstatera att utbudet av gymnasieutbildning i Sverige efter kommunaliseringen av gymnasieskolan blivit mer marknadsliknande än tidigare. I avsnitt 5.2 har beskrivits hur det kommunala gymnasieutbildningsutbudet förändrats sedan kommunerna själva fått rätten att besluta om gymnasieetableringar och studievägsutbud. Konkurrensen om gymnasieeleverna är hård främst mellan kommunala gymnasieskolor, men i storstadsområdena – främst Stockholmsområdet – har de fristående gymnasieskolorna tagit inte försumbara marknadsandelar.

Figur 6.1. Aktörerna på gymnasie marknaden.



I flera avseenden är vi dock långt ifrån en marknad med perfekt konkurrens, och det vore kanske inte heller en önskvärd utveckling. I Nya Zeeland har en fri konkurrens om gymnasieeleverna

tillämpats sedan 1991. I en forskningsrapport² som publicerades 1999 redovisas att den fullständiga valfrihet som elever och föräldrar har på Nya Zeeland snarare bidragit till en ökad än en minskad segregationen mellan gymnasieskolorna.

En grundläggande skillnad mot den perfekta marknadssituationen är att det visserligen finns flera utbildningsanordnare på den svenska gymnasieutbildningsmarknaden, men de är ju i högsta grad beroende av varandra. Det är inte heller kunderna själva som betalar utbildningen åtminstone inte direkt till säljaren. På denna utbildningsmarknad har kunderna (eleverna) och de fristående skolorna valfrihet medan det krävs flexibilitet av kommunerna och de kommunala skolorna att tillhandta en gymnasieutbildning helst efter elevernas förstahandsval till alla de elever i gymnasieåldern som vill ha sin utbildning i kommunens regi eller inte kommer in på fristående skolor. Under sådana förhållanden kan man inte tala om konkurrens på lika villkor, möjligen skulle villkoren kunna bli mer likvärdiga än de är för närvarande.

För att belysa den konkurrenssituation som föreligger tar vi i detta avsnitt upp några områden där de fristående skolorna har fördelar och andra områden där fördelarna ligger hos de kommunala skolorna.

6.1 Upptagningsområde

De fristående gymnasieskolorna kan rekrytera sina elever från hela riket. Enkätundersökningen visar att vissa skolor tycks erbjuda en utbildning, som lockar elever från stora delar av landet. Om man räknar bort de tre riksinternaten finns läsåret 1999/2000 tio fristående skolor som rekryterar elever från 35 kommuner eller mer. Den skola, som har störst geografisk spridning på sina elever, har elever från 86 kommuner. Det är en fördel för en skola att ha ett brett elevunderlag, men det är också resurskrävande när det gäller att kommunicera med hemkommunerna om t.ex. kommunbidrag. Det är framför allt vid en jämförelse med kommunala gymnasieskolor på mindre orter som de fristående gymnasieskolornas riksrekrytering innebär en konkurrensfördel. De kommunala skolorna är hänvisade till de elever som bor i respektive kommun vilket kan leda till en dyr kommunal gymnasieorganisation med halvfulla grupper.

² *Trading in futures – why markets in education don't work*, av Hugh Lander och David Hughes m.fl. Open University Press, Buckingham, Philadelphia. ISBN 0335-202-772.

6.2 Urval

Ungefär två tredjedelar (53 av 73) av de fristående gymnasieskolorna uppger att eleverna läsåret 1999/2000 är ett urval bland dem som sökt till skolan. Skolorna har alltså haft fler sökande än antalet intagningsplatser. Enligt enkätsvaren har andelen sjunkit till drygt hälften (55 av 101) läsåret 2000/01. I kommunala skolor är ofta förhållandet det motsatta. När så är möjligt fyller kommunen tomma intagningsplatser med elever, som inte kunnat beredas plats på utbildningar de sökt i första hand. Resultatet blir att elever tas in på utbildningar, som de inte prioriterat. Några av dessa kommer att avbryta sina påbörjade studier när de senare erbjuds plats på den utbildning de egentligen vill gå, andra kan komma att avbryta sin utbildning av andra skäl. Studieavbrotten leder till tomplatser i gymnasieorganisationen.

Skolor, som gjort urval bland de sökande, löper mindre risk att få en organisation med tomma platser. En elev på dessa skolor, som avbryter studierna av något skäl, kan ofta ersättas med annan sökande, som då lämnar en tomplats i den skola han/hon lämnar. Det finns grund att anta att en skola, som kan göra urval bland de sökande dels är ekonomiskt gynnad av fyllda grupper, dels har motiverade elever, som i grundskolan erhållit så goda betyg att de lyckats i konkurrensen om de åtråvärda utbildningsplatserna. Sådana elever kräver i allmänhet mindre resurser för att lyckas i sina studier.

Fördelen att kunna fylla sin organisation med motiverade elever, som har goda förutsättningar att lyckas i sina studier, gäller även populära utbildningar på kommunala gymnasieskolor med fler sökande än man kan ta in, exempelvis centralt placerade "klassiska" gymnasier i storstäder. Även dessa gymnasieskolor kan räkna med väl fyllda grupper där eventuellt vakanta elevplatser tacksamt fylls av elever som först tagits in på ett lägrehandsval i en mindre centralt placerad skola.

Nu visar enkäten att långt ifrån alla fristående gymnasieskolor har denna gynnsamma situation. En tredjedel av skolorna säger sig inte ha gjort något urval utan har tagit in alla elever, som sökt till skolan. Till denna grupp hör i allmänhet waldorfskolorna. Även dessa skolor har förmånen att de flesta eleverna verkligen sökt utbildningen även om det inte alltid är förstahandsvalet. Det är dock sällan som antalet sökande till sådana skolor råkar stämma med det optimala antal, som behövs för att skolan skall få god ekonomi. Eleverna får då ofta vara med att betala priset t.ex. genom att

skolan inte kan erbjuda så många valalternativ, som en bättre fylld skolorganisation kan. Med ett ökande antal fristående gymnasieskolor minskar sannolikheten för att skolorna skall kunna göra urval bland de sökande eleverna. Redan inför höstterminen år 2000 finns det regioner där de fristående skolorna har svårt att fylla sina intagningsplatser. Generellt gäller dock fortfarande att de fristående skolorna här har en fördel.

6.3 Optimering av organisationen

En fristående gymnasieskola kan alltid själv optimera sin organisation. Fristående skolor som kan göra urval bland de sökande kan bestämma hur många elever skolan är beredd att ta in, och de fristående skolor som har fler platser än sökande kan besluta att minska antalet intagningsplatser ett visst år, om antalet sökande bedöms vara alltför lågt. Den fristående skolan kan till och med besluta att inte alls ta in elever vissa år. En kommun har inte samma frihet att handla på detta sätt. Kommunen kan bestämma vilka nationella och/eller specialutformade program som kommunen själv skall anordna och dimensioneringen av dem. Enligt 5 kap. 5 § skollagen skall antalet platser på de olika programmen anpassas med hänsyn till elevernas önskemål. Detsamma gäller de olika inriktningarna inom programmen. Det är dock inte tvunget att kommunen erbjuder alla utbildningar i den egna kommunen. Kommunen kan teckna samverkansavtal med andra kommuner om utbildningsprogram som ligger utanför det egna utbudet eller låta eleverna söka dessa utbildningar fritt i riket. För elever som söker nationella program som inte erbjuds av hemkommunen och för elever som söker till fristående gymnasieskolor är kommunen tvungen att betala interkommunal ersättning eller kommunbidrag. För elever, som inte tagits in på något nationellt eller specialutformat program är kommunen skyldig att erbjuda individuella program. Vid kommitténs kommunintervjuer har dock flera kommuner sagt att kommunen så långt det är möjligt försöker ta in sina gymnasieelever på deras förstahandsval. Man väljer att anpassa sin organisation efter elevernas önskemål för att om möjligt få elever som är motiverade för den utbildning de tagits in på och därigenom uppnår bättre studieresultat.

Kommunernas ansvar, för att alla elever i gymnasieåldern erhåller en gymnasieutbildning helst på det nationella program

eleven sökt i första hand, innebär en extra kostnad för den kommunala gymnasieorganisationen. Antingen är kommunen tvungen att betala för en elev, som tagits in på en kostnadskrävande utbildning hos en annan utbildningsanordnare – kommunal eller fristående – eller ordna motsvarande utbildning i den egna kommunen. Om eleven tagits in på en fristående gymnasieskola måste hemkommunen lämna bidrag även om kommunen erbjuder motsvarande utbildning i egen regi. Systemet innebär att kommunen inte kan organisera sin gymnasieskola så att alla studievägar har ett begränsat antal intagningsplatser, som de fristående gymnasieskolorna kan. Kommunen måste i stället ha så mycket luft i sin intagningsorganisation att beredskap finns att under pågående läsår placera in elever, som kommer flyttande till kommunen alternativt avbryter gymnasiestudier i en annan kommunal eller fristående gymnasieskola. Kostnaden för denna flexibilitet, plikt-kostnaden, är en extra kostnad för kommunerna som ligger med i de kommunala kostnader som ligger till grund för bidragen till fristående skolor.

Några företrädare för fristående gymnasieskolor har vid våra intervjuer framfört att de skulle vilja ha möjlighet att erbjuda individuella program för elever, som av något skäl inte kan följa hela den fristående skolans utbildningsprogram. Med nuvarande reglering är en sådan lösning endast möjlig om elevens hemkommun och den fristående gymnasieskolan är överens om att eleven skall gå ett individuellt program på skolan. I sådana fall förekommer det att en kommun betalar för en plats på en fristående skola som ett individuellt program för eleven. Den fristående skolan kan alltså inte ensidigt tillsammans med eleven besluta om en sådan lösning. Vi kommer i det följande att föreslå en förändring på denna punkt.

6.4 Professionella styrelser

På flertalet av de fristående gymnasieskolor, som kommittén besökt, finns en ledningsstruktur med en mycket tydlig ansvarsfördelning mellan styrelse och rektor. Styrelsen tar de viktiga strategiska och ekonomiska besluten men överlämnar till rektorn att besluta i frågor som rör den dagliga verksamheten. Det ankommer på rektorn att inför styrelsen redovisa verksamheten och dess resultat samt lämna förslag till hur verksamheten skall utvecklas. Skolledare och lärare på fristående skolor med tidigare erfarenhet av kommunal verksamhet säger sig uppleva att den fristående sko-

lans styrelse är mer professionell. För kommunala styrelser är ofta en viss skola en av flera verksamheter inom styrelsens ansvarsområde, medan den fristående skolans styrelse är just styrelse för denna skola och hela styrelsens arbete inriktas på att utveckla skolans verksamhet. I den fristående skolans styrelse sitter inte sällan representanter som har erfarenhet av styrelsearbete i och har goda kontakter med det privata näringslivet. Här finns en klar konkurrensfördel för de fristående skolorna.

6.5 Konkursrisken

En viktig skillnad mellan en fristående och en offentlig gymnasieskola är att en fristående skola kan gå i konkurs. Visserligen tillämpar de flesta kommuner att kommunens gymnasieskolor är resultatenheter, som skall klara sin verksamhet inom en given budgetram. Eventuella budgetöverdrag förs över som en "ryggsäck" till kommande budgetår. Det inträffar att rektorer byts ut, om de inte klarar av att driva verksamheten inom den givna budgetramen, men en kommunal gymnasieskola går inte i konkurs.

För den fristående skolan är läget ett annat. I skolans budget måste ingå en tillräcklig vinst för att klara framtida reinvestering. En fristående skola måste hålla sin budget för att över huvud taget överleva och eventuella överraskningar i form av förelägganden från yrkesinspektionen eller extra kostnader för särskilt resurskrävande elever måste klaras för att inte leda till konkurs.

I gengäld är det ju inte alltid så att en offentlig gymnasieskola får behålla eventuella överskott, vilket ju den fristående gymnasieskolan får. Vad avser den ekonomiska tryggheten har de offentliga gymnasieskolorna en fördel framför de fristående.

6.6 Skolverkets tillsyn

En fristående gymnasieskola, som är berättigad till bidrag från elevernas hemkommuner, står under Skolverkets tillsyn. Tillsynen kan dels avse hela skolans verksamhet, dels enstaka elevers rättigheter. Om Skolverket i sin tillsyn finner att skolan i något avseende inte uppfyller lagens krav kan skolans rätt till bidrag återkallas.

Även huvudmannen för de kommunala skolorna står under Skolverkets tillsyn. Om Skolverket konstaterar missförhållanden

vid en kommunal gymnasieskola kan Skolverket rikta kritik mot kommunen och kräva att kommunen redovisar på vilket sätt man skall rätta till verksamheten. Några sanktionsmöjligheter gentemot kommunerna eller de kommunala skolorna har inte Skolverket. Endast regeringen kan ingripa, vilket hittills aldrig skett.

6.7 Den kommunala organisationen

En kommunal gymnasieskola ingår i en kommunal organisation och har tillgång till de resurser som kommunen kan erbjuda. Det kan handla om juridisk, ekonomisk, teknisk, pedagogisk eller social expertis. En fristående skola kan ofta mot ersättning också få utnyttja detta kommunala nätverk. Det blir dock lätt problem när eleverna kommer från många olika kommuner.

Till de kommunala skolornas fördelar hör möjligheten att anställa personal t.ex. lärare i udda ämnen eller med speciell kompetens i kommunen med placering på flera skolor eller i flera verksamheter. Det gör de kommunala skolornas organisation flexiblere och ökar möjligheten att finansiera udda men viktiga kompetenser.

Det tycks inte vara självklart att en fristående skola har möjlighet att timanställa en lärare som har sin övriga tjänst på ett kommunalt gymnasium. Vi har sett exempel på fristående gymnasieskolor som genom samarbete med en kommunal gymnasieskola löser t.ex. elevernas språktillval på detta sätt medan andra fristående skolor givit en helt annan bild. De har berättat, att lärare som tänkt komplettera sin kommunala lärartjänst med en timanställning på en fristående gymnasieskola, hotats med uppsägning från den kommunala skolan.

6.8 Anställningsavtal

I 2 kap. skollagen regleras de villkor som gäller för anställning som lärare i det offentliga skolväsendet. I 4 § anges vilka krav som ställs på den, som skall komma ifråga för en anställning utan tidsbegränsning eller i dagligt språkbruk är behörig till fast lärartjänst. Av 5 § framgår att en sökande som inte uppfyller kraven för anställning utan tidsbegränsning får anställas för högst ett år i sänder.

Denna lagbestämmelse gäller inte för fristående skolor. Till skillnad från kommunerna kan alltså en fristående skola inte

anställa lärare läsårsvis. Efter en provanställning på högst sex månader får den anställde fast anställning, som i praktiken endast kan brytas i händelse av arbetsbrist.

I en gymnasieskola, där tjänsteunderlaget för lärare åtminstone delvis är beroende av elevernas val, ger det en flexibilitet för arbetsgivaren om det bland de anställda finns ett antal läsårsanställda lärare. Denna flexibilitet saknas i allmänhet på de fristående gymnasieskolorna, som är hänvisade till att utnyttja anställd lärarpersonal oberoende av elevernas val.

De olikheter mellan kommunala och fristående skolor som beror på olika materiellt innehåll i arbetstids-, löne- och/eller pensionsavtal påverkar givetvis kostnadsjämförelser. Utredningen har inte ansett sig böra gå in på dessa frågor.

6.9 Elever i behov av särskilt stöd

Enligt 9 kap. 8 § skollagen krävs för att en fristående gymnasieskola skall få bidrag bl.a. att

...skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till motsvarande utbildning i gymnasieskolan enligt denna lag, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan...

Denna bestämmelse skapar problem när det gäller att söka åstadkomma så likvärdiga villkor som möjligt mellan offentliga och privata skolor. En jämförelse mellan fristående gymnasieskolor och fristående grundskolor kan belysa problemet. Samma möjlighet att inte ta emot alla elever gäller nämligen för fristående grundskolor enligt 9 kap. 2 § skollagen.

För fristående grundskolor gäller däremot ett annat bidragssystem än för fristående gymnasieskolor. Till fristående grundskolor skall kommunen lämna bidrag efter samma grunder som till sina egna skolor. Det innebär i de allra flesta fall att en kommun inte till sina skolor lämnar ut hela bidraget per elev utan behåller en central pott just för stöd till särskilt resurskrävande elever, oberoende av om dessa går i kommunens egen skola eller i en fristående. Det blir då lika behandling oberoende av huvudman.

Skulle en elev som är starkt rörelsehindrad eller allergisk enligt 4 kap. 6 § skollagen välja en kommunal skola, som kommunen ännu inte hunnit utrusta för att kunna ta emot honom/henne, har kommunen rätt att placera eleven i en särskilt anpassad skola.

Kommunen kan inte åläggas att i all hast efter elevens skolval bygga om skolan. Uttrycket "betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter" syftar på detta. Det är då fullt logiskt att samma gäller för valet av en fristående skola. Kommunen kan inte vara skyldig att lämna bidrag för exempelvis fullständig handikappanpassning av en fristående skola om man redan har plats vid en anpassad kommunal skola.

Situationen blir mer komplicerad för de fristående gymnasieskolorna. Genom att de får bidrag efter kommunernas mediankostnad ingår redan alla typer av kommunala skolkostnader i bidraget utom ersättning för elevresor och inackorderingstillägg. Mot den bakgrunden borde en fristående gymnasieskola inte ha möjlighet att vägra intagning av en elev med speciella stödbehov. Det är emellertid samtidigt uppenbart att mycket stora och speciella sådana stödbehov inte täcks av medianbeloppet där de kommunala kostnaderna utjämnas.

Vi föreslår i annat sammanhang att hela mediankostnaden inte skall delas ut som bidrag, främst för att kompensera för att kommunerna inte kan optimera sin organisation i samma utsträckning som en fristående gymnasieskola kan. Det kvarhållna beloppet – som motsvarar vad vi i vårt betänkande om grundskolan (SOU 1999:98) kallade skolpliktskostnader – ger då utrymme för kommunerna att ge extra bidrag till stödbehövande elever. Det kommer emellertid säkert att uppkomma fall då elevernas stödbehov är mycket större än vad denna marginal medger. Karolinaskolan i Höör exempelvis, som arbetar med mycket resurskrävande elever, erhöll år 2000 kommunala bidrag om 185 000 kr per elev och läsår, vilket kommunerna alltså betalar efter förhandling med skolan.

I kap. 9.7 beskrivs kommitténs förslag till hur frågan om bidrag till särskilt stödkrävande elever skall hanteras.

6.10 Åtgärder för elevs tillrättaförande

Till skillnad mot vad som gäller för den offentliga gymnasieskolan innehåller reglerna om de fristående gymnasieskolorna inga bestämmelser om åtgärder för elevs tillrättaförande. I den kommunala skolan kan elever skiljas från undervisningen om de missköter sig. Sådana beslut är förenade med en del rättssäkerhetsgarantier för eleverna (viss nivå på beslutsfattandet samt möjlighet att överklaga).

Det har debatterats vilka möjligheter en fristående skola har att avstänga misskötsamma elever. Är den fortfarande öppen för alla i så fall? De fall som har varit uppe, utan att detta har ställts på sin spets, verkar ha lösts genom ett civilrättsligt resonemang; i botten finns ett avtal mellan skolan och eleven/vårdnadshavarna och i detta avtal har man åtagit sig att följa vissa grundläggande ordningsregler vid äventyr av relegering (tvister prövas av allmän domstol). Detta må vara gott och väl så länge det gäller relationen mellan skolan och elev/vårdnadshavare. Men ur samhällets/betalarens synvinkel kanske det inte är tillräckligt. Eventuellt kan man naturligtvis tänka sig ett tillägg i författningstexten att elever inte får skiljas från undervisningen mot sin vilja i andra fall än de hade kunnat stängas av eller förvisas från den offentliga gymnasieskolan. För närvarande är vi dock inte beredda att föreslå detta.

Det praktiska problemet kanske är elever på fristående skolor som behöver sådant stöd i fråga om sitt uppträdande att det i den kommunala skolan inte hade varit aktuellt att skilja dem från undervisningen men kanske placera dem i en lämplig grupp där de kunde få sådant stöd alternativt kommer bort från andra elever som de inte skall vara tillsammans med. Denna möjlighet har ytterst få fristående skolor. Skall de i det läget ha större möjligheter att skilja elever från den egna verksamheten om eleverna inte frivilligt går med på att flytta över till den kommunala skolan? Vi har inget annat förslag än att detta får lösas i det enskilda fallet genom överenskommelse mellan den fristående skolan och elevens hemkommun.

6.11 Sammanfattande synpunkter på konkurrensvillkoren

Som framgår av ovanstående föreligger det skillnader mellan fristående och offentliga gymnasieskolor som gör att de inte kan sägas konkurrera på lika villkor. De områden, där de fristående skolorna kan anses gynnade rör möjligheten att optimera sin organisation, rekrytera elever från hela riket och att endast ha elever, som aktivt valt skolan och klarat konkurrensen vid intagningen.

Vid våra skolintervjuer har de fristående gymnasieskolornas företrädare nämnt två faktorer som de själva upplever som sina stora konkurrensfördelar. Den ena faktorn är att den fristående skolan i allmänhet inte är större än att eleverna blir sedda av lärare och skolledning. Alla elever känner sin rektor och rektorn känner alla sina elever. Den andra faktorn som nämnts som en konkurrensfördel är de fristående skolornas ofta mycket professionella styrelser.

En iakttagelse som kommittén gjort är att de fristående gymnasieskolorna i allmänhet endast bedriver verksamhet inom ett eller ett fåtal gymnasieprogram. Antingen erbjuder de ett eller båda de högskoleförberedande samhällsvetenskaps- eller naturvetenskapsprogrammen eller ett eller två närliggande program med yrkesämnen. Sådana programutbud gör det lättare för den fristående skolan att profilera sig som t.ex. ett mediegynasium, ett industrigymnasium, ett handelsgymnasium eller ett högskoleförberedande gymnasium med inriktning mot språk eller data. De kommunala gymnasieskolorna har ofta ett stort antal gymnasieprogram, som vart och ett har sina målsättningar som kan stå i strid med de andras. Här förekommer att språklärarna har sina mål för utbildningen medan ekonomer och naturvetare har andra mål. Många kommuner försöker komma till rätta med skolornas splittrade målbild och med arvet från 1970-talets stora s.k. allmänna enheter genom att dela upp de kommunala skolorna i sektorer som mer liknar de fristående skolorna.

De kommunala skolorna gynnas av att ha tillgång till de resurser som ingår i ett kommunalt nätverk och av att de inte löper risken att gå i konkurs. Kommunerna har också möjlighet att anställa lärare som saknar lärarutbildning läsårsvis. De löper inte heller risken att få sitt tillstånd indraget om verksamheten inte uppfyller lagens krav. En kommunal gymnasieskola har dessutom möjlighet att erbjuda ett individuellt program till en elev som av någon anled-

ning inte kan följa det nationella eller specialutformade programmet.

Möjligheten att rekrytera elever och fylla sin organisation delar de fristående gymnasieskolorna med kommunala gymnasieskolor i storstäderna som erbjuder så atråvärda utbildningar att de har fler sökande än antalet intagningsplatser. Genom att fristående gymnasieskolor öppnas i storstadsområdena blir det fler elever, som får möjlighet till atråvärda utbildningar. Med bibehållande av de fristående gymnasieskolornas riksrekrytering gäller det ökade utbildningsutbudet även för elever, som inte bor i storstadsområdena.

De elever, som väljer att gå kvar i kommunala skolor, kan påverkas av att en ökande andel av årskullen försvinner till fristående skolor.

Flera kommuner har i sina enkätsvar tagit upp att elevernas valmöjligheter i krympande kommunala gymnasieskolor minskar. Någon kommun nämner att en planerad ny utbildningsinriktning inte kommer att bli av och flera kommuner nämner att utbudet av kurser för elevernas individuella val minskat. De flesta kommuner som tagit upp problemet i sina enkätsvar har skrivit att det finns risk för minskningar i det kommunala utbildningsutbudet om andelen elever som söker fristående gymnasieskolor kommer att öka, men att det än så länge inte skett. Det är viktigt att inte överdramatisera utvecklingen. Den kommunala gymnasieskolan omfattar fortfarande ca 96 procent av eleverna.

Några kommuner med en förhållandevis hög andel elever i fristående gymnasieskolor säger sig tillämpa en annan strategi. De har valt att inom den kommunala gymnasieskolans ram erbjuda gymnasieutbildningar som profilerats så att de bättre motsvarar de inriktningar som visat sig efterfrågade i de fristående skolornas utbud. I vissa kommuner har man också delat upp sin kommunala skola i flera mindre enheter. En gymnasiechef säger att man på så sätt nått flera av de fristående gymnasieskolornas fördelar utan att förlora kommunens. "Vi har på så sätt ökat vår marknadsandel i valet till läsåret 2000/01", säger han.

Under utredningens gång har frågan ibland dykt upp om det finns en övre gräns för antalet fristående skolor i en kommun. Rättsläget skiljer sig i dag mellan förskola, grundskola och gymnasieskola.

Gällande bestämmelser om förskola innehåller ingen rättighet för barn (elever) att tas emot inom det kommunala förskoleväsendet. En kommun har således rätt att hänvisa sökande till en enskild (fristående) förskola.

För grundskolan gäller däremot enligt 3 kap. 1 § följande: "Skolplikten motsvaras av en rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom." och enligt 4 kap. 6 §: "Varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskoleverksamhet beakta vad som för eleverna är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt."

För gymnasieskolan gäller liknande lagstiftning, Kommunen är skyldig enligt 5 kap. 1, 5 §§ att inom det offentliga skolväsendet erbjuda utbildning på nationella program för samtliga ungdomar i kommunen.

Varken inom grundskola eller gymnasieskola kan en kommun således hänvisa elever till fristående skolor. Dessa bestämmelser sätter bestämda nedre gränser för utbudet i det offentliga skolväsendet.

Vi utgår från att Skolverket vid sin allmänna tillsyn av den kommunala skolan beaktar dessa bestämmelser och aktualiserar dem i samband med beslut om nyetablering av fristående skolor.

6.12 Kommitténs slutsatser

Sammanfattningsvis skulle man kunna säga att de fristående gymnasieskolorna har konkurrensfördelar på några områden medan kommunala gymnasieskolor har konkurrensfördelar på andra områden. Konkurrenssituationen kan leda till en positiv utveckling av gymnasieskolan oavsett huvudman och därmed till att eleverna får en bättre gymnasieutbildning. Kommittén anser inte att konkurrensen mellan gymnasieskolorna sker på lika villkor men finner, att det i första hand är en skolas möjlighet att optimera sin organisation och göra urval bland de sökande som leder till avgörande konkurrensfördelar och inte om skolan har en kommunal eller fristående huvudman. En avgörande skillnad är att en fristående skola, som får alltför få ansökningar ett visst år, kan välja att inte ta in några elever alls detta år. Denna konkurrensolikhet motiverar enligt kommitténs bedömning att bidragen till de fristående gymnasieskolorna bör vara något lägre än kommunernas kostnad för motsvarande utbildningar.

Den regionalpolitiska utredningen redovisar i sitt slutbetänkande³ i september år 2000 en analys av vad som skapar konkurrens- och utvecklingskraftiga företag, och vilken roll geografisk lokalisering spelar i sammanhanget. Fristkommittén vill som ett

³ SOU 2000:87.

inlägg i diskussionen om den likvärdiga konkurrenssituationen mellan fristående och kommunala gymnasieskolor göra följande citat ur detta slutbetänkande:

En modern syn på lokalisering och konkurrenskraft utgår alltså inte primärt från kostnadsfördelar, utan snarare från att företags långsiktiga konkurrenskraft bestäms av deras innovationsförmåga, flexibilitet och förmåga till ständigt lärande.

För att uppnå mer likvärdiga konkurrensvillkor för fristående och kommunala skolor föreslår kommittén att även en fristående gymnasieskola skall få rätten att anpassa sin utbildning till eleven och anordna individuella program. Många skolor gör så redan i dag – i allmänhet med hemkommunens goda minne, men kommittén anser att lagen bör ändras så att denna möjlighet till individuellt anpassad studiegång vid fristående gymnasieskolor öppnas.

Eftersom individuella program skall anpassas efter den enskilda eleven krävs det en överenskommelse om bidragets storlek mellan elevens hemkommun och den fristående skolan i varje enskilt fall. Då vi föreslår att förutsättningen för intag på individuellt program skall vara en överenskommelse med elevens hemkommun, får denna således vetorätt.

Vad gäller elever i behov av särskilt stöd bör enligt kommitténs uppfattning en fristående gymnasieskola vara skyldig att ta emot alla elever, såvida dessa av sin hemkommun erhåller resurser för samma stöd som de skulle fått om de gått kvar i den kommunala skolan. För denna elevgrupp måste alltså det schabloniserade bidraget kompletteras med förhandling mellan skola och kommun.

