

Till statsrådet Ylva Johansson

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 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 ingår som ledamöter utvecklingsledaren Elisabet Nihlfors, ekonomichefen Ulla Thorslund samt juristen Lars Werner.

Undervisningsrådet Rolf Ornbrant tjänstgör som sekreterare i kommittén.

Till kommittén har knutits en referensgrupp med företrädare för olika intresseorganisationer på skolans område. Referensgruppens ledamöter finns i bilaga 2.

I kommitténs uppdrag ligger att lämna en delrapport senast den 1 oktober 1998 samt slutredovisa uppdraget senast den 1 oktober 1999.

Kommittén ber härmed att få överlämna sin delrapport.

Stockholm den 28 september 1998

Sven-Åke Johansson

Elisabet Nihlfors

Ulla Thorslund

Lars Werner

/Rolf Ornbrant

Innehållsförteckning

1 Inledning	5
1.1 Flera ändringar i bidragssystemet	5
1.2 Vad innebär de nya resursfördelningsreglerna?	5
1.3 Expertkommitténs uppdrag	6
1.4 Uppdragets innebörd	7
2 Arbetsmetod	9
2.1 Inför undersökningen	9
2.2 Beskrivning av vad vi gjort	10
3 Iakttagelser i enkäter och vid besök	13
3.1 Kartläggningssvårigheter	13
3.2 Starkt skiftande resursfördelningssystem	14
3.3 Skolor med andra bidragssystem	17
3.4 Skiftande hyreskostnader	18
3.5 Skolor med särskild profil	24
3.6 Extra satsningar i kommunerna	27
3.7 Handläggning av momsfrågor	27
3.8 Elever med behov av särskilt stöd	30
3.9 Insyn och uppföljning	35
3.10 Fristående grundskolor i glesbygd	37
3.11 Inställning till fristående grundskolor och de nya resursfördelningsreglerna	39
3.12 Ökade bidrag för många skolor	42
3.13 Tröghet i starten av det nya systemet	50
3.14 Hittills gjorda erfarenheter av det nya systemet	50
4 Godkännande av fristående grundskolor	55
5 Kommitténs fortsatta arbete	59
<u>Bilagor</u>	
1 Kommittédirektiv	63
2 Deltagare i referensgruppen	67

1 Inledning

1.1 Flera ändringar i bidragssystemet

Reglerna för bidragsgivningen till de fristående grundskolorna har sedan lång tid tillbaka varit föremål för debatt och också förändrats vid flera tillfällen. Från att bidragen på 1980-talet varit statsbidrag som beslutats av regeringen infördes den 1 juli 1992 ett nytt bidragssystem som innebar att bidraget skulle lämnas av hemkommunen och att bidragets storlek skulle vara minst 85 % av kommunens genomsnittskostnad per elev och stadium under föregående kalenderår i grundskolan. Med andra ord skulle ett avdrag på högst 15 % kunna göras.

Den 1 juli 1995 trädde nya regler om bidrag i kraft. Dessa innebar att hemkommunen vid beräkningen av bidraget per elev fick göra avdrag med högst 25 %. Kommunen skulle därvid beakta bland annat om den fristående grundskolan hade särskilda kostnader, t.ex. för moms och arbetsgivaravgifter, på grund av att den drevs av enskild huvudman, att dess åtagande omfattade elever med behov av särskilda stödinsatser eller att den erbjöd skolhälsovård. En annan ändring var att bidraget skulle beräknas på genomsnittskostnaden per elev och årskurs under pågående kalenderår i stället för per stadium och föregående år.

De två olika systemen för resurstilldelning som varit i bruk ansågs av många som orättvisa och sades kunna innebära att man inte tog någon hänsyn till vilka olika behov som fanns för de elever som gick i en fristående grundskola. Vid den remissbehandling som föranleddes av Friskolekommitténs betänkande *Likvärdig utbildning på lika villkor* (SOU 1995:109) framkom i flera remissvar viss oro för att kommunernas sätt att beräkna bidragen till de fristående grundskolorna inte skulle göras på ett korrekt sätt, utan utsätta skolorna för godtycklig behandling. Därför aviserade regeringen i propositionen *Fristående skolor m.m.* (prop 1995/96:200, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:14) att en expertkommitté skulle tillsättas för att följa utvecklingen av bidragsgivningen till de fristående grundskolorna. Med anledning av propositionen beslutade riksdagen den 21 oktober 1996 bland annat att nya regler för kommunernas resursfördelning till fristående grundskolor skulle tillämpas från och med den 1 juli 1997.

1.2 Vad innebär de nya resursfördelningsreglerna?

De nya bidragsreglerna för fristående grundskolor innebär en i lag reglerad skyldighet för elevernas hemkommuner att bestämma det bidrag som skall lämnas för varje elev med hänsyn tagen till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. Förutsättningen är dock att den fristående grundskolan har rätt till bidrag, något som Statens skolverk beslutar om i samband med godkännandet. En skola har inte rätt till bidrag om kommunen kan påvisa att skolans verksamhet skulle innebära påtagliga och bestående negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen.

Enligt skollagen (1985:1100) skall en fristående grundskola vara öppen för alla. I likhet med vad som gäller vid fördelningen av elever mellan olika enheter inom den kommunala grundskolan skall dock en fristående skola inte vara skyldig att ta emot en elev om mottagandet medför betydande organisatoriska eller ekonomiska effekter för skolan. I konsekvens härmed är en kommun inte heller skyldig att lämna bidrag till särskilt stöd om det därför uppstår betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. En elev i en fristående grundskola skall bedömas på samma villkor och ha samma rätt till stöd som en elev i en kommunal grundskola.

Det förutsätts att kommunerna utvecklar tydliga principer för resursfördelningen och att dessa går att utvärdera. För att kommunen, i vilken den fristående grundskolan är belägen, skall kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov som är grundat på skolans åtagande och elevernas behov, har kommunen numera rätt till insyn i skolans verksamhet. Insynen skall också garantera att offentliga medel för utbildning används för avsedda ändamål. Vidare förutsätts att kommunen beaktar att den fristående grundskolan har vissa högre kostnader till följd av skillnaden i huvudmannaskap, till exempel när det gäller mervärdesskatt.

Vidare innebär beslutet att Statens skolverk i regleringsbrev för år 1997 har fått i uppdrag att följa hur fristående grundskolor och kommuner tillgodoser behoven hos särskilt stödkrävande elever och att därvid belysa effekterna ur valfrihetssynpunkt. Skolverket skall redovisa detta uppdrag senast den 1 oktober 1998.

1.3 Expertkommitténs uppdrag

Kommittén skall följa och utvärdera kommunernas tillämpning av de nya resursfördelningsreglerna för fristående grundskolor under läsåren 1997/98 och 1998/99.

Den skall kartlägga och analysera olika kommuners resursfördelningssystem. Kommittén skall därvid belysa effekterna av tillämpningen såväl för fristående grundskolor som för kommunerna. Särskilt skall effekterna belysas för elever med behov av särskilt stöd och för elever i glesbygden. Dessutom skall frågor om fristående grundskolors kostnader för skollokaler och kostnader för sådana skolor med särskild profil belysas.

Kommittén skall beakta de erfarenheter som Skolverket kan ha till följd av sitt ovan nämnda uppdrag att följa frågan om en begränsad skyldighet för fristående skolor att ta emot en elev respektive för kommuner att lämna bidrag i de fall betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå. Kommittén bör även dra nytta av de underlag som kommer fram genom Skolverkets uppföljnings-, utvärderings- och tillsynsverksamhet.

Kommittén skall till sig knyta en referensgrupp med företrädare för olika intresseorganisationer inom området, till exempel Svenska Kommunförbundet, Friskolornas Riksförbund, Waldorfskolofederationen, Sverigefinska Riksförbundet, Sveriges Fristående Waldorfskolors Föräldraförening, Svenska Montessoriförbundet och Sveriges Kristna Friskoleråd.

Kommittén skall lämna en delrapport senast den 1 oktober 1998 och slutredovisa uppdraget senast den 1 oktober 1999.

1.4 Uppdragets innebörd

Kommittén har haft att ta ställning till innebörden i uppdragets olika delar. Det övergripande uppdraget innebär att följa och utvärdera. Utifrån riksdagens fattade beslut skall arbetet att *följa* enligt kommitténs uppfattning vara att studera och beskriva hur bidragsgivningen till de fristående grundskolorna fungerar läsåren 1997/98 och 1998/99. Detta skall alltså ske över tid och resultera i en samlad och objektiv bild av hur utvecklingen av bidragssystemet sker. Att *utvärdera* innebär att närmare studera vissa begränsade områden och att dessa studier skall resultera i förklaringar och värderingar.

Kommittén skall vidare kartlägga och analysera olika kommuners resursfördelningssystem. Att *kartlägga* innebär att undersöka om det finns många olika sätt att beräkna och fördela resurserna och därefter systematisera dessa. Att *analysera* innebär bland annat att undersöka om kommuners olika strukturer påverkar resursfördelningssystemet och på vilket sätt systemet påverkar verksamheten på kort och på lång sikt.

Vidare skall kommittén belysa olika slags effekter av de nya reglerna. Bland annat innebär detta att ge svar på frågan om det nya systemet har lett till någon förändring och i så fall på vilket sätt. Utifrån den information som inkommit under arbetet anser kommittén det viktigt att påpeka inom vilka områden som det nya systemet har sina brister och vad dessa grundar sig på.

Kommittén har däremot inte att inom uppdragets ram komma med eventuella förslag till förändringar i de nya resursfördelningsreglerna.

2 Arbetsmetod

2.1 Inför undersökningen

För att kunna få en rättvisande bild av hur det nya resursfördelningsreglerna fungerar finns det olika sätt att gå till väga. Att göra ett slumpmässigt urval av fristående grundskolor och kommuner innebär att uppgiften begränsas, men med tanke på att förutsättningarna i kommuner och skolor är så skiftande valde vi att göra en totalundersökning, dvs. att samtliga fristående grundskolor och kommuner – även de som inte har fristående skolor inom kommunen – skulle ingå. Detta skulle ge bättre möjligheter att beskriva de skiftande förutsättningar som finns vad gäller storlek, struktur och kunskaper såväl i kommuner som i fristående grundskolor.

Skolverket har fått i uppdrag att följa hur fristående grundskolor och kommuner tillgodoser behoven hos särskilt stödkrävande elever. Detta skall redovisas senast den 1 oktober 1998, dvs. samtidigt som kommitténs delrapport skall redovisas. Därför har vi valt att när det gäller denna del av vårt uppdrag delvis avvakta resultatet från Skolverkets uppdrag och i samband med slutrapporten redovisa vad som framkommit. I övrigt redovisar vi i delrapporten regeringsuppdragets olika delar.

För att kunna erhålla den information som är nödvändig från kommuner och fristående grundskolor har vi valt att genomföra en enkätundersökning som kompletterats med intervjuer. Vi är medvetna om de risker som finns att skicka ut enkäter. Hur omfattande kan enkäten vara för att mottagaren skall anse det meningsfullt att svara? Och vilken ambitionsnivå skall enkäten ha? Det är också viktigt att formulera frågorna så att de bara kan tolkas på ett sätt. Erfarenheten visar emellertid att någon formulering alltid missuppfattas av någon enstaka svarsperson. Kommunerna får ofta enkäter från olika håll och arbetet med att besvara dessa tar tid och kraft. Det innebär att enkäterna ifrågasätts och inte sällan läggs åt sidan, eftersom man inte tror att enkätsvaren kommer att vara till någon nytta. Ibland läggs uppdraget att fylla i enkäter på en tjänsteman som inte har så stor erfarenhet eller kunskap. Detta för då med sig att tillförlitligheten i svaren kan ifrågasättas. Risken för en bristande samordning i kommuner med kommundelsnämnder är också uppenbar. Fördelen med en skriftlig enkät är emellertid att

den kan besvaras vid lämpligt tillfälle och i ostörd miljö. Dessutom kan en jämförelse över tid göras genom att skicka ut enkäter vid två olika tillfällen.

För att eliminera eventuella risker för felsvar har vi valt att genomföra muntliga intervjuer med ett urval kommuner och fristående grundskolor. Intervjuerna har föregåtts av telefonkontakter och några veckor i förväg utsända frågor att diskutera vid intervjuerna.

2.2 Beskrivning av vad vi gjort

Enkät till kommunerna. Sekretariatet utarbetade ett förslag till enkät som därefter skickades till sju kommuner med önskan om synpunkter på frågornas konstruktion. Utifrån de synpunkter som kom tillbaka som svar reviderades enkäten och skickades i mitten av oktober 1997 till samtliga landets 288 kommuner, av vilka 13 har stadsdels-/kommundelsnämnder. Vi valde alltså att skicka enkäten till alla kommuner, även till de kommuner som inte har fristående grundskolor i kommunen. Kommunen kan ju trots detta ha elever som valt att gå i en fristående grundskola i annan kommun och för vilka bidrag skall lämnas. Sammanlagt skickades 415 enkäter. Svarefrekvensen på kommunenkäten är 99,3 %, vilket innebär att svar fattas från endast två kommuner.

Enkät till de fristående grundskolorna. I likhet med kommunenkäten skickades enkäten avsedd för de fristående grundskolorna ut på test i sju skolor. Efter revidering skickades enkäten till alla godkända fristående grundskolor som vid tillfället för enkäten uppgick till 313 skolor. Av dessa ligger åtta skolor i glesbygdskommuner. 19 skolor hade ännu inte startat. Svarefrekvensen på denna enkät är 98,6 %. Fördelningen av skolornas inriktning/kategori och storlek framgår av nedanstående diagram.

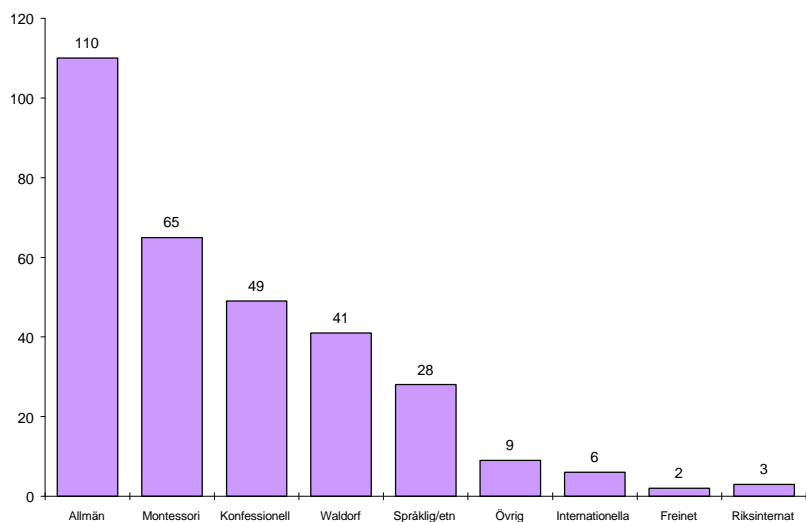


Diagram 1 Fördelning skolkategorier läsåret 1997/98, antal skolor.

Fördelningen av skolstorlekar är följande:

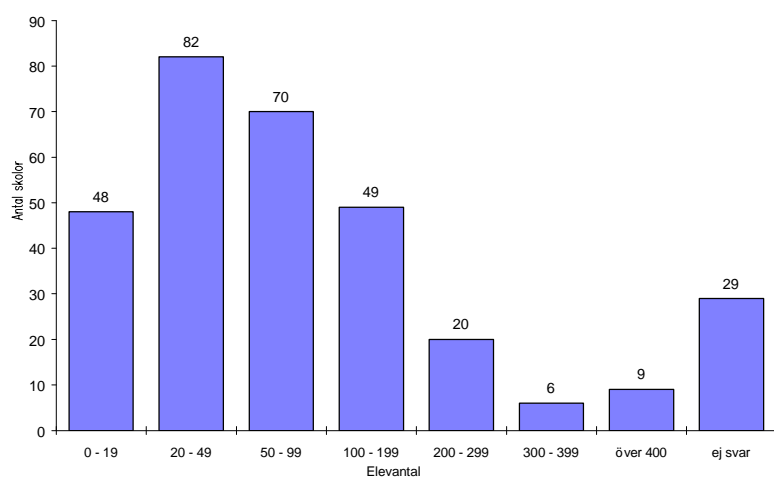


Diagram 2 Fördelning antalet elever i fristående grundskolor läsåret 1997/98.

Studiebesök och intervjuer. Vi har bedömt det otillräckligt att endast använda oss av enkätsvaren som underlag för rapporten. Svaren på några enkätfrågor krävde att vi tog kontakt med ett urval skolor och kommuner för att kontrollera riktigheten i svaren. Vi ville dock få möjligheter att diskutera vissa speciella frågor för att få tillräcklig information

om hur det förhåller sig i skolorna och i kommunerna. Under det första halvåret 1998 besökte vi 13 kommuner, träffade kommunrepresentanter och i respektive kommun besökte vi en fristående grundskola. Följande 13 kommuner har vi hittills besökt: Lund, Hörby, Höör, Malmö, Hanninge, Botkyrka, Göteborg, Borås, Lerum, Mölndal, Örebro, Nora och Karlskoga.

Vid val av kommuner och fristående grundskolor som skulle besökas utgick vi från att kommunernas struktur och storlek skulle vara olika och att de fristående grundskolorna skulle ha olika inriktning och vara av skiftande storlek. Vid besöken har kommunerna vanligtvis representerats av den tjänsteman eller de tjänstemän som besvarat enkäten och/eller har ansvar för resursfördelningsfrågorna och ekonomin. Intervjuerna har föregåtts av telefonsamtal. Kommunerna och de fristående grundskolorna har i förväg erhållit lista på de frågeområden som varit aktuella vid intervjuerna. Vid de fristående grundskolorna har mestadels rektor och den ekonomiskt ansvarige deltagit vid intervjuerna.

Kommittén har som mål att inför slutrapporten ha besökt 30 % av de 120 kommuner som har fristående grundskolor belägna i kommunen, dvs. cirka 40 kommuner.

3 Iakttagelser i enkäter och vid besök

3.1 Kartläggningssvårigheter

Av såväl pedagogiska som ekonomiska skäl har förutsättningarna för att kartlägga skolans kostnader och bidrag förändrats. Tidigare innefattade grundskolan undervisning för elever i årskurserna 1–9. Lokalerna utnyttjades endast i ringa omfattning för annan verksamhet och då endast vissa lokaler såsom idrottshall, slöjdsalar och skolmatsal. Idrottshallarna var oftast utnyttjade av olika slags idrottsföreningar eller av privatpersoner. Slöjdsalarna användes ofta för kursverksamhet och skolmatsalarna togs i bruk för större möten av olika slag. Intäkterna för dessa verksamheter gick direkt till kommunen och kom inte den aktuella skolan till del.

Sedan några år tillbaka har bilden förändrats avsevärt. Kommunernas strävan att klara den kommunala ekonomin har bland annat resulterat i att andra verksamheter har integrerats i skollokaler. Det gäller framför allt förskole- och fritidshemsverksamhet. Ett flertal skolor har genom ombyggnationer anpassat lokalerna på ett sådant sätt att exempelvis fritidsverksamheten, inom ramen för en samlad skoldag, kan utnyttja klassrum och andra ytor som tidigare endast använts för skolbruk. Gränserna mellan fritidshemspersonalens och lärarnas arbetsuppgifter har därför också på många skolanläggningar blivit mer diffusa.

Delvis som en följd av kommunernas skyldighet att från och med den 1 januari 1997 ge möjlighet för alla sexåringar att börja skolan har också förskoleverksamheten i hög grad flyttat in i skolans lokaler.

Detta tillsammans har bidragit till att skolor och kommuner i redovisningen av kostnader har svårt att särskilja skolans kostnader och bidrag från övriga verksamheter, eftersom såväl lokaler som personal samnyttjas.

En annan svårighet är knuten till kommuner som har kommunalnämnder. För närvarande finns det 13 kommuner som har kommunalnämnder. Vissa av dessa kommuner har en central organisation som fördelar resurserna till de olika fristående grundskolorna, vilket garanterar en samordning. I andra kommuner fördelas ett bidrag till respektive kommunal del som bland annat skall omfatta bidrag till skolverksamheten, såväl den kommunala som den fristående. Detta har

medfört att principerna för resursfördelningen i vissa fall ser olika ut i olika kommundelar. Arbetet med att få in enkäterna från kommuner med kommunaldelsnämnder har varit mer omfattande än det varit med andra kommuner, delvis på grund av samordningssvårigheter.

Kommunernas organisationsmodeller för utbildningsverksamheten ser olika ut. Senare års strävan att decentralisera så mycket som möjligt för att besluten skall kunna fattas så nära verksamheten som möjligt har bidragit till att storleken på den centrala skolförvaltningen minskat och att nya organisationsstrukturer har uppstått. Skolorna är numera ofta resultatenheter med totalt ansvar för bland annat ekonomin med allt vad det kan innebära. Samtidigt har många kommuner förändrat den centrala skoladministrationen. Ett system med beställar- och utförarnämnder finns inrättat på några håll.

De förändrade strukturerna och arbetsuppgifterna har på vissa håll resulterat i bristande kunskap om vem som ansvarar för vissa frågor. En annan orsak till att samordningen är svår att klara är omsättningen av personal. Vid flera kontakter med kommuner har det framkommit att det inte finns skriftliga uppgifter om hur det förhållit sig tidigare och att ingen kan svara på hur det varit. Detta tyder på att det i en del kommuner finns brister i uppföljningen.

I många kommuner och vid många fristående grundskolor har alltså kartläggningssvårigheterna varit uppenbara. Det gäller då framför allt sättet att redovisa kostnader för sådana verksamheter som sker integrerat och där det är svårt att särredovisa kostnaderna på ett relevant sätt. Detta beror på att nuvarande redovisningssystem och statistikinsamling till delar inte är anpassade till den verklighet som råder i skolorna.

3.2 Starkt skiftande resursfördelningssystem

I beslutet om nya resursfördelningsregler förutsätts att kommunerna utvecklar tydliga regler för sin resursfördelning och att dessa går att utvärdera. Det förutsätter också att den fristående grundskolan får insyn i hur bidraget beräknas. På så sätt skall skolan kunna göra en preliminär uppskattning av bidraget för kommande år. Kommitténs arbete har bland annat varit att utifrån kommunernas resursfördelningssystem följa upp om de fristående grundskolorna fått bidrag med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar för de egna grundskolorna. Vi har också frågat både kommunerna och de fristående grundskolorna om de fristående skolorna har givits möjligheter till insyn i kommunens sätt att beräkna bidragen samt frågat de fristående skolorna om kommunens bidragsmodell är möjlig att förstå.

Resurserna till grundskolan har tidigare varit starkt reglerade. Tidigare system med statligt tilldelade resurser i form av basresurser, förstärkningsresurser och speciallärrarresurser har reglerats i statsbidragsförordningen för grundskolan. Från att ha haft bestämmelser om antal undervisningstimmar och grupptimmar per årskurs beskriver grundskolans timplan numera endast omfattningen av respektive ämne under grundskoletiden samt totalt antal garanterade undervisningstimmar. Kommunerna och skolorna har genom detta fått större frihet att disponera sina resurser efter de faktiska behov som finns. Tanken är att besluten om resursanvändning skall tas så nära verksamheten som möjligt för att på så sätt kunna utnyttja resurserna på bästa sätt.

Det finns inget enhetligt resursfördelningssystem för landets kommuner. Mängden av system är stort och många är sätten att bedöma vad som skall ingå i vilken del av systemet. Det skulle här krävas alltför stort utrymme att beskriva alla de varianter på beräkningssystem som redovisats från landets alla kommuner. Att begränsa en redovisning till de kommuner som har fristående skolor skulle också ta för stor plats. Däremot finns det några saker som kan vara intressanta att nämna.

Av de 120 kommuner som har fristående grundskolor saknar 27 ett politiskt beslut vilka resursprinciper som skall gälla för såväl de egna skolorna som de fristående skolorna. Åtta kommuner saknar politiskt beslut för sina egna skolor, men har beslut för de fristående. Tolv kommuner har beslut för sina egna skolor, men inte för de fristående skolorna. En tredjedel av kommunerna saknar med andra ord ett politiskt beslut om hur resurserna till de fristående grundskolorna skall tilldelas! I dessa kommuner ges därmed möjligheter för tjänstemän att själva besluta om tilldelningen till de fristående grundskolorna. Kommittén har ännu inte närmare undersökt hur handläggningen går till i dessa kommuner.

De allra flesta kommuner använder sig i sitt fördelningssystem av en typ av grundbidrag som utgångspunkt. Vad grundbidraget består av skiftar. Vissa kommuner inkluderar lokalkostnader, momsersättning och resurser för stödkrävande elever. Andra kommuner har bidragen för dessa delar utanför grundbidraget. En del kommuner redovisar varje delpost i grundbidraget medan andra inte gör detta. Storleken på grundbidragen varierar också beroende på hur stor resurs som finns reserverad centralt i kommunen. Det här innebär att en fristående skola med elever från flera olika kommuner eller kommundelar får skiftande bidragsbelopp. Eleverna genererar med andra ord olika bidrag till skolan. Eftersom resurserna betraktas som gemensamma för skolan innebär detta i praktiken att kommuner som ger högre bidrag delvis bekostar undervisningen för elever som kommer från kommuner med lägre bidrag.

De olika konstruktionerna på grundbidrag gör det svårt att jämföra dessa sinsemellan. Det finns också andra delar och andra sätt att se på resursfördelning som omöjliggör rättvisa jämförelser. Några kommuner använder sig av behovsprövning. I dessa kommuner lämnar den fristående skolan in en begäran om resurser med en redovisning av sina faktiska kostnader. Utifrån denna gör kommunen en bedömning hur stort bidrag skolan skall få.

Cirka 15 % av kommunerna använder sig av social viktning när det gäller tilldelning till de egna och till de fristående skolorna. Viktningen baseras på ett antal olika kriterier som är kopplade till var skolorna är belägna och vilket elevunderlag skolorna har. Kriterierna kan se olika ut i olika kommuner. I kommuner med kommunalnämnder kan systemen skifta, dvs. vissa kommuner har social viktning medan andra inte använder sig av detta. Hur går man i dessa kommuner tillväga när det gäller att beräkna bidragen till fristående skolor som har elever från ett upptagningsområde som omfattar flera kommuner? Är systemet med social viktning lämpligt eller rent av möjligt att använda sig av när det gäller de fristående skolorna?

De flesta kommuner med kommunalnämnder har inte använt sig av social viktning när det gäller att beräkna resurserna. De fristående grundskolorna får, oavsett i vilken kommun de ligger, bidrag utifrån den kommun som har den lägsta kostnaden och följaktligen det lägsta bidraget. Fristående skolor i andra kommuner får på detta sätt bidrag efter andra grunder än de kommunala skolorna. Trots detta har majoriteten fristående skolor i dessa kommuner fått högre bidrag än tidigare.

Eftersom det finns så många variationer i sättet att beräkna resurser och att fördela dessa är det för många fristående grundskolor ett problem att sätta sig in i de olika systemen. Det gäller ju inte bara att begripa systemet i den egna kommunen, eftersom många skolor har elever från flera kommuner eller kommuner. Det är uppenbart att en fristående grundskola som har elever från upp till 25 olika kommuner/kommuner har helt andra förutsättningar att göra sig bekant med alla olika system än en skola med elever endast från den egna kommunen. Detta har också framförts av många representanter för de fristående skolorna vid våra intervjuer. När vi frågat de fristående skolorna om de givits möjligheter till insyn i kommunens sätt att beräkna bidragen har närmare hälften (49 %) svarat nej.

Beslutet om nya resursfördelningsregler för de fristående grundskolorna har resulterat i att 55 % av kommunerna ändrat sina tilldelningsprinciper både för de egna och för de fristående. Förändrade principer har också inneburit att lägga ner mer tid för de fristående skolorna i dessa kommuner att sätta sig in i dessa nya fördelningsprinciper. Vi har frågat de fristående skolorna om kommunens bidragsmodell är

möjlig för dem att förstå. En tredjedel av skolorna har svarat nej på frågan. Av detta kan vi konstatera att många fristående skolors förutsättningar för samråd på lika villkor ännu inte finns när det gäller att komma överens om skolans tilldelning av bidrag. Kravet på kommunerna att utarbeta tydliga och utvärderingsbara regler för sin resursfördelning har i många kommuner ännu inte infriats. Detsamma gäller beträffande de fristående skolornas möjlighet att få insyn i hur bidragen beräknas.

3.3 Skolor med andra bidragssystem

Internationella skolor. Det finns för närvarande sex internationella skolor: British Primary School i Danderyd, Bladins skola i Malmö och i Stockholm finns International School of Stockholm, Lycée Français Saint Louis, The Tanto School samt Tyska skolan. Ytterligare en skola har tillkommit läsåret 1997/98, nämligen Internationella skolan i Göteborgsregionen. Denna skola är landets första kommunägda skola och har Göteborgsregionens kommunalförbund som huvudman. Det innebär i praktiken att 13 kommuner är gemensamma ägare till skolan. De internationella skolorna är avsedda för elever som för endast en kortare tid är bosatta i landet eller den som har andra skäl att få utbildning i en internationell skola. Det nya beslutet om fristående skolor innebär också att dessa skolor, efter medgivande av regeringen, får ta emot andra elever än vad som tidigare gällt.

De internationella skolorna omfattas inte av samma bidragssystem som riksdagen beslutat. De har inte rätt till bidrag från kommunerna, utan erhåller ett statsbidrag per elev. Eftersom bidrag från kommunerna inte är reglerade står det varje kommun fritt att själv bestämma om och i så fall hur stort bidrag per elev den är beredd att betala till den internationella skolan.

Lycée Français Saint Louis och Tyska skolan skiljer sig till delar från de andra internationella skolorna eftersom de får ekonomiskt stöd från den franska respektive tyska staten.

Riksinternatskolor. I Sverige finns tre riksinternatskolor: Gränna skolan i Jönköpings kommun, Lundsbergs skola i Storfors kommun samt Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket i Sigtuna kommun. För dessa skolor gäller inte bestämmelserna i skollagens 9 kapitel. I skollagens 10 kap. 1 c § sägs att kommunen skall lämna bidrag till en riksinternatskola för en elev som inte är att anse som utlandssvensk. För de elever som går i skolans grundskoleled och som betraktas som utlandssvenskar utgår statsbidrag.

Skolor för särskilt stödkrävande elever. Det finns i landet ett tiotal kombinerade skol- och behandlingshem med sammanlagt cirka 100 elever. Upptagningsområdet för dessa skolor är vanligtvis stort och omfattar många kommuner. Några har hela landet som upptagningsområde. Placering av elever sker ofta via socialförvaltningarna som betalar en vårddygnavgift för varje elev i vilken skolkostnaderna vanligtvis ingår. Skolförvaltningen betalar vanligtvis den del av vårddygnavgiften som gäller skolkostnaderna.

3.4 Skiftande hyreskostnader

För de kommunala skolorna har det i tidigare system oftast förhållit sig så att de inte behövde bekymra sig om lokalernas kostnad. Det gällde förutom kapitalkostnaden också kostnaderna för drift och underhåll. Anledningen var att lokalkostnaderna sköttes centralt och alltså inte ingick i den resurs skolan fick sig till del. Detta innebar såväl fördelar som nackdelar. Fördelen var att skolan med sin tilldelade resurs kunde fokusera resursfördelningen på undervisningsverksamheten. Nackdelen var att det från skolans sida inte fanns någon motivation att utnyttja lokalytan så funktionellt som möjligt för att därigenom kunna skära ned kostnaderna för lokalerna.

På senare år har skolornas resurstilldelningssystem i de flesta fall radikalt förändrats. I den resurs som tilldelas skolorna ingår alla kostnader och skolan måste numera ta hänsyn till många kostnader som tidigare sköts på central nivå, bland annat lokalkostnaderna. Etableringen av fristående skolor har också varit en bidragande faktor till att intresset för lokalkostnaderna har ökat. Eftersom dessa normalt utgör cirka en fjärdedel av skolans budget kan en nedskärning på lokalkostnaderna innebära att ganska stora resurser kan överföras till undervisningsinsatser.

Hur lokalkostnaderna beräknas och vad kostnaderna består av är dock frågor som fortfarande bekymrar framför allt de fristående skolorna. Det finns en allmän misstänksamhet gentemot kommunerna hos flertalet fristående skolor. Misstänksamheten kan möjligen bero på att beräkningarna av lokalkostnaderna är så komplicerade att de är svåra att förstå. Men det kan också bero på att de fristående skolorna tror att kommunerna ser möjligheter att genom minskade bidrag till lokaler kunna spara på kommunens utgifter. Vi har därför noterat att de fristående skolorna har ett stort intresse av att beräkningsgrunderna för lokalkostnaderna skall vara så tydliga att de går att förstå. De upplever också att lokalkostnadsbidragen inte ges efter samma grunder som till de kommunala skolorna.

I Skolverkets rapporter "Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän" finns bland annat redovisat både kommunernas och de fristående grundskolornas lokalkostnader per elev. Det är dock svårt att exakt redovisa skolans kostnader på grund av att integreringen mellan skola, barnomsorg och fritidshem blivit allt vanligare. Denna integrering gäller bland annat lokalutnyttjande, vilket gör det svårt att redovisa respektive verksamhets lokalkostnader separat. Trots detta är det av intresse att göra vissa jämförelser mellan de kommunala skolorna och de fristående skolornas lokalkostnader. Vid en jämförelse åren 1995 och 1996 visar det sig att de fristående grundskolorna har generellt lägre lokalkostnader än de kommunala skolorna. De fristående skolorna har mindre lokalyta per elev, men har samtidigt en högre kostnad per m². Vid en jämförelse av hur stor del av den totala budgeten som lokalkostnaderna upptar visar det sig att de fristående skolorna ligger lägre procentuellt sett. Detta förklaras delvis av att den fristående grundskolan själv bestämmer storleken på sin organisation genom antal klasser och antal elever.

Det är här viktigt att veta att de redovisade siffrorna gäller åren innan beslutet om nya resursfördelningsregler trätt i kraft. Om de nya reglerna kommer att förändra kostnadsnivån för de fristående skolorna är i skrivande stund omöjligt att bedöma.

	lokalyta m ² /elev	kostnad/ m ²	kostnad/ elev	totalkost- nad/elev	lokalkost- nad i %
kommunala skolor 1995	15	820 kr	12 300 kr	48 800 kr	25,2
kommunala skolor 1996	15	850 kr	12 500 kr	50 200 kr	24,9
Ökning/minskning	0,0%	3,7%	1,6%	2,9 %	
fristående skolor 1995	11	900 kr	9 900 kr	47 300 kr	20,9
fristående skolor 1996	11	940 kr	10 000 kr	46 600 kr	21,5
Ökning/minskning	0,0%	4,4%	1,0%	- 1,5 %	

Tabell 1 Jämförelse lokalkostnader kommunala grundskolor vs fristående grundskolor (Uppgifter från Skolverkets "Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän", rapporter nr 106 och 134).