Den föreslagna bestämmelsen innebär således inte en rätt för elever med svårigheter att få gå i den fristående gymnasieskola som han/hon valt. Kommunen kan ju hävda att man t.ex. redan har allergiserat en av sina egna skolor och stödet för att låta eleven gå där blir betydligt lägre än att allergisera ytterligare en skola.

7 Riksrekrytering eller lokal rekrytering?

Kommittédirektiven ger kommittén explicit i uppdrag att överväga om det är möjligt att tillämpa samma grunder för riksrekrytering oavsett huvudman. Som underlag har regeringen till kommittén överlämnat Skolverkets redovisning *Översyn av systemet med riksrekryterande utbildningar* (Dnr 1999:538).

I 5 kap. skollagen "... ges föreskrifter om sådan utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom som är avsedd att påbörjas av ungdomar efter avslutad grundskoleutbildning eller motsvarande ..."

Här regleras vilken rätt en elev har att söka och vilken skyldighet elevens hemkommun har att betala för en utbildning utanför hemkommunen och dess samverkansområde. I 2 kap. gymnasieförordningen med bilagor samt i Skolverkets föreskrifter om riksrekryterande idrottsutbildningar regleras vilka kommunala/landstingskommunala utbildningar som är riksrekryterande.

En elevs rättighet att komma in på en kommunal/landstingskommunal gymnasieutbildning utanför hemkommunen eller dennas samverkansområde vilken inte är riksrekryterande, är begränsad till sådana nationella program och nationella inriktningar som inte erbjuds i hemkommunen och dess samverkansområde.

För utbildningar vid en fristående gymnasieskola, som av Skolverket förklarats ha rätt till bidrag från elevernas hemkommuner, finns inte motsvarande begränsningar. I 9 kap. skollagen med rubriken Fristående skolor och i Förordningen om fristående skolor (1996:1206) regleras de fristående gymnasieskolornas rättigheter och skyldigheter.

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla på nationella eller specialutformade program, skall Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8a § i fråga om utbildning. Förklaring får dock lämnas endast om ... 2. Skolan står öppen för

alla ungdomar som har rätt till motsvarande utbildning i gymnasieskolan enligt denna lag, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan ...

(9 kap. 8 § skollagen)

De fristående gymnasieskolorna har alltså inget geografiskt begränsat upptagningsområde. Skillnaderna i upptagningsområdet gör att kommuner och fristående gymnasieskolor i detta avseende inte kan sägas konkurrera på lika villkor.

Kommittén har övervägt de två möjligheter som finns att åstadkomma mer likvärdiga villkor, nämligen att ta bort restriktionerna för kommunerna eller att införa begränsade upptagningsområden för de fristående gymnasieskolorna.

7.1 Konsekvenser av en begränsning av fristående gymnasieskolors upptagningsområden

Vad skulle hända om de fristående gymnasieskolorna vore hänvisade till att enbart rekrytera sina elever från lägeskommunen och den kommun som lägeskommunen eventuellt samverkar med om den aktuella utbildningen? Vilka konsekvenser skulle det få för eleverna, de fristående skolorna, kommunerna och staten?

För eleverna

En inskränkning av de fristående gymnasieskolornas upptagningsområde skulle få störst konsekvenser för eleverna. Eleverna som bor i en fristående skolas lägeskommun skulle få ökade möjligheter att komma in medan elever i andra kommuner stängs ute. De elever som bor i kommuner där ingen fristående gymnasieskola etablerat sig skulle få mycket begränsade möjligheter att söka många attraktiva utbildningar.

För de fristående gymnasieskolorna

För de fristående skolorna skulle en begränsning av upptagningsområdet medföra att konkurrensen om eleverna med lägeskommunen och med andra fristående skolor i samma kommun hårdnade. De fristående skolor som är lokaliserade till ett storstadsområde, vilket än så länge gäller flertalet, skulle fortfarande ha ett stort elevunderlag att rekrytera elever från, men det är sannolikt att intagningspoängen skulle bli lägre. Konkurrensen mellan de fristående skolorna i kommunen skulle öka, men risken finns att de kommunala gymnasieskolorna i lägeskommunen skulle tappa flera elever än i dag.

Redan i dagens konkurrens mellan fristående och kommunala gymnasieskolor i storstäderna är ofta antalet elever från friskolans lägeskommun som söker en fristående skola så stort i förhållande till antalet intagningsplatser att många elever får nöja sig med att komma in på ett lägrehandsval på en kommunal gymnasieskola. En begränsning av upptagningsområdet för de fristående skolornas till lägeskommunen skulle minska köerna till de mest sökta kommunala och fristående skolorna, men i storstäderna skulle det troligen ändå finnas elever som fick nöja sig med en plats de sökt som lägrehandsalternativ.

För fristående gymnasieskolor som ligger utanför storstadsområdena skulle en begränsning av upptagningsområdet inte heller ha någon avgörande betydelse, åtminstone om den fristående skolan inte helt vore hänvisad till att rekrytera sina elever från lägeskommunen. De skolor det här är frågan om rekryterar redan i dag majoriteten av sina elever från lägeskommunen och dess närmaste omgivningar.

Många fristående gymnasieskolor erbjuder ett eller flera specialutformade gymnasieprogram. Med nuvarande regelsystem innebär det ingen annan fördel än att elever, som i övrigt uppfyller kraven på inackorderingstillägg, har rätt till det med den tolkning av reglerna som CSN tillämpar. En begränsning av de fristående gymnasieskolornas rätt till riksrekrytering skulle kunna innebära att fristående skolor i än högre utsträckning övergår till att erbjuda specialutformade program för att på så sätt kunna vidga sitt upptagningsområde.

Kommitténs bedömning är att en inskränkning av de fristående gymnasieskolornas geografiska upptagningsområde inte skulle få några större konsekvenser för de fristående skolorna så länge deras utbildning har det innehåll och den kvalitet som eleverna efterfrå-

gar. En skola som ger utbildning av sämre kvalitet skulle få svårt att rekrytera elever, men det får den även med bibehållen riksrekrytering.

För kommunerna

En begränsning av de fristående skolornas upptagningsområde skulle få konsekvenser för skolornas lägeskommuner. Om den fristående skolan tar samtliga sina elever från lägeskommunen, vilket skulle bli fallet om skolan endast erbjuder något av de vanligaste nationella programmen, blir "hållet" i kommunens gymnasieorganisation större.

Om en fristående skola erbjuder ett program som även lägeskommunen erbjuder t.ex. samhällsprogrammet, uppkommer konkurrens mellan kommunens egna skolor och den fristående gymnasieskolan. Eleverna kommer i första hand att söka sig till den skola, kommunal eller fristående, som bäst motsvarar deras förväntningar. Om den fristående skolan förlorar i den konkurrensen är den död, medan kommunen kan anpassa sin organisation till rådande läge om den kommunala skolan inte lyckas hävda sig och förlorar "marknadsandelar".

För fristående gymnasieskolor, som anordnar program som inte alla kommuner själva anordnar t.ex. specialutformade program kommer – även efter en förändring av de fristående gymnasieskolornas rätt till riksrekrytering – en viss del av eleverna att komma från andra kommuner. För sådana skolor och deras lägeskommuner skulle inte ett borttagande av riksrekryteringen innebära så stora förändringar varken för lägeskommunen eller skolan.

Om de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna går det bara att spekulera. Om kommunens skola har de mest sökta utbildningarna kommer kommunen att fylla sin organisation, men om det är den fristående skolans utbildning som framstår som mer lockande för eleverna kommer kommunen att ha kvar de kostnadskrävande tomplatserna tills kommunen hunnit anpassa sin intagningsorganisation till de nya förutsättningarna.

För staten

En begränsning av de fristående gymnasieskolornas rekryteringsområde får inte några större ekonomiska konsekvenser för staten.

Det totala antalet gymnasieelever torde inte påverkas, varför studiestödet skulle vara oförändrat. En minskning av antalet elever som har rätt till inackorderingstillägg skulle innebära en minskad kostnad för staten. Som framgår av avsnitt 9.2 betalade CSN läsåret 1997/98 ut 13,3 mkr i inackorderingstillägg utöver det statliga studiestödet till elever i fristående gymnasieskolor. Den större delen av inackorderingstillägget går i dag till elever på specialutformade program varför endast en mindre del skulle kunna dras in vid en begränsning av de fristående skolornas riksrekrytering.

7.2 Konsekvenser av riksrekrytering till alla gymnasieskolor

För eleverna

Om riksrekrytering gällde för alla gymnasieutbildningar, liksom den i dag gäller för högskoleutbildningar, skulle alla elever fritt kunna söka till den skola och det program som bäst motsvarar deras önskemål. Att fritt kunna söka är inte det samma som att komma in. Till populära utbildningar skulle konkurrensen bli hård och endast elever vars grundskolebetyg räcker till i konkurrensen skulle bli intagna.

För att alla elever skall ha en realistisk möjlighet att välja sin gymnasieutbildning fritt över hela landet krävs att samhället är berett att betala inackorderingstillägg och reseersättning för de elever som inte kan bo kvar i sin hemkommun. Om inackorderingstillägget villkoras av att utbildningen inte finns i elevens hemkommun skulle vissa elever i praktiken inte ha full valfrihet av ekonomiska skäl. För en sextonåring innebär redan det faktum att vissa utbildningar kräver att han eller hon flyttar hemifrån under gymnasietiden att det fria valet i verkligheten är begränsat. Om eleven har starka motiv för att söka till en kommunal/landstingskommunal utbildning utanför hemkommunen/hemlandstinget skulle med riksrekrytering möjligheten att tas emot som sökande ändå finnas till skillnad från i dag.

Å andra sidan skulle riksrekrytering komma att innebära en risk för elever med otillräckliga grundskolebetyg i en kommun med en efterfrågad gymnasieutbildning att slås ut av elever från andra kommuner. Vissa elever skulle på så sätt kunna tvingas att

genomgå sin gymnasieutbildning i en annan kommun trots att utbildningen erbjuds i hemkommunen.

I storstadsområdena ligger gymnasieskolorna tätt och elever som bor i dessa områden kan välja sin gymnasieutbildning bland ett rikt utbud av studievägar som erbjuds på både kommunala och fristående gymnasieskolor. Även inom studievägarna är valmöjligheterna stora både vad gäller inriktningar av programmen och inom ramen för individuellt val. Konkurrensen är hård om de populäraste skolorna och gymnasieprogrammen, men rätten att söka och möjligheten att bli mottagen som elev finns för alla ungdomar i dessa regioner. För ungdomar i glesbygd kan situationen vara helt annorlunda. Under 1990-talet har många kommuner startat kommunala gymnasier i orter, där det tidigare inte funnits någon gymnasieskola. Dessa gymnasieskolor erbjuder i allmänhet endast ett fåtal program och elevernas valmöjligheter inom programmen är också begränsade. Med nuvarande regelsystem garanteras endast eleverna rätt att kunna tas in på en gymnasieskola utanför hemkommunen och dess samverkansområde på nationella program och nationella inriktningar inom dessa som inte anordnas inom hemkommunen med samverkansområde. En elev, som bor i en kommun med en gymnasieskola som erbjuder till exempel ekonomisk inriktning av samhällsvetenskapsprogrammet, är hänvisad till kommunens utbud oavsett hur få valmöjligheter inom inriktningen kommunen erbjuder. Med riksrekrytering skulle dörren öppnas till rikare valmöjligheter även för dessa elever. Om ett stort antal elever utnyttjar denna möjlighet skulle å andra sidan valmöjligheterna troligen bli än färre för de elever, som väljer att gå kvar i hemkommunens skola.

För de fristående gymnasieskolorna

Kommittén bedömer att införande av riksrekrytering till alla gymnasieskolor inte skulle påverka de fristående skolorna i någon större omfattning. Konkurrensen om eleverna skulle naturligtvis skärpas, men de fristående gymnasieskolor som i dag rekryterar elever från hela riket skulle med sina profilerade utbildningar troligen stå sig väl i konkurrensen ändå.

De fristående gymnasieskolor som erbjuder samhällsvetenskaps- och/eller naturvetenskapsprogrammet rekryterar redan i dag de flesta av sina elever från lägeskommunen och dess närområde i konkurrens med de kommunala gymnasieskolorna. En förändring,

som innebär att även de kommunala skolorna får riksintag, skulle inte påverka situationen för dessa fristående gymnasieskolor i någon högre utsträckning.

För kommunerna

Genomförandet av riksrekrytering till alla kommunala och fristående gymnasieskolor skulle få störst inverkan på kommunernas planeringsförutsättningar. Med nuvarande reglering finns det en viss möjlighet för kommuner att genom samverkansavtal med grannkommuner erbjuda sina gymnasieungdomar ett allsidigt utbildningsutbud och därigenom behålla ungdomarna i hemkommunen under gymnasietiden. Ett införande av riksrekrytering för alla skolor skulle kunna medföra att vissa kommuner och skolor blev mer eftersökta än andra. Intagningskraven till utbildningar i dessa kommuner skulle komma att skärpas, vilket innebär att endast elever med konkurrenskraftiga betyg skulle tas in. Elever med sämre betyg skulle bli hänvisade till gymnasieutbildningar de valt som lägrehandsalternativ.

Med nu gällande regler är inte en kommun skyldig att betala interkommunal ersättning för en elev på nationella program och nationella inriktningar som finns i hemkommunen. Att en utbildning har en annorlunda profil än hemkommunens är med vissa undantag inte tillräckligt skäl för att eleven skall få söka fritt. På hantverksprogrammet som saknar inriktningar men har mycket skilda profiler framstår med all tydlighet den "inlåsning" i hemkommunen som en elev kan uppleva. Om hemkommunen till exempel erbjuder en frisörutbildning är inte kommunen skyldig att betala interkommunal ersättning för en elev som vill gå hantverksprogrammet med båtbyggprofil i en annan kommun. I praktiken är det flera kommuner som är beredda att låta eleven söka till båtbyggutbildningen och betalar interkommunal ersättning om eleven blir intagen, men om en kommun vägrar saknar eleven laglig grund för att få sina önskemål tillgodosedda. Till nationella program och inriktningar som erbjuds av elevens hemkommun eller av kommun med vilken hemkommunen har samverkansavtal om utbildningsvägen kan en elev dock endast av en kommun utanför samverkansområdet tas emot som sökande i andra hand och därmed endast tas in på eventuellt lediga platser när alla behöriga förstahandssökande beretts plats.

7.3 Kommitténs slutsatser

Enligt kommitténs bedömning skulle en inskränkning av de fristående gymnasieskolornas upptagningsområde medföra negativa konsekvenser främst för elever som råkar bo i en kommun där ingen fristående skola etablerat sig. Om de fristående skolorna vore hänvisade till geografiskt begränsade upptagningsområden skulle nyetablering av fristående gymnasieskolor endast ske i områden med "tillräckligt" elevunderlag. Den nuvarande storstadskoncentrationen skulle bestå och kanske till och med förstärkas. Skillnaden i utbildningsförutsättningar för elever i storstäder och på landsbygd skulle förstärkas.

Kommittén finner det svårt att ta ställning till riksrekrytering för all gymnasieutbildning. Det finns både argument för och emot en sådan förändring, som framgått i avsnitten 7.1 och 7.2. Under utredningen har kommittén erfårit att det pågår en utveckling i landet mot ett friare val för eleverna. I stockholmsregionen låter sedan flera år flera kommuner sina elever söka gymnasieutbildningar fritt och är beredda att betala den interkommunala ersättningen. Även i flera andra regioner av Sverige pågår en liknande utveckling vilket framkommit i intervjuer med kommunföreträdare. Denna utveckling ser kommittén som ett argument för en övergång till total riksrekrytering till alla gymnasieskolor. Hur länge kommer ungdomarna och deras föräldrar i kommuner som inte ger denna möjlighet att finna sig i att deras hemkommun säger nej?

Ett annat argument för en förändring är den snabba tekniska utveckling vi nu är inne i. Sedan många år finns exempel på gymnasiala distansutbildningar där eleverna endast är på sin skola en mindre del av studietiden. Med nuvarande teknik är det fullt möjligt att läsa hela eller delar av sin utbildning på distans, där utbildare och elev inte nödvändigtvis behöver befinna sig på samma plats. Kanske det i framtidens gymnasieskola kommer att finnas elevgrupperingar där eleverna har sin sociala hemvist och läser vissa kurser i hemkommunen men har sina studiekamrater i andra kurser i andra kommuner i eller kanske till och med utanför landets gränser. En sådan utveckling öppnar möjligheter även för elever i glesbygd att fritt kunna välja sin utbildning. Höstterminen 2000 inleddes också en försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan enligt förordning 2000:158. Enligt förordningen kan en elev, som är intagen till utbildning på ett nationellt program i en kommun, få undervisning med stöd av informations- och

kommunikationsteknik i den egna gymnasieskolan av en lärare, som är anställd i en annan kommun eller i en fristående gymnasieskola. Förordningen om försöksverksamheten föreskriver vilka kurser som kan läsas på distans och vilken omfattning distansundervisningen får ha för en enskild elev.

I ett sådant perspektiv känns frågan om riksrekrytering som förlegad. För närvarande tas en elev in i en viss gymnasieskola vars huvudman tar ansvar för att eleven ges möjlighet till en fullständig gymnasieutbildning inom ramen för det sökta programmet. Om en elev, som så önskar, i stället skulle ges rätten att "plocka ihop" sin utbildning genom att läsa kurser hos flera huvudmän skulle en övergång till riksrekrytering till alla gymnasieutbildningar inte behöva bli lika drastisk som i nuvarande system. Då skulle en elev kunna välja vissa kurser i hemkommunens gymnasieskola och andra kurser hos en annan huvudman – fristående eller kommunal. Ett sådant system, där ansvaret för att en elev får en fullständig utbildning flyttats över till eleven tillämpas i dag när det gäller kommunal vuxenutbildning. Enligt kommitténs uppfattning är dock ett sådant system svårt att förena med kommunens skyldighet att erbjuda utbildning på nationella program för samtliga ungdomar i kommunen enligt 5 kap. 5 § skollagen.

Genom förändringar i gymnasieskolans programinnehåll som skett från och med läsåret 2000/01 har möjligheten till lokal profilering och därmed i viss mån valfriheten för eleverna ökat. Avsikten är bl.a. att de nationella gymnasieprogrammen i större utsträckning än tidigare skall kunna tillgodose lokala och/eller regionala utbildningsbehov. Av de fyra nationella program – Barn- och Fritidsprogrammet, Handels- och administrationsprogrammet, Hantverksprogrammet och Naturbruksprogrammet – som saknade nationella inriktningar läsåret 1999/2000 kvarstår Hantverksprogrammet och Naturbruksprogrammet läsåret 2000/01. Därutöver har Industriprogrammet, Livsmedelsprogrammet, Omvårdnadsprogrammet och Teknikprogrammet tillkommit. Av dessa har Industriprogrammet och Livsmedelsprogrammet givits status av riksrekryterande utbildningar. Till dessa två program har elevernas valmöjligheter ökat.

Hantverks-, Omvårdnads-, Naturbruks- och Teknikprogrammen saknar alltså nationella inriktningar, vilket innebär att en elev, vars hemkommun erbjuder ett av dessa program i egen gymnasieskola eller enligt samverkansavtal med annan kommun, inte kan mottas i första hand på detta program i en kommun utanför samverkansområdet, även om denna kommun erbjuder en annan

inriktning än hemkommunen och hemkommunen är beredd att betala interkommunal ersättning. För utbildning på något av dessa fyra gymnasieprogram är alltså elevernas valmöjlighet beskuren från läsåret 2000/01. Att fyra gymnasieprogram saknar nationell inriktning utan att vara riksrekryterande underlättar kommunernas planering på bekostnad av elevernas valfrihet.

Ett skäl mot att införa riksrekrytering för kommunala skolor är just att det skulle försvåra planerings- och budgetarbetet för kommuner och stat. Man kan ju inte med säkerhet veta hur eleverna kommer att välja. Enkätsvaren från de fristående skolorna visar dock att en överväldigande majoritet av eleverna söker sig till en utbildning i närheten av hemmet. Det är egentligen endast de fristående gymnasieutbildningar som är unika i landet som lockar sökande från hela riket. En observation som kan göras är dock, att när en elev väljer en utbildning som kräver att eleven bor inackorderad på studieorten, förlorar avståndet mellan hemkommun och lägeskommun betydelse. För en elev som bor i Pajala gör avståndet mellan hemkommunen och studieorten ingen större skillnad om valet står mellan ett naturbruksgymnasium i Skåne eller ett mediagymnasium i Storstockholm.

Den snabba utveckling av kommunikationer av olika slag som sker talar mot att behålla nuvarande system, där elever är mer eller mindre inlåsta i sina hemkommuner och där endast de fristående gymnasieskolorna utgör ventiler. Kommittén bedömer emellertid att det helt övervägande antalet gymnasieelever skulle komma att välja utbildningar som medger att de bor hemma även om de finge välja helt fritt. Kommittén ser dock svårigheter i att både behålla kommunernas skyldighet att erbjuda alla kommuninvånare i gymnasieåldern ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar och att samtidigt tillämpa riksrekrytering för alla utbildningar. Här finns en avgörande skillnad mot riksrekryteringen inom högskole-systemet. En kommun, vars gymnasieutbildning har gott renommé och drar till sig många sökande, skulle kunna råka ut för att kommunens egna ungdomar blir utkonkurrerade och tvingas söka sin gymnasieutbildning i en annan kommun eller på en fristående skola.

Kommunernas och statens möjlighet att planera gymnasieorganisationen och budgetera kostnaderna är det starkaste skälet som talar för ett bibehållande av nuvarande begränsningar i upptagningsområdena. Om resultatet av den nu arbetande gymnasieutredningen innebär att antalet gymnasieprogram minskas, och att programmen alltmer kommer att få karaktären av

grundutbildningar utan specialiseringar, försvinner en del av motiven för elever att söka utbildning i andra kommuner, var en kommentar som fälldes vid vår intervju med ansvariga chefer för gymnasieutbildningen i en kommun.

Ökningen av antalet elever som skulle behöva inackorderings-tillägg kommer troligen inte att ha någon större ekonomisk betydelse. Kommittén bedömer att det försvårade planerings- och budgetarbetet för stat och kommuner inte är tillräckligt skäl att behålla de begränsade upptagningsområden som nu gäller.

Den största risken med en övergång till riksrekrytering för all gymnasieutbildning är att eleverna skulle söka sig från gymnasieskolor i små kommuner till gymnasieskolor i regionala centralorter, som ligger i närheten av hemkommunen. En sådan utveckling skulle innebära en återgång till en situation liknande den som rådde före slopandet av den statliga etableringskontrollen av gymnasieskolan i början av 1990-talet. Om man även fortsättningsvis väljer att tillämpa regler som tvingar eleverna att i första hand söka sin gymnasieutbildning i hemkommunen riskerar man emellertid att hela familjer väljer att flytta till regionala centralorter, vilket skulle kunna påskynda den avfolkning av glesbygden man vill undvika.

Det är uppenbart att skillnaden i rekryteringsbas för kommunala och fristående skolor inte är klart motiverad. De fristående skolornas riksrekrytering framhålls ofta som en klar konkurrensfördel för dem. Det skulle därför kunna vara motiverat att låta samma regler gälla för alla gymnasieskolor.

För fristående skolor skulle en övergång till det kommunala regelverket innebära, att skolornas rekryteringsbas förutom lägeskommunen blir kommuner som inte erbjuder den aktuella utbildningen i egen gymnasieskola, eller genom samverkansavtal med kommun eller landsting som anordnar utbildningen. För riksrekrytering till speciella utbildningar förutsätts Skolverket göra samma prövning som för kommunala skolor. En sådan ny princip skulle omedelbart kunna införas för nystartade skolor. För redan etablerade utbildningar skulle krävas en respittid på t.ex. tre år. Kommittén avvisar en sådan förändring av tre skäl:

Elever som råkar bo i ett område där ingen fristående skola valt att etablera sig skulle få ett mindre utbildningsutbud att välja ur än elever, som bor i områden, där det redan finns ett rikt utbud. En sådan förändring skulle öka skillnaden mellan tätorter och glesbygd och på sikt verka segregande.

En sådan inskränkning i de fristående gymnasieskolornas rekryteringsområde skulle få stora konsekvenser för de fristående gymnasieskolornas lägeskommuner. Hela den fristående skolans rekrytering skulle ju tas från lägeskommunens elevunderlag, men med kommunens ansvar att erbjuda ett allsidigt utbud av utbildningsvägar finns risk att kommunen tvingas ha kvar kostnadskrävande utbildningsplatser för de elever, som inte blir intagna på den fristående skolan. En sådan uppdelning av eleverna på fler skolhuvudmän skulle ha en än mer fördyrande effekt på utbildningen i lägeskommunen. Med dagens ordning delas merkostnaden för de fristående skolorna på alla de kommuner som har elever i dessa.

Till skillnad från kommunala skolor har inte fristående skolor ett eget upptagningsområde i den bemärkelsen att skolan automatiskt får vissa elever. De fristående skolorna rekryterar oavsett om rekryteringsbasen är riket eller kommunen endast elever, som aktivt väljer den fristående skolan. Här har de kommunala skolorna en konkurrensfördel, som skulle kunna bli än större om de fristående skolornas upptagningsområde begränsas.

En övergång till riksrekrytering är förbunden med stora svårigheter. Vad skulle en rättighet för eleverna att fritt välja skola innefatta? På vilken nivå skulle valfriheten gälla, kurs/profilering/inriktning? Vad och vem skulle bestämma ersättningens storlek? En klok strategi kan vara att låta övergången till riksrekrytering växa fram som en utveckling av den regionala, kommunala samverkan som redan inletts.

Kommittén har inte under den korta utredningstiden haft möjlighet att göra de detaljerade områdesvisa undersökningar som erfordras för ett välunderbyggt förslag. Vi föreslår därför att den pågående gymnasieutredningen avvaktas liksom utvecklingen i de regioner där en övergång till fritt val börjat praktiseras.

8 De fristående gymnasieskolorna – huvudmannaskap och ekonomisk vinst

8.1 Vilka associationsformer har huvudmännen?

Vem kan vara huvudman för en fristående gymnasieskola? Följande citat ur skollagens 1 kapitel ger vägledning. "Kommuner och landsting är huvudmän för gymnasieskolan" (4 §) och "Vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna kan det finnas skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer (fristående skolor)" (3 §).

Nedanstående tabell¹ visar hur associationsformen för huvudmännen till fristående gymnasieskolor förändrats från år 1992. I tabellen ingår varken huvudmännen för de tre riksinternat eller huvudmännen för de två internationella gymnasieskolor som finns i landet.

Tabell 8.1. Fristående gymnasieskolor fördelade på huvudmännens associationsform.

Huvudmannaf orm	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Stiftelse	12	15	20	21	23	23	29	32	35
Aktiebolag	2	3	10	12	17	18	22	31	49
Ideell förening	3	3	3	5	5	5	6	5	7
Ekonomisk förening	0	0	1	2	2	2	2	4	5
Handels- eller Kommanditbolag	0	0	0	1	1	1	1	1	2
Enskild firma	0	0	1	3	3	3	3	0	3
<i>SUMMA</i>	<i>17</i>	<i>21</i>	<i>35</i>	<i>45</i>	<i>51</i>	<i>52</i>	<i>63</i>	<i>73</i>	<i>101</i>

¹ Källa: Skolverkets friskoledatabas, januari 2001.

De två dominerande associationsformerna är stiftelse och aktiebolag. Tabellen visar att stiftelseformen var klart dominerande år 1992 och 1993 – alltså de år då besluten om de nya bidragen till fristående skolor fattades – men att antalet skolor med ett aktiebolag som huvudman vuxit snabbast. År 1999 fanns ungefär lika många stiftelseskolor som aktiebolagsskolor, men från år 2000 är aktiebolagsskolorna flest.

I de intervjuer kommittén genomfört har skolrepresentanterna lämnat sin uppfattning om vilken associationsform som de finner bäst lämpad för att driva en fristående skola. Inte oväntat har företrädarna för stiftelseskolor framhållit fördelarna med denna form. De brukar hävda att stiftelser till skillnad från aktiebolag inte har som syfte att tjäna pengar. Somliga stiftelseskolor drivs av gamla stiftelser som i årtionden arbetat med utbildning eller på annat sätt arbetat för att hjälpa ungdomar till en bra start i livet. Andra stiftelser är helt nybildade med målsättningen att driva den fristående gymnasieskolan utan ekonomiskt vinstintresse från stiftarna. I något fall är stiftarna verksamma som lärare i skolan medan de i andra fall endast arbetar med skolfrågor i stiftelsens styrelse och anlitar anställd personal både som skolledare och lärare.