Bidragen till de fristående grundskolorna skall som bekant lämnas efter samma grunder som till de kommunala skolorna. För många fristående skolor är detta svårt att avgöra beroende på att kommunens reella kost

nader för lokalerna inte redovisas i skolbudgeten. Anledningen är att kommuner etablerat ett av kommunen ägt fastighetsbolag som ansvarar för kommunens totala fastighetsbestånd och som dessutom skall vara självfinansierat. Vid en förfrågan till de fristående skolorna visar det sig att endast hälften av skolorna visste att lokalkostnaderna ingår i skolbudgeten. Knappt hälften (45 %) visste inte om de ingick. I en del kommuner redovisas vissa kostnader, till exempel kapitalkostnader, i annan verksamhet medan underhålls- och driftskostnader ingår i skolbudgeten. Det kan därför för många fristående skolor av redovisningstekniska skäl vara svårt att få något helhetsgrepp om lokalkostnadernas storlek. Ser man därtill på vilket sätt kommunen har, eller inte har, redovisat lokalkostnadsbidraget blir situationen för många fristående skolor hart när omöjlig när det gäller att veta storleken på bidraget. Av svaren i enkäten till de fristående skolorna framkommer att över hälften av skolorna (59 %) inte får lokalkostnadsbidraget redovisat separat.

En dryg fjärdedel (28 %) av de 120 kommuner som har fristående grundskolor tillämpar vad man kallar marknadsmässiga hyror på skollokaler. Men vad är marknaden för skollokaler? Priset på marknaden regleras ju normalt av vilken efterfrågan som råder. Och efterfrågan bestäms oftast av vilket läge lokalerna har. Och vilken efterfrågan finns på skollokaler? Vilka har intresse av att köpa eller hyra skollokaler? För föräldrar och elever är det självklart att olika lokalkostnader inte skall inverka på skolans möjligheter att bedriva undervisning utifrån ett likvärdighetskrav. Kostnader och bidrag måste därför vara lika relaterade till varandra oavsett var skolan är belägen och om det är en kommunal eller fristående skola. Detta går emellertid inte att utläsa av enkätsvaren.

Både de fristående skolorna och kommunerna har fått förfrågan om lokalkostnadsbidraget innefattar lokalernas faktiska kostnad eller om bidraget är uträknat efter andra principer. Av svaren från de fristående skolorna framgår att 21 % inte vet hur det förhåller sig. Resterande svar visar att 19 % erhåller den faktiska kostnaden, att 33 % erhåller kommunens genomsnittskostnad och att 10 % får den faktiska kostnaden upp till kommunens genomsnittskostnad. Ytterligare några (15 %) svarar att bidraget är beräknat på annat sätt. Knappt hälften av de kommuner som har fristående grundskolor (46 %) svarar att bidraget utgörs av kommunens genomsnittskostnad, 25 % av kommunerna betalar de faktiska kostnaderna och 17 % betalar den faktiska kostnaden upp till kommunens genomsnitt. Fördelningen framgår av nedanstående tabell.

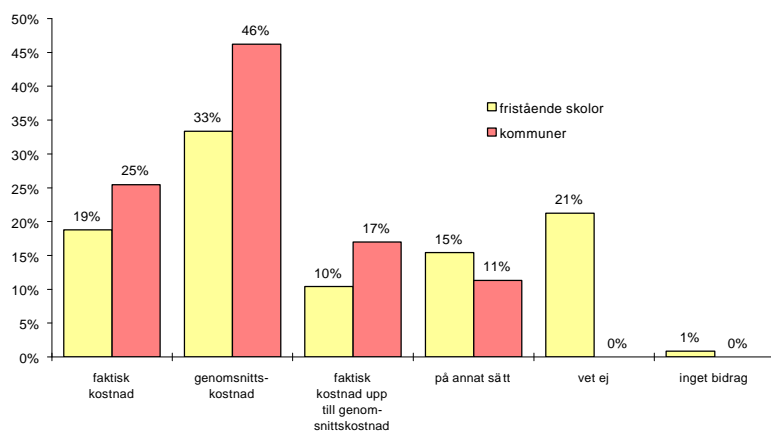


Diagram 3 Olika sätt att beräkna lokalkostnadsbidrag till fristående grundskolor.

Vi har undersökt om kommunerna använder sig av samma principer när det gäller tilldelningen till de fristående grundskolorna som till de kommunala skolorna. Vi har också vid våra intervjuer med fristående skolor och kommuner diskuterat vilka följder de olika alternativen kan få. Diskussionerna har resulterat i att vi inte kunnat finna någon modell som motsvarar kraven på resurstilldelning efter samma grunder som till de kommunala när det gäller lokalkostnader. Låt oss därför granska respektive alternativ för att tydliggöra problemen.

Alternativ 1. Skolan erhåller bidrag för lokalernas faktiska kostnad. Vid en första granskning borde rimligen detta alternativ kunna motsvara tilldelning efter samma principer för fristående och för kommunala skolor. Det visar sig dock att det är svårt att genomföra. För de kommunala skolorna innebär detta alternativ att en nybyggnation av en skola inte drabbar undervisningen i skolan. Vi kan utgå från att ett nybygge innebär en högre standard när det gäller arbetsmiljön. Samtidigt innebär ett bidrag utifrån faktisk lokalkostnad att skolan inte behöver bemöda sig om att effektivisera lokalutnyttjandet. Detta skulle annars kunna innebära att minskade lokalkostnader kunde utöka andra resurser för skolan.

Problemet uppstår när de fristående skolorna skall erhålla bidrag utifrån den faktiska kostnaden. Skolhuvudmannens ambitioner att finna billiga lokaler måste betecknas som små, eftersom kommunen skall betala den faktiska kostnaden, oavsett vilka lokaler som skolan anskaffar. Om det inte finns något tak för kostnaden skulle i princip en skola

kunna förläggas i lokaler som till följd av ett centralt läge har extremt hög hyra. Tänk er en situation då en fristående skola hyr lokaler i Stockholms mest eftertraktade läge. Detta skulle naturligtvis inte fungera. Detta alternativ skulle också kunna innebära att en fristående skola kompletterar skolan med ytterligare lokaler vilka kommunen är tvingad att betala kostnaderna för. Om beslutet om att resurstilldelningen skall göras efter samma grunder för de fristående skolorna som för de kommunala skall efterföljas kan man inte använda sig av detta alternativ såvida inte kommunen direkt tar över beslutsrätten vad gäller den fristående skolans lokaler.

Alternativ 2. Skolan erhåller bidrag som innefattar kommunens genomsnittskostnad. Detta alternativ innebär att kommunen räknar ut genomsnittskostnaden för de kommunala skolorna och beräknar sedan lokalkostnadsbidraget för de fristående skolorna utifrån detta. Jämfört med det förra alternativet är detta att föredra för de fristående skolor som har en billigare lokalkostnad än genomsnittet. Differensen kommer då skolans övriga verksamhet till del. Ju billigare lokaler desto mer pengar över till annat. För skolan kan det då finnas viss motivation att effektivisera lokalutnyttjandet och på så sätt lösgöra mer resurser till annat. De flesta fristående skolor som får resurser enligt detta alternativ anser att systemet är bra, eftersom de generellt sett har billigare lokaler än de kommunala och kraven på lokalstandard ofta får stå tillbaka för satsningar på skolans inre arbete. För de fristående skolor som har en lokalkostnad som är högre än kommunens genomsnittskostnad innebär detta alternativ problem, eftersom resurser som annars skulle kunna användas till lärarlöner, läroböcker m.m. nu till viss del måste användas till att betala kostnader för lokaler.

Alternativet kan fungera så länge differensen mellan genomsnittskostnaden och en högre kostnad är relativt begränsad. Problemet uppstår när en kommun ser sig tvungen att på grund av en elevökning bygga en ny skola, vars produktionskostnader är så höga att lokalkostnaden blir betydligt mycket högre än kommunens tidigare genomsnittskostnad. Enligt detta alternativ skulle denna nybyggda skola vara tvungen att betala en så pass hög kostnad för lokalerna att resterande medel inte skulle räcka till en acceptabel nivå på lärartäthet och skolmaterial. Därför måste kommunen skjuta till extra medel för att kompensera den högre kostnaden. I och med detta spricker kravet på tilldelning efter samma grunder. För att detta alternativ skall kunna vara användbart måste också den fristående skolan få ett extra bidrag vid en tillbyggnad eller ombyggnad. Om beslutet om att resurstilldelningen skall göras efter samma grunder för de fristående skolorna som för de kommunala skall efterföljas kan man inte heller använda sig av detta alternativ.

Alternativ 3. Skolan erhåller bidrag för lokalernas faktiska kostnad upp till genomsnittsnivå. För de fristående skolorna innebär detta alternativ, i likhet med alternativ 1, att motivationen att finna så billiga och ändamålsenliga lokaler som möjligt inte är särskilt stark. För kommunen, däremot, är detta alternativ att föredra, eftersom det förhindrar att en fristående skola skaffar lokaler som överstiger kommunens genomsnittskostnad. Om de gör det är det skolans eget problem. Samtidigt kan detta alternativ innebära problem för vissa kommunala skolor. Skolor med hög lokalkostnad får endast kommunens genomsnittskostnad och måste parera den höga kostnaden med medel som annars skulle vara ämnade till skolans inre arbete. Vad som är viktigt är att de personella resurserna, dvs. den undervisande personalen, och de materiella resurserna (läromedel och annan utrustning) inte får bekosta en orimligt hög lokalkostnad. På samma sätt som i alternativ 2 skulle en nybyggnation av en kommunal skola tvinga fram extra medel för att skolan skall kunna ha acceptabla förutsättningar för sin verksamhet. Om beslutet om att resurstilldelningen skall göras efter samma grunder för de fristående skolorna som för de kommunala skall efterföljas kan man inte heller använda sig av detta alternativ.

Det finns givetvis knappast någon fristående grundskola som föreställer sig att man, liksom för de kommunala grundskolorna, skulle få automatisk kostnadsbidrag för investeringar. Resonemanget ovan belyser enbart vad en likabehandling rent teoretiskt skulle innebära.

Alternativ 4. Skolan erhåller bidrag för lokalerna utifrån en annan beräkningsgrund. Åtta av de 120 kommuner som har fristående grundskolor använder sig av en annan beräkningsgrund för tilldelning av lokalkostnadsbidrag. Beräkningsgrunderna varierar och är i många fall så pass komplicerade att det torde vara problem för berörda fristående skolor att bli förtrogna med systemet. Som exempel på en förhållandevis enkel beräkningsgrund kan nämnas att i Nynäshamn får den fristående skolan lokalkostnadsbidrag utifrån faktisk kostnad, dock högst till lokalkostnaden för den kommunala skola som har högst kostnad. Västerås använder sig av en mer detaljerad modell där bidraget består av en fast och en rörlig del. Den fasta delen utgör 45 % av den faktiska hyran som innefattar kallhyra, värme, el, vatten, sophämtning, inre underhåll, försäkring och snöröjning. För att utjämna särskilt höga hyreskostnader utgår en ersättning som benämns högkostnadsskydd. Till de skolor som har en hyreskostnad överstigande 135 % av kommunens genomsnittliga hyreskostnad per kvadratmeter lämnas ersättning för hela hyreskostnaden som ligger över högkostnadsgränsen. Den rörliga delen baseras på kommunens genomsnittskostnad per kvadratmeter

samt ett beräknat behov av area i verksamheten. Av handlingarna framgår dock inte hur detta behov beräknas.

Vi har undersökt vad som ingår i det lokalkostnadsbidrag som utdelas. I enkäten har vi angett tre stora poster, nämligen kapitalkostnad, underhållskostnad och driftskostnad. Det visar sig att de allra flesta av de kommuner som svarat på frågan och som har fristående grundskolor har alla tre poster inräknade i bidraget (95 %). Endast fem kommuner avviker, men har då driftskostnaden inräknad i samtliga fall. Två kommuner har inte kapitalkostnaden inräknad. Men vad ingår egentligen i de olika kostnaderna?

3.5 Skolor med särskild profil

I kommitténs uppdrag ingår att belysa kostnader för fristående grundskolor med särskild profil. Uppdraget innebär också att följa upp om kommunerna i förekommande fall ger bidrag till sådana skolor utifrån samma grunder som för de egna skolorna.

Vad innebär då begreppet särskild profil och vad motiverar i sådana fall kommunen att tilldela en skola extra resurser för detta? Och i vilken utsträckning finns det skolor som får extra medel tack vare att de har en särskild profil? Vi har i de enkäter som skickades till kommuner och fristående skolor frågat om förekomsten av sådana skolor, vilken särskild profil dessa har och om den särskilda profilen innebär extra kostnader.

Det ligger i sakens natur att många fristående grundskolor har en viss inriktning. Diagrammet nedan visar fördelningen av skolornas inriktning. Allmän inriktning har de skolor som vid godkännandet inte anses ha någon speciell pedagogisk eller annan speciell inriktning. Bakom stapeln Speciell pedagogik finns waldorfskolor, montessoriskolor och freinetkskolor. Av dessa 109 skolor är 66 st (61 %) montessoriskolor, 40 st (36 %) waldorfskolor och 3 st (3 %) freinetkskolor.

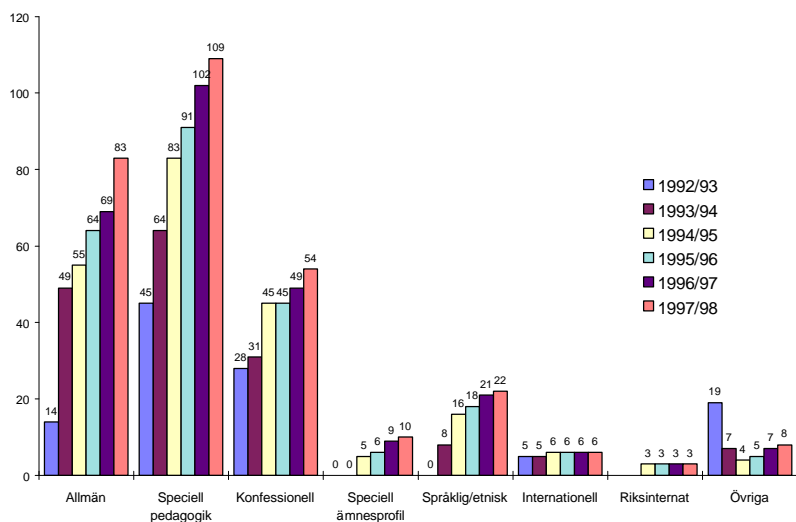


Diagram 4 Fördelning olika skolkategorier läsåren 1992/93 – 1997/98.

Enkätsvaren från de fristående skolorna visar att 88 % har svarat på frågan om skolan har en särskild profil eller inriktning. Av inkomna svar har 90,4 % svarat ja och 9,6 % svarat nej. En alldeles överväldigande majoritet anser alltså vad man kan förvänta sig, nämligen att de har en särskild profil eller inriktning. Vi frågade också de skolor som svarat ja (245 skolor) om skolans profil innebär extra kostnader. 182 skolor (74,3 %) svarade ja. Av dessa får elva extra bidrag för detta från kommunen (6,0 %).

Vi har frågat kommunerna om de har några egna skolor som har en särskild profil eller inriktning som innebär extra bidrag. Tolv kommuner har svarat ja på frågan. Av dessa tolv kommuner har åtta fristående grundskolor inom den egna kommunen. Vid närmare granskning av vilken profil respektive skola har visar det sig att de flesta endast har klasser med särskild profil. Det är alltså endast undantagsvis som en hel skola har en särskild profil som innebär extra tilldelning av medel. Vi har också frågat om någon fristående skola får speciellt bidrag för särskild profil eller inriktning. Fem kommuner har svarat ja på frågan och i tre kommuner pågick förhandlingar vid tillfället för enkäten. Vi noterar att det i 276 kommuner inte finns några skolor, varken kommunala eller fristående, som har en särskild profil som innebär extra bidrag.

Vad är en profilskola och vad krävs för att den skall kunna betraktas som en profilskola? Och vad krävs för att den skall motivera extra bidrag? Vi har ställt dessa frågor till de företrädare för kommunerna som vi besökt. Svaren skiftar, men vanligast är att för att bli betraktad som

en profilskola skall skolans verksamhet genomsyras av den uttalade profilen. Därav följer att det inte räcker med att vissa klasser, till exempel musikklasser, finns på skolan. För att få extra bidrag krävs att skolan kan påvisa att profilen medför extra resurser för att profilen skall kunna behållas.

De flesta fristående grundskolor anser sig ha en särskild profil. Vi har också noterat att en stor del av dessa, framför allt skolorna med en speciell pedagogisk profil, anser att den särskilda profilen medför extra kostnader. Av skolorna med konfessionell inriktning anser knappt hälften (21 skolor av 48) att profilen innebär extra kostnader. Endast en av dessa, Hillelskolan i Stockholm, har fått extra bidrag med anledning av skolans judiska profil. Profilen medför extra kostnader för koshermat och modersmålsundervisning i hebreiska. Samma princip gäller också för den kommunala skolan Vasa Real, dit eleverna flyttar efter att ha gått i Hillelskolan.

En förhållandevis liten del av de fristående grundskolorna erhåller alltså extra bidrag från hemkommunen. Vi har trots detta inte kunnat notera något uttalat missnöje bland de fristående skolorna.

En fristående skola kan i vissa fall ha möjlighet att ta ut en elevavgift om den särskilda profilen medför extra kostnader. Beslutet om nya resursfördelningsregler innebär att detta inte gäller från och med den 1 juli 1998. Vi har frågat skolorna om detta innebär att de måste avstå från sin särskilda profil. Enskilda gymnasiet i Stockholm anger som sin profil att eleverna har fler timmar per vecka i ämnena matematik, svenska, engelska och B-språk. Möllebacksskolan i Landskrona är en fristående grundskola för elever med behov av särskilt stöd och som läsåret 1997/98 har nio elever. Endast dessa två skolor har svarat ja på frågan.

Profil/inriktning	Antal skolor	Extra kostnader	Extra bidrag
Allmän	109	55	6
Montessori	66	40	0
Konfessionell	48	21	1
Waldorf	40	30	2
Språk/etnisk	28	20	1
Freinet	3	0	0
Totalt antal svar	294	166	10

Tabell 2 Olika skolkategoriernas svar om extra kostnader och extra bidrag.

Noterbart är att av de tio skolor som fått extra bidrag är sju skolor avsedda för särskilt resurskrävande elever.

Av våra intervjuer att döma sker tilldelningen av extra resurser till fristående skolor med särskild profil på samma sätt som till kommunala skolor, dvs. helt enligt de nya reglerna om resursfördelning som säger att bidrag skall lämnas för varje elev med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. Det är dock bara ett litet antal skolor i landet, kommunala eller fristående, som får extra bidrag för sin profil.

3.6 Extra satsningar i kommunerna

Skolans arbetssätt och arbetsformer har förändrats på senare år. Många kommuner genomför för närvarande satsningar, bland annat inom IT-området. För många lärare är denna förändring svår att genomföra. Därför avsätter många kommuner särskilda resurser för detta. För att bättre möta de nya krav som detta innebär avsätter många kommuner speciellt avsedda pengar dels till inköp av datorer, dels till utbildning/fortbildning av lärare. Men även andra punktinsatser kan förekomma, till exempel extra satsningar på miljöområdet. Vi har granskat hur kommunerna förhåller sig till de fristående skolorna när det gäller extra satsningar. Får de fristående skolorna del av de extra resurser som kommunen fördelar till skolorna?

Förvånansvärt få kommuner har svarat på denna fråga. Av de 288 kommunerna har 159 inte svarat. Av de resterande 129 kommunerna har 89 kommuner (69 %) svarat ja och 40 kommuner svarat nej (31 %). I 40 kommuner jämföras alltså de fristående skolorna inte med de kommunala när det gäller sådana satsningar.

När vi har frågat de fristående skolorna har 26 skolor avstått att svara på frågan och tio skolor har svarat "vet inte". Dessa tio skolor är sannolikt inte informerade om det görs extra satsningar eller ej. Av de resterande 245 skolorna har endast 46 skolor (18,8 %) svarat "ja". Innebär detta att 199 skolor inte får del av speciella satsningar? Antagligen har många svarat nej trots att de inte vet om den egna kommunen över huvud taget har genomfört några satsningar.

Om kommunerna skall följa de föreskrifter som det nya beslutet innebär konstaterar vi att många kommuner inte ger resurser till de fristående skolorna utifrån samma grunder som de egna skolorna.

3.7 Handläggning av momsfrågor

Landets kommuner har rätt att erhålla en momsersättning om 6 % av skolbidraget. Syftet med denna ersättning är att täcka de merkostnader som följer av att till exempel en fristående skola inte har samma rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt som kommunerna på grund av skillnad i huvudmannaskap. Av detta följer att kommunerna skall beakta de fristående grundskolornas rätt till momskompensation på de områden som är momspliktiga. Men kommunerna handskas olika med denna fråga.

En skolas budget består i huvudsak av tre olika delar, nämligen 1/ personalkostnader, 2/ lokalkostnader samt 3/ material och utrustning. Personalkostnaderna utgör normalt cirka hälften av skolans budget. Procentsatsen här kan vara något varierande beroende på personalens löneläge. En skola med erfaren personal med lång lärartjänstgöring innebär att lönedelen är avsevärt högre än vid en skola med lärare som inte tjänstgjort så länge. Möjligheten med att numera sätta individuella löner kommer sannolikt att påverka denna bild.

När det gäller lokalkostnader är dessa också av förklarliga skäl olika beroende på i vilket område en skola är belägen. En skola i glesbygd eller i ett område som inte är så attraktivt har sannolikt lägre lokalkostnader per kvadratmeter, men högre per elev än en skola som ligger centralt eller som är nybyggd. Problematiken rörande lokalkostnader beskrivs tidigare i avsnittet "Skiftande hyreskostnader". I genomsnitt omfattar dock lokalkostnaderna cirka 25 % av skolans budget.

Eftersom de fristående grundskolorna inte behöver betala moms för personalkostnader och lokalkostnader återstår alltså den resterande delen av skolans budget, dvs. cirka en fjärdedel, att kunna disponera till material och utrustning. Det är på denna del som skolan betalar full moms, nämligen 25 %. På skolans totala budget skulle detta innebära en momsersättning på 25 % (momspliktigt) av 25 % (del av skolbudgeten) = 6,25 %. Denna procentsats kan sedan variera något beroende på vilket förhållande skolans tre delar har till varandra.

Hur gör då kommunerna när det gäller att ersätta de fristående grundskolorna för moms? Här framkommer olika sätt att tänka och olika sätt att utbetala. Flera kommuner har enligt de enkätsvar de lämnat inte betalt ut någon ersättning alls till skolorna. Enligt kommitténs sätt att bedöma är detta inte enligt bestämmelserna. Eventuellt kan dessa kommuner retroaktivt betala momsersättning. Detta har skett i någon enstaka kommun. I vårt fortsatta arbete kommer vi att bevaka detta. Vanligt är annars att kommunerna betalar momsersättning till skolorna. Det vanligaste är att kommunen betalar 6 % av det bidrag som den fri

stående skolan erhållit. Eftersom kommunen erhållit 6 % anser man att detta är det enklaste och mest rättvisa sättet att förhålla sig till momsfrågan. Andra kommuner bakar in momsersättningen i det grundbelopp som den fristående skolan får. Detta innebär att skolan inte vet hur stor momsersättningen är, vilket också kan medföra att skolan inte får momsersättning på de poster den har rätt till. Malmö använder sig av en annan beräkningsgrund som innebär att man ger ett momsbidrag som utgår från en viss summa per elev och år.

Det finns också ett antal kommuner som ger momsersättning utifrån de faktiska kostnader som den fristående skolan haft för momspiktiga delar. Här betalar kommunen full momsersättning, dvs. 25 % av de faktiska kostnaderna. För att detta skall kunna ske måste den fristående skolan till kommunen redovisa dessa kostnader genom att lämna in kvitton på dessa. För både den fristående skolan och kommunen innebär detta ett betydande administrativt merarbete.

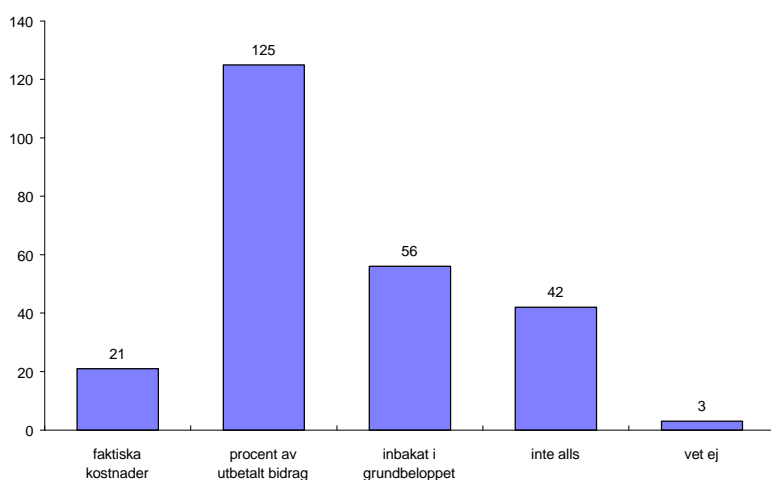


Diagram 5 Kommunernas sätt att betala momsersättning.

De allra flesta av de kommuner som har fristående grundskolor betalar alltså ut 6 % på skolans totala bidragsbelopp. Det finns dock kommuner som använder sig av andra procentsatser. Några kommuner utdelar 3 % till skolorna. I en av dessa har man utgått från momskostnaderna inom barnomsorgen. Om en skola sedan anser sig ha högre utgifter än 3 % måste de ansöka om ytterligare momsbidrag. I Mölndals kommun har man undersökt hur stor momsberättigad del som finns i kommunen totalt och kommit fram till 3,6 %. Det är alltså denna procentsats som betalas till den fristående skolan. I Uppsala har man utgått från 6 % och sedan kontrollerat vad som i praktiken är momsberättigat och har då

funnit att ett bidrag på 3 % till de fristående skolorna motsvarar verkligheten.

Ett fåtal andra beräkningar förekommer också. Som exempel kan nämnas att en kommun tillhandahåller fri mat till den fristående skolan och har därför beräknat övriga momsbelagda delar till 5 % av det utbetalda bidraget till skolan.

Det är svårt att bedöma om beslutet om nya resursfördelningsregler har påverkat kommunernas vilja att betala ut momsersättning till de fristående grundskolorna. I det enkätmaterial från de fristående skolorna framkommer dock en bild av att kommunerna efter beslutet i högre grad än tidigare betalar momsersättning.

3.8 Elever med behov av särskilt stöd

De senaste årens nedskärningar inom skolsektorn har inneburit betydande påfrestningar på verksamheten. Det gäller både skolans personal och dess elever. Skolverket genomförde 1995 en undersökning i tio kommuner på vilket sätt nedskärningarna hade påverkat skolans organisation. Av svaren framkom att de elever som drabbats mest av nedskärningarna var eleverna med behov av stöd. Antalet speciallärare hade minskat och tjänster som psykolog och kurator hade också minskat i omfattning. I valet mellan att skapa större grupperingar i klasserna för att kunna behålla speciallärare och att behålla klasstorlekarna valde många att behålla klasstorlekarna på bekostnad av speciallärarresursen. Kommunernas nedskärningar på skolan har naturligtvis också påverkat resurserna till de fristående skolorna.

Styrningen av skolans resurser var tidigare stark. Statliga resurser som basresurser, förstärkningsresurser och specialresurser reglerades i statsbidragsförordningen. I grundskolans läroplan fanns reglerat hur resurserna skulle användas. Basresursen som erhöles för varje nytt 25- respektive 30-tal elever skulle täcka ett antal undervisningstimmar med undantag för halvklasstimmar och timmar för specialundervisning. Förstärkningsresursen var avsedd för att tillåta undervisning i halvklass i vissa ämnen och beräknades per elev. Specialresursen skulle ge skolorna möjlighet att ha speciallärare för att hjälpa de elever som hade stödbehov i undervisningen. Speciella resurser kunde också erhållas för elever med olika fysiska handikapp. Successivt har regleringen minskat för att i dag vara praktiskt taget avskaffad. Kommunerna erhåller numera ett statligt sektorsbidrag som sedan skall fördelas mellan olika verksamheter utifrån de olika behov som finns. Det står med andra ord kommunen fritt att konstruera resursfördelningsmodeller dels inom kommunen som helhet, dels inom skolans område. Skolans tilldelade resurs är alltså tänkt att fördelas utifrån varje skolas behov. Det betyder

inte att behovet av grupperingar i mindre grupper och undervisning för elever med stödbehov har försvunnit. Friheten att fördela resurserna har förts över till skolorna, vilket också innebär ett ansvar för att dessa resurser används så effektivt som möjligt för att eleverna skall kunna uppnå de nationella kunskapsmålen för grundskolan. Det gäller både de kommunala och de fristående grundskolorna.

Av detta följer att organisationerna ser olika ut, både vid de kommunala skolorna och vid de fristående. Några skillnader vad gäller resursernas fördelning går dock att notera. De kommunala skolorna tenderar att i högre grad ha klasser eller grupperingar med fler elever än vad som gäller i de fristående skolorna. De flesta kommunala skolor har varit i bruk i många år och har delvis behållit den organisation som skapades under regleringens period. Det här innebär att de kommunala skolorna fortfarande strävar efter att behålla sin organisation för specialundervisningen och därför måste ha klass- eller gruppstorlekar som är stora. De flesta fristående grundskolor har klasser eller grupper som är mindre på bekostnad av att de inte har speciallärare i samma utsträckning eller inte alls. Olika omfattning av resurser för specialundervisningen kan alltså förklara differensen i klass- eller gruppstorlekar mellan de kommunala och de fristående grundskolorna. Förutsättningarna för elever med behov av särskilt stöd att bli undervisad av lärare med specialpedagogisk utbildning ser med andra ord olika ut.

Uppfattningen skiftar om vad som krävs för att en elev skall betecknas som en elev med behov av särskilt stöd. Detta kan till viss del förklaras med att det inte finns någon närmare definition vad som menas med särskilda behov. Eftersom skolans grundresurs normalt innefattar den resurs som skall tillgodose dessa elever skall möjligheterna att begära extra centralt avsatta resurser för stödkrävande elever vara mycket begränsade. Dessa begränsningar är för de flesta kommunala skolor väl förankrade, medan det däremot är tveksamt hur det förhåller sig när det gäller de fristående skolorna. Följden blir att många fristående skolor begär extra resurser för stödåtgärder, resurser som de redan har fått i grundresursen. Detta leder till irritation i kommunerna och de fristående skolorna anser att de inte får resurser för det de, enligt deras mening, egentligen har rätt till.

I stort sett alla kommuner har medel avsatta centralt för att kunna klara av undervisningen för elever med behov av särskilt stöd. Det kan gälla sådana verksamheter som kommunen startat, men också medel att fördela ut till skolorna. Exempel på kommunalt anordnade verksamheter är skoldaghem, terapiskolor, hörselklasser och förberedelseklasser. Andra centralt avsatta medel gäller medel för modersmålsundervisning, undervisning i svenska som andraspråk samt medel att fördela till elever med extremt stora stödbehov, inte minst till elever med fysiska

funktionshinder. Storleken på de centralt reserverade medlen skiftar. Vissa kommuner reserverar en mycket liten del centralt, eftersom man anser att problemen skall lösas vid de enskilda skolorna. Det blir då huvudsakligen rektor som har ansvaret för att finna lösningar på problemen. Andra kommuner reserverar en större del centralt och har sedan speciella personer som avgör hur en fördelning av resursen skall ske. Vi har frågat kommunerna vem eller vilka som sköter denna resursfördelning. Det vanligaste är att förvaltningschef eller den politiska nämnden gör detta. Många kommuner har ett resurscentrum med psykolog och speciallärare som gör bedömningarna.

Vi har frågat kommunerna vilka skäl som finns för att betala ut extra pengar för elever med behov av särskilt stöd i såväl kommunala som fristående skolor. Av de kommuner som har fristående grundskolor har endast 68 % svarat. Orsaken till att resterande kommuner inte har svarat kan vara att de inte har ställts inför att de fristående skolorna har ansökt om extra medel och därför inte behövt ta ställning. Av de svar vi fått är det vanligaste fysiska handikapp/funktionshinder som också kräver personlig assistent. Andra vanliga orsaker är psyko-sociala problem, av läkare konstaterad dyslexi och DAMP.

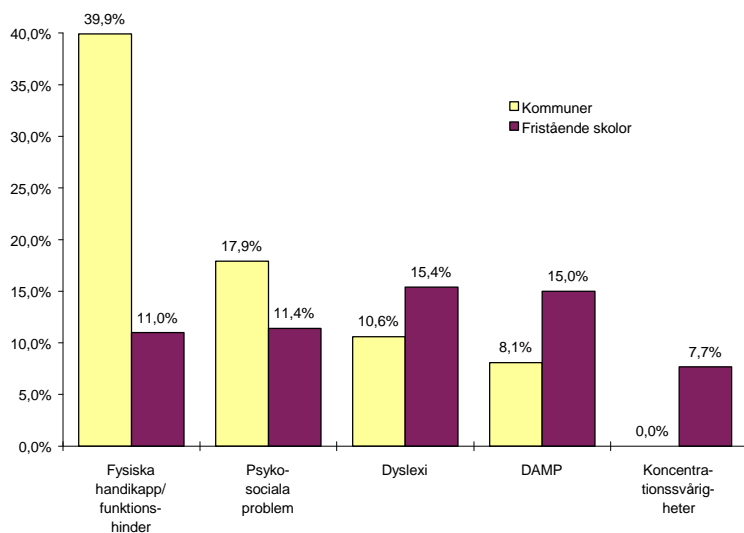


Diagram 6 Skäl för de fristående grundskolorna att söka extra bidrag respektive krav från kommunerna att medge extra bidrag till de fristående grundskolorna.

Motsvarande fråga ställdes till de fristående grundskolorna. Om ni begär extra bidrag för elever med behov av särskilt stöd, vilka skäl anför

ni för detta? Skälen är ungefär desamma, men procentsatserna skiljer sig från kommunernas, se diagram 6.

Det finns tecken som tyder på att antalet elever med behov av stöd ökar i den svenska grundskolan. Undersökningar pekar på att många barn och ungdomar mår sämre, bland annat på grund av det rådande arbetsmarknadsläget. Föräldrars oro över att mista sina arbeten påverkar barnen negativt. Många föräldrar har blivit arbetslösa, vilket naturligtvis också många gånger påverkat barnens vardag negativt. Men kommunernas krympande ekonomiska förutsättningar med nedskärningar på skolans område har också förändrat skolklimatet. Större klasser och minskade resurser för elever med stödbehov har försämrat möjligheterna att ge stöd och hjälp till dessa elever. Detta ställer allt större krav på lärarpersonalen. För att få en uppfattning om hur situationen ser ut vid de fristående grundskolorna har vi frågat om antalet elever med stödbehov har ökat eller minskat det senaste året. Av de skolor som svarat på frågan anser 54 % att antalet elever har ökat. Endast fem procent svarar ”minskat” medan resterande skolor inte har noterat någon förändring.

Vilka effekter har då de nya resursfördelningsreglerna haft för elever med behov av särskilt stöd? För att kunna svara på detta är det viktigt att återigen aktualisera hur reglerna har påverkat resurstilldelningen till de fristående skolorna. Systemet har för de flesta skolorna (66 % av de skolor som svarat) inneburit högre bidrag. Hur mycket högre bidrag skolorna fått skiftar, men genomsnittligt ligger siffran på 9,7 %. Det finns också skolor som fått lägre bidrag (18,2 %) och som fått samma bidrag (15,0 %). För de 24 skolor som svarat att de fått lägre bidrag ligger genomsnittet på 2,4 %.