Aktiebolagsskolornas företrädare brukar å sin sida framhålla att aktiebolagens redovisningsskyldighet till Patent- och registreringsverket gör företagen transparenta och öppna för insyn. Bland aktiebolagen som är huvudmän för fristående gymnasieskolor finns exempel på bolag som i bolagsordningen skrivit in begränsningar av vem som får äga aktier i bolaget och/eller hur stor del av eventuell vinst som får delas ut till aktieägarna. En speciell grupp av aktiebolagsskolor är de industriskolor som är dotterbolag till stora industriföretag som exempelvis Perstorps Industriegymnasium, Volvo-gymnasiet i Skövde, ABB:s tre industriegymnasier i Västerås, Ludvika och Finspång. I dessa skolor skjuter moderföretagen till betydande belopp som komplement till de kommunala bidragen för att utbildningen skall motsvara moderbolagets kvalitetskrav.

Det förekommer även blandformer. Ett aktiebolag kan t.ex. vara huvudman för skolan men en stiftelse äger alla aktier eller kan ett aktiebolag bilda en stiftelse som är huvudman för en skola. Vid flera skolor finns vid sidan av huvudmannen en ideell förening vars medlemmar är intressenter, sympatisörer och vänner till skolan. Föreningens enda syfte är att underlätta skolans arbete.

Oavsett associationsform är framtagandet av nödvändigt startkapital en fråga, som måste lösas för alla som vill starta en fri-

stående skola. Stiftelseskolorna har ofta erhållit detta startkapital på något okonventionellt sätt. Ofta har de erhållit någon form av donation från en eller flera donatorer, enskilda personer eller organisationer. Några stiftelser har kunnat köpa den fastighet i vilken skolan är belägen av kommunen till ett mycket subventionerat pris och med fastigheten som säkerhet kunnat låna upp erforderligt kapital. Vi har träffat på exempel där kommunen gått i borgen för lån men också exempel på skolor, där grundarna fått ta personliga borgenslån till startkapitalet.

I aktiebolagen är det aktiekapitalet som utgör startkapital. Aktierna kan ägas av en eller flera aktieägare. Vi har sett exempel på bolag, där endast personalen på skolan haft möjlighet att köpa aktier, men även bolag där en stiftelse eller ett annat bolag äger alla eller en stor del av aktierna. Ett sätt att tillgodose behovet av investeringskapital som aktiebolagsskolorna har tillgång till är genom nyemission av aktier. Vid våra skolintervjuer har framkommit att stipendier och bidrag från organisationer, företag och andra intressenter utgör viktiga inslag i skolornas kapitalbildning oavsett huvudmannens associationsform.

Som framgår av ovanstående sammanställning förekommer även huvudmän med andra associationsformer än stiftelser och aktiebolag. Bland de ekonomiska föreningarna finns både exempel på rena personalkooperativ och på kooperativ, där både elever och personal ingår. Medlemsavgiften i föreningen ibland kompletterad med borgenslån som initiativtagarna tagit utgör startkapital.

Formen "enskild firma" förekommer oftast när en presumtiv huvudman ansöker om rätt till bidrag hos Skolverket. Först när beslut tagits om bidragsberättigandet tar det praktiska arbetet vid att anställa personal, ordna lokaler och anskaffa utrustning. I samband med detta bildar ofta huvudmannen aktiebolag, stiftelse eller ekonomisk förening.

8.2 Styr privata vinstintressen etableringen av fristående skolor?

Under hösten 1999 och våren 2000 har förts en debatt i tidningarna om fristående skolor i allmänhet och fristående gymnasieskolor i synnerhet. I debatten har diskuterats om det kan stå i överensstämmelse med god etik att en fristående skola skall kunna gå med vinst, som kan tillfalla ägarna till skolan. Röster har höjts för att

skattemedel inte skall kunna delas ut som vinst till enskilda personer.

Innan vi går vidare i resonemanget vill vi definiera några ekonomiska begrepp. Våra definitioner är hämtade ur *Bonniers ekonomiska lexikon*.

Realkapital = den samlade tillgången vid en viss tidpunkt av dels varaktiga produktionsvaror (produktionsmedel) såsom byggnader, maskiner, verktyg etc., dels icke-varaktiga produktionsvaror och halvfabrikat etc., dels konsumtionsvaror i lager. Realkapitalet motsvarar sålunda alla tidigare genomförda realinvesteringar med avdrag för den kapitalförslitning som ägt rum.

Vinst = skillnad mellan intäkter och kostnader.

Normal vinst = den minsta vinst en företagare kräver för att fortsätta med sin verksamhet. Den normala vinsten kan vara olika i olika branscher, beroende på bl.a. osäkerhet om efterfrågeutveckling och konkurrens.

Reinvestering = den del av investeringarna som behövs för att ersätta förslitningen av produktionsmedlen (realkapitalet).

Självfinansiering innebär att intjänad vinst eller del därav kvarhålls i ett företag i st.f. att utdelas till aktieägarna.

Utdelning = aktieägarens andel i företagets vinst.

Avkastning = det ekonomiska resultatet av en kapitalinvestering.

Företagarvinst = (profit) skillnaden mellan alla intäkter och kostnaderna för alla slags inköp, löner, avskrivningar och låneräntor. Vinsten i företagsekonomisk mening minskad med den alternativa avkastningen av det i företaget insatta kapitalet plus den för branschen normala 'riskpremien' med hänsyn till risken för konkurs o.d.

När en fristående skola skall etableras krävs ett startkapital, ett realkapital. Startkapitalet och skolornas sätt att lösa behovet av detta har behandlats i föregående avsnitt. För att en fristående skola skall kunna fortleva måste den gå med vad som ovan kallats "normal vinst". Vinsten skall i första hand användas till reinvestering för att skolan skall vara självfinansierande. Om vinsten ett givet år inte räcker till reinvestering tär skolan på sitt startkapital vilket, om det blir normalfallet, på sikt leder till konkurs för skolan. När reinvesteringen är gjord kan utdelning till aktieägarna komma i fråga och ge dem avkastning på gjorda investeringar. Först när denna avkastning överstiger den alternativa avkastning kapitalägaren skulle få på ett vanligt bankkonto eller liknande placering uppkommer vad som ovan kallats företagarvinst eller profit. För att

en fristående skola skall kunna överleva ekonomiskt krävs alltså att skolans intäkter regelmässigt är större än skolans kostnader dvs. att den går med vinst. Däremot krävs inte vad som ovan kallas företagarvinst.

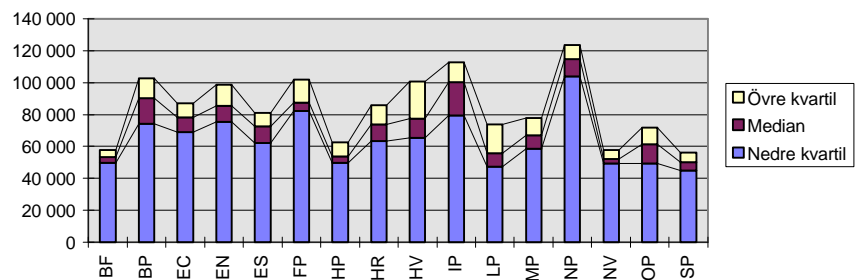
De fristående skolorna är i högre grad än kommunala skolor hänvisade till att köpa in tjänster och utrustning från kommersiella aktörer. I samband med utredningen har kommittén tagit del av skolhuvudmännens ekonomiska årsredovisningar och protokoll från senaste bolagsstämma/årsmöte. Årsredovisningarna visar att åtminstone nystartade skolor snarare har problem att hitta vägar att finansiera erforderliga investeringar än behov av att diskutera hur del av eventuell vinst skall delas ut. Några få fristående skolor har förmånen att ha ett företag som t.ex. Volvo eller ABB som skjuter till betydande belopp för att skolan skall kunna hålla hög kvalitet, men de flesta skolorna har det inte så väl förspänt. På något sätt måste de ändå klara sin ekonomi för att inte gå i konkurs. Skolornas tillvägagångssätt att få sina pengar att räcka till är många och omfattar både insatser för att öka intäkterna och att minska kostnaderna. På intäktssidan söks donationer från olika stiftelser och fonder och på kostnadssidan handlar det i allmänhet om att göra en så effektiv organisation som möjligt. I vissa fristående skolor har lärarna accepterat ett lägre löneläge än i det offentliga skolsystemet och i många fristående skolor är lärarnas anställningsavtal sådana att lärarna bidrar med arbetsuppgifter som i det offentliga skolväsendet ligger utanför normal lärartjänst. Vare sig huvudmannen är aktiebolag, stiftelse eller ekonomisk förening säger de representanter vi intervjuat att det är självklart att eventuellt överskott återinvesteras i verksamheten. Detta påstående behöver naturligtvis inte vara sant.

En möjlighet att bidrag enligt friskoleförordningens bilaga skulle kunna ge en skola oskäligt höga bidrag och därmed möjlighet till profit gäller skolor med program där det råder stora kostnadsskillnader mellan olika inriktningar. Ett sådant program är det estetiska programmet, där musikinriktningen är avsevärt mer kostnadskrävande än de övriga inriktningarna. Här skall enligt förordningen beloppet i bilagan räknas om med faktorn 1,26. Exempel på andra program, där det råder stora kostnadsskillnader mellan inriktningarna är fordonsprogrammet, naturbruksprogrammet, medieprogrammet och inte minst hantverksprogrammet. Den median, som ligger till grund för beloppet i bilagan bygger på statistik från ett fåtal skolor och är mycket beroende av vilka inriktningar dessa skolor erbjuder. För fristående

skolor som enbart erbjuder de minst kostnadskrävande inriktningarna kan bidragen enligt förordningens bilaga vara onödigt generösa.

Av nedanstående diagram framgår de nationella programmens mediankostnad och nedre respektive övre kvartil år 1998. På samhällsvetenskaps- och naturvetenskapsprogrammet som är de mest frekventa på de fristående gymnasieskolorna är skillnaden mellan kvartilerna relativt liten medan skillnaden i kostnader mellan de olika programmen är betydligt större.

Figur 8.1. Kommunala kostnader för gymnasieprogram år 1998.



Vi skall enligt våra direktiv utreda om det är privata vinstintressen som styr etableringen av fristående skolor. Detta är dock närmast omöjligt att objektivt visa eller vederlägga. Associationsformer och hantering av eventuell vinst har diskuterats med skolledningarna och skolhuvudmän i samtliga skolor som besökts under utredningen. Skolföreträdarna har genomgående framhållit att eventuella vinster återinvesteras i skolan antingen för inköp av inventarier eller fonderas för framtida bruk. Inte i något fall har framkommit uppgifter som tyder på att huvudmannen haft ekonomiska motiv för att starta sin skola. Med hänsyn till pågående debatt vore andra svar inte heller att förvänta. Kommittén har därför sökt bedöma om det finns skäl att ändra regleringen av associationsformer, oberoende av vad som eventuellt styr etableringen av skolorna. Två alternativ finns, nämligen att reglera vinstutdelning eller att helt förbjuda att ett aktiebolag får vara huvudman för fristående skolor.

8.3 Kommitténs slutsatser

Kommittén finner att skattemedel i alla tider inom skolan har använts för ändamål som i slutändan tillfaller ett aktiebolag. Det kan gälla byggandet av skolans lokaler, inköp av inventarier, skolmat och läromedel mm. På senare tid har det blivit allt vanligare att kommunala skolor hyr sina lokaler av ett aktiebolag och även att skolmåltidsverksamheten och lokalvården är utlagda som entreprenader på något bolag. Ungefär hälften av den kommunala skolans pengar tillfaller på så sätt något kommunalt eller privat bolag. Argumentet, som förekommit i en del pressdebatt, att skattemedel inte får tillfalla aktieägare som vinst är mot denna bakgrund ohållbart.

Kommitténs företrädare har i skolintervjuerna tagit upp frågan om fördelar alternativt nackdelar med att föreskriva att eventuell vinst måste återinvesteras i verksamheten. Skolföreträdarna har då påpekat att ett sådant förbud mot vinstutdelning lätt skulle kunna kringgås. Några möjligheter som nämnts är att

- Skolans lokaler skulle kunna ägas av huvudmannen i form av ett annat bolag efter kommunal förebild. Detta bolag sätter en hög hyra och en vinst tas ut den vägen.
- Huvudmannen eller någon huvudmannen närstående i form av aktiebolag eller enskild firma fakturerar skolan för någon form av tjänst eller utfört arbete.
- Huvudmannen eller någon huvudmannen närstående inkasserar ränta för lån de ställt till skolans förfogande. Denna ränta kan sättas högt med hänvisning till "risk".

Vi menar därför att det inte är en framkomlig väg att förbjuda vinstutdelning. Tvärtom kan ett sådant förbud leda till smygvägar som gör den ekonomiska redovisningen otydlig. Vi föreslår i stället att man dels täpper till de "ventiler" genom vilka eventuella oskäligen vinster kan uppkomma, dels inför en effektivare ekonomisk redovisning och kontroll än i dag som minimerar möjligheterna för att oskäligen vinster skall uppkomma.

Dessa förslag innebär följande:

- Om skolans undervisning i bidragshänseende placerats i ett program som är dyrare än den utbildning skolan i verkligheten erbjuder kan en sådan oskäligen vinst uppkomma. Vid våra intervjuer med kommunföreträdare fördes tankar fram att vissa fristående skolor ägnade sig åt "programmaskering". Med detta menades att en skola har godkännande och får bidrag för t.ex.

- industriprogrammet eller medieprogrammet men att kursutbudet mer liknar naturvetenskaps- eller samhällsvetenskapsprogrammet. Skolverket har här i sin tillsyn och genom de ekonomiska redovisningar skolorna är skyldiga att lämna en möjlighet att rätta till eventuella felbeslut. Skolverket bör också, som vi föreslår i annat sammanhang, kunna fatta beslut om att en utbildning i bidragshänseende till exempelvis 40 % hänförs till ett nationellt program och till 60 % till ett annat.
- Vi föreslår vidare att Skolverket ges i uppdrag att följa de fristående skolornas ekonomiska resultatredovisning och ställa eventuell utdelning av vinst i relation till skolornas pedagogiska resultat. Redovisningen för varje skola bör alltså vara samlad och innehålla såväl pedagogiska som ekonomiska data. Det är naturligtvis inte acceptabelt att bedriva en bristfällig undervisning och samtidigt ta ut profit. Kundens – elevernas, föräldrarnas och deras hemkommuners – observans på detta är enligt vår mening den bästa och smidigaste kontrollen.

I övrigt förordar kommittén inte någon ändring i nuvarande bestämmelser. En specialreglering just för skolområdet – till skillnad från barnomsorg – är inte motiverad. De avkastningskrav som nämnts från vissa bolag är inte uppseendeväckande. De är inte högre än normal ränta på långsiktiga bankkonton. Fördelen med aktiebolagsformen är den öppna och för alla tillgängliga redovisningen.

En stiftelse blir däremot hänvisad till att skaffa kapital genom donationer eller lån. Den som lämnar lån kan då ta ut en ränta mer än dubbelt så hög som utdelningen på samma aktiekapital. Det finns ingen anledning att befrämja en sådan utveckling.

Vi har ingående diskuterat det specialproblem som uppkommer om en skola ingår i en koncern. Det föreligger enligt vår erfarenhet inte några problem vad gäller undervisning och standard på de koncernskolor som i dag finns i Sverige. Tvärtom har just koncernformen gjort att de haft tillgång till ett kapital som möjliggjort betydande investeringar i lokaler och utrustning. Svagheter på detta område finner man i stället i en del små stiftelseägda skolor. Ur kommunal synpunkt kan ekonomiskt svaga skolor som riskerar konkurs bli ett problem, inte de starka koncernskolorna. Däremot skulle det bli stora problem om koncernledningen för flera skolor någon gång i framtiden – då elevantalet börjar sjunka – plötsligt beslutar att lägga ner samtliga skolor. En framtida planering måste gardera sig mot sådana risker.

Problemet gäller dock främst redovisning och kontroll, då kostnader kan vara redovisade på olika ställen inom koncernen och betalningsströmmar sker mellan flera bolag i samma koncern.

Det finns emellertid också andra förhållanden än de som uppkommer vid koncernbildningar, där redovisning och kontroll kan vara svår. Det gäller t.ex. när ett bolag driver inte bara en fristående skola utan också exempelvis uppdragsutbildning och/eller kursverksamhet med avgifter från eleverna. Det är här svårt eller omöjligt att veta vad som betalar eller subventionerar vad. En "vinst" inom skolverksamheten kan subventionera lokaler för en förening, även om det vanliga torde vara att det är exempelvis uppdragsutbildning som subventionerar skolverksamheten.

En möjlighet om man vill undvika "koncernskolor" skulle kunna vara att i skollagen ange att endast bolagsskolor där alla aktier ägs av fysiska personer får godkännas för bidrag. Någon begränsning genom bolagsordningen är däremot efter 1993 inte längre möjlig enligt aktiebolagslagen.

En sådan bestämmelse skulle dock ge upphov till andra problem även om den kompletterades med rätt för regeringen att medge undantag (exempelvis för skolor där ett företag som tillskjuter stora belopp är ägare). För att bli meningsfull måste en sådan begränsning till fysiska personer kombineras med hembudskyldighet. Den som önskar sälja är dock – om ingen accepterar hembudet – fri att sälja till andra. Säljer han till en juridisk person förlorar skolan rätten till bidrag. Varje aktieägare skulle således få möjlighet att lägga ner skolan.

En begränsning till fysiska personer som aktieägare skulle också kunna ge upphov till samma ägararkitektur som skulle uppstå om man helt förbjöd vinstgivande bolag. Dvs. en koncern kunde även då äga fastigheterna, fakturera för tjänster och ge lån mot hög ränta.

Vi har inte funnit tillräckliga skäl att föreslå förbud för fristående skolor att ingå i koncerner utan anser – som vi anfört tidigare – att det väsentliga är att

- utforma bestämmelser så att oskäligen vinster inte kan uppkomma samt
- ge Skolverket uppdrag och resurser för effektiv kontroll av ekonomi- och verksamhetsredovisning av varje skola.

Verkets erfarenheter får sedan visa om kontrollen av koncerner kan göras tillräckligt effektiv.

9 Ekonomiska konsekvenser av nuvarande bidragsregler

Hur stora bidrag kommunerna har att betala till de fristående gymnasieskolorna och hur utbetalningen av bidragen skall ske regleras i 9 kap. 8 a § skollagen (1985:1100) och 2 kap. 11 och 12 §§ förordningen om fristående skolor (1996:1206). Av dessa lagrum framgår att om skolan och kommunen inte kommer överens om annat skall kommunen betala till skolan det belopp per elev och program som framgår av bilagan till förordningen om fristående skolor.

Beloppen i bilagan räknas årligen fram av utbildningsdepartementet med utgångspunkt i en sammanställning av kommunernas kostnader per gymnasieprogram som Skolverket gör på regeringens uppdrag. I sammanställningen framgår dels de kostnader kommunerna har för att anordna programmet, dels de priser som kommunerna debiterar varandra som interkommunal ersättning.

Den sammanställning som Skolverket gjorde år 1999 är daterad den 29 oktober 1999 och har Skolverkets diarienummer 1999:3333. Sammanställningen bygger på ett urval av kommuner. Urvalet bestod detta år av 98 kommuner och samtliga landsting, som anordnar naturbruks- och/eller omvårdnadsutbildning. Fullständiga uppgifter har lämnats av 49 kommuner och samtliga landsting. Alla storstäder har redovisat sina kostnader. Av övriga utvalda kommuner har 35 angivit att de inte kan eller vill delta i undersökningen och 6 kommuner har endast sänt in uppgift om interkommunala ersättningar.

Motsvarande uppgiftssammanställning som Skolverket gjorde år 2000 är daterad den 27 oktober 2000 med diarienummer 2000:3382. Även detta år ingick 98 kommuner i urvalet. Av rapporten framgår att denna gång har 50 kommuner lämnat fullständiga uppgifter.

Från läsåret 1998/99 utgör medianen av kommunernas kostnader underlag för beräkning av bidragsnivåerna i bilagan till förordningen om fristående skolor. Från medianen subtraheras mediankostnaden för elevresor, reseersättning och inackorderingstillägg

enligt Skolverkets rapport Jämförelsetal för skolhuvudmän. Den erhållna skillnaden räknas upp med skolindex för föregående år. Till det belopp som då erhålls läggs 6 % momskompensation varefter schablonen avrundas till jämnt 100-tal kronor.

Före läsåret 1998/99 utgick departementet i stället från den nedre kvartilen av kommunernas kostnader. Beslutet att utgå från medianen togs för att de fristående gymnasieskolorna hade svårigheter att bedriva sin verksamhet med de lägre bidragen. När man nu utgår från medianen har skolorna fått större möjligheter att finansiera sin verksamhet, men per definition tycker hälften av landets kommuner att bidragen är onödigt stora.

Även med dessa högre bidrag finns det dock skolor, som inte anser sig få full kompensation för sina kostnader. De anser att det gymnasieprogram, som de erbjuder sina elever, är dyrare än det nationella program till vilket Skolverket vid godkännandet knutit bidragsnivån. Waldorfgymnasierna jämförs av Skolverket i bidragshänseende med samhällsvetenskapsprogrammet men anser själva att deras verksamhet i kostnadshänseende ligger närmare det estetiska programmet.

Andra skolor som vid våra intervjuer sagt sig få för små bidrag är mediegymsasier med modern och kapitalkrävande utrustning. Eftersom flera kommuner i sina kommunala medieprogram inte erbjuder den senaste tekniken blir de kommunala mediankostnaderna och därmed bidragen förhållandevis låga. Av Skolverkets rapport (Dnr 99:3333) framgår att kommunernas mediankostnad för medieprogrammet är 66 822 kronor per elev och termin medan kommunernas genomsnittliga kostnad för samma program uppgår till 82 897 kronor per elev och termin. Den höga genomsnittskostnaden beror på att det finns kommunala skolor som har betydligt högre kostnader än övriga. Av Skolverkets rapport framgår att den nedre kvartilen för medieprogrammet är 58 630 per elev och övre kvartilen 77 850 kr. Kommunernas genomsnittskostnad ligger alltså över den övre kvartilen vilket tyder på en mycket sned kostnadsfördelning mellan kommunerna. De fristående mediegymsasier som försöker erbjuda en utbildning i nivå med de bästa kommunala gymnasierna har uppenbara svårigheter att klara det med nuvarande bidragssystem. Enkätsvaren visar dock att många kommuner är beredda att betala högre bidrag än schablonen för dessa utbildningar.

I kommitténs första enkätundersökning, som besvarades under perioden december 1999 till februari 2000, ingick några frågor, som gav kommunerna och de fristående gymnasieskolorna möjlighet att

uttala sin uppfattning om nuvarande bidragsregler. Många skolor och många kommuner har svarat att det aldrig sker någon förhandling om bidragets storlek mellan fristående skolor och kommuner. "Kommunerna vägrar att betala mer än beloppet i förordningens bilaga" säger skolorna. "Vi betalar enligt förordningens bilaga" säger kommunerna. Vid genomgång av storleken på de bidrag, som såväl kommuner som fristående skolor redovisat i enkätsvaren visar det sig dock att avvikelser från beloppen i bilagan förekommer såväl uppåt som nedåt.

De flesta kommuner och alla fristående gymnasieskolor säger att systemet med en nationellt fastställd bidragsschablon är bra. Bland kommunerna finns det dock företrädare som tycker att schablonen ligger på för hög nivå medan skolorna är nöjda alternativt anser att schablonen ligger för lågt. Förutom waldorfgymnasierna och mediegymsasierna som tidigare omnämnts är det framför allt skolor, vars utbildningar motsvarar programmen i de lägsta bidragsklasserna som anser bidragen otillräckliga. Det är också dessa skolor, som enligt enkätsvaren tar ut elevavgifter och/eller ersättning för skollunch.

9.1 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Enligt Skolverkets senast redovisade jämförelsetal avseende år 1998 var den totala kostnaden för de 301 688 ungdomar, som var elever på kommunala och landstingskommunala skolor detta år, 19 762 592 tkr eller i medeltal 65 507 kr per elev och år.

Tabell 9.1 visar hur gymnasieeleverna höstterminen 1999 fördelar sig på kommunala/landstingskommunala skolor, fristående skolor, riksinternat och internationella skolor samt kommunernas ekonomiska bidrag till skolor med annan huvudman än kommun eller landsting. Uppgifterna bygger på enkätsvar från 280 kommuner.

Tabell 9.1. Kommunernas bidrag till fristående gymnasieskolor

Kategori	Elevantal	Andel, %	Kommunbidrag per år	Kommunbidrag per elev och år
Antal elever på nationella program på kommunala/landstingskommunala gymnasieskolor	279 702	90,11		
Antal elever på individuella program	20 327	6,55		
Antal elever på fristående gymnasieskolor	9 595	3,09	622 383 tkr	64 865 kr
Antal elever på riksinternat	603	0,19	30 855 tkr	51 169 kr
Antal elever på internationella skolor	141	0,05	4 759 tkr	33 752 kr
Totalt elevantal på ickekommunala gymnasieskolor	10 339	3,33	657 997 tkr	63 642 kr

Källa: kommunernas enkätsvar i december 1999

Vår enkätundersökning visar att 3,09 % av elevkullen är elever på fristående gymnasieskolor (exkl. riksinternat och internationella skolor) och att kommunernas bidrag till de fristående gymnasieskolorna läsåret 1999/2000 motsvarar 3,1 % av den totala kostnaden för gymnasieutbildningen läsåret 1998/99. Om kommunerna hade möjlighet att anpassa sin gymnasieorganisation till elevernas val av fristående skolor borde det faktum att vissa elever väljer de fristående alternativen alltså inte innebära en fördyring av landets totala gymnasieutbildning. Många kommuner är dock i den situationen att endast enstaka elever söker sig från den kommunala organisationen, vilket innebär att kommunerna får kvar gymnasiegrupper med enstaka tomplatser. Sådana grupper kräver i det närmaste lika stora resurser som helt fulla grupper gör.

I enkäten fanns frågan hur kommunens totala kostnad för gymnasieutbildning påverkats av att vissa ungdomar valt fristående skolor. Av de 262 kommuner och kommunalförbund (representerande 280 kommuner) besvarat enkäten har 68 kommuner valt att inte besvara denna fråga. De flesta av dessa har ingen eller bara någon enstaka elev i fristående gymnasieskola. Svaren från de 194 kommuner och kommunalförbund, som besvarat frågan fördelar sig på svarsalternativen enligt tabell 9.2.

Tabell 9.2. Kommunernas kostnad för elever på fristående gymnasieskolor, höstterminen 1999

Totalkostnaderna ökar med hela ersättningen till fristående gymnasieskolor	20 kommuner
Totalkostnaderna ökar med större delen av ersättningen till fristående skolor	58 kommuner
Totalkostnaderna ökar med en mindre del av ersättningen till fristående gymnasieskolor	39 kommuner
Totalkostnaderna är oförändrade	76 kommuner
Totalkostnaderna minskar	1 kommun

Om svaren ger en riktig bild finns anledning att anta att kommunernas kostnader för elever i fristående skolor ökar med en mindre del dvs. mindre än hälften av de 640 mkr per år, som bidragen uppgår till. Fördyringen ligger högst i intervallet 250–300 mkr per år vilket är 1,2–1,5 % av kommunernas totala kostnad för gymnasieutbildning. Som ett kuriosum kan nämnas att kommunerna enligt sina enkätsvar betalar 13,2 mkr mer än vad prisschablonen i förordningens bilaga ger anledning till.

Det finns skäl att anta att svaren från de 78 kommuner som angivit att kommunens totalkostnader ökar med hela eller större delen av ersättningen till fristående gymnasieskolor antingen endast avser enstaka elever som lämnar tomplatser i kommunens organisation eller avser ersättning till nya fristående skolor, som kommunen ännu inte hunnit anpassa sin organisation till. I det första fallet är kommunens kostnad låg och i det andra fallet är den ökade kostnaden av övergående karaktär.

Kommittén har följt den tidningsdebatt, som uppstått i samband med att kommunerna haft möjlighet att yttra sig över ansökningar om bidragsberättigande för nya fristående gymnasieskolor. På flera orter har skolchefer och även skolpolitiker uttalat sig om de ökade kostnader, som etablerandet av en fristående gymnasieskola skulle innebära för kommunen, men även fördelar med systemet har lyfts fram. Ur Norrköpings tidningar den 2 juni 2000 citeras ett uttalande av Hans Svensson, som är kommunens ansvarige beställare av gymnasie- och vuxenutbildning. "Hans Svensson anser att det finns två perspektiv på den nya formen av utbildningar som erbjuds.

– Ur kommunens synvinkel är det inte så bra eftersom det blir ökade kostnader. Men för eleverna ger det en större valfrihet att hitta nya små skolor som ligger där de bor.”