Vi har frågat de fristående grundskolor som fått högre bidrag på vilket sätt detta högre bidrag har påverkat skolans organisation och verksamhet. Med tanke på det ökande antal elever med stödbehov är det inte konstigt att den vanligaste insatsen är att ge mer resurser till dessa. Behovet av material och läromedel till eleverna tycks också vara stort.

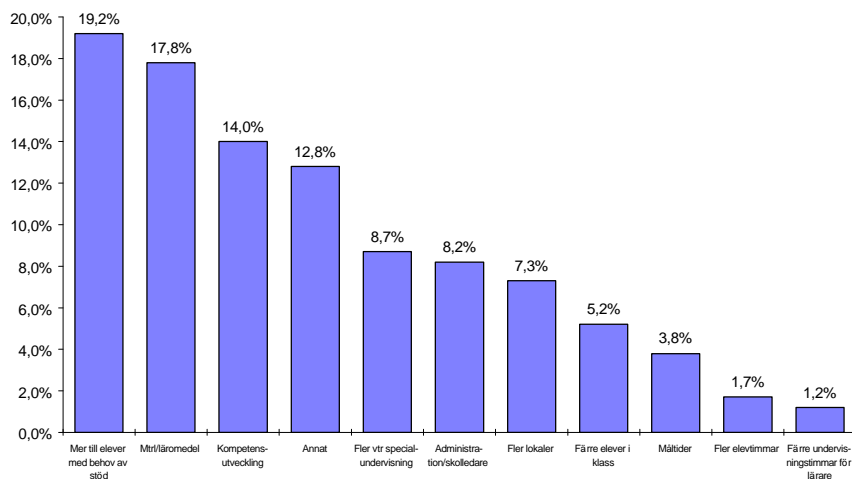


Diagram 7 Enkät svar hur de fristående grundskolorna utnyttjat det högre bidraget.

För de skolor som fått lägre bidrag än tidigare har man däremot i första hand minskat på material- och läromedelsdelen. Vad som emellertid är anmärkningsvärt är att drygt tio procent har minskat på specialundervisningen, trots att behovet av sådan tycks ha ökat de senaste åren. I kombination med att man fått fler elever i klasserna innebär detta att de stödkrävande eleverna fått sämre möjligheter till hjälp än tidigare. Lyckligtvis är andelen skolor med lägre bidrag relativt liten.

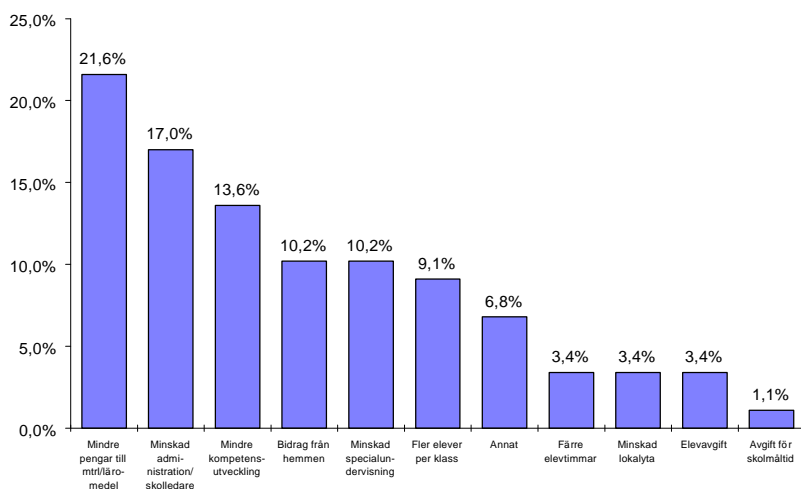


Diagram 8 Enkät svar hur det lägre bidraget påverkat de fristående grundskolornas organisation.

Sammanfattningsvis har de nya resursfördelningsreglerna inneburit högre bidrag för knappt 70 % av de fristående grundskolorna. Detta högre bidrag har utnyttjats mest till att ge mer resurser till stödkrävande elever och alltså förbättrat dessa elevers möjligheter att uppfylla de krav på kunskaper och färdigheter som ställs. Det återstår dock för andra att se om resurserna används på ett sådant sätt att skolan får ut mesta möjliga resultat av den tilldelade resursen. Här aktualiseras då bland annat kvaliteten i lärarnas undervisning och hur undervisningen anpassas till elevens behov och möjligheter. Har läraren rätt kompetens för att undervisa elever med behov av stöd? Kan det också vara så att vissa skolor använder en extra resurstilldelning till att minska elevantalet i klasserna med hänvisning till att detta ger bättre möjligheter till att skapa en bra undervisningsmiljö och att det blir lättare att upptäcka eventuella svårigheter hos eleverna? Här är uppföljningen från kommunens sida viktig så att resurserna används till det de är avsedda för.

De skolor som ansöker om extra resurser för elever med behov av särskilt stöd – det gäller både de kommunala grundskolorna och de fristående – får sina ansökningar behandlade av samma kommunala instans. Det kan gälla politisk nämnd, särskilt resurscentrum, förvaltningschef eller centralt placerad tjänsteman. Detta sätt att förhålla sig till resurstilldelningen följer vad de nya resurstilldelningsreglerna innebär.

När det gäller elever med behov av särskilt stöd vill vi här uppmärksamma det uppdrag som Skolverket fått och som skall redovisas senast den 1 oktober 1998. Uppdraget innebär att följa hur fristående skolor och kommuner tillgodoser behoven hos elever med särskilda behov och samtidigt belysa effekterna ur valfrihetssynpunkt. Med anledning av detta kommer kommittén i det fortsatta arbetet att lägga tyngdpunkten på andra delar av uppdraget.

3.9 Insyn och uppföljning

Eftersom en fristående grundskola i och med det nya beslutet om resurstilldelning skall erhålla bidrag med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna, är det viktigt att den egna kommunen även har insyn i de fristående skolornas verksamhet. Detta är en förutsättning för att hemkommunen skall kunna göra en rättvis bedömning av resursbehovet.

Det finns olika uppfattningar om det lämpliga med att kommunen har rätt till insyn. En central fråga är vilken omfattning insynen skall ha och vilka delar av verksamheten som skall innefattas i insynen. Skall

kommunen kunna ha uppfattningar och ge synpunkter i pedagogiska frågor? Kan insynen innefatta sådant som gäller budget, organisation och skolans resultat? Vad innebär egentligen begreppet "fristående"? Vilken kompetens krävs för att utifrån en insyn kunna göra en objektiv bedömning av skolans behov? Detta är frågor som sysselsätter många, både på kommunal nivå och ute i de fristående grundskolorna.

I den proposition (1995/96:200) där regeringen föreslår att den kommunala insynen skall tillämpas, utvecklas inte närmare vad som avses med insynen. Däremot framhåller man att syftet med insynen inte främst är att kontrollera att skolan följer de nationella regler som finns. Avsikten med insynen är främst att kommunen skall kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov som är grundat på skolans åtagande och elevernas behov. Insynen skall också garantera att offentliga medel för utbildningen används för avsedda ändamål. Dessutom fördjupas förståelsen för den fristående skolans särart och förutsättningar. Insynen skall i första hand gälla sådana omständigheter som kommunen måste känna till för att kunna tillämpa sitt resursfördelningssystem. Däremot skall insynen inte avse hur skolan sköts i övrigt.

Eftersom kommunernas rätt till insyn bara har gällt ett läsår har former och metoder inte utvecklats särskilt långt. Det är också i hög grad en fråga som är viktig att diskutera i samråd med de fristående skolorna. Samtidigt kan en kommunal insyn ge möjligheter till ett samarbete som kan leda till en positiv utveckling både för de fristående och de kommunala skolorna. Kommittén kommer i det fortsatta arbetet att följa hur frågan om insyn utvecklas i de kommuner som har fristående grundskolor och om insynen påverkar kommande resurstilldelning.

En fristående skola har en egen styrelse som har att formulera mål för dess verksamhet. Skolverket skall godkänna en skola om den ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan skall förmedla och även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. Detta uttrycks i skollagens 9 kap. 2 §. Den fristående skolan kan formulera egna mål som komplement. På kommunal nivå görs detta i skolplanen. För att en målstyrd verksamhet skall fungera krävs en nära koppling mellan mål och resultat. Det är genom att följa upp resultaten som man har möjlighet att se om målen har uppfyllts.

De fristående grundskolorna är skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket.

Det nya beslutet innebär att de också är skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sina egna skolor. Kommunen bestämmer dock i vilken omfattning detta skall ske och på vilket sätt hänsyn skall tas till de fristående skolornas speciella inriktning. Hittills har samarbetsformerna mellan de fristående skolorna och

de kommunala inte varit så omfattande som regeringen från början hade trott. Många kommuner har dock ett nära samarbete med de fristående skolorna i kommunen. Vad gäller de fristående grundskolornas medverkan i den kommunala uppföljningen och utvärderingen av skolornas verksamhet har det hittills inte under läsåret 1997/98 framkommit några fakta av värde. Det återstår att se om verksamheten med uppföljning och utvärdering under läsåret 1998/99 kommer att utvecklas.

3.10 Fristående grundskolor i glesbygd

Vilka effekter har de nya resurstilldelningsreglerna haft på grundskolor som ligger i glesbygd i allmänhet och på fristående grundskolor i synnerhet? Har elever som bor i glesbygd förändrade förutsättningar för sin skolgång?

Det som i första hand är viktigt att få klart för sig är vad definitionen för glesbygd innebär. Svenska kommunförbundet har delat in landets kommuner utifrån ett antal olika variabler som folkmängd, läge, tätortsgrad, invånare per km² samt näringsstruktur. Glesbygdskommun är då en kommun med mindre än fem invånare per km² och med mindre än 20 000 invånare. Sverige har med denna definition 31 glesbygdskommuner, av vilka åtta har fristående grundskolor godkända av Skolverket, nämligen Härjedalen, Ljusdal, Pajala, Vilhelmina, Älvdalen, Överkalix, Sollefteå och Åre. Skolan i Åre kommun har ännu inte startat. De andra kommunerna har en fristående grundskola vardera.

Man skall dock inte utgå från att det bara finns sju verksamma fristående grundskolor i glesbygd. Det finns troligen flera. Att veta exakt var dessa ligger är dock svårt eftersom vi för det första måste konstatera att det finns skolor i glesbygd som ligger i kommuner som inte är definierade som glesbygdskommuner. Låt oss ta ett exempel. I Stockholmsregionen ligger Haninge, en kommun med cirka 60 000 invånare som per definition klassas som förortskommun, men också skulle kunna betecknas som större stad med tanke på invånarantalet. Haninge är en utpräglad skärgårdskommun med bland annat öar som Utö och Ornö. Öarna har en mycket liten befolkning, men har trots detta var sin skola. Eftersom antalet elever vid varje skola är litet blir skolorna mycket dyra i drift. Öarna har begränsade förbindelser med fastlandet, vilket motiverar att skolorna skall finnas. Är dessa skolor glesbygdsskolor? Svaret måste bli ja på den frågan. I Sverige finns naturligtvis många andra kommuner som har skolor som ligger i glesbygd – både kommunala och fristående – vanligtvis för årskurserna 1–6.

Det finns också elever som bor i glesbygd, men som är tvungna att resa lång väg till skolan, eftersom det inte finns någon skola i närheten.

Det finns också elever som bor i glesbygd och går i en glesbygdsskola som av kommunalekonomiska skäl är nedläggningshotad.

I tider av nedskärningar är det vanligt att kommunerna undersöker möjligheterna att flytta elever till en annan närbelägen skola i hopp om att kunna lägga ner någon skola, speciellt i glesbygd med tanke på att det vanligtvis går ganska få elever i dessa skolor, skolor som tidigare hade fler elever tack vare att det fanns ett större befolkningsunderlag. Eftersom många nu flyttat in till tätorter är förutsättningarna för att elevunderlaget skall öka små och tankar på att lägga ner sådana skolor väcks. Det finns flera exempel på att föräldrar har ansökt om att få starta en fristående skola på grund av att kommunen beslutat lägga ner en kommunal skola i närområdet. En sådan start av skola innebär att kommunen inte kan genomföra ekonomiska vinster med nedläggning. Kommunen är då tvingad att fortsätta att ha en onödigt stor överkapacitet i befintliga kommunala skolor. Dessa fristående skolor är också förhållandevis dyra i drift. I Skolverkets rapport *Skolan i siffror 1997: Del 3* (Rapport nr 133) redovisas hemkommunens kostnader för fristående grundskolor i glesbygdskommuner. Kostnaderna för glesbygdsskolorna (52 300 kr) är betydligt högre än genomsnittet för övriga fristående skolor (40 500 kr). Det är Skolverket som skall besluta om en fristående grundskola skall bli godkänd och ha rätt till kommunalt bidrag. Kommunen har rätt att yttra sig i ärendet, vilket vanligen också sker. Mer om detta i kapitlet *Godkännande av fristående grundskolor*.

Sedan flera år tillbaka ger skollagen föräldrarna rätt att inom hemkommunen välja skola till sina barn. Denna rätt innebär att föräldrarna kan välja en annan kommunal skola än den som kommunen anvisar. Men de kan också välja en fristående skola om så önskas. Det är för många naturligt att välja en fristående skola i närområdet framför en kommunal skola som ligger långt från hemmet. Om kommunen kan påvisa att en start av en sådan skola skulle medföra påtagliga negativa konsekvenser för det kommunala skolväsendet kan Skolverket avslå en ansökan om start av fristående skola. Denna möjlighet föranledde många att befara att många skolor skulle nekas godkännande av Skolverket. Efter att ha varit i kontakt med Skolverket pekar allting på att dessa farhågor hittills inte haft någon grund. Mera om detta står att läsa i kapitlet *Godkännande av fristående grundskolor*.

Har de nya resurstilldelningsreglerna inneburit försämringar eller förbättringar för de fristående grundskolorna i glesbygd? Av de sju fristående grundskolor som ligger i glesbygdskommuner har fem fått högre bidrag än tidigare med ett genomsnitt av 9,8 %. En av skolorna har inte svarat på frågan. Den sjunde skolan är nystartad och har alltså inget att jämföra med. Ingen skola har fått lägre bidrag. Det ökade bidraget har mest använts för att ge mer hjälp till elever med behov av stöd samt till inköp av material och läromedel. Detta tyder på att ef-

fekterna för de elever som bor i glesbygdskommuner och som går i fristående grundskola är att skolorna har fått bättre förutsättningar att bedriva skolverksamhet än tidigare.

3.11 Inställning till fristående grundskolor och de nya resursfördelningsreglerna

Elevantalet under den senaste femårsperioden har ökat i en stor del av kommunerna, vilket medfört ökade kostnader. Av de 120 kommuner som har fristående grundskolor är det endast åtta kommuner som har haft en elevminskning under denna femårsperiod. Minskningen har varit tämligen blygsam och inte överstigit tre procent. Ser vi på utvecklingen de två senaste läsåren är det 14 av kommunerna som har haft en elevminskning på högst 3,5 %. Två av dessa kommuner är glesbygdskommuner. Elevökning har alltså varit det vanliga i kommunerna. Har denna haft betydelse för kommunernas inställning till fristående grundskolor och på vilket sätt har denna påverkat den massmediala bevakningen av friskolefrågan? Hur skulle det påverka kommunernas inställning om elevökningen skulle avta och det fortsättningsvis skulle vara oförändrat elevantal varje år? Hur skulle det se ut om elevantalet minskade varje år? Låt oss se på de olika alternativen.

Alternativ 1 – ökat elevunderlag. En elevökning innebär att kommunen måste planera för fler elever och undersöka var dessa elever kommer att ha sin skolgång. Om elevökningen i kommunen är ganska liten och kommunen har en stor överkapacitet på elevplatser kan detta lösas inom befintliga skolor. Annars är det troligt att kommunen måste komplettera befintliga skolor med ytterligare lokaler eller bygga ny skola. Det här innebär för kommunen ökade kostnader, vilket i nedskärningstider inte är populärt. Kommunens fristående skolor kan genom att ta emot fler elever till delar parera en sådan negativ lösning för kommunen. Men det är inte självklart att de fristående skolorna har möjlighet att ta emot fler elever. I ett sådant läge är kommunen benägen att yttra sig positivt till en ansökan om etablering av ytterligare en fristående skola som förlägger sin verksamhet i lokaler som inte är tillgängliga för kommunens skolverksamhet. På så sätt skulle kommunen slippa höga kostnader för nybyggnation. De fristående skolorna kan på detta sätt snabbare lösa kommunens problem. Kommunens inställning till fristående skolor är positiv.

Alternativ 2 – oförändrat elevantal år efter år. En kommun som har en eller flera fristående skolor och som har ett elevunderlag som är lika

år efter år har i samband med att de fristående skolorna startade haft ökade kostnader, eftersom överkapaciteten i de kommunala skolorna ökade. I små kommuner har detta påverkat verksamheten mer än i stora kommuner, där möjligheterna att parera sådana ökade kostnader förmodligen är större. På lång sikt lär dock den kommunala skolbudgeten regleras med tanke på de fristående skolornas verksamhet. De behöver därför inte bli en ekonomisk belastning för kommunen. Det kan i stället bli så att de fristående skolornas inriktning och verksamhet kan utgöra något positivt även för de kommunala skolorna under förutsättning att konstruktiva samarbetsformer kommer till stånd. Även här finns det anledning att tro att kommunen ser de fristående skolorna som en tillgång.

Alternativ 3 – minskat elevunderlag. Det finns kommuner som har ett stadigt minskade elevunderlag. I dessa blir inställningen till fristående skolor något annorlunda. Effekterna för det kommunala skolväsendet blir tydligt kännbara. Vid ett minskande elevunderlag blir kommunens överkapacitet större, vilket innebär ökade kostnader per elev. Det innebär i många fall att kommunen måste överväga att lägga ner en skola och placera dess elever i andra kommunala skolor för att klara skolbudgeten. De elever som går i de fristående skolorna skulle kunna placeras i de kommunala skolorna och på så sätt minska överkapaciteten. Om en kommun trots allt är tvungen att lägga ner en kommunal skola på grund av bristande elevunderlag kan inställningen till fristående skolor vara negativ. Skulle dessutom föräldrar reagera på nedläggningshot av en skola genom att ansöka om att få starta en fristående skola anser kommunen ofta i sitt yttrande till Skolverket att det är olämpligt. De fristående skolorna utgör då ett hinder för kommunen att minska kostnaderna för skolverksamheten. Inställningen till fristående skolor blir negativ.

Hur är då inställningen i landets kommuner till fristående grundskolor? Tidigare har olika inställningar kunnat märkas beroende på vilken partipolitisk majoritet kommunen haft. Vi har märkt att attityden till fristående skolor blivit mer positiv än tidigare. Kommuner med minskande elevunderlag har dock en mer negativ inställning än andra kommuner. Kommuner med många fristående grundskolor intar en mer restriktiv hållning till skolornas verksamhet. Det kan här vara intressant att se hur stor andel elever som går i fristående grundskolor i kommunerna. Enligt de uppgifter som kommittén fått från kommunerna går cirka fyra procent av landets grundskoleelever i fristående grundskolor läsåret 1997/98. Den högsta andelen elever i fristående grundskolor har Sollentuna kommun med 11,6 %.

Diskussionerna om värdet av fristående grundskolor och debatten om deras vara eller inte vara var inför det nya beslutet tämligen inten

siv. Sedan beslutet tagits och de nya reglerna trätt i kraft har däremot debatten avtagit och praktiskt taget tystnat. Orsaken till detta kan vara att de flesta fristående skolorna fått högre bidrag. Andelen skolor som fått lägre bidrag är liten och för de flesta av dessa skolor rör sig det lägre bidraget, med några få undantag, om endast ett par procent. Som vi tidigare nämnt har de flesta kommunerna med fristående grundskolor en elevökning. Dessa kommuner ser inte de fristående skolorna som något negativt, eftersom dessa i många kommuner har varit till hjälp genom att de med sin verksamhet inneburit att kommunerna sluppit satsa pengar på att bygga nya skolor. De fåtal kommuner som har ett minskande elevunderlag har i några fall uppmärksammats i samband med Skolverkets handläggning av nya ansökningar att starta fristående skolor. Mera om detta i kapitlet Godkännande av fristående grundskolor.

Både representanter för kommunerna och de fristående grundskolorna har varit angelägna att bidra med synpunkter på de nya resursfördelningsreglerna. Många fristående grundskolor hade förhoppningar att bidraget skulle stiga från 75 % till 100 % och kände sig därför besvikna över att kommunerna inte med automatik ändrat bidraget på det sättet. Man har då förbisett ett antal kostnader som kommunen har räknat av, bland annat för centralt instiftade grupper såsom skoldaghem m.m. En del kommuner har räknat av kostnaderna för dess överkapacitet, det vi kan kalla skolpliktskostnader, innan fördelning av resterande medel ägt rum. I övrigt har de flesta kommunerna haft samma storlek på grundbidraget för såväl de kommunala som de fristående skolorna.

De fristående skolorna har också framhållit att de nya resursfördelningsreglerna inneburit en betydligt ökad administration. Framför allt gäller detta de skolor som har elever från flera olika kommuner eller kommundelar. En del skolor anser att man skulle fått speciella medel för att klara denna administrativa börda. Många av de fristående grundskolor som fått högre bidrag har nöjt sig med att bidraget blivit högre och har inte brytt sig om att ha förhandlingar med kommunerna. Andra skolor har fått lägga ner stor möda på att se till att bidragen ges efter samma grunder som för de kommunala skolorna. Merparten av de representanter för fristående skolor som intervjuats önskar sig enklare regler för tilldelningen och anser att det tidigare systemet med en undre procentgräns är att föredra. Några har ansett att det vore mest rättvist ur likvärdighetssynpunkt att staten bestämmer en viss summa som skall ges per elev. Över hälften av de fristående grundskolorna anser att kommunens bidragsmodell inte är möjlig att förstå. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande inför de samråd/förhandlingar som skall mynna i en överenskommelse om bidragets storlek. Många anser att förutsättningarna för att samråden/förhandlingarna skall kunna ske på lik-

värdiga villkor inte finns. Förutom att många inte förstår kommunens bidragsmodell anser man sig inte ha något att sätta emot det förslag till bidrag som de kommunala tjänstemännen lägger fram. Ofta blir det inte ens samråd, utan mer en information från kommunen hur stort bidrag som de fristående skolorna får. De fristående skolorna tvingas, ofta under protest, att acceptera det bud som kommunen ger.

Representanter för kommunerna har också givit synpunkter på de nya resursfördelningsreglerna och vilka effekter dessa haft för kommunen. Eftersom det nya systemet förväntas vara kostnadsneutralt har vi frågat om det är så eller om det blivit dyrare. Deras svar ger en bild av att systemet blivit dyrare. Det är dock alltför få kommuner som svarat, men vi kommer i det fortsatta arbetet att undersöka vilka effekter systemet haft för samtliga de kommuner som har elever i fristående skolor. I likhet med de fristående skolorna anser de flesta kommunerna att de nya resursfördelningsreglerna innebär en ökad administrativ insats. Antalet diskussioner med de fristående skolorna har ökat och de samråd som ägt rum har tagit längre tid än tidigare. Även här visar det sig att många kommuner anser att det tidigare systemet var lättare att administrera och dessutom totalt sett billigare. Man är dock försiktig att uttala sig om det nuvarande systemets fördelar och nackdelar, eftersom det är nytt och både kommunerna och de fristående skolorna behöver tid att anpassa sig till det nya. Vi kommer därför i kommittén att följa hur utvecklingen ter sig under läsåret 1998/99.

3.12 Ökade bidrag för många skolor

Fram till den 1 juli 1997 gällde att hemkommunen vid beräkningen av bidraget fick göra avdrag med högst 25 % av kommunens genomsnittskostnad per elev, men att den skulle ta hänsyn till bland annat om den fristående grundskolan hade särskilda kostnader, t.ex. för moms och arbetsgivaravgifter, på grund av att den drevs av enskild huvudman, att skolans åtagande omfattade elever med behov av särskilda stödinsatser eller att den erbjöd skolhälsovård. Ett av skälen till att bidraget till den fristående grundskolan var lägre var att kommunen hade centralt avsatta medel som skulle fördelas efter behov och att vissa kostnader endast gällde kommunens verksamhet. Bakgrunden till att nya resursfördelningsregler infördes var att det skulle gälla likvärdiga villkor för kommunala skolor och fristående skolor och att systemet skulle bidra till att stärka samarbetet mellan kommuner och fristående skolor. Att efter endast ett år i det nya systemet dra några slutsatser om samarbetsformerna har utvecklats är dock inte möjligt. Kommittén har däremot för avsikt att i slutrapporten redovisa om kommuner och fristående skolor anser att samarbetet har ökat.

Skollagens första kapitel innehåller allmänna föreskrifter för utbildningen. Där fastslås bland annat att kommunen är huvudman för grundskolan. Kommunen har ansvar för att alla skolpliktiga elever i dess grundskola fullgör sin skolgång. Kommunen har också skyldighet att se till att alla skolpliktiga barn som bor i kommunen får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna kan det finnas skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer (fristående skolor). Dessa omfattas dock inte av samma skyldigheter som kommunen.

Det kommunala uppdraget att bereda plats för alla skolpliktiga elever nära hemmet innebär extra kostnader, s.k. skolpliktskostnader. De högre kostnaderna omfattar både tjänster och lokaler. Grovt räknat består skolans budget av tre delar, nämligen 1/ personalkostnader, 2/ lokalkostnader och 3/ övriga kostnader, t.ex. material och läromedel. Personalkostnaderna uppgår normalt till cirka 50 % av den totala budgeten och lokalkostnaderna ligger på cirka 25 %. Dessa två delar utgör tillsammans den allra största delen av kostnaderna för en skola.

"Den fristående skolan har ingen annan uppgift än den man påtar sig. Man bestämmer själv sitt elevantal. Den kommunala skolan har därför hela kostnaden för elevantalets fluktuation, dvs. den måste i praktiken alltid hålla vissa överytor". (SOU 1992:38)

I det kommunala uppdraget ligger alltså att bereda plats för alla skolpliktiga barn oavsett var dessa bor. Antalet elever som skall börja skolan skiftar år från år. Behovet av lokaler och lärare ser därför olika ut. De kommunala skolorna måste alltid ha ett visst reserverat utrymme för elevökningar i samband med skolstarten för nybörjare, men även för andra elever som är nyinflyttade och skall börja i annan årskurs. Hur många vakanta platser som finns i respektive kommun är beroende av om kommunen är glesbygdskommun eller en tätbebyggd kommun, var skolorna är belägna i förhållande till befintliga bostäder, hur stora skolorna är samt hur elevutvecklingen sker. Denna överkapacitet innebär högre kostnader per elev i den kommunala skolan.

För den fristående skolan är förutsättningarna annorlunda. Eftersom den fristående skolan inte har samma uppdrag och samma skyldighet att tillhandahålla platser som den kommunala skolan, kan den själv reglera hur många elever som bedöms passa för att skolan skall bära sig ekonomiskt. Av detta kan man utgå från att den kommunala skolan är något dyrare per elev än den fristående skolan. I tidigare bidragsmodell var detta motiveringen för en del av det lägre procentuella bidraget till fristående grundskolor.

I enkätsvaren från kommunerna och vid de intervjuer som genomförts med representanter för kommunerna framkommer att alla kommuner inte tagit hänsyn till denna kommunala extrakostnad vid bidragsgivningen till de fristående grundskolorna.

De nya bidragsreglerna innebär att elevernas hemkommuner skall bestämma bidraget per elev till de fristående grundskolorna med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som tillämpas vid fördelning till de egna grundskolorna. Det finns många olika uppfattningar om vad formuleringen *efter samma grunder* innebär, både i kommuner och fristående skolor. Olika sätt att tolka detta begrepp har medfört att många kommuner har höjt bidragen till de fristående skolorna. Samma sak gäller begreppet *skolans åtagande*.

I de tidigare gällande bidragsreglerna, dvs. att de fristående skolorna skulle erhålla minst 75 % respektive 85 % av kommunens genomsnittskostnad per elev i grundskolan, sades att man vid avdraget från kommunens genomsnittskostnad bland annat skulle beakta om den fristående skolan hade särskilda kostnader på grund av att skolans åtagande omfattade elever med behov av särskilda stödinsatser. Meningen var att schablonregeln med minst 75 % respektive 85 % inte beaktade kostnader för skolhälsovård, undervisning för elever med särskilda behov, hemspråksundervisning och skolskjutsar. Om den fristående skolan hade denna typ av kostnader för elever med behov av särskilt stöd borde bidraget höjas över miniminivån. Detta sammanfattade man under benämningen skolans åtagande. Det gällde alltså områden som den fristående skolan inte hade skyldighet att svara för. Inför beslutet om de nya resursfördelningsreglerna stod följande i propositionen (1995/96:200):

”Fristående skolor skall, utifrån sina kostnader, få ersättning för den utbildning de erbjuder och vad som hör till utbildningen, dvs skolans åtagande. Hänsyn skall tas till elevernas behov. Förutom sådant som varje elev behöver i form av lärare, lokaler, läromedel m.m. för att få sin utbildning, kan vissa elever ha behov av särskilt stöd, t.ex. stödundervisning eller hemspråk. Kommunerna skall ur bidragssynpunkt behandla de fristående skolorna på samma sätt som om eleverna funnits i den kommunala skolan.”

I stället för att utgå från en miniminivå gäller nu att eventuella avdrag från de fristående grundskolornas bidrag skall göras utifrån sådana faktiska kostnader som den fristående skolan inte har.

På frågan om de nya resurstilldelningsreglerna inneburit att skolan inför hösten 1997 från hemkommunen fått lägre eller högre bidrag per elev än tidigare svarade drygt hälften av de fristående skolorna att de fått högre bidrag än tidigare. Tretton procent svarade att de fått lägre bidrag och drygt sju procent att de fått samma storlek på bidraget.

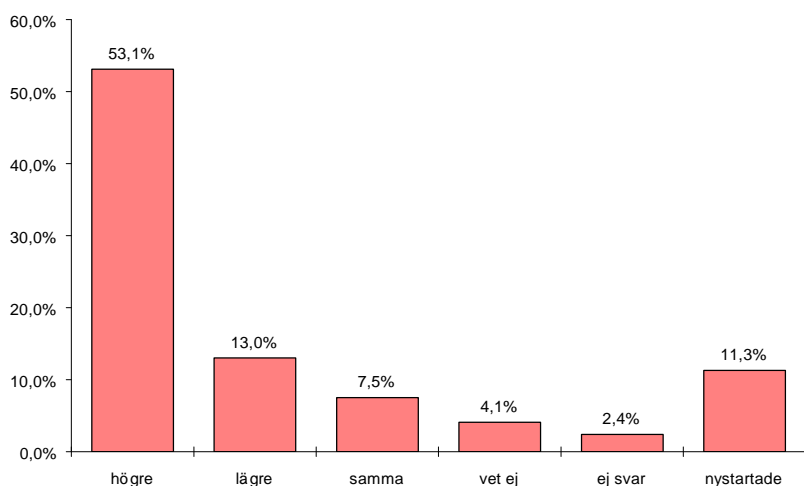


Diagram 9 *Fördelning av resurser efter beslutet om nya resursfördelningsregler. Nystartade skolor inkluderade.*

Svaren pekar på att det nya bidragssystemet i jämförelse med tidigare system ger högre bidrag för en stor del av skolorna. Detta trots att de flesta kommunerna i landet har minskat budgeten för sin skolverksamhet, vilket fått till följd att de kommunala skolorna fått lägre bidrag än tidigare. Om vi tar bort de 11,3 % skolor som är nystartade och som inte har något att jämföra med samt de skolor som inte har svarat (2,4 %) ökar andelen skolor som fått högre bidrag:

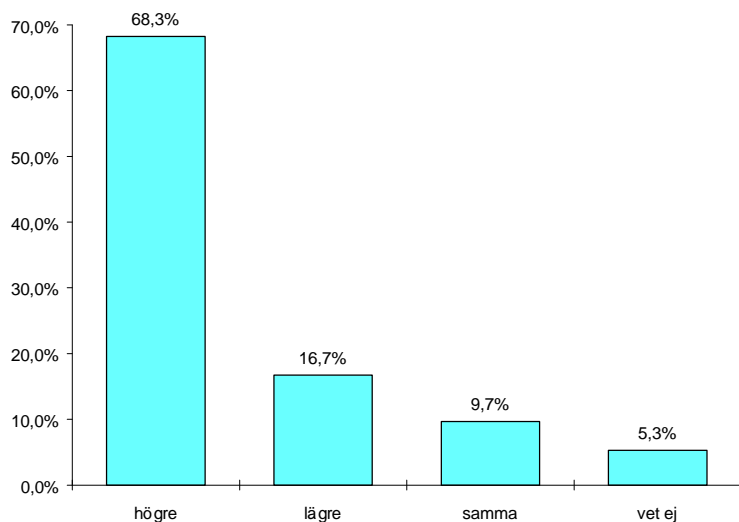


Diagram 10 *Fördelning av resurser efter beslutet om nya resursfördelningsregler. Nystartade skolor ej medtagna.*

Vi har här redovisat hur fördelningen ser ut procentuellt. Vi frågade också de fristående skolorna hur många procent högre respektive lägre bidrag de erhållit. Vi fick följande bild när det gällde de högre bidragen:

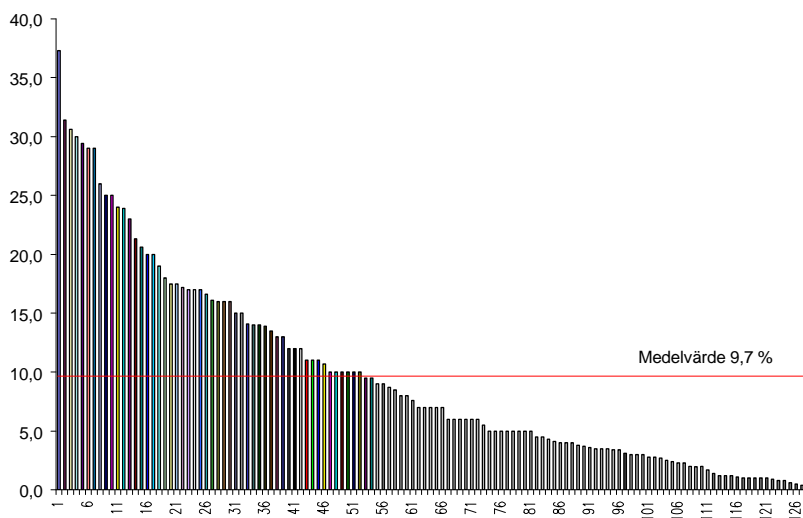


Diagram 11 Procentuell fördelning av de fristående grundskolornas högre bidrag.

Som vi ser av diagrammet skiljer sig storleken väsentligt på de högre bidragen. Som exempel kan nämnas att en skola har erhållit 37,3 % högre bidrag än i det tidigare resurstilldelningssystemet. Vad finns det för orsaker till att vissa skolor fått så pass mycket högre bidrag än tidigare? För att kunna få en jämförbarhet har vi jämfört det grundbidrag som gäller för de fristående skolorna med det grundbidrag som gäller för kommunens skolor. Vi har kontaktat de skolor som har fått 20 % högre bidrag eller mer för att få reda på anledningen till höjningen. Vid dessa kontakter har det visat sig att flera av dessa skolor räknat fel och att storleken på det högre bidraget minskat något vid en närmare kontroll. Differensen mellan läsåren 1996/97 och 1997/98 är för dessa skolor i de flesta fall marginell, men några skolor har uppgivit betydligt högre procenttal än vad som gäller.