Under en övergångsperiod innan kommunen hunnit anpassa sin organisation är det vid oförändrat totalt elevantal också ofrånkomligt att kommunen kommer att få en kostnadsökning. På orter, där en eller flera fristående gymnasieskolor varit etablerade några år, ingår däremot även de fristående gymnasieskolornas intagningskapacitet i kommunens planering. Ofta sker intagningen av elever i samarbete mellan den fristående skolan och kommunens egen intagningsorganisation. Detta hjälper skolan att ta formellt riktiga intagningsbeslut samtidigt som kommunen får den insyn som krävs för att kunna planera kommunens egen organisation. När skolan väl är etablerad kan lägeskommunen räkna med att någon eller några intagningsgrupper på vissa studievägar kommer att välja den fristående skolan. I vår enkätundersökning har vi sett exempel på kommuner, som helt kunnat lägga ner en för kommunen kostnadskrävande inriktning på ett yrkesprogram till förmån för en fristående gymnasieskola som specialiserat sig på just denna utbildning ofta i samverkan med näringslivet på orten. Några kommuner, som genom egen erfarenhet vet att utbildningen är mer kostnadskrävande än bidragsbeloppet i friskoleförordningens bilaga lämnar högre bidrag än beloppet i förordningen.

Att dra ner på en kommunal verksamhet låter sig naturligtvis inte göras helt utan kostnad. Både avveckling av övertalig personal och friställda lokaler kräver resurser. I de områden av Sverige där gymnasiets elevkullar växer är problemet mindre. De nya skolorna löser – som exemplet nedan från Stockholm visar – en del av kommunens lokalproblem och även elever på fristående skolor behöver lärare för sin undervisning varför det är mer sannolikt att det behövs fler än färre lärare. Enligt kommitténs bedömning får lägeskommunen för en fristående gymnasieskola en ökad kostnad för en fristående gymnasieskola endast under en övergångstid. Övergångstidens längd kan variera men efter högst fyra till fem år bör kommunen ha hunnit anpassa sig till det nya läget.

Som underlag för denna uppfattning har kommittén studerat hur Stockholms stad har tvingats anpassa sin gymnasieorganisation efter ungdomarnas val av skola och studieväg. Stockholm har under perioden 1994–2000 haft ett ökande antal ungdomar som sökt till gymnasiet, vilket säkerligen har underlättat anpassningen, men eftersom antalet friskolor i staden och dess närområde ökat kraftigt har en anpassning av kommunens organisation behövt genomföras.

I nedanstående tabell redovisas antalet stockholmsungdomar som söker till gymnasieskolan från årskurs 9 under perioden 1994–2000. Av tabellen framgår stadens organisation av intagningsplatser på naturvetenskapsprogrammet (NV) och samhällsvetenskapsprogrammet (SP). Anledningen till att endast antalet intagningsplatser på dessa program redovisas är att det främst är från dessa program som de fristående gymnasieskolorna rekryterar sina elever.

Tabell 9:3. Antal sökande från årskurs 9 i Stockholms stad och antalet intagningsplatser på NV och SP

Intagnings- år	Antal sökande	Antal NV- platser	Antal SP- platser	Summa platser på NV och SP	Andel NV- platser av antalet sökande, %	Andel SP- platser av antalet sökande, %	Andel NV+SP- platser av antalet sö- kande, %
1994	5 343	1 273	2 018	3 291	23,8	37,8	61,6
1995	5 857	1 470	2 160	3 630	25,1	36,9	62,0
1996	6 195	1 693	1 960	3 653	27,3	31,6	59,0
1997	6 180	1 683	2 035	3 718	27,2	32,9	60,2
1998	6 195	1 653	1 985	3 638	26,6	32,0	58,7
1999	6 366	1 440	1 755	3 195	22,6	27,6	50,2
2000	6 441	1 405	1 746	3 151	21,8	27,1	48,9

Källa: Utbildningsförvaltningens i Stockholm intagningsenhet den 6 april 2000

Stockholms nedskurna intagningskapacitet beror på att antalet sökande till NV och SP har minskat.

Under åren 1994–1998 låg antalet sökande till NV + SP i kommunens gymnasieskola på ca 60 % av årskullen per år. 1999 har andelen minskad till ca 50 %. För år 2000 föreligger för närvarande endast preliminära uppgifter, men dessa visar att andelen detta år ligger något under 50 %. I elever räknat "fattas" 430 elever 1998 och 662 elever 1999, dvs. tillsammans ca 1 100 elever. Om minskningen av antalet sökande till NV och SP beror på fristående skolor borde eleverna finnas där. Hösten 1999 redovisar Stockholm att 1 749 elever går fristående gymnasieskolor. Av dessa går 507 elever på SP och 359 på NV. 866 elever går alltså ett av de två högskoleförberedande programmen på fristående skolor.

Intagningsenhetens statistik visar att årskullen som söker till gymnasiet ökat med 1 100 elever från år 1994 till år 2000. Trots att ungefär 60 % av dessa erfarenhetsmässigt borde söka något av programmen NV eller SP har kommunen minskat sin intagningsorga-

nisation på dessa program. I stället för en ökning med 660 platser har kommunen skurit ner sin organisation med 140 platser. Kostnaden för dessa 800 platser, ca 50 mkr per år, kan användas till bidrag till fristående gymnasieskolor. En ökning med 660 platser i kommunala skolor hade fordrat att kommunen inrättat en helt ny kommunal gymnasieskola, vilket inneburit mycket stora kostnader. Det är dessa alternativa kostnader som skall jämföras med de ökade bidragen till fristående skolor.

Kalkylen ovan förutsätter att kommunen tämligen omgående kan finna alternativ användning för frigjorda lokaler. Detta har i stort sett också varit fallet i de expansiva storstadsområdena, dit också de fristående gymnasieskolornas nyetableringar inledningsvis var koncentrerade.

Ett mer bestående problem innebär förhållandet att eleverna kan välja gymnasieskolor som ligger utanför kommunen och dess samverkansområde. Hur många elever som väljer en skola, som ligger utanför den naturliga sökregionen, är omöjligt att förutse. Dessa för en enskild kommun enstaka elever lämnar i regel en tom plats i hemkommunens gymnasieorganisation. Kommunen måste betala bidrag till den fristående skolan men har i stort sett kvar kostnaden för det egna gymnasiet. För en mindre kommun med ett fåtal intagningsplatser i kommunens skola kan detta få negativa konsekvenser för de elever som går kvar i kommunens skola. Bl.a. kan deras möjligheter att göra individuella val komma att begränsas. Detta problem beror dock inte enbart på de fristående gymnasieskolorna eftersom eleverna har rätt att mottas som sökande i annan kommuns gymnasieskola eller i en landstingskommunal gymnasieskola åtminstone till sådana nationella program eller grenar som inte erbjuds i hemkommunen eller dess samverkansområde. Erfarenheten har lärt den enskilda kommunen att ta hänsyn till elever som genom val av annan utbildningsväg försvinner ur kommunens organisation. Det ökande antalet fristående skolor innebär att eleverna får ytterligare valmöjligheter, men kan för en mindre kommun, där det enbart handlar om enstaka elever, innebära en bestående kostnadsökning.

När elevkullarna om ett decennium minskar på vissa platser uppkommer ett nytt och betydligt besvärligare läge. Elevunderlaget kommer då att minska både för de kommunala och de fristående gymnasieskolorna. Kommittén anser det inte vara givet vilka skolor, som kommer att klara ett minskande elevunderlag bäst. Eleverna har ju frihet att välja de utbildningar, som bäst motsvarar deras krav och det behöver ju inte med nödvändighet vara de fristående

ende skolorna. Då elevantalet minskar får dessa, oftast små skolor, svårigheter att erbjuda tillräckligt antal attraktiva valalternativ.

Kommunerna, vars skolväsen spänner över förskoleklass, 9 grundskoleår, 3 gymnasieår och en efterföljande vuxenutbildning, har lättare att hantera skiftande storlek på de olika årskullarna av elever. Även för fristående skolor kan det därför i framtiden vara fördelaktigt att organisera utbildningar på olika nivåer. Så sker också i dag i några fall, där fristående gymnasieskolor bedriver såväl grundskoleutbildning som vuxenutbildning.

Den helt olika situationen för de expansiva storstadsregionerna och regioner med oförändrat eller minskande elevunderlag innebär att ställningstagande till nyetablering av fristående gymnasieskolor måste bedömas olika i skilda delar av landet. Kommittén har behandlat detta i kapitel 5.

9.2 Ekonomiska konsekvenser för det statliga studiestödet

Enligt direktiven skall kommittén utreda vilka ekonomiska konsekvenser de fristående gymnasieskolorna har för det statliga studiestödet. Studiehjälp, studiemedel och särskilt vuxenstudiestöd lämnas till studerande vid de skolor och utbildningar som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen utser. Här ingår både kommunala gymnasieskolor och fristående gymnasieskolor som förklarats berättigade till bidrag enligt 9 kap. 8 § skollagen (1985:1100).

Till elever vid offentliga och fristående gymnasieskolor lämnas studiehjälp till och med första kalenderhalvåret det år under vilket de studerande fyller 20 år. Studiehjälp består av studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Reglerna för studiebidrag och extra tillägg skiljer sig inte för offentliga och fristående gymnasieskolor.

För elever i gymnasieskolan som behöver inackordering till följd av skolgången har hemkommunen ett ansvar att ge ekonomiskt stöd. Statligt inackorderingstillägg lämnas för närvarande med lägst 1 190 och högst 2 350 kronor i månaden. Beloppen beror på avståndet mellan föräldrahemmet och skolan. Kommunalt stöd lämnas med lägst 1/30 av basbeloppet för varje hel månad under vilken eleven bor inackorderad.

Om en elev vill studera i en annan kommuns gymnasieskola har han eller hon rätt att antas som sökande där i första hand – alltså på

samma villkor som ungdomarna i den kommun där utbildningen anordnas – om motsvarande program och nationella gren / inriktning inte erbjuds i hemkommunen. Om motsvarande utbildning finns i elevens hemkommun eller dess samverkansområde och eleven inte har personliga skäl för att få studera i en annan kommuns gymnasieskola är i allmänhet inte hemkommunen villig att betala interkommunal ersättning och eleven blir därför inte antagen som sökande. Därmed kommer heller inte kommunalt stöd för inackordering i fråga. Det förekommer dock att kommuner förklarar sig villiga att betala interkommunal ersättning för elever på utbildningar trots att hemkommunen erbjuder motsvarande utbildningar i sin egen gymnasieskola. Bl.a. i storstockholmsområdet tillämpar ett flertal kommuner principen att eleverna får söka till vilken kommunal gymnasieskola och vilken kommun de önskar. När eleverna begär ersättning för resor till och från och/eller inackorderingstillägg gör dock kommunerna olika tolkningar. Vissa kommuner anser att de, eftersom de förklarat sig beredda att betala interkommunal ersättning, även bör bidra till resekostnader och/eller inackorderingskostnader, medan andra kommuner anser att eftersom motsvarande utbildning erbjuds i hemkommunen får eleven själv stå för de extrakostnader som följer med att eleven väljer att gå i annan kommuns skola. Utfallen av några rättsligt reglerade tvister mellan elever och hemkommuner i frågan visar på skillnader i länsrätternas bedömning.

Eftersom elevernas hemkommuner alltid är skyldiga att betala undervisningskostnaderna för studerande som tagits in på fristående gymnasieskolor kan det tyckas naturligt att CSN alltid skulle bevilja inackorderingstillägg till studerande som valt denna skolform och som är inackorderade. Så är emellertid inte fallet. Statligt inackorderingstillägg för elever på nationella program med nationella inriktningar beviljas av CSN normalt bara om motsvarande utbildning inte finns på elevens hemort. CSN tar inte hänsyn till om den valda skolan anordnar motsvarigheten till lokal gren eller inom ramen för det individuella valet profilerar sin utbildning. Ingen hänsyn tas till skillnader i pedagogisk uppläggning, skillnader vad avser läsärstider, utökad studiekurs, fritidsaktiviteter etc. För elever på utbildningar vid fristående gymnasieskolor som är utformade som specialutformade program utgår däremot inackorderingstillägg om eleverna i övrigt uppfyller kraven för sådant.

Studiehjälp i form av inackorderingstillägg lämnas till studerande som behöver inackordering. Behov av inackordering definieras av CSN som att restiden mellan föräldrahemmet och skolan – om den

studerande inte var inackorderad – skulle uppgå till minst två timmar per dag och att det inte är möjligt för den studerande att bo kvar i föräldrahemmet och genomgå motsvarande utbildning utan att få så lång restid. Med motsvarande utbildning menas här samma program eller nationella gren.

Under läsåret 1997/98 beviljades 13 procent av samtliga elever (1 059 av 8 139) vid fristående gymnasieskolor inackorderings-tillägg. Utgiften var ca 13,3 mkr. Enligt CSN avslogs 73 ansökningar. Om regler eller tillämpning ändrats så att inackorderings-tillägg lämnats till samtliga studerande som var inackorderade skulle enligt CSN ytterligare ungefär 1 000 inackorderings-tillägg eller ca 12,5 mkr utgått. Motsvarande redovisning läsåret 1998/99 visar att 1 366 av 9 978 elever vid fristående gymnasieskolor erhållit inackorderings-tillägg. Utgiften detta år hade ökat till 17,1 mkr och andelen elever som fick inackorderings-tillägg hade ökat till 13,7 %.

Tabell 9.4. Statens utflöde av studiemedel till elever vid fristående gymnasieskolor 1993/94–1998/99 enligt CSN:s rapport till Utbildningsdepartementet den 6 april 2000

Läsår	Inackorderings-tillägg, antal elever
1993 /94	453
1994 /95	516
1995 /96	696
1996 /97	901
1997 /98	1 059
1998 /99	1 366

Enligt enkätundersökningen höstterminen 1999 är det totalt i riket 5 502 elever som valt fristående gymnasieskolor utanför sin hemkommun. 3 009 av dem bor i Stockholms län och 389 i Göteborgs och Bohus län. I dessa län kan troligen de flesta bo hemma under studietiden även om de studerar i en annan kommun och är alltså inte i behov av inackorderings-tillägg.

9.3 Ekonomiska konsekvenser för de fristående skolorna

Många av de fristående skolorna har i sina enkätsvar beskrivit att det är svårt att förhandla fram ett högre bidrag än förordningens schablonbelopp. Skolorna har vid våra skolbesök undantagslöst talat om svårigheter att driva verksamheten på kommunbidragen. För investeringar måste huvudmännen hitta andra finansieringssätt. Donationer från fonder och stiftelser, borgenslån från intressenter samt bidrag från andra verksamheter, som huvudmannen bedriver är några finansieringsmetoder.

Skolornas enkätsvar visar att det finns skolor, som är mer framgångsrika än andra i sina ansträngningar att förmå kommunerna att betala högre ersättning än schablonen. Många waldorfskolor får efter förhandling ungefär 5 000 kr mer per elev och termin än schablonen för samhällsvetenskapsprogrammet. Skolorna hävdar att waldorfprogrammet i kostnadshänseende ligger närmare det estetiska programmet och utfallet tycks visa att många kommuner håller med om det. Enkäten visar också att vissa skolor får kommunbidrag, som i genomsnitt ligger under förordningens schablonpris. Det föreligger alltså stora skillnader i skolornas ekonomiska förutsättningar.

Läsåret 1999/2000 finns tre skolor som erbjuder hantverksprogrammet. Två har inriktning florist och det tredje har inriktning mot trä- och metallteknik. Lägeskommunen för trä- och metallskolan, som har inblick i skolans kostnader, betalar 10 000 kr mer per elev och läsår än bilagan föreskriver. På medieprogrammet finns det bland de fristående skolorna precis som bland kommunerna olika ambitioner när det gäller den tekniska utrustningen. Ett par av de fristående skolorna tycks ha förmått att övertyga elevernas hemkommuner om att den utbildning skolorna erbjuder är mer kostnadskrävande än vad beloppet i bilagan medger. De har därför genom förhandlingar lyckats utverka högre bidrag från många kommuner.

Av skolornas enkätsvar hösten 1999 framgår att 10 skolor tar ut terminsavgifter och 19 skolor tar betalt för skollunchen. Det är i allmänhet skolor som erbjuder samhällsvetenskapsprogrammet eller naturvetenskapsprogrammet som på detta sätt kompletterar kommunbidragen med avgifter för eleverna.

Förekomsten av termins- och måltidsavgifter samt skolornas varierande framgångar i sina förhandlingar med elevernas hemkommuner gör att skolornas intäkter för samma utbildningspro-

gram varierar. Begreppet årsintäkt i nedanstående tabell avser summan av kommunala bidrag, terminsavgifter och måltidsavgifter för höstterminen 1999 multiplicerat med två. Riksinternaten har inte tagits med i jämförelsen. I 38 § förordningen om Riksinternatskolor (1991:1080) ges dessa skolor rätt att ta ut elevavgifter för att täcka de kostnader för verksamheten som inte täcks av statsbidrag eller ersättning från kommuner. Om riksinternatskolorna tagits med skulle skillnaderna blivit än större.

Tabell 9.5. Högsta och lägsta årsintäkt per elev och skola beräknat på de uppgifter skolorna lämnat hösten 1999.

Undervisningsprogram	Högsta årsintäkt per elev	Lägsta årsintäkt per elev	Schablonpris per år 1999
Barn- och fritidsprogrammet	53 400 kr	53 400 kr	53 400 kr
Byggprogrammet	84 600 kr	84 600 kr	84 600 kr
Elprogrammet	78 200 kr	77 533 kr	78 200 kr
Estetiska programmet Musik	97 018 kr	87 948 kr	87 948 kr
Estetiska programmet, övriga inriktningar	80 478 kr	69 444 kr	69 800 kr
Fordonsprogrammet	103 564 kr	92 000 kr	92 000 kr
Handels- och administrationsprogrammet	54 160 kr	54 160 kr	53 800
Hantverksprogrammet	81 779 kr	75 600 kr	75 600 kr
Hotell- och restaurangprogrammet	77 754 kr	72 800 kr	72 800 kr
Industriprogrammet	96 600 kr	96 600 kr	96 600 kr
Livsmedelsprogrammet	80 600 kr	80 600 kr	80 600 kr
Medieprogrammet	78 612 kr	69 760 kr	70 600 kr
Naturbruksprogrammet	135 400 kr	130 000 kr	130 000 kr
Naturvetenskapsprogrammet	72 650 kr	54 060 kr	54 200 kr
Omvårdnadsprogrammet	74 464 kr	74 464 kr	70 600 kr
Samhällsvetenskapsprogrammet	64 293 kr	48 000 kr	48 000 kr

I ovanstående sammanställning har två skolor utelämnats. Det är Saltaskolan i Södertälje och Karolinaskolan i Höör. Båda dessa skolor vänder sig till elever som kräver stora extra resurser, vilket även skolorna utverkat i förhandlingar med kommunerna.

De största variationerna kan konstateras på samhällsvetenskaps- och naturvetenskapsprogrammen. Orsakerna till variationerna är här huvudsakligen förekomsten av termins- och skolmåltidsav-

gifter. Skillnaderna i intäkter uppgår till mellan 15 000 kr och 20 000 kr per elev och år. För en grupp med 30 elever motsvarar det t.ex. kostnaden för en lärartjänst.

Flera av de fristående gymnasieskolorna med yrkesinriktade program drivs av industriföretag. Utredningen visar här att företagen ofta skjuter till extra medel utöver kommunbidragen. I vissa fall ger huvudmannen skolan en extraresurs som är lika stor som kommunbidraget. "Vi tävlar inte i samma division" skrev en uppgiven kommuntjänsteman i sitt enkätsvar. Sådana betydande resurstillskott från huvudmannen förekommer också till vissa skolor som drivs av ekonomiska föreningar med intäkter från annan verksamhet än gymnasieskolan t.ex. den gymnasieskola som Konsumentföreningen Stockholm driver.

Vid intervjuer med skolföreträdare framfördes kritik mot att bidragsbeloppen ändrats vid årsskiftet 1999/2000 under pågående läsår. "Fastställda bidragsnivåer borde gälla och endast justeras efter ett skolindex för den treårsperiod, som en normalelev behöver för att klara av sina gymnasiestudier" var en synpunkt som framfördes. Eventuella justeringar måste enligt skolföreträdarna göras läsårsvis. Att som nu vissa program fått sänkta bidrag under pågående läsår gör det omöjligt att budgetera verksamheten för skolorna. De förändringar i bidragsnivåer, som skolorna talade om framgår av tabell 9.6.

Tabell 9.6. Förteckning över nationellt fastställda ersättningar för de olika gymnasieprogrammen läsåret 1999/2000

Program	Belopp HT (kr/elev och termin) Förord- ning (1999:579)	Belopp VT (kr/elev och bidragsår) Förordning (1999:1036)	Förändring i ter- minsersättning	Procentuell förändring
Barn- och fritidsprogrammet	26 700 kr	54 600 kr	+600 kr	+2,2 %
Byggprogrammet	42 300 kr	94 900 kr	+5 150 kr	+12,2 %
Elprogrammet	39 100 kr	81 500 kr	+1 650 kr	+4,2 %
Energiprogrammet	42 700 kr	89 200 kr	+1 900 kr	+4,4 %
Estetiska programmet ¹	34 900 kr	75 900 kr	+3 050 kr	+8,7 %
Fordonsprogrammet	46 000 kr	91 600 kr	-200 kr	-0,4 %
Handels- och administrationsprogr.	26 900 kr	54 700 kr	+450 kr	+1,7 %
Hantverksprogrammet	37 800 kr	80 700 kr	+2 550 kr	+6,7 %
Hotell- och restaurangprogrammet	36 400 kr	76 600 kr	+1 900 kr	+5,2 %
Industriprogrammet	48 300 kr	105 900 kr	+4 650 kr	+9,6 %
Livsmedelsprogrammet	40 300 kr	82 500 kr	+950 kr	+2,4 %
Medieprogrammet	35 300 kr	69 200 kr	-700 kr	-2,0 %
Naturbruksprogrammet	65 000 kr	131 300 kr	+650 kr	+1,0 %
Naturvetenskapsprogr.	27 100 kr	53 200 kr	-500 kr	-1,8 %
Omvårdnadsprogr.	35 300 kr	63 800 kr	-3 400 kr	-9,6 %
Samhällsvetenskaps- programmet	24 000 kr	50 800 kr	+1 400 kr	+5,8 %
Teknikprogrammet	-	53 200 kr	-	-

Av tabellen framgår att ersättningsbeloppet sänkts på fyra program och det är främst företrädare för skolor med dessa program, som påtalat olägenheten av att förändring skett under pågående verksamhetsår. Företrädare för skolor med program som fått höjd ersättning har inte protesterat i samma omfattning, men även här har "ryckigheten" i bidragsnivåerna påtalats. En skola med undervisning på det estetiska programmet anmärkte att bidragen även ändrats den 1 juli 1999 och att det under vårterminen nämnda år

¹ "I de fall utbildningen avser grenen musik skall det belopp som anges för det estetiska programmet räknas om med faktorn 1,26." Förordningen (1996:1206) om fristående skolor 2 kap. 12 §.

gällde andra belopp. En kontroll av då gällande förordning (SFS 1998:750) visar att bidraget till det estetiska programmet den 1 juli 1999 sänktes från 36 200 kronor per elev och termin till 34 900 kronor för att åter den 1 januari 2000 höjas till 37 950 kronor per elev och termin.

Vid beräkningen av bidragsschabloner som skall gälla år 2001 tas utgångspunkt i de medianvärden som redovisats i Skolverkets rapport med diarienummer 2000:3382 och avser kommunernas kostnad per gymnasieprogram och elev år 1999.

Tabell 9.7. En programvis jämförelse mellan mediankostnaden per elev år 1998 och år 1999

Program	Mediankostnad 1998	Mediankostnad 1999	Ökning/minskning +/-	Förändring
Barn- och fritidsprogrammet	53 467	58 714	+5 247	+9,8 %
Byggprogrammet	90 419	86 647	-3 772	-4,2 %
Elprogrammet	78 087	80 900	+2 813	+3,6 %
Energiprogrammet	85 180	83 699	-1 481	-1,7 %
Estetiska programmet	72 327	75 323	+2 996	+4,1 %
Fordonsprogrammet	87 315	91 534	+4 219	+4,8 %
Handels- och administrativa programmet	53 542	58 875	+5 333	+0,0 %
Hotell- och restaurangprogrammet	73 634	72 702	-932	-1,3 %
Hantverksprogrammet	77 351	76 672	-679	-0,9 %
Industriprogrammet	100 444	95 092	-5 352	-5,3 %
Livsmedelsprogrammet	79 021	81 789	+2 768	+3,5 %
Medieprogrammet	66 822	67 081	+259	+0,4 %
Naturbruksprogrammet, kommuner	114 839	128 972	+14 133	+12,3 %
Naturbruksprogrammet, landsting	132 606	142 925	+10 319	+7,8 %
Naturvetenskapsprogrammet	52 146	55 263	+3 117	+0,6 %
Omvårdnadsprogrammet kommuner	61 396	69 773	+8 377	+13,6 %
Omvårdnadsprogrammet, landsting	74 503	68 171	-6 332	-8,5 %
Samhällsvetenskapsprogrammet	49 988	52 188	+2 200	+4,4 %

Förändringarna mellan de två åren varierar från -8,5 % till +13,6 %. Noteras kan att alla de program som fick sänkta bidrag år 2000 nu har ökade mediankostnader vilket motiverar höjda bidrag

är 2001. Med tanke på det höga bortfallet i Skolverkets uppgiftsin-samling kan det inte uteslutas att förändringarna i mediankostnad mellan åren lika gärna kan bero på skillnader i det svarande kom-munurvalet som på förändringar i kommunernas kostnader.

9.4 Sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna av nuvarande bidragssystem

I vår enkät till kommunerna hösten 1999 bad vi kommunerna lämna synpunkter på bidragssystemet. Av de 252 kommuner och 10 kommunalförbund (tillsammans representerande 280 kommu-ner) som besvarat enkäten har 116 kommuner valt att inte kom-mentera bidragssystemet. I dessa kommuner bor ungefär 700 av landets 10 000 friskoleelever. Bidragssystemet kommenterades alltså av 164 kommuner och kommunalförbund. En övervägande majoritet av dem, som kommenterat bidragssystemet, eller närmare bestämt 110 kommuner säger att nuvarande system och de gällande ersättningsschablonerna fungerar bra. Ytterligare 27 svarande anser att ett system med nationellt fastställda ersättningar är bra, men att nuvarande bidragsnivåer är alltför höga. Flera av dessa kommuner hänvisar till att de fristående skolorna har ett "mindre uppdrag" än de kommunala skolorna. Fyra svarande anser att bidragsschablo-nerna ligger på rätt nivå, men att de borde vara mer differentierade när det gäller programmens inriktningar. Här nämns de specialut-formade programmen, som ibland erhåller alltför stora bidrag genom att jämföras med fel nationella program enligt de svarande kommunerna. Av övriga har elva svarat att de fristående gymnasie-skolorna bör ersättas efter samma grunder som de kommunala skolorna. Fyra kommuner anser att de interkommunala ersättningsnivåerna bör gälla även fristående skolor. En svarande säger att bidragsschablonen endast borde gälla för utbildningsprogram, som hemkommunen inte anordnar, medan övriga program betalas efter samma grunder som kommunens skolor. Skolorna borde redovisa sina faktiska kostnader och att bidraget skall grunda sig på dessa upp till ett nationellt tak. En kommun svarar att systemet med nationellt fastställda bidragsnivåer bör avskaffas. Kommunen där friskolan är belägen bör förhandla och fastställa ett pris som gäller för samtliga elever som går på friskolan oberoende av elevernas hemkommun.

Tabell 9.8. Kommunernas synpunkter på bidragssystemet enligt enkätsvar höstterminen 1999.

Vill ha nationellt fastställt bidrag	Vill inte ha nationellt fastställt bidrag	Kommentarer
110		Nuvarande system fungerar bra.
24		Bra med fastställda bidrag, men nuvarande ligger för högt.
3		Schablonen borde motsvara 75–80 % av kommunens genomsnittskostnad.
4		Ersättningarna borde vara mer differentierade.
1		Vill ha fastställda bidrag men endast tillämpade på utbildningar som inte finns i hemkommunen.
	11	Ersättning efter samma grund som kommunens skolor.
	4	Ersättning efter skolornas faktiska kostnader. En svarande vill komplettera med ett nationellt tak.
	4	Ersättning enligt interkommunal ersättning.
	3	Priset bör överenskommas i förhandling mellan kommun och fristående skola.
142	22	Totalt antal svar på frågan.

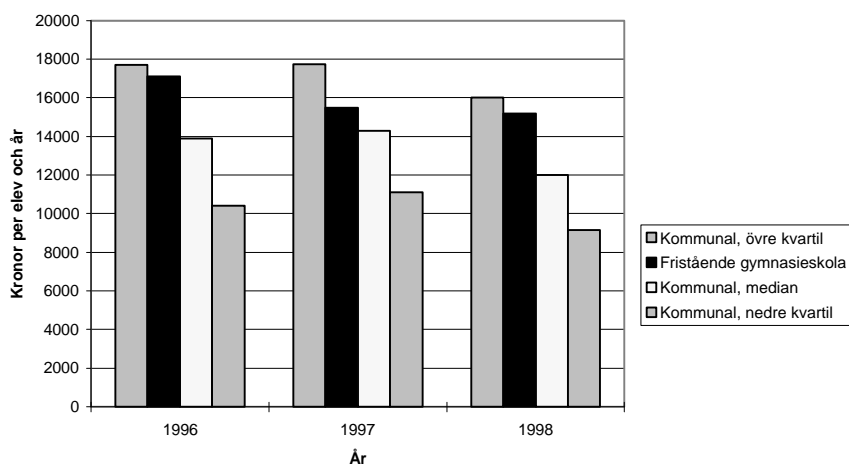
En majoritet av kommunerna anser som synes att det bör finnas nationellt fastställda ersättningar för de olika gymnasieprogrammen. Av svaren framgår att många kommuner anser att nuvarande ersättningsnivåer ligger för högt och några efterlyser mer differentierade bidrag.

Kommittén har diskuterat hur det kan komma sig att vissa kommuner uppfattar nivån på bidragsschablonen som rimlig samtidigt som andra kommuner anser att den är oskälig. Eftersom schablonen bygger på mediankostnaden för ett urval av landets kommunala gymnasieskolor med motsvarande utbildningar är det givet att hälften av kommunerna tycker att den är hög och den andra hälften av kommunerna tycker att den är låg i jämförelse med kommunens egen kostnad.

Spridningen i kommunernas kostnader är stor och beror till stor del på skillnader i kommunernas lokalkostnader. Till en del kan dessa skillnader bero på olikheter i lokalstandard, men i första hand beror skillnaderna på att kommunerna hanterar sin lokalkostnad på olika sätt. För kommunerna, som i allmänhet direkt eller via helägda bolag äger sina skollokaler, är lokalhyran till stor del en intern

penningtransaktion inom kommunen medan de fristående skolorna oftast betalar en hyra, som inte tillfaller den egna huvudmannen.

Figur 9.1. Lokalkostnader per elev enligt Skolverkets jämförelsetal



Diagrammet visar att både kommunala och fristående skolhuvudmän sänkt sina lokalkostnader per elev under perioden. Rän-teutvecklingen har här givetvis varit avgörande. Enligt uppgifterna ligger de fristående gymnasieskolornas genomsnittliga kostnader mellan den kommunala medianen och den övre kvartilen.

Lokalkostnaden utgör en relativt stor andel av kostnaden. För kommunala skolor tog lokalerna i genomsnitt 28 % och för fristående skolor 24 % av totalkostnaden år 1998. Variationerna mellan kommunerna och mellan de fristående skolorna är stora. Enligt Skolverkets jämförelsetal 1998 var den genomsnittliga årliga lokalkostnaden för gymnasieeleverna i riket 15 100 kronor per elev, i Malmö 8 200 kronor per elev och i Stockholm 31 000 kronor per elev. Skillnaden kan delvis spegla graden av lokalupprustning i kommunerna men beror främst på olika sätt att beräkna kapitaltjänstkostnader. Genom att exempelvis Stockholms Stad 1991 sålde samtliga sina skolbyggnader till ett nybildat helägt bolag fördubblades i ett slag skolornas lokalkostnader. Variationen är som synes stor vilket bidrar till svårigheten att fastlägga en nationell bidragsnivå, som upplevs som skälig av alla.

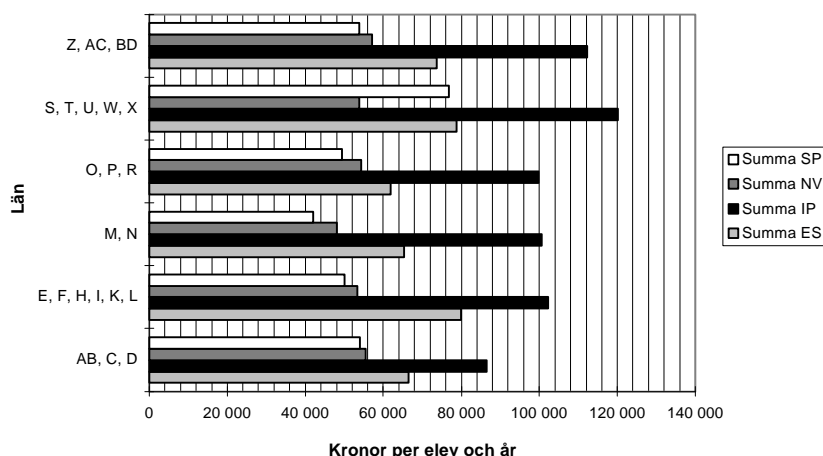
Även kostnaden för administration, undervisning, läromedel och utrustning skiljer mellan kommunerna om än i mindre omfattning.

I nedanstående diagram har en regional kostnadsjämförelse gjorts för fyra nationella program.

Underlag för diagrammet är samma uppgifter som ligger till grund för departementets beslut om bidragsnivåer från 1 januari 2000. Uppgiftslämnande kommuner har delats in i regioner efter länsstillhörighet och det är genomsnittskostnaden för respektive program och region som går att utläsa ur diagrammet.

Kostnaden varierar starkt mellan de olika programmen, men det föreligger även tydliga regionala variationer. När det gäller naturvetenskapsprogrammet och samhällsvetenskapsprogrammet, som är de mest frekventa programmen både i fristående och kommunala gymnasieskolor, kan man konstatera att kostnadsnivån i Malmö och Hallands län ligger lägst i landet. I Stockholms, Uppsala och Sörmlands län, där huvuddelen av de fristående gymnasieskolorna ligger är kostnadsnivån betydligt högre än i Malmöområdet. Som framhållits är detta i huvudsak en följd av hur lokalkostnaderna redovisas.

Figur 9.2. Genomsnittskostnaden läsåret 1998/99 för några gymnasieprogram i olika regioner



9.5 Bidragssystem i andra länder

I utredningen har jämförelse gjorts med förekomsten och finansieringen av fristående gymnasieskolor i andra europeiska länder. Här behandlas endast de regler för offentliga bidrag som tillämpas i

Danmark och Nederländerna. För övriga internationella jämförelser hänvisas till kapitel 12.

År 1991 infördes ett nytt system för offentlig finansiering av privata skolor i Danmark. En förutsättning för att en privat skola skall kunna medges rätt till statsbidrag för sin undervisning är att skolan tar ut elevavgifter eller på annat sätt får en inkomst på sin verksamhet utöver statsbidraget. Statsbidraget är ett elevbaserat undervisningsbidrag, som motsvarar vad de offentliga skolorna med motsvarande utbildning kostar minus skolans elevavgift. För att skolorna skall ha ett incitament att göra verksamheten så ekonomisk som möjligt är statsbidraget oberoende av skolans faktiska kostnader. Från 1993 utgår ett fastighetsbidrag förutom undervisningsbidraget. Inte heller fastighetsbidraget utgår från skolans faktiska kostnader utan grundar sig på ett fåtal nyckeltal.

För finansiering av statsbidraget betalar elevernas hemkommuner till danska staten ett kommunbidrag för varje elev som är intagen på en privat gymnasieskola. Kommunbidraget motsvarar statens genomsnittliga driftsbidrag per elev. Det danska systemet innebär således att den skiftande kostnaden för olika program utjämnas för kommunerna.

I Nederländerna är ungefär 65 % av skolungdomarna elever i privata skolor. Huvudmän för skolorna är föreningar eller stiftelser. De flesta är antingen romersk-katolska eller protestantiska men det finns också judiska, islamitiska, hinduistiska och humanistiska skolor i Nederländerna. Förutom konfessionella skolor finns icke-konfessionella skolor. År 1997 hade ungefär 20 % av alla skolor i Nederländerna en offentlig huvudman och drevs icke-konfessionellt, 20 % var fristående men icke-konfessionella, 20 % fristående protestantiska, något mer än 30 % fristående romersk-katolska och 4 % var fristående konfessionella med flera konfessioner. Sedan 1993 har antalet skolor med offentlig huvudman ökat något medan antalet protestantiska skolor minskat. De blandkonfessionella skolorna spelar en undanskymd roll.

Föräldrar och barn i Nederländerna kan välja fritt bland offentliga och privata skolor. De offentliga skolorna och de privata skolor, som har regeringens godkännande har en likartad finansiering. Ett villkor för att en privat skola skall få statlig finansiering är att skolan drivs utan profitsyfte.

Föräldrarna betalar oavsett om skolan har offentlig eller privat huvudman terminsavgifter, läromedel och frivilliga avgifter för sina barns skolgång när barnen fyllt 16 år. Läsåret 1999/2000 är skolavgiften 1 775 NLG eller ungefär 7 000 SEK per elev och år. Bero-

ende på föräldrarnas inkomst kan hela eller delar av skolavgiften återbetalas och om föräldrarnas inkomst är låg kan staten dels betala tillbaka skolavgiften, dels lämna ett statligt bidrag till elevens läromedelskostnad.

9.6 Några alternativa bidragsmodeller – fördelar och nackdelar

Dagens bidragssystem bygger på att förhandlingar sker mellan de fristående skolorna och elevernas hemkommuner med ett av staten fastställt schablonpris som skall gälla om inte skolan och kommunen kommer överens om annat. Detta system är uppskattat av både kommuner och fristående skolor enligt de enkätsvar som lämnats till utredningen. Att den statliga "prislistan" helt skall motsvara kommunernas mediankostnad för respektive program har däremot ifrågasatts.

Kommunerna har framfört två invändningar mot nuvarande bidragsnivåer. Den ena invändningen gäller att kommunen har ett annat uppdrag än en fristående gymnasieskola. I enkätsvar och intervjuer har företrädare för kommuner framhållit att en fristående gymnasieskola alltid kan optimera sin organisation, dvs. själv bestämma hur många elever som skall beredas plats varje år. Kommunföreträdarna menar att de fristående skolorna här har en konkurrensfördel jämfört med kommunerna, som måste vara beredda att i sin gymnasieorganisation – åtminstone på ett individuellt program – ta emot alla kommuninnevånare i gymnasieåldern, om de inte väljer sin gymnasieutbildning hos någon annan huvudman. Den flexibla organisation som förväntas av kommunerna leder till att dessa måste ha ett större eller mindre antal kostnadskrävande tomplatser. Kostnaden för dessa tomplatser ingår i den mediankostnad som ligger till grund för bidragen till de fristående gymnasieskolorna. Enligt de kommuner, som lyft fram denna skillnad i uppdrag mellan kommuner och fristående skolor, är kommunernas mediankostnad alltför hög för att ligga till grund för bidragen till fristående gymnasieskolor.

Mot detta invänder företrädare för fristående gymnasieskolor. Visserligen finns det gymnasieskolor, både fristående och kommunala, som kan göra urval bland de sökande vid intagningen till sina populära utbildningar. Dessa skolor kan också i allmänhet fylla eventuellt uppkomna vakanser när någon elev av någon anledning avbryter sin utbildning i förtid. Det gäller dock långt ifrån alla fri-

stående gymnasieskolor. Det finns exempel på fristående skolor som tar på sig samma flexibla organisation som kommunerna och därför är i behov av bidrag även för tomplatser. Men det föreligger ingen skyldighet för en fristående skola att agera så. Friskolornas företrädare framhåller i stället att det är de kommunala skolorna som har fördelar av nuvarande system för bidragsberäkning. De menar att kommunerna i sin programkostnad glömmar att ta med kostnader för resurser som många gånger inte fördelats på programnivå. Det kan gälla personella resurser för elevvård, som t.ex. skolläkare, psykologer, kuratorer eller för administration av t.ex. ekonomi, personal och fastighet. Det kan också gälla ekonomiska medel för forskning och utveckling, som inte fördelats på gymnasieprogrammen vid kostnadsberäkningen. Eftersom de flesta fristående gymnasieskolor inte har andra intäkter än kommunbidragen måste dessa räcka till att täcka alla de olika kostnader som skolan har. Flera pressade friskolerektorer säger att det är svårt att få kommunbidragen att räcka till och många har i sina enkätsvar uppgivit att det krävs åtskilligt ideellt arbetet från personalen för att ekonomin skall gå ihop.

I föreliggande kapitel skall några alternativa modeller att beräkna bidragen till de fristående gymnasieskolorna diskuteras.

Modell 1

I denna bidragsmodell görs ett försök att sätta ett pris på det vidare uppdrag som kommunala gymnasieskolor har jämfört med de fristående.

I modellen sänks bidragsnivån från kommunernas mediankostnad med en fast procentsats för samtliga program. Vid alla de diskussioner, som kommittén fört med representanter för kommunernas skolförvaltningar, har framkommit att kommunerna anser att de har kostnader för sin skyldighet att kunna erbjuda alla ungdomar en gymnasieutbildning helst i enlighet med deras första handsval. Kommunernas uppskattningar av hur stor del av kommunens kostnader som beror på denna skyldighet ligger mellan 5 och 10 % av kostnaden för respektive program. För att ge en uppfattning om hur stor en sänkning av nuvarande bidragsnivå med 5 % skulle blivit i kronor per elev och år för respektive program och hur mycket lägre det totala kommunbidraget till fristående gymnasieskolor skulle varit om en sådan bidragsnivå tillämpats

läsåret 1999/2000 har följande tabeller framräknats på den elevfördelning som gällde detta läsår.

Tabell 9.8. Kommunbidrag enligt modell 1

Program		Nuvarande bidrag per år	Bidrag enligt modellen	Skillnad
Barn- och fritidsprogrammet	BF	54 600	51 870	-2 730
Byggprogrammet	BP	94 900	90 155	-4 745
Elprogrammet	EC	81 500	77 425	-4 075
Energiprogrammet	EN	89 200	84 740	-4 460
Estetiska programmet	ES	75 900	72 105	-3 795
Fordonsprogrammet	FP	91 600	87 020	-4 580
Handels- och administrationsprogrammet	HP	54 700	51 965	-2 735
Hantverksprogrammet	HV	80 700	76 665	-4 035
Hotell- och restaurangprogrammet	HR	76 600	72 770	-3 830
Industriprogrammet	IP	105 900	100 605	-5 295
Livsmedelsprogrammet	LP	82 500	78 375	-4 125
Medieprogrammet	MP	69 200	65 740	-3 460
Naturbruksprogrammet	NP	131 300	124 735	-6 565
Naturvetenskapsprogrammet	NV	53 200	50 540	-2 660
Omvårdnadsprogrammet	OP	63 800	60 610	-3 190
Samhällsprogrammet	SP	50 800	48 260	-2 540
Teknikprogrammet	TP	53 200	50 540	-2 660
Waldorfprogrammet	WK	50 800	48 260	-2 540

Tabell 9.9. Konsekvenser av bidrag enligt modell 1

Program	Antal skolor 99/00	Antal elever 99/00	Bidragsförändring per program och år	Bidragsförändring per skola och år
BF	1	30	-81 900	-81 900
BP	1	45	-213 525	-213 525
EC	6	482	-1 964 150	-327 358
EN	0	0	0	0
ES	9	614	-2 330 130	-258 903
FP	4	76	-348 080	-87 020
HP	1	97	-265 295	-265 295
HV	3	152	-613 320	-204 440
HR	5	530	-2 029 900	-405 980
IP	9	638	-3 378 210	-375 357
LP	1	16	-66 000	-66 000
MP	5	1575	-5 449 500	-1 089 900
NP	3	212	-1 391 780	-463 927
NV	18	1746	-4 644 360	-258 020
OP	1	146	-465 740	-465 740
SP	30	3097	-7 866 380	-262 213
TE	0	0	0	0
WK	11	574	-1 457 960	-132 542
<i>SUMMA</i>	-	<i>10 030</i>	<i>-32 566 230</i>	-

Modellen är av samma slag, som den som låg till grund för tidigare bidragsgivning till fristående grundskolor, när dessa fick först 85 % senare 75 % av kommunernas kostnad.

Med bidrag enligt detta system skulle kommunernas bidrag till fristående gymnasieskolor varit 32,5 mkr lägre under år 2000 beräknat på det elevantal, som gick i fristående skolor under vårterminen detta år. Alla gymnasieprogram skulle få en procentuellt lika stor nedskärning.

Modell 2

En iakttagelse som kommittén gjort och som föranlett kommentarer från flera kommuner i samband med enkätsvaren är det förhållandet att fristående gymnasieskolor lockar nya elevgrupper till

program med yrkesämnen. Elever, som i en kommunal gymnasieskola skulle välja det samhällsvetenskapliga eller naturvetenskapliga programmet väljer medie-, el- eller industriprogrammet på en fristående skola i stället. För kommuner som inte ligger i omedelbar närhet till någon fristående skola med så attraktiva yrkesutbildningar har det ingen större ekonomisk betydelse eftersom de endast "förlorar" enstaka elever till sådana skolor, men för lägeskommunen och för kommuner som har en eller flera fristående gymnasieskolor med sådana utbildningar i sin närhet blir det mer kännbart. Konsekvensen kan bli att den kommunala organisationen minskar med en eller flera grupper på samhällsvetenskapliga alternativt naturvetenskapliga programmet.

Eftersom kostnaden för program med yrkesämnen ligger högre än kostnaden för de mer teoretiska utbildningsvägarna blir det dyrare för kommunen att betala bidrag till t.ex. industriprogramgrupp i en fristående gymnasieskola än att ordna en naturvetenskapsgrupp i egen regi. Den höga kvalitet vissa fristående skolor kan erbjuda på sina yrkesutbildningar är givetvis en allmän vinst för det svenska undervisningsväsendet, men risk föreligger att det blir eleverna i den kommunala gymnasieskolan som får betala kostnadskillnaden.

Elevsammansättningen på flera av de fristående gymnasieskolorna är sådan att eleverna förutom kärnämnen och karaktärsämnen på det bidragsgrundande programmet även hinner läsa karaktärsämnen på t.ex. naturvetenskapliga programmet. På så sätt uppnår de inte sällan dubbla kompetenser till kostnaden för ett program, vilket ur nationalekonomisk synpunkt borde kunna räknas som en vinst men ur kommunens synpunkt är en extra kostnad. För eleverna innebär deras rätt att söka dessa gymnasieutbildningar oberoende av bostadsort en kvalitetshöjning av studievägsutbudet.

Eftersom de kommunala kostnaderna för respektive program grundar sig på den elevgrupp som går i kommunala gymnasieskolor finns det dock skäl att anta, att de fristående skolor som tar in elever efter betygssurval på dessa yrkesutbildningar får onödigt frikostiga bidrag till de teoriämnen som ingår i programmet.

Alla fristående gymnasieskolor är dock inte i detta gynnade läge. Vissa skolor har hittills tagit in alla elever som sökt till skolan medan andra skolor i första hand inriktar sig på att undervisa elever som på ett eller annat sätt har studiesvårigheter. Bland de senare finns dock skolor som genom ett nära samarbete med näringslivet, t.ex. i form av att eleverna har en stor andel av undervisningen arbetsplatsförlagd och därför varken behöver anskaffa den ofta

mycket kostnadskrävande utrustning eller de dyra institutionslokaler som ligger till grund för de kommunala bidragen. Bidragsmodell 2 är ett försök att hitta en bidragsnivå som inte ger konkurrensfördelar till de fristående skolor som erbjuder program med höga bidragsschabloner till elever, som i en kommunal gymnasieskola skulle valt ett betydligt billigare program.

I modellen tas hänsyn till att kärnämnen ingår i alla gymnasieprogram och utgör 30 % av programinnehållet. Den elevgrupp som väljer en fristående gymnasieskola är enligt vår hypotes inte mer resurskrävande för undervisning i kärnämnen än elever som väljer samhällsvetenskapsprogrammet i en kommunal gymnasieskola. Det i modellen föreslagna bidraget består därför till 30 % av kostnaden för samhällsvetenskapsprogrammet och till 70 % av kostnaden för respektive program. Med en sådan bidragsberäkning skulle bidragen år 2000 följa nedanstående tabell. Vid bidragsberäkningen för waldorfprogrammet har ett medelvärde av kommunkostnaden för samhällsvetenskapsprogrammet och det estetiska programmet använts.

Tabell 9.10. Kommunbidrag enligt modell 2

Program		Nuvarande bidrag per år	Bidrag enl. modellen	Skillnad
Barn- och fritidsprogrammet	BF	54 600	53 460	-1 140
Byggprogrammet	BP	94 900	81 670	-13 230
Elprogrammet	EC	81 500	72 290	-9 210
Energiprogrammet	EN	89 200	77 680	-11 520
Estetiska programmet	ES	75 900	68 370	-7 530
Fordonsprogrammet	FP	91 600	79 360	-12 240
Handels- och administrationsprogr.	HP	54 700	53 530	-1 170
Hantverksprogrammet	HV	80 700	71 730	-8 970
Hotell- och restaurangprogr.	HR	76 600	68 860	-7 740
Industriprogrammet	IP	105 900	89 370	-16 530
Livsmedelsprogrammet	LP	82 500	72 990	-9 510
Medieprogrammet	MP	69 200	63 680	-5 520
Naturbruksprogrammet	NP	131 300	107 150	-24 150
Naturvetenskapsprogrammet	NV	53 200	52 480	-720
Omvårdnadsprogrammet	OP	63 800	59 900	-3 900
Samhällsprogrammet	SP	50 800	50 800	0
Teknikprogrammet	TP	53 200	52 480	-720
Waldorfprogrammet	WK	50 800	59 585	8 785

Med den elevsammansättning som de fristående skolorna hade läsåret 1999/2000 skulle bidrag enligt denna modell ha givit följande kostnadsförändringar för kommunerna.

Tabell 9.11. Konsekvenser av bidrag enligt modell 2

Program	Antal skolor 99/2000	Antal elever 99/2000	Bidragsförändring	Bidragsförändring per skola och år
BF	1	30	-34 200	-34 200
BP	1	45	-595 350	-595 350
EC	6	482	-4 439 220	-739 870
EN	0	0	0	0
ES	9	614	-4 623 420	-513 713
FP	4	76	-930 240	-232 560
HP	1	97	-113 490	-113 490
HV	3	152	-1 363 440	-454 480
HR	5	530	-4 102 200	-820 440
IP	9	638	-10 546 140	-1 171 793
LP	1	16	-152 160	-152 160
MP	5	1575	-8 694 000	-1 738 800
NP	3	212	-5 119 800	-1 706 600
NV	18	1746	-1 257 120	-69 840
OP	1	146	-569 400	-569 400
SP	30	3097	0	0
TP	0	0	0	0
WK	11	574	5 042 590	458 417
<i>SUMMA</i>	-	<i>10 030</i>	<i>-37 497 590</i>	-

Modellen innebär en nedskärning av bidragen som är något större än modell 1. Enligt modell 2 skulle konsekvenserna bli små för de skolor som enbart erbjuder NV- och/eller SP-programmen, men större för skolor som erbjuder program med yrkesämnen. Konsekvensen skulle kunna bli att en fristående skola med ett eller flera sådana program antingen tvingas att utforma sin undervisning på ett helt annat sätt än vad kommunerna gör på motsvarande program eller att utveckla sin förmåga att förhandla sig till högre bidrag från elevernas hemkommuner.

Fördelen med denna bidragsmodell är att inte vissa elevkategorier och därmed skolor får en oproportionellt stor undervisningsre-

surs på bekostnad av de elever som går i kommunala skolor. Nackdelen är att ingen fristående gymnasieskola skulle ha möjlighet att erbjuda en gymnasieutbildning som innehåller yrkesämnen såvida den inte kan finansiera sina lokaler och sin utrustning på annat sätt än genom de kommunala bidragen. En förändring av bidragssystemet till denna modell riskerar att underminera ekonomin för flera av de nu verksamma fristående gymnasieskolorna och intresset att starta nya fristående gymnasieskolor skulle troligen minska.

Modell 3

Kommittén har i sina diskussioner även övervägt en bidragsmodell, som i likhet med nuvarande bidragsschablon bygger på kommunernas mediankostnad för de olika gymnasieprogrammen men exklusive kommunernas lokalkostnader. Om en fristående gymnasieskola skall ha möjlighet att finansiera sin verksamhet med kommunala bidrag måste schablonen enligt modell 3 kompletteras med någon form av ersättning för skolans lokalkostnader. Olika förslag på hur en sådan lokalkostnadsersättning skall beräknas har framförts i kommunernas enkätsvar. Ett sådant förslag som framförts är att den fristående skolan får ersättning för sina faktiska lokalkostnader.

Ett annat förslag som nämnts är att man skulle komplettera schablonen enligt modell 3 med lägeskommunens lokalkostnad. Svårigheterna med ett sådant system framgår av tabell 9.11. I kolumnerna återges programbeteckning, nuvarande bidragsschablon, bidragsschablonen reducerad med den genomsnittliga lokalkostnaden 1998² för respektive program, den genomsnittliga lokalkostnaden detta år för respektive program i Stockholm, Göteborg och Malmö.

² Att fastighetskostnaderna hämtats från detta år beror på att det var den uppgift kommittén hade tillgång till.

Tabell 9.11. Bidrag enligt modell 3 och lokalkostnader för några kommuner

Program	Bidrag 2000/01	Bidrag exkl. lokalkostnad	Lokalkostnad Stockholm	Lokalkostnad Göteborg	Lokalkostnad Malmö
BF	54 600	42 755	20 475	7 446	7 387
BP	94 900	66 499	52 619	15 659	15 954
EC	81 500	57 090	52 617	15 029	13 630
EN	89 200	68 122	28 517	13 499	10 821
ES	75 900	58 200	24 879	12 996	13 185
FP	91 600	64 803	52 619	15 164	18 742
HP	54 700	42 031	20 489	7 391	7 431
HR	80 700	50 173	75 144	15 712	13 554
HV	76 600	52 733	38 494	14 929	7 212
IP	105 900	78 732	52 829	15 487	19 447
LP	82 500	50 992	75 385	15 045	23 616
MP	69 200	44 004	72 689	10 098	10 995
NP	131 300	93 185	38 585	-	-
NV	53 200	40 476	20 475	7 522	5 547
OP	63 800	51 353	20 474	7 339	5 968
SP	50 800	38 980	20 477	7 030	6 944

Eftersom majoriteten av de fristående gymnasieskolorna ligger i Stockholm skulle ett bidrag enligt modell 3 kompletterat med Stockholms lokalkostnader innebära en kraftig höjning av bidragsnivån för fristående gymnasieskolor i Stockholm medan bidrag i nivå med Göteborgs eller Malmös lokalkostnader till fristående skolor i dessa kommuner skulle bli avsevärt mycket lägre. Fristående gymnasieskolor, som är verksamma i någon av de sistnämnda kommunerna, skulle hamna i stora ekonomiska svårigheter. Nyetablering av fristående skolor skulle med detta system troligen styras till kommuner som redovisar höga lokalkostnader.

Tabell 9.12. Kommunbidrag inklusive lokaler enligt modell 3

Program	Bidrag 2000/01	Bidrag enl. modell 3 Stockholmsområdet	Bidrag enligt modell 3 Göteborgsområdet	Bidrag enligt modell 3 Malmöområdet
BF	54 600	63 230	50 201	50 142
BP	94 900	119 118	82 158	98 112
EC	81 500	109 707	72 119	70 720
EN	89 200	96 639	81 621	78 943
ES	75 900	83 079	71 196	71 385
FP	91 600	117 422	79 967	83 545
HP	54 700	62 520	49 422	49 462
HR	80 700	125 317	65 885	63 727
HV	76 600	91 227	67 662	59 945
IP	105 900	131 561	94 219	98 179
LP	82 500	126 377	66 037	74 608
MP	69 200	116 693	54 102	54 999
NP	131 300	131 770	–	–
NV	53 200	60 951	47 998	46 023
OP	63 800	71 827	58 692	57 321
SP	50 800	59 457	46 010	45 924

För att ge en överblick över hur de tre modellerna skulle förändra bidragens storlek återges här nedan ett urval programbidrag beräknade dels med nuvarande metod dels enligt de ovan beskrivna modellerna.

Tabell 9.13. Kommunbidrag – jämförelse mellan föreslagna bidragsmodeller för några frekventa program

Program	Nuvarande bidrag	Modell 1	Modell 2	Modell 3 Stockholm	Modell 3 Malmö
SP	50 800	47 925	50 800	59 457	45 924
NV	53 200	50 189	52 480	60 951	46 023
ES	75 900	71 604	68 370	83 079	71 385
IP	105 900	99 906	89 370	131 561	98 179

9.7 Bidrag till elever i behov av särskilt stöd

I följande avsnitt redovisar vi resonemangsvis olika synpunkter på hur stödfrågor kan lösas.

Dagens reglering har följande uppbyggnad; den fristående skolan är skyldig att ta emot alla behöriga elever utom sådana elever vars mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan. De flesta organisatoriska svårigheter torde ytterst även de vara ekonomiska. (Med pengar kan de flesta problem lösas.) Det skulle innebära att det avgörande är om mottagandet av eleven leder till betydande ekonomiska svårigheter för skolan. Om så blir fallet eller inte beror naturligen på hur stort bidrag skolan får för eleven. Får skolan bara det standardiserade bidraget skulle det kanske krävas stora ekonomiska insatser därutöver för skolan för att ge eleven en acceptabel skolgång. I sådana fall blir skolan inte skyldig att ta emot eleven. Om kommunen däremot bidrar utöver standardbeloppet, blir de ekonomiska påfrestningarna mindre för skolan och någon laglig grund för att inte ta emot eleven finns inte.