Vi har också talat med kontaktpersoner i de kommuner som höjt bidragen till dessa skolor. Höganäs kommun med cirka 27 000 invånare och med drygt 2 500 elever i grundskolan har tre fristående grundskolor som fått över 30 % högre bidrag. Bidraget har blivit så pass mycket högre därför att kommunen tidigare lämnade extremt låga bidrag. De kommunala overheadkostnaderna togs bort innan 75 % av resterande kommunala resurser fördelades, vilket innebar att minskningen togs ut två gånger. Resurserna inkluderade skolornas faktiska lokalkostnad.

De fristående grundskolorna i Helsingborgs kommun är också skolor som fått rejält höjda bidrag. Representanter för de fristående skolorna uppger att kommunen är mycket positivt inställd till fristående skolor och ser dessa som värdefulla komplement till de kommunala skolorna. Läsåret 1996/97 lämnades lägsta möjliga bidrag, dvs. 75 % av kommunens medelkostnad. Kommunen lämnade inget ytterligare bidrag för lokalkostnader. Läsåret 1997/98 har skolorna fått bidrag efter samma grunder som de kommunala skolorna. För lokaler har skolorna fått bidrag per elev upp till maximalt 11 000 kronor. Sammantaget har detta inneburit att de fristående grundskolorna i Helsingborg, tack vare de nya resursfördelningsreglerna och kommunens inställning, har fått betydligt högre bidrag än tidigare.

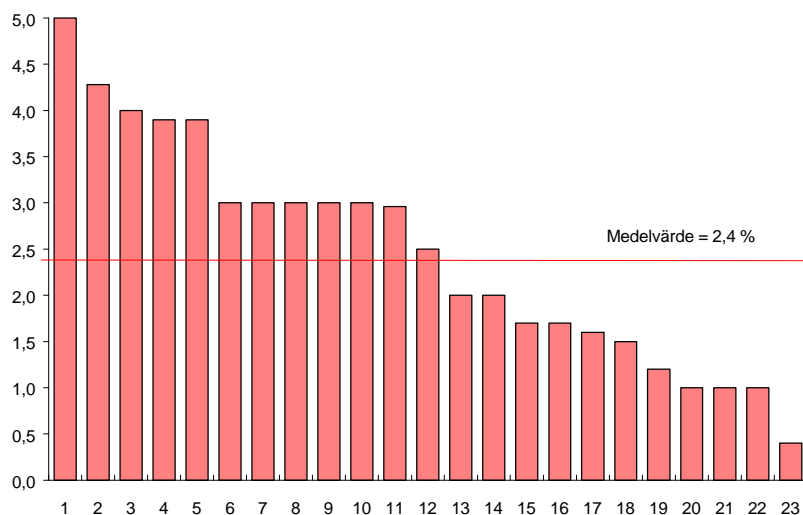


Diagram 12 Procentuell fördelning av de fristående grundskolornas lägre bidrag.

Vi har även här kontaktat de skolor och de kommuner som svarar för högst fem procents lägre bidrag. Fördelningen framgår av ovanstående diagram. Vad är orsakerna till att dessa skolor fått lägre bidrag än tidigare trots att skolorna nu skall få bidrag efter samma grunder som de kommunala? En förklaring är att kommunen varit positiv till fristående skolor, vilket medfört att den fristående skolan tidigare fått samma bidrag som de kommunala och att skolan vid en kommunal nedskärning fått mindre bidrag per elev. En annan är att kommunen avsatt ett större belopp centralt för att kunna fördela till elever som är extremt stödkrävande. Grundbidraget har då minskat för såväl de kommunala som de fristående skolorna. En allmän nedskärning av den kommunala skolbudgeten är naturligtvis också en förklaring till att vissa fristående

skolor fått lägre bidrag. Skolans elevunderlag kan också ha förändrats på så sätt att elever med extra bidrag har slutat vid skolan, vilket fått till följd att bidraget sänkts.

Vi har, som tidigare nämnts, frågat på vilket sätt de högre respektive lägre bidragen har påverkat skolans organisation. Av de skolor som erhållit högre bidrag kan vi i nedanstående diagram se hur svaren fördelar sig. Som vi kan se har skolorna mest utnyttjat det högre bidraget till att lägga mer resurser på elever med behov av stöd. Även posterna material/läromedel och kompetensutveckling prioriteras högt. Behovet att fördela mer resurser till stödkrävande elever är med andra ord stort på många skolor. Läger vi dessutom till att cirka 9 % har avsatt fler timmar till specialundervisning framstår behovet ännu tydligare.

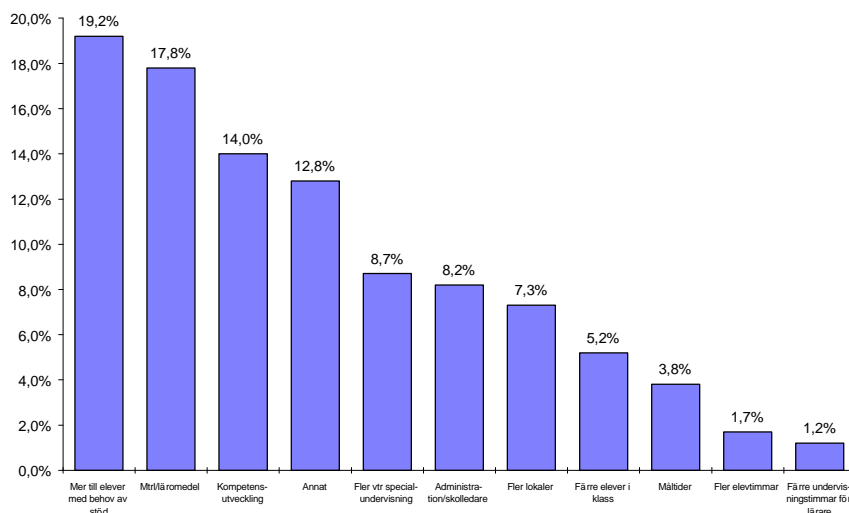


Diagram 13 Procentuell fördelning av hur skolorna använt det högre bidraget.

För de skolor som angett att de fått lägre bidrag än tidigare har detta inneburit att mest resurser har tagits bort för läromedel och material. Även resurser till skolledning/administration och till kompetensutveckling har fått stå tillbaka för annat.

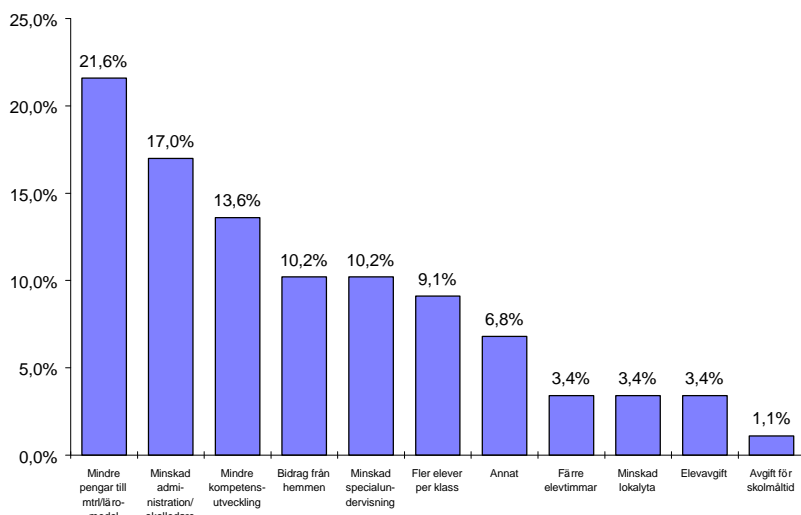


Diagram 14 Procentuell fördelning av effekter av skolornas lägre bidrag.

Nära 11 % av de fristående skolorna har svarat att de fått oförändrade bidrag, dvs. att grundbidraget är samma som tidigare läsår. Många av dessa hade vid tillfället för enkäten inte fått besked om det nya bidragets storlek och har därför uppgivit storleken på det tidigare bidraget. Förhandlingar med kommunen pågick fortfarande och tills dessa var avslutade fick skolan det gamla bidraget. Dessa skolor har varit starkt kritiska till kommunens sätt att sköta bidragsgivningen, eftersom skolorna inte har kunnat planera läsåret utifrån faktiska resurser. De har inte vetat om bidraget skulle förändras till det bättre eller ej, vilket innebär svårigheter för skolorna att planera sin organisation. En skola har meddelat att man skrivit ett femårigt fast avtal med kommunen och att detta inte har skrivits om som en följd av de nya resursfördelningsreglerna. Många fristående skolor anser att förhandlingarna med kommunen avseende resurserna skall vara avslutade innan läsåret börjar.

Vi kan konstatera att de flesta fristående grundskolor i landet har fått högre bidrag i och med införandet av nya resursfördelningsregler. Storleken på de högre bidragen varierar beroende på kommunens sätt att tolka begreppet *efter samma grunder*. Många kommuner har inte tagit hänsyn till de skolpliktskostnader som kommunerna har extra, andra har inte tagit bort kommunens overheadkostnader innan resurserna fördelats till de fristående grundskolorna. Många av de fristående skolor som fått samma eller lägre bidrag ligger i kommuner som inte i alla delar förändrat resursfördelningen till följd av lagändringen. De intervjuer som hittills genomförts med kommunerna pekar på att storleken på bidragen har ökat trots att regeringen i propositionen Friståen

de skolor m.m. utgick från att det nya systemet skulle vara kostnadsneutralt och alltså innebära att kommunerna inte skulle få förändrade kostnader. Det är dock för tidigt att redan nu dra några slutsatser av detta, men i det fortsatta arbetet kommer kommittén att noggrant beakta detta.

3.13 Tröghet i starten av det nya systemet

Vi har frågat när de fristående skolorna fått besked om grundbidragets storlek och kan av svaren se att av 248 skolor som svarat har 143 skolor, dvs. närmare 60 %, fått besked om grundbidraget först när skolan har startat läsåret 1997/98. Detta har försvårat skolornas planering av verksamheten, eftersom de inte fått reda på inom vilka ramar de skall hålla sig. Anledningen till att skolorna fått besked så sent är att kommunerna alltför sent tagit beslut om resursfördelningen.

Som vi tidigare nämnt är det många skolor som vid förfrågan angett att de förändrade resurstilldelningsreglerna inte givit någon effekt och att skolorna erhåller samma bidrag som tidigare. Anledningen till detta är att skolorna vid tillfället för enkäten, dvs. i början på november månad, fortfarande inte fått besked om vilket bidrag skolan skulle få och därför fått det gamla bidraget i avvaktan på kommunens beslut. Det rör sig om 30 fristående skolor.

Vissa kommuner har skrivit avtal med de fristående skolorna som löper över flera läsår. I avvaktan på att avtalstiden går ut får den fristående skolan bidrag utifrån vad som överenskommit i avtalet. Det innebär i praktiken att kommunen inte följer de nya regler om bidragsgivning som gäller från och med den 1 juli 1997.

Från många fristående skolor har också framförts uppfattningar om att kommunpolitikernas allmänna inställning till fristående skolor påverkar hur snabbt förändringen till ett nytt system genomförs. Kommuner med en positiv inställning till fristående skolor tenderar att snabbare ge besked för att underlätta planeringen. Andra kommuner prioriterar andra frågor, vilket får till följd att besluten rörande de fristående skolorna fördröjs.

3.14 Hittills gjorda erfarenheter av det nya systemet

I det betänkande (SOU 1995:109) som bildade utgångspunkt för det riksdagsbeslut som fattades i oktober 1996 utgick friskolekommittén från att resurstilldelningen till de fristående skolorna skulle medföra ett

så enkelt administrativt system som möjligt. De kontakter som hittills tagits med både fristående skolor och kommuner pekar på motsatsen. Många anser att det föregående systemet med en procentuell minimigräns av det kommunala elevbidraget är att föredra. Det nya systemet med formuleringen att "...bidrag skall lämnas för varje elev med hänsyn till skolans åtagande och elevernas behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna." har i många kommuner blivit föremål för olika tolkningar. Uttrycket *efter samma grunder* står för olika saker, vilket inneburit att de samråd och förhandlingar som förts mellan kommunerna och de fristående grundskolorna har varit komplicerade och långdragna. De fristående grundskolorna har begränsade resurser att kunna avsätta all den tid som är nödvändig. Många kommuner anser att det nya systemet innebär ökad administration och ökad tid för möten med de fristående grundskolornas representanter. Det är möjligt att detta är initialsvårigheter och att de administrativa rutinerna så småningom kommer att förbättras och effektiviseras. Hittills uppfattar dock de inblandade parterna det nya systemet som mer administrativt krävande.

Det förutsattes i riksdagsbeslutet att kommunerna skulle utveckla tydliga principer för resursfördelningen som går att utvärdera. Många fristående skolor tycker att kommunernas modeller för resursfördelning är otydliga och över hälften av skolorna anser att modellerna är omöjliga att förstå. Detta är alarmerande. Dessutom visar det sig att nästan hälften av skolorna enligt deras enkätsvar inte givits möjligheter till insyn i kommunens sätt att beräkna bidragen. Kommunernas svar är helt annorlunda på denna punkt. Här framkommer att 94 % av kommunerna anser att de fristående skolorna givits möjligheter till insyn.

En trolig orsak till att det uppstått svårigheter kan vara att 55 % av kommunerna har förändrat sina principer för resursfördelning som en följd av de nya reglerna för resursfördelning, men det kan inte vara den enda orsaken. Efter att ha studerat en stor del av kommunernas modeller för resursfördelning visar det sig att modellerna i många fall är svåra att få grepp om. Olika delar av verksamheten ingår i ett grundbidrag, vilket gör det svårt att jämföra bidragets storlek i olika kommuner. Modellerna för sociala viktningar skiljer sig och kan också vara svåra att begripa.

Följderna av otydliga eller obegripliga modeller för resursfördelning blir att representanterna för de fristående skolorna när det är dags för samråd och förhandlingar om kommande bidrag omöjligen kan vara väl förberedda inför dessa. Förutom att många har dåliga kunskaper om hur skolbudgeten är uppbyggd gäller det också att veta hur den kommunala ekonomin i stort fungerar. De kommunala tjänstemännen är, till skillnad mot de fristående skolornas representanter, väl insatta i skolbud-

geten och har också varit ansvariga för hur modellen för resursfördelning skapats. Av detta är det inte svårt att konstatera att de samråd eller förhandlingar som skall äga rum för att komma överens om bidragets storlek inte sker på likvärdiga villkor. Det är därför viktigt att skapa bättre samarbetsformer mellan kommunerna och de fristående skolorna och att dessa bygger på förtroende parterna emellan och inte på misstroende.

I den uppföljning som vi gjort har vi närmare undersökt hur kommuner med kommundelar handlägger frågor som rör resursfördelningen. De flesta beslutar centralt om ett grundbidrag och överlåter sedan till kommundelarna att besluta om andra delar av bidraget. Vissa kommundelar använder sig av social viktning som innebär att skolorna får olika bidrag per elev beroende på vilken skola det rör sig om. Med tanke på att kommundelarna tilldelas gemensamma medel för olika förvaltningar kan storleken på grundbidraget skilja sig. Det bör dock innebära att skolor inom samma kommundel har samma grundbidrag och att det sedan är upp till beslutsfattare att fördela eventuella extra medel till skolorna.

Beslutet om nya regler för resursfördelningen innebär att de fristående grundskolorna skall tilldelas bidrag efter samma grunder som de kommunala skolorna. I några kommuner med kommundelar sker emellertid resursfördelningen till de fristående grundskolorna efter andra principer. I Malmö har man valt att ta den billigaste kommundelen, Limhamn-Bunkeflo, som utgångspunkt för fördelning till de fristående skolorna. Det innebär att fristående skolor, oavsett var i kommunen de ligger, inte får bidrag utifrån kommunens genomsnitt. De får i stället ett lägre bidrag. I Borås kommun har man utgått från kommundelen Dalsjöfors som i 1997 års budget fick 90,9 % av den genomsnittliga resursfördelningen per invånare till skolan. I likhet med Malmö har Borås alltså använt en billigare kommundel som utgångspunkt för tilldelning av bidrag. Även Örebro kommun använder sig av ett system där den centralt beslutade grundresursen bygger på den billigaste kommundelens (Almby-Norrbyås) nivå.

De senaste åren har präglats av en strävan i kommunerna att minska kostnaderna för bland annat skolsektorn. Många kommunala skolor har blivit utsatta för nedskärningar upp till 25 % med stora påfrestningar på skolorna som följd. Nedskärningarna har också berört de fristående skolorna, eftersom dessa inte skall gå fria. Det visar sig nu att de nya reglerna för resursfördelning trots detta har givit närmare 70 % av skolorna högre bidrag än tidigare. Ett fåtal skolor har fått lägre bidrag än tidigare. Olika sätt i kommunerna att uppfatta vad bidrag efter samma grunder innebär kan ha fått till följd att fristående grundskolor i vissa kommuner fått ett betydligt högre bidrag än tidigare. Höganäs kommun är ett exempel på detta. Att det nya systemet för resursfördel

ning skulle vara kostnadsneutralt i jämförelse med det gamla stämmer inte hittills. Det har i stället inneburit högre kostnader för de flesta kommunerna. Vårt fortsatta arbete kommer att kunna svara på om denna effekt håller i sig. Men det bör också påpekas att själva idén att det nya systemet skulle bli kostnadsneutralt logiskt förutsätter att det tidigare systemet med 75 % av genomsnittskostnaden hade en exakthet vad gäller "samma grunder", vilket naturligtvis inte var fallet.