Det är lätt att se åtminstone två principiella problem i denna ordning:

1. Bidragskonstruktionen.
2. Situationer som uppstår först sedan eleven påbörjat sina studier vid skolan.

Bidragskonstruktionen

Redan standardbidraget är avsett att täcka en hel del extrakostnader utöver vad billigaste elev kostar. Det bygger ju på mediankostnaden för elever på motsvarande studieväg i den offentliga skolan. I denna ryms även elever med stödbehov. Problemet är att den fristående skolan är för liten för att det skall gå att säga att det jämnar ut sig i längden. Därför är det antagligen rimligt att ha någon form av säkerhetsventil som gör att kraven på den fristående skolan inte blir orimliga. Det finns redan i dagens reglering.

Men om dessa elever skall ha samma valmöjligheter som andra elever krävs att kommunerna är skyldiga att betala de extra kostnaderna när tillräckligt stora sådana är befogade. Någon sådan skyldighet finns inte i dag. Även här behövs det dock en säkerhetsven-

til. En kommun kan inte rimligen behöva betala extra till en fristående skola om det skulle medföra alltför onödiga extrautgifter med tanke på vilka resurser som man redan investerat i. Såväl fasta arrangemang som ramper och hissar som organisatoriska som specialgrupper för vissa typer av stödbehov kan tänkas.

Det svåra är att lägga fast gränsen där skyldigheten för kommunen att betala extra inträder. Att knyta det till den aktuella hemkommunens interna resursfördelningsprinciper kan vara vanskligt. Dessa kan säkerligen skilja kraftigt mellan olika kommuner. Om en kommunal gymnasieskola får extra för en stödkrävande elev från förvaltningen eller inte kan bero på hur man i just den kommunen valt att hantera de pengar som kan bli aktuella för stödinsatser av denna typ; har så stor del som möjligt redan lagts ut på kommunens olika skolor eller har man behållit dem centralt? En lagbestämmelse i frågan bör sträva efter att sökande i samma situation behandlas lika oberoende av hemkommunens interna fördelningsprinciper.

För att uppnå den skissade ordningen krävs alltså ett tillägg i kommunernas skyldighet att betala till fristående skolor. Det skulle gälla att betala utöver standardbeloppen för sådana elever som skolan annars inte skulle vara tvungen att ta emot. Denna skyldighet skulle dock i sin tur förenas med en ventil som sa att den inte gäller om det leder till orimliga konsekvenser för kommunen.

Kommunernas skyldighet att betala till de fristående gymnasieskolorna regleras i dag i 9 kap. 8 a § skollagen. Det är hänvisningen i tredje stycket till standardbeloppen i bilagan som skulle behöva kompletteras.

För elever, vars mottagande i den kommunala gymnasieskolan skulle medföra att det uppstår betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, är kommunen dock skyldig att utöver detta belopp (syftar på den befintliga meningen i tredje stycket) även lämna bidrag till de extra kostnader som kan uppstå för den fristående skolan.

Den skissade ordningen skulle medföra att om kommunen redan har allergiserat, behöver den inte betala extra. Har den inte det, inträder dock den skyldigheten. Då får kommunen inte heller någon frihet att välja att själv sanera en skola i stället för att betala den fristående skolan.

Problemet med denna lösning är skillnaden mellan bestämmelsen om den fristående skolans skyldighet att ta emot och kommunens att betala extra. Den första utgår från om problem uppstår för den fristående skolan, den andra från om det skulle uppstå problem för

kommunen om denna skulle ta emot. En sökande kan kräva insatser som inte är rimliga att kräva av den fristående skolan utan extra pengar samtidigt som det kanske inte hade krävts så mycket av kommunen för att ta emot den eleven (allergisaneringen kanske redan var gjord). I ett sådant fall blir inte kommunen skyldig att betala extra och därmed blir inte den fristående skolan skyldig att ta emot. Detta är kanske ofrånkomligt. Vad som kan vara viktigt är i stället att i förarbetena framhålla att bedömningen av om den fristående skolan är skyldig att ta emot eller inte måste utgå från en vettig nivå när man bedömer om ett mottagande av en viss elev skulle medföra problem. Om den fristående skolan väljer att organisera sig så att den inte klarar något annat än problemfria elever måste bedömningen av om skolan får neka mottagande ändå utgå från någon typ av normalstandard.

Frågan om redan intagna elever som får problem är mycket svår att klara ut generellt. Kanske bör man inte ens försöka finna en lagbestämmelse utan nöja sig med att i förarbetena framhålla vikten av att den fristående skolan och kommunen i varje enskilt fall anstränger sig att komma överens om vad som i just det fallet är det lämpligaste för eleven.

9.8 Kommitténs slutsatser

Grundskolemodellen

Kommittén har diskuterat olika vägar att reglera kommunernas bidragsgivning till de fristående gymnasieskolorna. Under diskussionerna har möjligheten att utnyttja samma system som gäller för de fristående grundskolorna prövats och befunnits omöjligt att tillämpa.

Mot ett sådant system kan huvudsakligen tre invändningar göras. Den första invändningen är att ett sådant system förutsätter att hemkommunen själv anordnar alternativt har samverkansavtal med någon kommun som anordnar en sådan utbildning. En andra invändning är att ett sådant system skulle locka huvudmän för fristående skolor att etablera sig i kommuner med så höga kostnader som möjligt. Härigenom skulle bidragsnivån komma att höjas så, att den skulle hamna över nu gällande kommunal mediankostnad. En tredje invändning är att det stora antalet hemkommuner gör det omöjligt för vissa fristående gymnasieskolor att budgetera.

Ersättning för faktiska kostnader

Möjligheten att låta en fristående skola få bidrag för sina faktiska kostnader förefaller också vara svår att genomföra. Dels är de fristående gymnasieskolorna i behov av bidrag redan från utbildningens första dag och kan ju då endast redovisa budgeterade kostnader, där budgeten i stort sett bygger på det bidrag skolan räknar med att få, dels skulle en föreskrift om att fristående skolor skall få ersättning för sina faktiska kostnader ge de fristående skolorna en orimlig konkurrensfördel.

Förhandling mellan skola och hemkommun

Att tillämpa ett system som helt bygger på förhandlingar mellan den fristående skolan och varje enskild kommun skulle möjligen gå att tillämpa för fristående skolor som rekryterar sina elever från ett fåtal kommuner men är omöjligt för de skolor som rekryterar elever från stora delar av landet. Läsåret 1999/2000 har vi sett exempel på skolor som rekryterar elever från 40, 50 ja ända upp till 86 kommuner. En genomgång av storleken på de bidrag kommuner betalar till dessa skolor visar på stora variationer. Majoriteten av kommunerna följer prislistan i förordningens bilaga medan andra betalar ett högre belopp som antingen grundar sig på kommunens egen uppskattning av vad utbildningen kostar eller helt enkelt är det belopp, som kommunen skulle få betala som interkommunal ersättning för motsvarande utbildning i en kommunal gymnasieskola. En intressant iakttagelse är att flera kommuner med någon enstaka elev på en viss skola ibland betalar ett bidrag som ligger klart över beloppet i förordningens bilaga, nämligen det belopp som skolan anger som sina faktiska kostnader för utbildningen.

Med tanke på att en fristående gymnasieskola måste kunna göra en budget och därvid anställa lärare och anpassa sin organisation till något så när kända ekonomiska förutsättningar anser kommittén att ett bidragssystem som helt bygger på förhandlingar mellan elevernas hemkommuner och skolan inte kan förespråkas. En stor majoritet av kommunerna har också i sina enkätsvar sagt, att de vill ha ett bidragssystem som bygger på centralt fastlagda schabloner. Ett flertal kommuner har önskat att ett sådant system även skulle utarbetas för interkommunal ersättning.

Bidrag enligt interkommunala ersättning

Några kommunrepresentanter har i sina enkätsvar förespråkat att de fristående gymnasieskolorna skall tilldelas de belopp som tillämpas som interkommunal ersättning när kommunerna köper utbildningsplatser av varandra. Inte heller detta anser kommittén är ett möjligt alternativ. Den interkommunala ersättningen speglar inte alltid kommunernas verkliga kostnader för utbildningen. Ersättningen är ofta framräknad endast för att täcka den marginalkostnad kommunen har för tomma platser i en utbildning som kommunen ändå ordnar. Man kan likna den vid ett "sista minutenpris". Att det fungerar vid de interkommunala transaktionerna beror på att den säljande kommunen har de fasta kostnaderna för sin utbildning finansierade ändå.

Om man ändå skulle använda den interkommunala ersättningen som underlag för bidragsberäkningen uppkommer frågan om det är den interkommunala ersättningsnivån för skolans lägeskommun eller för elevens hemkommun som skall ligga till grund för bidraget. Skolans kostnader som t.ex. lokalkostnaderna är beroende av i vilken kommun skolan ligger varför det är mest logiskt att tillämpa den interkommunala ersättningsnivå som gäller i lägeskommunen. Med vetskapen om att nära hälften av de fristående skolorna ligger i Stockholms län, där de interkommunala ersättningarna ligger på en hög nivå, inses lätt att en knytning av bidragen till den interkommunala ersättningen i lägeskommunen skulle komma att medföra en höjning av bidragsnivån till dessa skolor.

Särbehandling av lokalkostnader

I diskussionerna har prövats om lokalkostnaden skulle kunna brytas ut ur det nationella beloppet och någon form av regionala lokalkostnader tillämpas. Eftersom det är den fristående gymnasieskolans faktiska lokalkostnader som skall täckas av bidragen finner inte kommittén något skäl att införa ett regionalt system, som bygger på lokalkostnader i elevens hemkommun.

Att helt sonika låta de fristående gymnasieskolorna få ett lokalbidrag som grundar sig på skolans faktiska lokalkostnader är en tanke som förkastats av kommittén. Ett sådant förfarande skulle ju möjliggöra för fristående skolor att helt bortse från kostnaden när de skall hitta lämpliga lokaler. Enligt kommittén vore det en klar konkurrensfördel för de fristående skolorna.

De flesta fristående gymnasieskolorna ligger i dag i någon av storstadskommunerna där lokalkostnaderna ofta är högre än på andra ställen i landet. Då det i förordningen fastlagda bidragsbeloppet grundar sig på kommunernas mediankostnad finns här ett incitament för fristående skolor att etablera sig i en kommun med lägre lokalkostnader än storstaden.

Ett alternativ vore att ur bidraget exkludera lokalkostnader och komplettera bidraget med lägeskommunens kostnad för sina egna skollokaler per program och elev. Detta skulle emellertid ge upphov till nya egendomligheter, eftersom de kommunala s.k. lokalkostnaderna ofta är uppblåsta eller subventionerade av olika skäl. I modell 3 ovan har ett försök gjorts att åskådliggöra vilka variationer som skulle uppkomma i bidragen om bidraget beräknas på detta sätt. Kommittén avstyrker en sådan lösning på bidragsproblematiken.

Flera bidragsgrupper

Ett sätt att nå en större överensstämmelse mellan en skolas faktiska kostnad och kommunbidraget vore att införa ett system med inriktningsfaktorer för fler program och inriktningar än för nu gällande musikinriktning på estetiska programmet. Bidragsbeloppet för musikinriktningen erhålles genom att det angivna beloppet för estetiska programmet multipliceras med 1,26. Under utredningen har kommittén t.ex. uppvaktats av en fristående skola som driver fordonsprogrammet med transportteknisk inriktning. Skolan hävdar att bidraget för fordonsprogrammet enligt förordningens bilaga är otillräckligt. Att skolan kan ha grund för sina krav på högre bidrag beror på att den transporttekniska inriktningen endast erbjuds på ett fåtal gymnasieskolor i riket och att kostnaden för dessa kommuner snarare överstiger den övre kvartilen för fordonsprogrammet än ligger i närheten av medianen. En nackdel med att införa ett system för många inriktningar är att man därigenom förlorar det nuvarande systemets enkelhet utan att med säkerhet vinna en bättre överensstämmelse mellan bidrag och skolans kostnad.

Kommittén förslag till bidragsmodell

Kommittén konstaterar att ett system, som bygger på att de fristående skolorna kommer överens med elevernas hemkommuner men med en av regeringen fastställd prislista, som gäller om inte skolan och kommunen kommer överens om annat, är det bästa för fastställande av bidragens storlek. Enkäterna visar att den av regeringen fastställda bidragsschablonen i stort sett styr bidragen. Det är endast några få fristående skolor som har lyckats förmå elevernas hemkommuner att betala högre bidrag än schablonen. Flertalet kommuner och fristående skolor har i sina enkätsvar och i intervjuer förklarat sig vara nöjda med ett sådant system.

Kommunernas kommentarer om, att bidragen ligger på en för hög nivå, och skolornas, att det inte är värt mödan att försöka förhandla med kommunerna, skulle kunna tyda på att bidragsnivån är i högsta laget. Den stora ökningen av antalet ansökningar om bidragsberättigande för nya gymnasieutbildningar ger också signaler om att bidragsnivån är hög. Kommittén har därför diskuterat på vilket sätt man kan fastlägga en lägsta bidragsnivå, som gör det möjligt att bedriva en gymnasieutbildning av god kvalitet även om skolan inte lyckas förhandla sig till högre bidrag från kommunerna utan att därför ge de fristående skolorna oskäliga ekonomiska konkurrensfördelar. Vid diskussionen har bl.a. effekterna av ovan redovisade beräkningsmodeller 1 och 2 analyserats.

Kommittén har kommit till slutsatsen att modell 1 är att föredra, dvs. ett bidrag som framräknats på nuvarande sätt men med möjlighet för kommunerna att göra en procentuell reduktion för att kompensera den fördel de fristående skolorna har av att kunna optimera sin organisation. Uppskattningen av hur stor del av kommunens kostnad som hänför sig till kommunens vidare uppdrag har varierat i de kommuner, som kommittén intervjuat. Enligt kommitténs bedömning ligger den dock på högst 5 %.

I detta sammanhang får man inte glömma bort att bidraget grundar sig på kommunernas mediankostnad, dvs. att hälften av kommunerna har en högre kostnad för motsvarande utbildning. En viss reduktion av bidragsnivån ligger ju också i det faktum att bidragen grundar sig på den kostnadsnivå som gällde i kommunerna för två år sedan. Bidraget uppräknas visserligen med gällande skolindex, men kommunala kostnadsökningar som t.ex. beror på nya läraravtal slår inte igenom i bidragsschablonen förrän efter två år.

De medianbelopp, som ligger till grund för bidragsschablonerna, grundar sig åtminstone för vissa utbildningar på kostnader i ett

fåtal kommuner och/eller landsting och är därför starkt beroende av vilken inriktning på utbildningen som de skolhuvudmän har som besvarat enkäten. För att undvika stora variationer i bidragsnivåerna från ett år till ett annat föreslår kommittén dels att Skolverket finner vägar att få en högre svarsfrekvens från kommunerna vad avser kostnadsredovisning per elev och program, dels att som grund för bidragsberäkningen lägga medelvärdet av kommunernas mediankostnad för tre på varandra följande år uppräknad med rådande skolindex. Kommittén föreslår vidare att en kommun ges rätt att reducera det föreslagna bidragsbeloppet för att kompensera för den fristående skolans möjlighet att optimera sin organisation. En sådan reduktion får uppgå till högst 5 %.

Kommittén föreslår vidare att den kommunala kostnadsmedianen rensas från kommunernas kostnader för skolmåltider. Som det nu är kompenseras skolor, som tar ut avgifter för skolmåltider, två gånger för sina kostnader, dels i kommunbidraget, dels som elevavgifter.

En mer detaljerad beskrivning av hur bidragen beräknas enligt kommitténs förslag presenteras i bilaga 5.

Tidpunkt för ändring av bidragsnivåer

Vid våra intervjuer med företrädare för fristående skolor har framförts synpunkter på att de bidragsbelopp, som anges i bilaga till förordningen ändrats under pågående läsår, vilket förorsakat problem för skolor som fått ett lägre bidrag för vårterminen än budgeterat. Kommittén föreslår att bidragsbeloppen fastställs den 1 januari men avser följande läsår med ikraftträdande den 1 juli. Förändringar i kommunkostnadsmedianen kommer på så sätt att påverka bidragen till fristående gymnasieskolor med två läsårs fördröjning. Kommittén bedömer att denna olägenhet måste accepteras om kommuner och skolor skall ha möjlighet att budgetera för sina kostnader respektive intäkter.

Inplacering av en utbildning i bidragsklass

Kommittén föreslår att Skolverket vid hänförandet i bidragshänseende av utbildningen vid en fristående gymnasieskola till ett nationellt program inte enbart tar hänsyn till utbildningens mål utan även till de arbetsformer som skolhuvudmannen redovisar i sin ansökan. Härvid kan kommittén tänka sig att Skolverket ges möjlighet att föreskriva att en viss utbildning i bidragshänseende kan hänföras till en kombination av flera nationella program. På så sätt anser kommittén att man bör kunna undvika överkompensation av fristående gymnasieskolor, som erbjuder sina elever utbildningar enligt något av SP- eller NV-programmen med inslag från något program med yrkesämnen.

Nya regler för inackorderingstillägg

Beträffande inackorderingstillägg anser kommittén att systemet, där CSN betalar ut inackorderingstillägg till elever på fristående gymnasieskolor, kan behållas. Den definition som CSN använder för vilka som behöver inackorderingstillägg bör dock ändras så att alla elever på fristående gymnasieskolor, som av restidsskäl behöver bo inackorderade under utbildningen, får rätt till inackorderingstillägg. Vår uppskattning är att högst 2 000 elever vid fristående gymnasieskolor var inackorderade under läsåret 1999/2000. Om inackorderingstillägg skulle beviljas till alla dem, skulle det betyda en kostnad av 25 mkr för läsåret vilket motsvarar 4 % av de kommunala bidragen till fristående skolor. Kommittén anser den extra statliga kostnad detta innebär är ett lågt pris för att elever inte av ekonomiska skäl skall utestängas från vissa utbildningar.

Bidrag till elever i behov av särskilt stöd.

En fristående skola är i princip öppen för alla. Undantag får endast göras om ett mottagande skulle medföra att betydande ekonomiska svårigheter uppstår för skolan. Om hemkommunen är beredd att stå för dessa extra kostnader uppstår normalt inga ekonomiska svårigheter för skolan och denna är därmed skyldig att ta emot den sökande. Kommittén utgår från att skollagskommittén i sitt arbete med rättssäkerhetsfrågor även överväger att en sökande ges möjlighet att överklaga dessa mottagandebeslut.

10 Elevavgifter

10.1 Nuläge

Skolornas enkätsvar hösten 1999 lämnar följande uppgifter om terminsavgifter och lunchavgifter per elev och termin. I sammanställningen har inte riksinternat och internationella skolor tagits med eftersom de regleras i särskilda förordningar.

Under rubriken "Program" har följande beteckningar använts:

ESMU	Estetiska programmet gren Musik
MP	Medieprogrammet
NP	Naturbruksprogrammet
NV	Naturvetenskapsprogrammet
SP	Samhällsvetenskapsprogrammet
SMSP	Specialutformat program som i bidragshänseende hänförs till Samhällsvetenskapsprogrammet
WK	Waldorfskolefederationens gymnasieprogram

Tabell 10.1. Elev- och lunchavgifter 1999

Skola	Kommun	Program	Terminsavgift	Lunchavgift per termin
Bladins Skola	Malmö	NV	1 900 kr	1 600 kr
		SP	1 900 kr	1 600 kr
C A Agardh gymnasiet	Lund	SMSP	0 kr	500 kr
Ekebyholmsskolan	Norrtälje	NV	0 kr	800 kr
		SP	0 kr	800 kr
Engelska Skolan Söder	Stockholm	NV	0 kr	1 000 kr
		SP	0 kr	1 000 kr
Enskilda Gymnasiet	Stockholm	NV	5 500 kr	3 500 kr
		SP	4 500 kr	3 500 kr
Franska Skolan	Stockholm	NV	2 500 kr	1 500 kr
		SP	2 500 kr	1 500 kr
		SMSP	2 500 kr	1 500 kr
Göteborgs Högre Samskola	Göteborg	NV	1 000 kr	0 kr
		SP	1 000 kr	0 kr
Haninge Fria Gymnasieskola	Haninge	SP	0 kr	1 300 kr
Internationella Gymnasiet	Stockholm	NV	2 000 kr	0 kr
		SP	2 000 kr	0 kr
Johannes Hedbergsskolan	Helsingborg	SMSP	0 kr	350 kr
Kungsbacka Internationella Gymnasium	Kungsbacka	SMSP	0 kr	450 kr
Lidingö IT-gymnasium	Lidingö	NV	2 500 kr	0 kr
		SP	2 500 kr	0 kr
Livets Ords Kristna Gymnasium	Uppsala	NV	0 kr	1 350 kr
		SP	0 kr	1 350 kr
Martinskolan – Söders Waldorfskola	Stockholm	WK	0 kr	2 000 kr
Naturbruksgymnasiet i Järna	Södertälje	NP	0 kr	2 700 kr
ProCivitas Privata Gymnasium	Helsingborg	SMSP	0 kr	600 kr
Rhythmus	Stockholm	ESMU	3 250 kr	1 285 kr
Sigrid Rudebecks Gymnasium	Göteborg	NV	2 500 kr	0 kr
		SP	2 500 kr	0 kr
S:ta Ragnhildgymnasiet	Södertälje	NV	0 kr	1 800 kr
		SP	0 kr	1 800 kr
Täby Mediagymnasium	Täby	MP	0 kr	1 320 kr
Viktor Rydbergs Gymnasium	Danderyd	NV	2 500 kr	2 000 kr
		SP	2 500 kr	2 000 kr
Viktor Rydbergs Gymnasium	Stockholm	NV	2 500 kr	2 000 kr
		SP	2 500 kr	2 000 kr
Växjö Internationella Skola	Växjö	SP	0 kr	2 200 kr

Av tabellen framgår att 23 skolor tar någon form av elevavgift. Sex skolor tar både terminsavgift och ersättning för skollunchen, fyra skolor endast terminsavgift och tretton skolor som endast tar ut ersättning för skollunchen. Terminsavgifter förekommer alltså på tio fristående gymnasieskolor.

Bland de skolor som inte uppgivit att de tar avgift för skollunch kan finnas skolor som över huvud taget inte erbjuder skollunch i skolans regi. Eleverna hänvisas i sådana fall i allmänhet till någon närliggande matservering, där eleverna får köpa mer eller mindre subventionerade skolluncher. Det finns exempel både på skolor som betalar hela måltidskostnaden för sina elever och skolor, där eleverna själva får stå för hela eller delar av måltidskostnaderna.

10.2 Kommitténs slutsatser

Varken fristående eller kommunala gymnasieskolor är enligt skollag eller förordning skyldiga att tillhandahålla kostnadsfria skolmåltider. I det underlag som ligger till grund för beräkningen av bidragsschablonen ingår emellertid kommunernas kostnader för skolmat. Visserligen förekommer det att även kommuner tar ut avgifter för skolmåltider, men de flesta kommunerna tillhandahåller kostnadsfri skollunch vid sina kommunala gymnasieskolor. Med nuvarande system skulle man kunna säga att de fristående skolorna både får ersättning för skolmåltider i de kommunala bidragen och har möjlighet att ta ut avgifter av eleverna. Kommittén föreslår att bidragsunderlaget rensas från skolmåltidskostnader och att beslutet om eventuella skolmåltidsavgifter får ligga kvar hos skolhuvudmännen vare sig de är kommunala eller fristående.

De fristående gymnasieskolornas rätt att ta ut elevavgifter regleras i 9 kap. 10 § skollagen (1985:1100):

Skolor som har rätt till bidrag enligt 8 § får för de elever som bidragen avser endast ta ut elevavgifter som är skäligen med hänsyn till de särskilda kostnader som skolan har för den bidragsgrundande utbildningen, förutsatt att kostnaderna kan anses rimliga för verksamheten.

De särskilda kostnader som skolorna åberopar varierar. Vissa skolor hänvisar till att deras utrustning är kostnadskrävande, andra att deras profil gör att de kommunala bidragen är otillräckliga. Några skolor anser att deras profil innebär större lärartäthet eller att lokalerna sätter gränser för gruppstorleken. I några fall anger skolorna att deras program innehåller fler kurser än de nationella pro-

grammen. Alla dessa motiveringar för rätt till elevavgifter skulle även kommunala gymnasierectorer vilja åberopa för att dryga ut de resurser, som kommunen ställer till förfogande för skolans drift. Kommittén finner att de fristående gymnasieskolornas möjlighet att ta ut elevavgifter och s.k. köavgifter dels ger skolan en konkurrensfördel framför kommunala gymnasieskolor genom möjligheten att erbjuda en mer kostnadskrävande utbildning, dels kan verka socialt segregering. Kommittén föreslår därför att ett villkor för att en fristående gymnasieskola skall ha rätt till kommunala bidrag är att skolans utbildning i likhet med kommunala gymnasieskolor skall följa 21 § 5 kap. skollagen:

Utbildningen i gymnasieskolan skall vara avgiftsfri för eleverna. De skall utan kostnad ha tillgång till böcker, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen får dock besluta att eleverna skall hålla sig med enstaka egna hjälpmedel. I verksamheten får också förekomma enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna.

11 Statlig tillsyn och kontroll av fristående gymnasieskolor

11.1 Bakgrund

En av grundtankarna bakom de förändringar av regleringen som införts för fristående skolor under 1990-talet var att genom konkurrens mellan flera utbildningsanordnare utveckla en svensk gymnasieutbildning av god kvalitet. Till skillnad mot de villkor som gäller för fristående skolor i Danmark och Norge, som redovisas i ett särskilt kapitel, har den svenska riksdagen beslutat att fristående skolor i Sverige får drivas i konkurrens med de offentliga skolorna.

Det finns varken i skollagen eller i förordningen om fristående skolor några uttalade krav på hur utbildningen vid en fristående skola skall utformas. De enda krav som finns, för att en fristående gymnasieskola skall förklaras bidragsberättigad, är formulerade i 9 kap. 8 § skollagen. I sammanfattning gäller att en fristående skola ska förklaras berättigad till bidrag från elevernas hemkommuner om:

skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla på nationella eller specialutformade program,

skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till motsvarande utbildning i gymnasieskolan, med undantag för sådana vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan, och

skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver.

En förklaring om bidragsberättigande skall inte lämnas för en utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

En fristående gymnasieskola som förklarats bidragsberättigad är enligt 9 kap. 13 § skollagen skyldig att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket. Skolans lägeskommun har rätt till insyn enligt samma lagparagraf och skolan är skyldig att delta i den uppföljning och utvärdering lägeskommunen gör av sitt eget skolväsende i den utsträckning kommunen bestämmer.

Bidragsberättigade fristående gymnasieskolor är vidare skyldiga att delta i riksomfattande prov i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet regeringen föreskriver.

En bidragsberättigad fristående gymnasieskola skall också årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning som bl.a. visar i vilken mån målen för utbildningen uppnåtts.

11.2 Kommitténs slutsatser

En fristående skola kan välja att utforma sin utbildning på olika sätt. Vid kommitténs skolbesök har vi sett prov både på fristående gymnasieskolor som valt att utforma sin utbildning och sin undervisning på liknande sätt som gymnasieskolor i det offentliga skolväsendet och på skolor som valt helt andra arbetsformer än de offentliga skolorna. De skillnader som observerats handlar dels om fristående skolor som lägger en stor vikt vid arbete i ämnesövergripande projekt, dels om skolor som har en stor del av sin undervisning arbetsplatsförlagd.

Så länge skolorna ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå motsvarar vad de offentliga skolorna ger uppfylls detta krav för bidragsberättigande.

Kommittén ser ett stort värde i att de fristående gymnasieskolorna även fortsättningsvis har frihet att välja det sätt på vilket de vill utforma sin utbildning. En sådan frihet kräver dock att det finns en väl utvecklad statlig kontroll av i vilken utsträckning de fristående skolorna uppfyller de i skollagen fastlagda kraven och att eleverna når målen för utbildningen. Som framgår av föregående avsnitt finns redan vissa kontrollmöjligheter.

Kommittén är medveten om att en kvalitetsgranskning äger rum redan i dag bl.a. av statens utbildningsinspektörer i den omfattning

som kvalitetsgranskningsnämnden beslutar, men vill understryka vikten av att denna typ av kontroll ytterligare utvecklas.

Med ökande antal fristående gymnasieskolor är det viktigt att Skolverket avsätter tillräckliga resurser för att följa upp hur väl de fristående gymnasieskolorna lyckas i sin uppgift. Enligt kommitténs uppfattning är det inte tillräckligt att de fristående gymnasieskolorna deltar i Skolverkets utvärdering och i nationella prov samt själva utarbetar en årlig kvalitetsredovisning. Skolorna skall även åläggas att årligen lämna in en ekonomisk redovisning över verksamheten. Av redovisningen, som skall vara granskad och godkänd av en revisor, skall framgå hur skolan finansierat verksamheten och hur ett eventuellt överskott använts.

Resultaten av utvärderingarna och de nationella proven skall liksom kvalitetsredovisningarna och ekonomiredovisningarna granskas av Skolverket. Avsikten med granskningen är dels att kontrollera att bidragen utbetalats i enlighet med gällande bestämmelser, dels att bidragen använts på ett riktigt sätt. Den årliga granskningen av både verksamhet och ekonomi skall ligga till grund för beslut om fortsatt bidragsberättigande och beslut om till vilket nationellt program skolans undervisning i bidragshänseende skall hänföras.

Den planmässiga tillsyn som Skolverket för närvarande utövar för att garantera att de fristående gymnasieskolorna uppfyller lagens krav kan med ovan beskrivna fortlöpande utvärdering och kvalitetskontroll av de fristående skolorna utgå. Tillsynen bör i stället helt inriktas på att granska de skolor där Skolverket som en följd av utvärderingen, kvalitets- eller ekonomigranskningen eller av annan anledning finner skäl att genomföra en tillsyn.

12 Internationella jämförelser

I kommitténs uppdrag ingår att göra internationella jämförelser framför allt vad gäller bidragssystem, associationsformer för huvudmän till fristående gymnasieskolor och om det i andra länder förekommer att en fristående huvudman driver flera skolor. För jämförelsen har kommittén haft god hjälp av utbildningsdepartementets internationella sekretariat, som tillhandahållit aktuella uppgifter om utbildningssystemen dels i alla nuvarande EU- och EFTA/EEA-länder, dels i de länder som ansökt om medlemskap i EU.

En första jämförelse visar vissa likheter men också stora skillnader mellan länderna. Till likheterna hör att gymnasieskolan i alla länder helt eller delvis ligger utanför den obligatoriska skolan. Skolplikten upphör i alla länder när eleverna uppnått 15 eller 16 års ålder med undantag för i Belgien, Tyskland och Nederländerna, där det är obligatoriskt att studera på deltid även efter denna ålder. I Nederländerna är deltidsstudier obligatoriskt till 17, i Belgien till 18 och i Tyskland till 19 års ålder. Variationerna mellan länderna är stor i organisationen av den frivilliga skolform som erbjuds eleverna efter den obligatoriska skolan. Sverige skiljer sig dock från övriga länder genom att som enda land erbjuda ett gymnasium där studie- och yrkesförberedande utbildningar integreras administrativt. I övriga länder sker yrkesutbildningen i särskilda skolformer och i de flesta länder har eleverna delats upp i kategorier flera år innan skolplikten för eleverna upphört.

Andelen av årskullen som väljer att gå i gymnasiet varierar mellan de länder som redovisas i rapporten Key Data on Education in Europe 99¹. En statistik över hur stor andel av årskullen som går i skolan vid 18 års ålder visar att 95 % av svenska ungdomar går i gymnasiet. Andelen är i stort sett lika för pojkar och flickor. Inget

¹ Key Data on Education in Europe 99. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. ISBN 92-828-8537-2.

annat land redovisar en så hög andel gymnasieelever. I nedanstående tabell redovisas de länder som enligt rapporten har mer än 80 % av årskullen 18-åringar i gymnasieutbildning.²

Tabell 12.1. Andel av årskullen 18-åringar som går i gymnasieskola

Land	Flickor	Pojkar	Hela årskullen
Sverige	94 %	96 %	95 %
Norge	90 %	87 %	88 %
Tyskland	85 %	87 %	86 %
Finland	88 %	82 %	84 %
Frankrike	85 %	82 %	83 %

Övriga länder har samtliga en mindre andel i gymnasieutbildning. Som exempel kan nämnas förhållandena i Danmark och England.

Tabell 12.2. Andel av årskullen 18-åringar som går i gymnasieskola i Danmark och Storbritannien

Land	Flickor	Pojkar	Hela årskullen
Danmark	76 %	73 %	75 %
Storbritannien	50 %	48 %	49 %

Av de elever som fortsätter skolan på gymnasienivå går fler elever på yrkesförberedande utbildningar än på allmänt studieförberedande. Detta mönster gäller för de flesta EU- och EFTA/EEA-länderna men är särskilt uttalat i Tyskland och Österrike, där mer än tre fjärdedelar av eleverna går yrkesförberedande utbildningar. I Irland och Portugal gäller motsatsen, dvs. mer än tre fjärdedelar av gymnasieeleverna går allmänt studieförberedande utbildningar.

I alla europeiska stater går mer än 90 % av eleverna på grundskole- och gymnasienivå³ antingen på skolor med offentlig huvudman eller på skolor med privat huvudman som får ekonomiskt stöd från stat eller kommun. I alla EU- och EFTA/EEA-länder går majoriteten av gymnasieeleverna i skolor med offentlig huvudman utom i Belgien och Nederländerna, där skolor med privat huvudman har mer än 50 % av eleverna. I Belgien, Danmark, Luxemburg,

² En reservation för att procenttalen avlästs ur diagram på sidorna 100 och 101 i ovanstående rapport. Diagrammens skala gör att redovisade procenttal har osäkerheten +/- 1 %.

³ Källa: Key Data on Education in Europe 99.

Österrike och Finland finansieras liksom i Sverige skolor på grundskole- och gymnasienivå med privat huvudman helt eller huvudsakligen med offentliga bidrag. I Tyskland och Nederländerna är ett uttalat villkor för offentligt stöd att huvudmannen inte driver skolan i vinstsyfte. I dessa länder förväntas eleverna bidra till kostnaderna för skolans drift. I EU- och EFTA/EEA-länderna går mindre än 6,5 % av eleverna i skolor med privat huvudman som helt saknar offentligt ekonomiskt stöd. De flesta ligger i något av länderna Grekland, Spanien, Italien eller Storbritannien, där mer än 5 % av eleverna går i privatskolor som inte får offentligt stöd.

Den stora variationen i historisk tradition, andel av ungdomsgruppen som går i gymnasieskolan och undervisningsväsendets uppbyggnad mellan länderna gör det svårt att jämföra villkoren för de fristående gymnasieskolorna i Sverige med motsvarande skolor i andra länder. Kommittén har därför valt att koncentrera sina internationella jämförelser till våra grannländer Danmark och Norge.

12.1 Fristående gymnasieskolor i Danmark

I samband med utredningen har kommittén besökt det danska Undervisningsministeriet och Foreningen af private, selvejende gymnasier i Köpenhamn. Vid besöken informerades om vilka villkor som gäller för privata gymnasieskolor i Danmark.

Så länge undervisningen uppfyller kraven på ett minimiantal elever och undervisningsnivån motsvarar det offentliga skolväsendets kan en privat organisation eller stiftelse godkännas som huvudman för en fristående gymnasieskola. Förr ägdes de fristående skolorna ofta av någon enskild person, men numera är det i allmänhet stiftelser som driver skolor. Man har tidigare haft ett system, där stiftelseskolor fått förmånliga statliga lån för att bygga en skolfastighet. Startkapital till en fristående skola har i allmänhet ordnats genom donationer och/eller insamlingar. Skolorna har i allmänhet varit små vid starten och byggts upp undan för undan.

I Danmark lagstiftades år 1996 om att en privat huvudman inte får driva flera skolor. Skälet att på detta sätt förbjuda koncerner var att förhindra eventuella ekonomiska överskott att läcka ut ur systemet. Ett aktiebolag kan inte godkännas som huvudman för att säkerställa att eventuella ekonomiska överskott behålls i verksamheten och kommer eleverna till godo.

Av den information som kommittén fick på det danska Undervisningsministeriet framkom att en fristående gymnasieskola i

Danmark måste följa exakt samma regler som de offentliga gymnasieskolorna. Den enda skillnaden är att privatgymnasierna har en enskild huvudman.

Finansieringen av de fristående gymnasieskolorna sker genom statliga bidrag, som i stort sett grundar sig på undervisningskostnaderna för motsvarande utbildning i de offentliga skolorna. Endast 85 % av genomsnittskostnaden delas ut i statsbidrag. Staten ger därutöver bidrag till fastighetskostnader per elev.

Staten verkställer utbetalningen till skolan men debiterar sedan kommunerna för kostnaden. En avgörande skillnad mot finansieringen av fristående gymnasieskolor i Sverige är att de danska skolorna förutsätts delvis finansierade med elevavgifter. Dessa är statligt reglerade och uppgick år 1999 till 10 400 DKK per elev och år.

Av ovanstående sammanställning framgår att 75 % av danska 18-åringar befinner sig i någon form av gymnasieutbildning. År 1999 gick majoriteten eller 95,8 % av dem i skolor med offentlig huvudman⁴. För elever på allmänna gymnasieskolor var fördelningen 94 % på offentliga och 6 % på privata skolor. En jämförelse med Sverige visar alltså att en något större andel av de danska eleverna har valt privata skolor. Antalet privata gymnasieskolor är dock betydligt mindre i Danmark än i Sverige. Regeringen beslutar om vilka privata skolor som har rätt till statsbidrag och utbildningsdepartementet har det övergripande ansvaret att övervaka undervisning och examination. Enligt de uppgifter om fristående skolor som presenteras av EURYDICE, The information network on education in Europe⁵, finns 19 fristående gymnasieskolor i Danmark år 1999. Några av dessa drivs av religiösa samfund. Två internationella skolor har också ställning som fristående gymnasieskolor. Det förhållandevis lilla antalet privatskolor i landet underlättar för staten att fördela resurserna till respektive skola enligt det system som beskrivits i kapitel 9.5.

⁴ Källa: "Gymnasieskolen i tal 1998/99", Undervisningsministeriet.

⁵ <http://www.eurydice.org/Documents/private/en/FrameSet.htm>

12.2 Fristående gymnasieskolor i Norge

Kommittén har även besökt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i Oslo, som är den myndighet som godkänner och kontrollerar privata gymnasieskolor i Norge.

Även i Norge förekommer fristående gymnasieskolor. Ungefär 4 % av gymnasieeleverna går i privatskolor. Läsåret 1997/98 fanns totalt 531 gymnasieskolor i riket. Av dessa var 12 statliga gymnasieskolor, 456 drevs av fylken och 63 gymnasieskolor hade privata huvudmän. De flesta privata gymnasieskolorna drivs av huvudmän med någon speciell religiös anknytning eller grundar de sig på någon livsfilosofi alternativt pedagogisk idé som motiverar en alternativ pedagogik.

I Norge är alla associationsformer tillåtna för huvudmän till fristående skolor, men som ett absolut krav gäller att alla offentliga bidrag skall komma eleverna till godo.

En jämförelse av antalet privata gymnasieskolor läsåret 1997/98 med antalet läsåret 1996/97, då en statlig utredning gjordes om de fristående skolornas villkor i Norge, visar att antalet privata gymnasieskolor ökat med 12 skolor på ett läsår. Enligt utredningsrapporten⁶ fanns 51 privata gymnasieskolor. I rapporten är samtliga skolor uppdelade i bidragskategorier enligt nedan:

Tabell 12.3: Privata gymnasieskolor i Norge läsåret 1996/97

Bidragskategori	Antal
Allmänna ämnen	14
Steinerskolor	11
Yrkesämnen	8
Naturbruk	6
Idrottsämnen	1
Allmänna ämnen/Yrkesämnen	8
Allmänna ämnen/Naturbruk	2
Allmänna ämnen/Idrottsämnen	1

De norska fristående gymnasieskolorna finansieras till mellan 75 % och 85 % av statsbidrag. Det norska statsbidraget är 90 % av

⁶ KUF-NOU 1997:16.

medelvärdet av kostnaderna för motsvarande utbildningar i de offentliga gymnasieskolorna. Motivet för procentsatsen är att vissa kostnader bl.a. för skolhälsovård, specialundervisning och skol-skjutsar ligger kvar hos elevens hemkommun. Resterande del av skolans kostnader täcks av elevavgifter.

I Norge utövar staten en mycket sträng etableringskontroll av fristående gymnasieskolor. Ett villkor för statsbidrag är att den fristående skolan erbjuder en utbildning som kompletterar det offentliga utbudet. Utöver den stränga etableringskontrollen granskar den norska staten årligen de fristående skolorna ur ämnesinnehållslig, juridisk och ekonomisk synvinkel.

12.3 Kommitténs slutsatser

Kommittén har i sina internationella jämförelser inte funnit något europeiskt land, som har en så stor andel av ungdomskullen i de övre tonåren i gymnasiestudier av en sådan bredd, att de kan jämföras med Sverige. I alla länder utom i Sverige är studierna för elever i gymnasieåldern mycket klart uppdelade i yrkesförberedande och studieförberedande studier. Sverige är också unikt i det avseendet att all undervisning oavsett huvudman helt finansieras av stat och/eller kommun. Visserligen förekommer det att några fristående gymnasieskolor tar ut elevavgifter, men det gäller en minoritet av skolorna. Undervisningen vid den övervägande majoriteten av Sveriges fristående gymnasieskolor är kostnadsfri för eleverna och bör så vara enligt kommitténs uppfattning.

Våra studiebesök i Danmark och Norge visar några avgörande skillnader i synen på fristående skolor i våra länder. Varken i Danmark eller Norge ser man de fristående gymnasieskolorna som konkurrenter, som skulle kunna bidra till en höjning av den gymnasiala utbildningsnivån i riket. I Danmark, där man har krav på de fristående gymnasieskolorna att de skall erbjuda en verksamhet som följer samma regler som de offentliga skolorna med ett offentligt bidrag som motsvarar 85 % av undervisningskostnaderna, har ingen ny fristående gymnasieskola startat efter 1982. Många av de skolor som finns har anknytning till och finansieras delvis av något religiöst samfund.

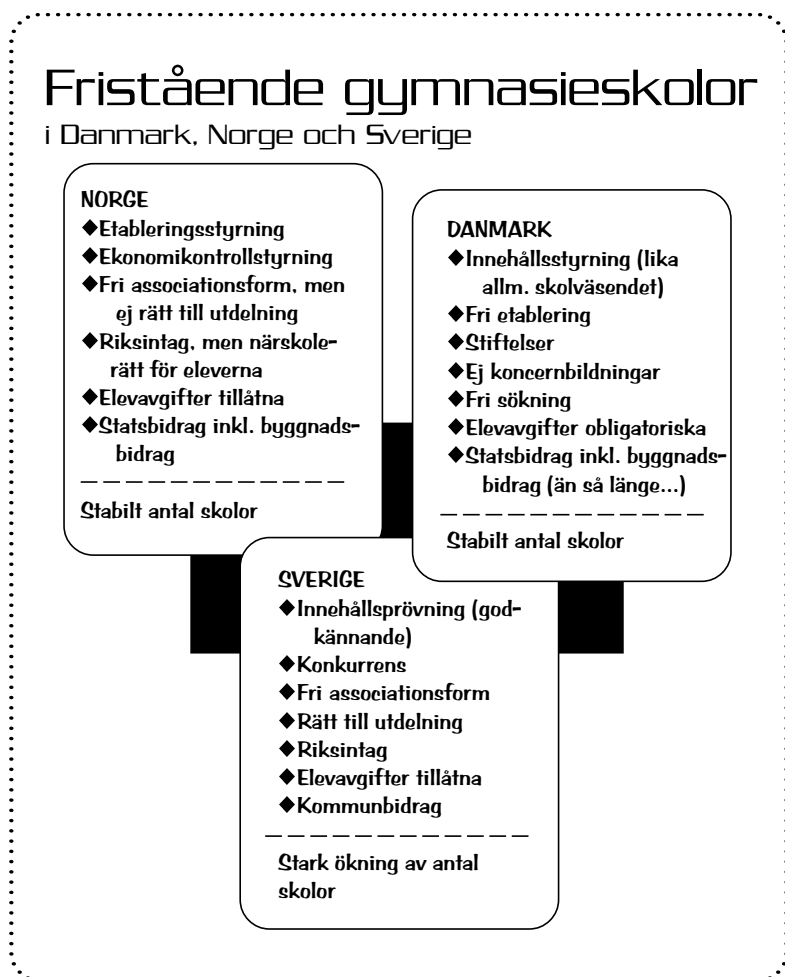
I Norge krävs av en fristående gymnasieskola som får offentligt bidrag till sin verksamhet att skolan erbjuder en utbildning som skiljer sig från vad de offentliga gymnasieskolorna erbjuder. Tidigare har motsvarande villkor gällt även i Sverige. Med denna

begränsning av bidragsberättigandet är nyetableringen av fristående skolor låg även i Norge.

I figur 12.1 redovisar vi skillnaderna i de regelsystem som gäller för fristående gymnasieskolor i Danmark, Norge och Sverige.

I vissa länder finns, som kommittén framhållit i inledningen av kapitlet, förbud för fristående utbildningar som drivs med vinstsyfte. Kommittén har tidigare motiverat varför vi inte anser ett sådant förbud meningsfullt i Sverige.

Figur 12.1. Skillnader i regelsystem för fristående gymnasieskolor i Norge, Danmark och Sverige



13 Lärdomar av Högskoleverkets kvalitetskrav på privata högskolor

I Fristkommitténs direktiv ingår att överväga om det finns lärdomar att dra av Högskoleverkets kvalitetskrav på privata högskolor. Enligt Lars Petersson på Högskoleverkets avdelning för utvärdering och kvalitetsarbete¹ ställer Högskoleverket krav på privata högskolor endast när dessa begärt examensrättigheter. För att en privat högskola skall få examensrättighet ställs samma krav på den privata högskolan som på den statliga högskolorna och den privata högskolan blir föremål för samma kvalitetsgranskning som beskrivs nedan. Den 12 april 2000 beslutade riksdagen att godkänna regeringens förslag (Prop. 1999/2000:28) om bl.a. studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan. Beslutet innebar en lagändring som markerar att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna. I propositionen meddelar regeringen:²

att den vill höja ambitionsnivån när det gäller Högskoleverkets kvalitetsarbete. Hittills har verket granskat kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor, men i framtiden vill regeringen att det skall ske en utvärdering både av kvaliteten i utbildningarna och om kvalitetsarbetets resultat lett till förbättringar.

13.1 Bakgrund

I samband med förberedelserna för och genomförandet av 1993 års högskolereform kom kvalitet och kvalitetsaspekter i högre utbildning i fokus. Frågan om hur kvalitet skulle definieras, mätas och värderas diskuterades livligt inte minst eftersom riksdagen beslutat om ett tredelat resursfördelningssystem. Högskolornas resurstilldelning skulle grunda sig på antalet registrerade studenter, studenternas prestationer och utbildningens kvalitet.

¹ Telefonintervju den 19 juni år 2000.

² Citat ur regeringens pressmeddelande den 31 mars 2000.

De två första delarna började tillämpas den 1 juli 1993 samtidigt som Resursberedningskommittén arbetade vidare med utformning av den tredje delen – den s.k. kvalitetsdelen. Förslaget redovisades i *Kvalitet och dynamik* (SOU 1993:102) och innebar en femprocentig ersättning som skulle baseras på en bedömning av lärosätenas kvalitetsutvecklingsprogram och genomförandet av dessa. Förslaget godkändes av riksdagen i juni 1994 men återtogs efter regeringsskiftet samma år. Den nya regeringen ansåg att lärosätenas kvalitetsarbete skulle främjas bättre om bedömningen av det inte skulle vara kopplad till resurstilldelningen. Man föreslog att Kanslersämbetet ändå skulle granska lärosätenas kvalitetsutvecklingsprogram och att resultaten skulle ingå i de underlag som statsmakterna har inför beslut om utbildningsbidrag. Kanslersämbetet utvecklade i dialog med universitet och högskolor under 1994 och 1995 metoden för granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor. Den 1 juli 1995 övergick Kanslersämbetet i den nybildade myndigheten Höskoleverket.

Mellan 1995 och 1998 bedömdes kvalitetsarbetet vid samtliga då verksamma 36 svenska universitet och högskolor. Lärosätenas självvärdering ligger till grund för bedömningen. Efter att ha studerat den, annat material som lärosätet anser relevant att redovisa samt lärosätets kvalitetsutvecklingsprogram besöker en extern bedömargrupp lärosätet under 2–4 dagar. Bedömargrupperna består av fem till sex personer inklusive en sekreterare. Dessa hämtas från andra universitet och högskolor och inkluderar alltid en studentrepresentant. Grupperna innehåller också personer med bakgrund från olika delar av samhälls- och näringsliv.

Under perioden 1999–2002 genomförs en andra bedömningsomgång som även innefattar de senast inrättade högskolorna samt ett antal så kallade enskilda utbildningsanordnare.

13.2 Erfarenheter

I en rapport³ med titeln *Kvalitetsarbete – ett sätt att förbättra verksamhetens kvalitet vid universitet och högskolor?* görs en delrapport av de erfarenheter som gjorts när kvalitetsarbetet vid något mer än hälften av lärosätena varit föremål för granskning. I rapporten konstateras att både lärosätenas självvärderingar och externa bedömningar haft

³ Höskoleverkets rapportserie 1997:41 R.

stor betydelse både för lärosäten och bedömare. Enligt rapporten är kvalitetskulturen vid de svenska universiteten och högskolorna på väg att utvecklas på ett sätt som befrämjar verksamheten. I rapporten dras slutsatsen att bedömningsprogrammet bidrar till utvecklingen.

Några citat ur högskoleverkets egen sammanfattning av den aktuella rapporten:

Ur rapporterna från den första halvan av bedömningscykeln kan bara knapphändiga slutsatser dras om hur verksamheten vid lärosätena utvecklas. Det finns med andra ord inget tydligt svar att det faktiskt blir bättre till följd av en mer systematisk kultur av ständiga förbättringar. Däremot finns det indikationer på att verksamheten faktiskt blivit bättre i ett antal avseenden.

Dessutom kan man av genomgången i början av kapitel 4 läsa in problem för lärosätena att integrera kvalitetsutvecklingsprogrammet med andra former av verksamhetsstyrning. Möjligen borde statsmakterna överväga att avskaffa kravet på särskilda kvalitetsutvecklingsprogram och i stället se sådana program som integrerade delar av verksamhetsplanering, anslagsframställningar och årsredovisningar. De behövs som grund för beslut om kvalitetspremien, men riskerar nu att leva ett eget liv.

Även om den genomgång och analys som görs i denna rapport visar att de 19 första bedömningarna fungerat tillfredsställande, är slutsatsen inte nödvändigtvis att modellen är den enda tänkbara. Ett alternativ är att fokusera Högskoleverkets roll på kontroll mer än på utveckling och att inrikta kommande utvärderingar på bedömning av kvalitet i verksamheten och en tydlig jämförelse mellan olika slutsatser.

Erfarenheterna av bedömningsprogrammet ger stöd för uppfattningen att det faktiskt går att granska för att främja ... Med utgångspunkt i detta och med hänsyn till att den första bedömningscykeln kommit att mer handla om sjösättningen av ett kvalitetsarbete än ett pågående sådant, bör programmet fortsätta minst en omgång till i en liknande form för att möjligen därefter övergå till mer förenklade provningar.

Erfarenheterna efter den första bedömningsomgången föranledde Högskoleverkets styrelse att besluta om ytterligare en bedömningsomgång som genomförs under perioden 1998–2002. Arbetsgången i denna andra bedömningsomgång är väsentligen densamma som tidigare men har modifierats utifrån de erfarenheter som gjorts både av lärosätenas kvalitetsarbete och av bedömningsprocessen. I en handledning med titeln *Fortsatt granskning och*

*bedömning av kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor*⁴ ges utgångspunkterna för denna andra bedömningsomgång.

13.3 Kommitténs slutsatser

När det gäller kvalitetsarbetet vid fristående gymnasieskolor vill kommittén hänvisa dels till vad skollagen föreskriver om tillsyn, dels till att den förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet (1997:702) som trädde ikraft den 1 november 1997 även gäller för bidragsberättigade fristående gymnasieskolor.

9 kap. 13 § skollagen lyder:

Fristående skolor som får bidrag för viss utbildning enligt 8 eller 8 b § skall, i fråga om den utbildningen, stå under tillsyn av Statens skolverk och vara skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket.

I fråga om fristående skolor som får bidrag enligt 8 eller 8 b § skall i fråga om den utbildningen, den kommun där skolan är belägen ha rätt till insyn i skolans verksamhet. Sådana skolor är skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende.

Fristående skolor som avses i 8 § är vidare skyldiga att delta i riksomfattande prov i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet 4 § lyder:

Sådana fristående skolor som avses i 9 kap. 1, 8 och 8 b §§ skollagen (1985:1100) och riksinternatskolorna skall årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar som visar dels i vilken mån målen för utbildningen uppnåtts, dels vilka åtgärder som behövs om målen inte har uppnåtts.

Enligt kommitténs bedömning ger ovan citerade lag- och förordningstexter stat och kommun tillräckliga verktyg att kontrollera att eleverna på fristående gymnasieskolor erhåller en utbildning av likvärdig kvalitet som i det offentliga skolväsendet. Någon ytterligare reglering behövs därför för närvarande inte.

⁴ Högskoleverkets rapportserie 1998:21 R.

14 Förslag till författningsändringar

14.1 Omständigheter att ta hänsyn till vid beslut om bidragsberättigande

I kapitel 5 har utredningen lyft fram att elevantalsutvecklingen och lokalmarknaden i lägeskommunen och omgivande kommuner är två faktorer som bör beaktas vid beslut om bidragsrätt vid nyetablering av en fristående gymnasieskola. Detta bör enligt kommitténs förslag förtydligas genom ett tillägg till 9 kap. 8 § skollagen.

Kommittén föreslår att avslutningen av nämnda paragraf ges följande lydelse (förslag till ändrad text är kursiverad):

... En förklaring enligt första stycket skall inte lämnas i fråga om en utbildning som, *på grund av t.ex. den planerade utbildningens innehåll och utformning, skolans storlek och geografiska läge*, skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

Med ovanstående skrivning öppnas en möjlighet till en mer individuell bedömning av olika fristående skolor, som samtidigt ansökt om bidragsberättigande i samma kommun.

14.2 Förbättring av kommunernas planeringsförutsättningar

I kapitel 5 har de fristående gymnasieskolornas inverkan på den kommunala gymnasieplaneringen behandlats. Många av de synpunkter som kommunala gymnasieföreträdare framfört, när de hävdat att en fristående gymnasieskola riskerar att allvarligt försämra den kommunala gymnasieskolans förutsättningar, finner vi överdrivet pessimistiska. En synpunkt som vi tycker kan behöva beaktas, avser att beslutet om en ny fristående gymnasieskolas

bidragsberättigande ibland fattas så sent, att det kan ställa till med onödiga problem för den kommunala planeringen. Eftersom eleverna i grundskolans år 9 som regel väljer gymnasieutbildning under januari månad finner kommittén det rimligt att kommunerna normalt endast är skyldiga att betala bidrag från 1 juli ett visst år till de fristående gymnasieskolor som är godkända som bidragsberättigade den 1 januari samma år.

För att ytterligare undanröja en del av kommunernas planeringsproblem föreslår kommittén vidare att det införs en möjlighet att under vissa förutsättningar senarelägga starten för en fristående skola med ett år. Frågan har behandlats i avsnitt 5.5.

De nu föreslagna förbättringarna av kommunernas planeringsförutsättningar föreslås genomföras genom följande ändringar av 9 kap. 9 § skollagen (den nya texten är kursiverad):

Om inte kommunen och skolan har kommit överens om annat, skall bidraget enligt 8 a eller 8 c § beräknas för ett bidragsår i sänder. Varje bidragsår börjar *den 1 juli*.

För att en fristående skola som avses i 8 eller 8 b § skall ha rätt till bidrag *från och med ett visst bidragsår* gäller att skolan har ansökt om att bli förklarad som bidragsberättigad före den 1 april kalenderåret innan det är utbildningen *avses att startas*. *Om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner får förklaringen om rätt till bidrag avse tiden från och med höstterminen efter den i ansökan angivna tidpunkten för planerad start av verksamheten.*

För sådan ansökan om förklaring om bidragsrätt som ges in senast den 1 april skall Statens skolverks beslut föreligga senast under december månad samma år. Undantag härifrån får dock göras om det i ett enskilt ärende uppstår betydande svårigheter att färdigställa utredningen inom denna tid.

14.3 Regleringen av elevrapportering och kommunbidrag

14.3.1 De fristående gymnasieskolornas elevrapportering till hemkommunerna

I kommitténs kommunkontakter har några kommunföreträdare framfört att det ibland är svårt för kommunen att veta vilka elever som tagits in på en fristående gymnasieskola. Det förekommer att elever blir intagna både i en kommunal gymnasieskola och på en fristående gymnasieskola. De första veckorna på höstterminen har alltid inneburit en viss turbulens i elevgruppen som börjar i den

första årskursen även när antalet fristående gymnasieskolor var mindre än i dag. Elever som inte kommit in på sitt förstahandsval blir efterintagna när någon tackar nej till sin plats och lämnar därmed sin plats för nya elever osv.

Turbulensen ökar med antalet aktörer och enligt kommunerna tar det nu allt längre tid innan de kommunala gymnasieskolorna vet vilka elever de kommer att ha under höstterminen. Problemet fanns som sagt redan när det endast fanns ett fåtal fristående gymnasieskolor och den kommunala intagningsenheten skötte all gymnasieintagning. Flera av de fristående gymnasieskolorna köper intagnings tjänsten från den kommunala intagningsorganisationen, men många ser ett värde i att få göra intagningen själva. Eftersom alla gymnasieskolor är intresserade av att ha en så välfylld organisation som möjligt uppkommer en period i början av höstterminen varje år, när elever blir erbjudna att komma in på vakanta platser. Enligt våra sagesmän finns det elever som under en tid kan vara intagna både på en kommunal och en fristående gymnasieskola och på så sätt uppehålla flera platser.

Fenomenet är i första hand ett storstadsproblem och går nog inte helt att komma tillrätta med. Före slopandet av den statliga regleringen av elevområden för gymnasieskolan 1992 fick kommunerna statsbidrag för de elever som kommunen kunde redovisa den 15 september respektive den 15 januari. Även därefter har skollagen innehållit detaljerade bestämmelser om beräkningen av bidragen från elevernas hemkommuner till fristående gymnasieskolor. Fram till 1997 gällde således att det var elevantalet den 15 september som avgjorde bidragets storlek under resten av bidragsåret, dock med avdrag för sådana elever som därefter avbröt sina studier. För dessa behövde kommunen betala bidrag fram till och med månaden efter det att eleven avbrutit studierna vid den fristående skolan.

Kommittén anser sig inte ha tillräcklig grund för att utan ytterligare utredning föreslå en återgång till den tidigare detaljregleringen.

14.3.2 Utbetalning av kommunbidragen

Flera fristående skolor framförde att de fått likviditetsproblem när vissa kommuner vägrat att betala sina kommunbidrag en gång i månaden. "Vi betalar bara ut sådana här bidrag en gång per termin. På höstterminen kommer det i slutet på oktober", var ett svar som

en fristående gymnasieskola med likviditetsproblem fått av en kommun. För en nyetablerad fristående skola kan det bli mycket svårt att köpa in läromedel åt eleverna och betala lön till personalen under perioden augusti, september och oktober om kommunbidraget som skall användas kommer skolan till handa först den sista oktober.

Mot bakgrund av vad som framkommit vill kommittén framhålla att frågan redan är reglerad i friskoleförordningen 2 kap. 11 §, som lyder:

Om skolan och kommunen inte kommer överens om annat, skall bidraget betalas ut med en tolfteedel varje månad. Utbetalningarna i juli–september avpassas efter ett beräknat antal elever och regleras vid utbetalningen i oktober.

14.4 Rätt för fristående gymnasieskolor att anordna individuella program

I avsnitt 6.3 ovan har kommittén behandlat olägenheten som ligger i att en fristående skola inte har rätt att anordna individuella program.

De fristående gymnasieskolorna har med nu gällande reglering endast rätt till bidrag för elever som går ett nationellt eller specialutformat program. Det innebär att skolan kan förlora bidraget för en elev som av något skäl inte kan fullfölja hela programmet eller åtminstone en så stor del av programmet att det kan rubriceras "reducerat program". I praktiken redovisar flera intervjuade skolledningar att en överenskommelse i sådana fall brukar kunna träffas med elevens hemkommun om att eleven får övergå till ett kommunalt individuellt program med placering på den fristående gymnasieskolan. En sådan lösning förutsätter dock att eleven, kommunen och skolan tillsammans bedömer att det är den bästa lösningen för eleven. Kommittén föreslår att skollagen ändras så att det finns möjlighet även för en fristående gymnasieskola att anordna individuella program.

Lagändringen föreslås ske genom att 9 kap. 8 § skollagen kompletteras med en fjärde punkt med följande lydelse:

4. En fristående skola som avses i denna paragraf får även anordna individuellt program om skolan och elevens hemkommun kommer överens om det bidrag som kommunen skall betala till skolan för eleven.

14.5 Elevavgifter

Som framgår av rapporten är det endast en minoritet av de bidragsberättigade fristående gymnasieskolorna som tar ut elevavgifter för undervisningen med stöd av 9 kap. 10 § skollagen:

Skolor som har rätt till bidrag enligt 8 § får för de elever som bidragen avser endast ta ut elevavgifter som är skäligen med hänsyn till de särskilda kostnader som skolan har för den bidragsgrundande utbildningen, förutsatt att kostnaderna kan anses rimliga för verksamheten ...

Eftersom kommunbidragen i kommitténs förslag även fortsättningsvis kommer att grunda sig på medianen av kommunernas kostnader för motsvarande utbildningar finner kommittén inget skäl att behålla de fristående gymnasieskolornas rätt att ta ut elevavgifter. De skäl, som skolorna framfört som t.ex. att en majoritet eller alla elever läser utökade program, eller att skolans profil är att hålla en hög lärartäthet m.fl. är av den karaktären att även kommunala gymnasieskolor när så är möjligt gör samma prioriteringar. Kommittén föreslår därför att vad som gäller för kommunala gymnasieskolor enligt 5 kap. 21 § skollagen även skall gälla för fristående gymnasieskolor, nämligen:

Utbildningen i gymnasieskolan skall vara avgiftsfri för eleverna. De skall utan kostnad ha tillgång till böcker, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen får dock besluta att eleverna skall hålla sig med enstaka egna hjälpmedel. I verksamheten får också förekomma enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna.

Som en följd av detta förslag föreslås att 9 kap. 10 § skollagen ändras så att den första delen som avser fristående gymnasieskolor får lydelsen:

Fristående skolor som har rätt till bidrag enligt 8 § får för de elever som bidragen avser inte ta ut avgifter i större omfattning än vad som

gäller för gymnasieskolor inom det offentliga skolväsendet enligt 5 kap. 21 §.

Den del av 10 § som avser gymnasiesärskolor föreslås oförändrad.

14.6 Fastställande av bidragets storlek och statlig granskning

De bestämmelser som reglerar de fristående gymnasieskolornas verksamhet återfinns i 2 kap. förordningen om fristående skolor (1996:1206). I 2 a § står:

För fristående gymnasieskolor skall Statens skolverk fastställa till vilket nationellt program i gymnasieskolan utbildningen i bidragshänseende skall hänföras.

Utredningen har i sitt arbete fått flera synpunkter på till vilket nationellt program vissa gymnasieutbildningar hänförts. Flera skolor har påtalat att deras utbildning hänförts till ett nationellt program med alltför lågt bidrag i förhållande till den utbildning de ger och ett antal kommuner har reagerat på att vissa skolor hänförts till program med höga bidragsbelopp för utbildningar som enligt kommunerna i själva verket bara är inriktningar eller profileringar inom det naturvetenskapliga alternativt samhällsvetenskapliga programmet.

Utredningen föreslår en ny lydelse av 2 kap 2 a § förordningen om fristående skolor som gör det möjligt för Skolverket att ompröva alternativt tidsbegränsa beslutet om till vilket nationellt program en skolas utbildning i bidragshänseende skall hänföras. En sådan omprövning skulle kunna göras på initiativ från skolan, bidragslämnande kommuner eller Skolverket om det senare i sin utvärdering, uppföljning och/eller tillsyn finner tecken på att en viss skola får onödigt stora alternativt alltför små bidrag för att kunna bedriva sin verksamhet i enlighet med de intentioner skolan redovisat i samband med det senaste bidragsbeslutet. Som framhållits i avsnitt 9.8 föreslår kommittén också att det öppnas en möjlighet för Skolverket att när detta fastställer till vilket nationellt program en utbildning vid en fristående gymnasieskola i bidragshänseende skall hänföras även besluta att utbildningen skall anses motsvara två olika nationella program i angivna proportioner.

De föreslagna förändringarna leder till att den aktuella bestämmelsen i förordningen föreslås få följande lydelse (den nya texten är kursiverad):

2 a § För fristående skolor skall Statens skolverk fastställa till vilket nationellt program i gymnasieskolan utbildningen i bidragshänseende skall hänföras. *När det är motiverat med anledning av utbildningens utformning får i stället beslutas att denna i bidragshänseende till en viss del skall jämföras med ett nationellt program och till resterande del med ett annat. Beslut om till vilka nationella program utbildning i bidragshänseende hänförs skall omprövas om skäl föreligger. Sådant ändrat beslut skall bara gälla elever som påbörjar utbildningen mer än 6 månader efter det att beslutet fattades.*

En elev vid en fristående gymnasieskola skall anses ha slutfört ett fullständigt program när eleven har fått betyg på kurser i samma omfattning som enligt skollagen (1985:1100) krävs för motsvarande program i gymnasieskolan.

Med en sådan förändring av förordningen öppnas möjlighet att ändra skolans bidrag om skolans pedagogiska resultat- och kvalitetsredovisningar ger vid handen att skolan har svårt att uppnå sina mål, eller om en uppföljning av skolans verksamhet tyder på att skolan får onödigt stora bidrag för sin verksamhet kan bidragsnivån justeras. Bevakningen av att utbildningarna får rimliga bidrag i förhållande till den faktiskt bedrivna verksamheten blir en viktig uppgift för den statliga kvalitetsgranskningen och tillsynen.

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Kommittén för
uppföljning av resursfördelning till
fristående grundskolor (U 1997:10)

Dir.
1999:76

Beslut vid regeringssammanträde den 7 oktober 1999.

Sammanfattning av uppdraget

Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor (U 1997:10) ges i uppdrag att utreda ekonomiska och andra konsekvenser av det snabbt växande antalet fristående gymnasieskolor samt att belysa förutsättningarna för konkurrens på lika villkor för fristående och offentliga gymnasieskolor. Kommittén skall lämna förslag till sådana författningsändringar som den anser behövs. Tiden för utredningens arbete utsträcks till den 1 mars 2001.

Bakgrund

Antalet fristående gymnasieskolor har ökat från 61 skolor läsåret 1998/99 till 87 läsåret 1999/2000, vilket utgör cirka 14 procent av det totala antalet gymnasieskolor i Sverige. Dessutom finns det 15 fristående gymnasiesärskolor. Drygt 50 procent av de fristående gymnasieskolorna finns i Stockholmsområdet och i Göteborgsregionen. Statens skolverk (Skolverket) har godkänt 27 ansökningar om rätt till bidrag för fristående gymnasieskolor fr.o.m. hösten 1999, vilket är 13 fler än under 1997 års ansökningsomgång. Aldrig tidigare har så många nya fristående gymnasieskolor fått rätt till bidrag i en ansökningsomgång.

Antalet ansökningar om rätt till bidrag för fristående gymnasieskolor inför läsåret 2000/01 har mer än fördubblats. Den 1 april 1999 hade 90 ansökningar kommit in till

Skolverket. Under perioden 1998/99–2000/01 är det således möjligt att antalet fristående gymnasieskolor fördubblas.

Tilläggsuppdraget

Flera aktiebolag står som huvudmän för fler än en skola

En enskild fysisk eller juridisk person kan vara huvudman för en fristående skola. Enligt Skolverket drivs 45 procent av de befintliga fristående gymnasieskolorna i aktiebolagsform. Det finns exempel på aktiebolag vilka står som huvudman för flera fristående skolor. I vilken utsträckning är det förenligt med en verksamhet som bekostas med allmänna medel att driva en fristående skola med vinstintresse? Är aktiebolag en lämplig verksamhetsform för fristående skolor? Finns det problem med huvudmän som driver flera skolor? I vilken form bedrivs fristående skolor i andra länder? Behöver nya verksamhetsformer utvecklas? Frågor som dessa ger anledning att utreda om det är lämpligt att privata vinstintressen styr etableringen. I sammanhanget finns det också anledning att redovisa hur man i några andra länder ser på möjligheten för en enskild huvudman att driva flera fristående skolor.

Ekonomiska förhållanden

Kommunernas bidrag för elever i fristående gymnasieskolor förutsätts kunna bestämmas i förhandlingar mellan den enskilda skolan och dess elevers hemkommuner. I de fall man inte kommer överens om annat skall elevernas hemkommuner betala det belopp som regeringen har föreskrivit i förordningen (1996:1206) om fristående skolor. I bidragshänseende hänförs en utbildning vid en fristående gymnasieskola till det eller de nationella program som utbildningen har störst likhet med.

Beloppen för respektive gymnasieprogram beräknas med utgångspunkt i en årlig redovisning från Skolverket av kommunernas kostnader per gymnasieprogram. Genom att beloppen bygger på medianvärden kan ersättningen till fristående gymnasieskolor för vissa kommuner överstiga kommunens kostnader för motsvarande utbildning i den egna gymnasieskolan, medan ersättningen är lägre för andra kommuner. Som en följd av detta tillämpar en del kommuner principen att ge lika höga bidrag för elever i kommunens egen gymnasieskola som man ger till fristående gymnasieskolor, trots att kommu-

nens kostnad för den egna gymnasieskolan skulle kunna vara lägre.

För statens del kan det ökade antalet elever i fristående gymnasieskolor medföra en viss kostnadsökning inom studiestödsområdet. Till elever i den kommunala gymnasieskolan som behöver inackordering till följd av skolgången skall hemkommunen lämna ekonomiskt stöd. Hemkommunen har däremot inte någon skyldighet att ge inackorderingsstöd till elever i en fristående gymnasieskola. Frågan om stöd till sådana elever prövas i enlighet med studiestödsförfattningarna och handläggs av Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Konkurrens på lika villkor

I dag råder ett ojämnt konkurrensförhållande mellan fristående och offentliga skolor. En elev som vill välja gymnasieskola har genom skollagens bestämmelser om interkommunal ersättning begränsade möjligheter att få sitt önskemål tillgodosett inom det offentliga skolväsendet, men om eleven tas in till utbildning vid en fristående gymnasieskola är hemkommunen alltid skyldig att lämna bidrag, eftersom sådana skolor automatiskt är riksrekryterande. Detta påverkar ekonomi och planering för kommunerna och för de kommunala gymnasieskolorna. Utredningen bör överväga om det är möjligt att tillämpa samma grunder för riksrekrytering oavsett huvudman.

De nuvarande bidragsreglerna, som beskrivits i det föregående, gör det möjligt för flera fristående gymnasieskolor att ibland få ett högre bidrag per elev än vad den offentliga gymnasieskolan i kommunen får, även när hänsyn tagits till kompensation för skolornas kostnader för mervärdesskatt – ett förhållande som på sikt kan snedvrída konkurrensen mellan fristående och offentliga skolor.

Likvärdiga ekonomiska villkor för kommunala och fristående skolor är en förutsättning för en verklig valfrihet. Enligt 9 kap. 10 § skollagen (1985:1100) får en fristående gymnasieskola ta ut elevavgifter som är skäliga med hänsyn till de särskilda kostnader som skolan har för den bidragsgrundande utbildningen, förutsatt att kostnaderna kan anses rimliga för verksamheten. Detta är dock inte möjligt för offentliga gymnasieskolor. Tillämpningen av den s.k. prislistan bör innebära att det i normalfallet inte finns någon anledning att ta ut särskilda elevavgifter. Det finns dock anledning att belysa vad fristående

gymnasieskolors rätt att ta ut elevavgifter innebär i konkurrens-hänseende.

Enligt förordningen (1996:1206) om fristående skolor skall bestämmelserna om urval i 6 kap. gymnasieförordningen (1992:394) respektive 6 kap. förordningen (1994:741) om gymnasiesärskolan tillämpas vid intagningen av elever.

Det nuvarande intagningssystemet kan dock leda till att möjligheterna att tas in på en fristående gymnasieskola blir begränsade. Därför finns det anledning att belysa hur intagningspoängen till utbildningar vid fristående gymnasieskolor påverkar valfriheten och den sociala strukturen vid skolorna. Segregerande tendenser kan uppstå och förstärkas, om fristående skolor i högre utsträckning än offentliga skolor tar in elever med goda studieförutsättningar.

Fristående gymnasieskolor är ofta små

Läsåret 1998/99 omfattade de fristående gymnasieskolorna i genomsnitt 130 elever per skola mot 74 elever per skola läsåret innan. När en ny skola startar inleds en flerårig tillväxtfas, som innebär att skolan fortsätter att växa under minst tre år men sannolikt under en ännu längre period. Många skolor planeras som relativt små enheter. Det innebär bl.a. begränsade möjligheter att erbjuda valbara kurser inom ramen för karaktärsämnen och i individuellt val.

Elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet är en grundläggande princip som utan inskränkning gäller för både fristående och offentliga skolor. Enligt Skolverkets uppföljning har dock fristående gymnasieskolor i allmänhet betydligt lägre andel lärare med pedagogisk utbildning än offentliga gymnasieskolor. Små separata enheter kan, oavsett huvudman, även begränsa lärares möjligheter till kollegialt utbyte och utveckling. Det finns anledning att ställa samma kvalitetskrav på offentliga och fristående gymnasieskolor. Kommittén bör därför överväga om det finns lärdomar att dra av kvalitetskrav vid andra utbildningar, t.ex. Högskoleverkets kvalitetskrav på privata högskolor.

Under 1990-talet har inte bara antalet fristående utan även antalet kommunala gymnasieskolor ökat. Elevkullarna till gymnasieskolan förutses fortsätta att öka under ett antal år, vilket automatiskt ökar behovet av utbildningsplatser. När elevkullarna sedan minskar kan vissa anpassningsproblem uppstå.

På sikt kommer konkurrensen om elever att bli allt hårdare, vilket ställer krav på skolornas kvalitet, stabilitet och varaktighet.

Mot bakgrund av ovanstående finns flera skäl att analysera vilka effekter den pågående och väntade ökningen av antalet fristående gymnasieskolor kan komma att medföra när det gäller såväl ekonomi och kvalitet som segregation. Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor (U 1997:10) ges i uppdrag att

utreda de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna, för det statliga studiestödet och för de fristående gymnasieskolorna av de nuvarande reglerna för bidragsgivning till de fristående gymnasieskolorna
utreda förutsättningarna för konkurrens på lika villkor mellan offentliga och fristående gymnasieskolor
mot bakgrund av kommitténs iakttagelser enligt ovan lämna förslag till regler för bidragsgivning
utreda eventuella följder av att privata vinstintressen styr etableringen av fristående skolor
utreda konsekvenserna för den kommunala gymnasieplaneringen och -utbudet, i dag och på sikt, av det ökande antalet fristående gymnasieskolor
överväga om det är möjligt att tillämpa samma grunder för riksrekrytering oavsett huvudman
redovisa vad fristående gymnasieskolors rätt att ta ut elevavgifter innebär i konkurrenshänseende
redovisa hur intagningspoängen till utbildningar vid fristående gymnasieskolor påverkar valfriheten och den sociala strukturen vid skolorna
överväga om det finns lärdomar att dra av Högskoleverkets kvalitetskrav på privata högstskolor
lägga fram förslag till de författningsändringar som föranleds av dess ställningstaganden.

Arbetets bedrivande

Kommittén skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och organisationer samt pågående utredningar som har relevans för detta utredningsuppdrag.

Tiden för utredningens arbete utsträcks till den 1 mars 2001.

(Utbildningsdepartementet)

Kommuner som besökts

Falun
Göteborg
Jönköping
Kiruna
Malmö
Nacka
Norrköping
Skövde
Stockholm
Sollentuna
Sundsvall
Västerås
Växjö
Örebro

Bilaga 3

Skolor som besökts

Skola	Kommun	Program	Bidrag enligt program	Antal elever läsåret 99/00
ABB Industrigymnasium	Västerås	SMIP	IP	150
ABB Industrigymnasium	Ludvika	SMIP	IP	76
Apelrydsskolan	Båstad	SMHR SMSP	HR SP	90 25
Bladins Skola	Malmö	NV SP	NV SP	27 79
CA Agardhgymnasiet	Lund	SMSP	SP	80
Enskilda Gymnasiet	Stockholm	NV SP	NV SP	169 78
Esaias Tegnergymnasiet	Växjö	SMSP	SP	40
Europaskolan	Strängnäs	NV SMSP	NV SP	85 159
Franska Skolan	Stockholm	NV SP SMSP	NV SP SP	96 91 91
Fria gymnasieskolan i Haninge	Haninge	SP	SP	279
G.U.C Media	Uppsala	SMEC SMMP	EC MP	39 83
International College	Stockholm	NV SP SMNV	NV SP NV	128 65 64
IT-gymnasiet i Kista	Stockholm	SMEC	EC	240
Jakobsbergs Fria Gymnasium	Järfälla	OP SMSP SMNV	OP SP NV	146 93 106
Johannes Hedbergskolan	Helsingborg	SMSP	SP	134
Karolinaskolan	Höör	SMNP	NP	8
KCS Kristna Gymnasium	Höör	SMSP	SP	11
Konsumentföreningen Stockholms Gymnasium	Stockholm	SMSP SMHP	SP HP	100 95

Skola	Kommun	Program	Bidrag enligt program	Antal elever läsåret 99/00
Kristofferskolan	Stockholm	Waldorf	SP	158
Lundsbergs Skola	Storfors	NV	NV	88
Riksinternat		SP	SP	128
		IB	IB	35
Martinskolan	Stockholm	Waldorf	SP	53
Mediagymnasiet i Nacka	Nacka	MP	MP	385
Mobil@ Gymnasiet	Stockholm	MP	MP	830
Naturbruksgymnasiet	Tomelilla	NP	NP	98
Bollerup		SMNP	NP	92
Näringslivsgymnasiet ProCivitas	Växjö	SMSP	SP	57
Perstorp Gymnasium	Perstorp	SMIP	IP	90
ProCivitas Privata Gymnasium	Helsingborg	SMSP	SP	180
Rudolf Steinerskolan	Lund	Waldorf	SP	17
Rytmus	Stockholm	ES	ES	237
S:t Ragnhilds-gymnasiet	Södertälje	NV	NV	60
		SP	SP	33
Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket	Sigtuna	NV	NV	111
		SP	SP	206
		IB	IB	101
SL Industritekniskt Gymnasium	Stockholm	IP	IP	54
Sollentuna Fria Gymnasium	Sollentuna	ES	ES	142
		MP	MP	132
Solvikskolan	Södertälje	SMES	ES	27
Stockholms Estetiska Gymnasium	Solna	SMES	ES	129
Södertörns Hantverksgymnasium	Botkyrka	HV	HV	87
Vackstanäsgymnasiet	Södertälje	SMHR	HR	182
Viktor Rydbergs Gymnasium	Stockholm	NV	NV	108
		SP	SP	131
Växjö Internationella Skola	Växjö	SMSP	SP	36
Örjanskolan	Södertälje	Waldorf	SP	70

Bilaga 4

Sammanställning över elevantalet i årskurs 1 i kommunala, landstingskommunala och fristående gymnasieskolor under perioden 1995–1999

Barn- och fritidsprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	7 032	692	0	7 724
1996	6 699	546	0	7 245
1997	5 580	350	0	5 930
1998	4 239	203	17	4 459
1999	3 328	0	11	3 339

Byggprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	2690	0	0	2690
1996	2467	0	0	2467
1997	2072	0	0	2072
1998	1749	0	0	1749
1999	2190	0	12	2202

Elprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	4757	0	0	4757
1996	4931	0	0	4931
1997	4947	0	0	4947
1998	4422	0	0	4422
1999	3905	0	0	3905

Energiprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	798	0	0	798
1996	824	0	0	824
1997	821	0	0	821
1998	721	0	0	721
1999	548	0	38	586

Estetiska programmet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	5230	0	198	5428
1996	5322	0	245	5567
1997	5382	0	221	5603
1998	5038	0	273	5311
1999	4130	0	468	4598

Fordonsprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	4330	0	20	4350
1996	4460	0	19	4479
1997	4384	22	15	4421
1998	3918	0	24	3942
1999	2794	0	14	2808

Handelsprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	6298	0	33	6331
1996	5871	0	34	5905
1997	5431	0	33	5464
1998	4340	0	35	4375
1999	3397	0	32	3429

Handelsprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	1325	0	29	1354
1996	1385	0	33	1418
1997	1350	16	44	1410
1998	1311	16	33	1360
1999	997	11	135	1143

Hotell- och restaurangprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	4719	0	44	4763
1996	4991	0	55	5046
1997	4945	0	66	5011
1998	4832	15	92	4939
1999	3931	0	84	4015

Industriprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	2986	0	51	3037
1996	2898	0	48	2946
1997	2434	0	0	2434
1998	2099	0	0	2099
1999	1288	0	0	1288

Livsmedelsprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	737	0	0	737
1996	783	0	0	783
1997	691	22	0	713
1998	574	0	0	574
1999	373	0	7	380

Medieprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	3321	0	159	3480
1996	3400	0	133	3533
1997	2940	32	361	3333
1998	3191	0	701	3892
1999	2779	0	941	3720

Naturbruksprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	319	2305	0	2624
1996	337	2333	0	2670
1997	349	2410	0	2759
1998	368	2072	74	2514
1999	533	1396	77	2006

Naturvetenskapsprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	19718	0	387	20105
1996	21216	0	410	21626
1997	21146	0	415	21561
1998	20834	0	613	21447
1999	18330	0	880	19210

Omvårdnadsprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	858	3482	65	4405
1996	811	3267	65	4143
1997	776	2758	47	3581
1998	1218	1990	46	3254
1999	3048	31	55	3134

Samhällsvetenskapsprogrammet				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	25452	0	611	26063
1996	25112	0	731	25843
1997	25053	0	764	25817
1998	24707	0	910	25617
1999	22615	0	969	23584

Individuella program				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	14913	6	0	14919
1996	13586	13	10	13609
1997	13037	21	28	13086
1998	13037	21	28	13086
1999	10428	15	58	10501

Övrigt				
HT	Kommunala skolor	Landstings-skolor	Fristående skolor	Totalt
1995	9684	721	1650	12055
1996	3974	8	1769	5751
1997	4257	13	1848	6118
1998	4965	127	1934	7026
1999	7099	88	1747	8934

Under rubriken "Övrigt" ryms utbildningar inom linjesystemet, som ännu inte hunnit avskaffas. Under denna rubrik redovisas dessutom antalet elever på specialutformade program.

Som synes är de fristående skolorna välrepresenterade i denna kategori.

Beräkning av bidragsschablonen för läsåret 2000/01 med användande av föreslagen beräkningsmodell

Kommittén föreslår att beräkningen av den schablon som skall tillämpas som bidrag till en fristående gymnasieskola, om inte elevens hemkommun och skolan kommit överens om annat årligen utförs av regeringen eller av den myndighet regeringen utser. Beräkningen skall enligt vårt förslag följa nedan beskrivna rutiner.

1. Skolverket gör även fortsättningsvis årligen en sammanställning dels av kommunernas kostnader per gymnasieprogram, dels av priserna per gymnasieprogram enligt samverkansavtal. Sammanställningen skall bygga på enkätsvar från ett urval av kommuner.
2. Från medianen av kommunernas kostnader subtraheras medianen av kommunernas kostnader per elev under rubrikerna "Skolskjuts, reseersättning, inackordering" och "Skolmåltider" enligt Skolverkets rapport *Jämförelsetal för skolhuvudmän*.
3. Den erhållna skillnaden räknas upp med skolindex för kommande år.
4. Till det så uppkomna beloppet läggs 6 % momskompensation.
5. Ett medelvärde av det så framräknade resultatet och de två närmast föregående årens bidragsschabloner uppräknade med ett respektive två års skolindex beräknas. Det så framräknade medelvärdet utgör kommande läsårs bidragsschablon.

Nedan redovisas de bidragsschabloner som skulle gälla läsåret 2001/02 om det föreslagna systemet tillämpas. Till grund ligger de mediankostnader kommunerna haft för sin verksamhet år 1999 enligt Skolverkets rapport med diarienummer 2000:3382. För omvårdnadsprogrammet har kommunernas mediankostnad använts medan kostnaden för naturbruksprogrammet bygger på ett medelvärde av mediankostnaden för kommunala och landstingskommunala gymnasieskolor. Som mediankostnaden per

elev för ”skolskjuts, reseersättning och inackordering” och ”Skolmåltider” har enligt Skolverkets jämförelsetal använts 3 900 kr respektive 2 900 kr. Skolindex för år 2000 är 1,0151 och 1,0436 för 2001.

Program	Schablon läsåret 2001/02	Schablon 2000	Förändring
BF	57 251	54 600	2 651
BP	92 587	94 900	-2 313
EC	83 547	81 500	2 047
EN	89 800	89 200	600
ES¹	76 576	75 900	676
FP	95 854	91 600	4 254
HP	57 486	54 700	2 786
HR	79 327	80 700	-1 373
HV	78 376	76 600	1 776
IP	103 765	105 900	-2 135
LP	85 070	82 500	2 570
MP	71 489	69 200	2 289
NP	139 461	131 300	8 161
NV	55 774	53 200	2 574
OP	70 603	63 800	6 803
SP	51 616	50 800	816
TE	55 774	53 200	2 574

¹ I de fall utbildningen avser grenen musik skall det belopp som anges för det estetiska programmet räknas om med faktorn 1,26.