I många kommuner tycks de fristående skolorna inte få del av speciella satsningar, till exempel inom IT-området. Kommunerna anser att sådana satsningar enbart skall gälla de kommunala skolorna. De fristående grundskolor som intervjuats om detta anser att detta är fel och att även dessa skolor skall ha samma möjligheter till utveckling. De menar att detta inte stämmer med vad som menas med samma grunder för bidrag.

4 Godkännande av fristående grundskolor

Antal ansökningar har ökat stadigt sedan de fristående skolorna fick rätt till offentligt bidrag den 1 juli 1992. De fristående grundskolorna har sedan dess ökat i antal. De olika skolornas inriktning har kategoriserats och från att från början ha indelats i fyra olika kategorier har antalet ökat för att i dag bestå av följande kategorier: skolor med allmän inriktning, skolor med speciell pedagogik (Freinet, Montessori, Waldorf), konfessionella skolor, skolor med språklig/etnisk inriktning, skolor med speciell ämnesprofil, internationella skolor, riksinternatsskolor samt övriga skolor. Tabellen nedan visar antalet godkända fristående grundskolor läsåret 1992/93 – läsåret 1997/98.

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Allmän	14	49	55	64	69	83
Speciell pedagogik	45	64	83	91	102	109
Konfessionell	28	31	45	45	49	54
Speciell ämnesprofil	0	0	5	6	9	10
Språklig/etnisk	0	8	16	18	21	22
Internationell	5	5	6	6	6	6
Riksinternat			3	3	3	3
Övriga	19	7	4	5	7	8
Totalt	106	164	217	238	266	295

Tabell 3 Antalet godkända fristående grundskolor läsåren 1992/93 – 1997/98.

Antalet skolor som ökat mest under perioden (69 st) är de med allmän inriktning. Även skolor med speciell pedagogik redovisar en stor ökning (64 st). Minskningen under kategorin Övriga kan delvis förklaras av att några av de skolor som fanns med i denna kategori läsåret 1992/93 fördes över till annan kategori läsåret därpå med anledning av en av Skolverket förfinad kategoriindelning. Även procentuellt svarar kategorin Allmän för den största ökningen. Läsåret 1997/98 var den procentuella fördelningen mellan de olika kategorierna följande:

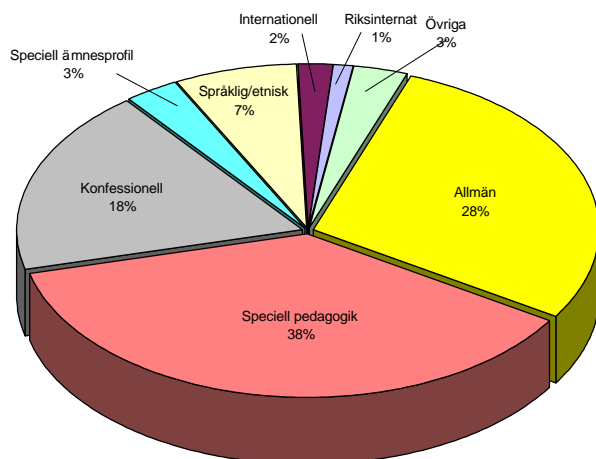


Diagram 15 Procentuell fördelning fristående grundskolor läsåret 1997/98.

Det fanns olika åsikter om på vilket sätt riksdagsbeslutet om nya resursfördelningsregler skulle påverka antalet ansökningar att få starta fristående grundskolor. En uppfattning var att det nu skulle bli mycket svårare att få godkännande av Skolverket, eftersom kommunerna kunde yttra sig och påvisa att en start av en ny fristående grundskola skulle innebära påtagliga och bestående negativa ekonomiska effekter för kommunen. Samtidigt menade andra att skolorna efter beslutet skulle få mer resurser till sitt förfogande och detta skulle leda till att fler ansökningar kom in till Skolverket för behandling.

Antalet ansökningar till Skolverket har varierat med åren. Läsåret 1994/95 inkom 146 ansökningar, läsåret därefter inkom 104 ansökningar och läsåret 1996/97 fick Skolverket 122 ansökningar. Sista datum för ansökan är den 1 april för att året efter kunna starta en fristående skola. De 122 ansökningarna kom alltså till Skolverket senast den 1 april 1997 och de skolor som fått godkännande har möjlighet att starta sin verksamhet läsåret 1998/99. Eftersom beslutet om nya resursfördelningsregler togs i oktober 1996 kan vi notera en liten ökning av ansökningar efter beslutet fram till den 1 april 1997. Ansökningarna till Skolverket under perioden 1 april 1997 – 1 april 1998 har, jämfört med året innan, ökat med 26 %. Enligt Skolverkets uppgifter har 154 ansökningar kommit in under denna period och kommer att behandlas under tiden fram till den 1 april 1999.

Det kan vara av intresse att granska hur Skolverket har hanterat de 122 ansökningar som inkom under perioden 1 april 1996 – 1 april 1997. Av dessa 122 ansökningar har 19 avskrivits, dvs. ansökan har tagits tillbaka. Tre ansökningar är vilande och fem ärenden är när detta

skrivs ej färdigbehandlade. Som tidigare nämnts har kommunerna möjlighet att yttra sig och kunna avstyrka ansökan om en skolstart skulle innebära påtagliga negativa konsekvenser för kommunen. Skolverket har haft att ta ställning till 36 negativa yttranden från kommuner. Av dessa har 22 ansökningar, trots kommunens avstyrkan, fått godkännande. Skälen till att kommunerna avstyrkt ansökan för dessa 22 varierar, delvis beroende på vilken inriktning skolan skall ha. För skolor med allmän inriktning (15 skolor) har de flesta kommunerna anfört negativa ekonomiska effekter för kommunen som skäl. Exempel på andra skäl är att kommunens satsning på 1–9-skolor måste avbrytas samt att skolans budgetplan är tveksam. För skolor med konfessionell inriktning (4 skolor) är skälen delvis annorlunda. Dålig elevprognos, bristande öppenhet med segregation som följd och ifrågasättande av skolans värdegrund är några exempel på skäl som anförts. För en skola med språklig/etnisk inriktning har kommunen i sitt yttrande ifrågasatt huvudmannens förmåga att driva skolverksamhet. Kommunerna har inte i något fall kunna påvisa sådana påtagliga och bestående negativa effekter för kommunens skolväsende som lett till att Skolverket kunnat ta hänsyn till dessa.

Skolverket har i 19 fall avslagit ansökningar om att starta skola. Dessa utgör cirka 20 % av inkomna ansökningar. Kommunerna har avstyrkt dessa ansökningar av varierande skäl och som i huvudsak överensstämmer med de skäl som anförts för de 22 skolor som ansökt och fått godkännande. Vad som skiljer dessa ansökningar från de andra och som fått Skolverket att avslå ansökningarna är de skäl som Skolverket dessutom framfört som avgörande för ett avslag. Det gäller i några fall ofullständigt underlag och brister vad avser timplan och budget. Av de 19 ansökningarna har åtta sökt för allmän inriktning, fem för konfessionell inriktning, fyra för språklig/etnisk inriktning och en vardera för montessori- och waldorfpedagogisk inriktning. Vid en närmare granskning av de åtta skolorna med allmän inriktning visar det sig att sju av dessa egentligen skulle kunna kategoriseras som att ha språklig/etnisk inriktning. Skolverket har för sju av dessa anfört att den arabiska delen av undervisningen har för stor omfattning och tyngd för att de nationella kunskapsmålen skall kunna uppfyllas. I fyra av fallen har Skolverket också ifrågasatt huvudmannens förutsättningar att bedriva skolverksamhet.

Skolverket har godkänt 74 fristående grundskolor, vilket omfattar 78 % av inkomna ansökningar. Av dessa har 13 fått utökat godkännande, dvs. skolan har tidigare varit godkänd för vissa årskurser, men nu fått godkännande för ytterligare årskurser. 61 skolor är nya. Skolornas inriktning för dessa 74 skolor är följande:

Allmän	27
Speciell pedagogik	18
Konfessionell	7
Speciell ämnesprofil	11
Språklig/etnisk	7
Övriga	4

Inriktningen speciell pedagogik innefattar Montessori, Waldorf, Freinet och Emilia. Under inriktningen Övriga består skolorna av skoldaghem.

Skolverket har dessutom godkänt två skolor, men har avslagit ansökan i den del som berättigar till kommunalt bidrag. I båda fallen grundar sig beslutet på att en kommunal skola skulle riskera stängas på grund av en friskoleetablering. Godkännandena gäller en skola i Sollefteå kommun och en i Dals Eds kommun.

Skolverkets beslut har överklagats i tio fall. Sex av besluten har överklagats av kommuner. Av dessa har fem prövats av länsrätten och inte lett till någon förändring av Skolverkets beslut. Ett överklagande har när detta skrivs ej lett till länsrättens ställningstagande. Inriktningen på de skolor som fått godkännande och som överklagat varierar. Två av skolorna har konfessionell inriktning (muslimsk), två har språklig/etnisk inriktning (arabiska) och två har allmän inriktning (båda två kommer att ligga i glesbygd). Fyra sökanden har överklagat Skolverkets beslut om avslag. Resultatet av dessa överklaganden är i skrivande stund inte klart.

Några överklaganden har inlämnats till länsrätten av fristående grundskolor för att få en prövning gällande kommunernas sätt att fördela resurser utifrån beslutet i oktober 1996. Emiliaskolan i Höör, Borås Kristna skola i Borås och Martinaskolan i Göteborg är några exempel på detta. Beträffande Borås Kristna skola har överklagandet avvisats av länsrätten, men ligger när detta skrivs i kammarrätten för beslut.

Vi kan konstatera att antalet ansökningar ökat sedan beslutet om nya resursfördelningsregler togs. Ökningen kan dock inte sägas vara märkbart större än tidigare år. Det är därför svårt att utifrån de uppgifter som kommittén samlat in avgöra huruvida det ökade antalet ansökningar beror på de nya resursfördelningsreglerna eller ej.

5 Kommitténs fortsatta arbete

Kommitténs uppdrag skall resultera dels i denna delrapport, dels i en slutrapport. Av förklarliga skäl innebär detta att innehållet i delrapporten inte kan, och heller inte bör, vara heltäckande. Som nämnts i inledningen blir denna delrapport av beskrivande och endast delvis av förklarande karaktär. Att närmare analysera effekterna och orsakerna till dessa låter sig inte göras i delrapporten, men kommer däremot att få utrymme i kommitténs slutrapport.

Eftersom kommitténs uppdrag sträcker sig över två år är det viktigt att följa upp hur de nya resursfördelningsreglerna påverkar både de fristående grundskolorna och de kommunala skolorna under denna tid. Vi kommer med andra ord att kunna jämföra förhållandena för åren 1997 och 1998 och på så sätt kunna studera eventuella förändringar över tid. För att möjliggöra detta kommer ytterligare en enkät att skickas till de fristående grundskolorna och till kommunerna. Vi kommer emellertid att begränsa kommunenkäten till att gälla endast de kommuner som har fristående grundskolor eller som har elever som går i annan kommuns friskola. Vi kommer också att genomföra ett antal intervjuer med företrädare för kommuner och fristående grundskolor. Sammanlagt cirka 40 kommuner och 50 fristående grundskolor kommer att besökas.

Vi har funnit att det finns vissa delar i beräkningen och hanteringen av de nya reglerna för resurstilldelning som bör studeras extra noggrant inför presentationen av slutrapporten. Det gäller bland annat sättet att beräkna bidrag för lokalkostnaderna. Hittills tycks det vara mer regel än undantag att bidragen för de fristående grundskolorna beräknas på annorlunda grunder än för de kommunala skolorna. Ett annat intressant område att följa upp närmare är vilka kriterier som gäller för resurstilldelningen för de fristående grundskolorna i kommuner med kommunalnämnder. Utgångspunkten är för många den billigaste kommundelen, oavsett var i kommunen den fristående skolan är belägen.

Som framgått tidigare i delrapporten har närmare 70 % av de fristående grundskolorna fått högre bidrag än tidigare. Eftersom införandet av de nya bidragsreglerna förväntades vara kostnadsneutralt tyder detta resultat på att risken för ökade kostnader finns. Orsakerna till detta skall kommittén sträva efter att förklara. Det kommer också att vara av

intresse att studera om många kommuner kommer att förändra sina regler för att kunna svara mot kravet på tilldelning efter samma grunder samt att se till att de nya reglerna inte innebär högre kostnader.

Vi hade inte förväntat oss att det skulle finnas så många olika sätt att beräkna resurser och konstruera modeller för resursfördelning. Vissa modeller är så pass komplicerade att de fristående skolorna har mycket små möjligheter att förstå systemets uppbyggnad. I den proposition som låg till grund för det kommande riksdagsbeslutet förutsattes att kommunerna skulle utveckla tydliga regler för sin resursfördelning som går att utvärdera. De fristående skolornas enkätsvar visar att många inte förstår hur kommunens bidragssystem är konstruerat. Förutsättningarna för den fristående skolan att föra en "förhandling" med kommunen är därför små. Vi har i våra intervjuer med de fristående skolornas representanter fått besked om att man anser att det föreligger brister när det gäller kommunernas sätt att informera om bidragssystemets uppbyggnad. Vi avser att uppmärksamma detta i vårt fortsatta arbete.

I kommitténs uppdrag ingår att belysa resursfördelningens effekter för glesbygden. Innebär de nya reglerna ökade kostnader för glesbygdskommunerna? Kommer kommunernas möjligheter att vid en ansökan om att starta fristående skola yttra sig om eventuella påtagliga negativa ekonomiska effekter att försvåra etablering av fristående skolor i glesbygd? Dessa frågor återstår för kommittén att få besvarade.

Vilka effekter beslutet om nya resursfördelningsregler har haft när det gäller elever med behov av särskilt stöd är ännu så länge svårt att bedöma, eftersom många kommuner har varit tvungna att genomföra nedskärningar i skolbudgeten. Kommande intervjuer med fristående skolor och kommuner ger förhoppningsvis större underlag att bedöma effekterna av lagändringen. Kommittén avser att återkomma i slutrapporten angående eventuella effekter för elever med behov av särskilt stöd.

Det finns ett område som kommittén inte fortsättningsvis anser sig behöva närmare följa upp. Det gäller kostnader för skolor med särskild profil. Enkätsvaren har visat att det är endast några få skolor (tio skolor) i landet som erhåller extra bidrag för en särskild profil. Av dessa är de flesta sådana skolor som kan betraktas som skolor för särskilt stödkrävande elever och som får bidrag på andra grunder än andra skolor. Det normala är alltså att en skolas särskilda profil inte föranleder kommunerna att ge extra bidrag. Vi ser därför ingen anledning att i det fortsatta arbetet närmare belysa detta område.

De omfattande kontakter kommittén haft med fristående skolor och kommuner visar att vissa av de begrepp som ingår i skolväsendets regelkomplex långt ifrån är klara till sin innebörd. Det gäller bland annat

begreppen insyn, tillsyn och åtagande, men också regleringen av elevens rätt att fullfölja utbildning i en fristående skola. Kommittén avser att återkomma om detta i slutrapporten.

Som framgått i delrapporten finns det för närvarande svagheter och brister i kommunernas sätt att hantera bidragsgivningen till de fristående grundskolorna. Det ingår enligt kommitténs mening inte i uppdraget att komma med förslag på förändringar, men det hindrar inte att vi i slutrapporten sannolikt kommer att peka på vad som borde förändras.

Kommittédirektiv

Uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor

Dir. 1997:55

Beslut vid regeringssammanträde den 15 maj 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillkallas med uppgift att följa utvecklingen av kommunernas bidragsgivning till fristående grundskolor. Kommittén skall kartlägga och analysera de resursfördelningsregler som kommunerna tillämpar.

Kommittén skall därvid

- belysa resursfördelningens effekter för såväl fristående grundskolor som för kommuner,
- belysa effekterna för elever med behov av särskilt stöd,
- belysa effekterna för glesbygden,
- belysa fristående grundskolors kostnader för lokaler och kostnader för sådana skolor med särskild profil.

Bakgrund

Vid remissbehandlingen av Friskolekommitténs betänkande Likvärdig utbildning på lika villkor (SOU 1995:109) uttryckte flera remissinstanser oro för att en del kommuner inte skulle komma att beräkna sina bidrag till fristående skolor på ett korrekt sätt utan utsätta skolorna för godtycke.

Riksdagens beslut med anledning av propositionen Fristående skolor m.m. (prop. 1995/96:200, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:14) innebär bl.a. att nya regler för kommunernas resursfördelning till fristående grundskolor skall tillämpas fr.o.m. den 1 juli 1997. I proposi-

tionen aviserade regeringen att en expertkommitté skulle tillsättas för att

följa utvecklingen av bidragsgivningen till fristående skolor.

De nya bidragsreglerna för fristående grundskolor innebär en i lag reglerad skyldighet för elevernas hemkommuner att bestämma det bidrag som skall lämnas för varje elev med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna.

Enligt skollagen (1985:1100) skall en fristående skola vara öppen för alla. I likhet med vad som gäller för en kommunal grundskola skall dock en skola inte vara skyldig att ta emot en elev, om mottagandet medför betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan. I konsekvens härmed är en kommun inte heller skyldig att lämna bidrag till särskilt stöd, om en skola tar emot en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd och det därför uppstår betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. En elev i en fristående grundskola skall bedömas på samma villkor och ha samma rätt till stöd som en elev i en kommunal grundskola.

Det förutsätts att kommunerna utvecklar tydliga principer för resursfördelningen som går att utvärdera. Vidare förutsätts att kommunen beaktar att den fristående skolan har vissa högre kostnader till följd av skillnaden i huvudmannaskap, t.ex. när det gäller mervärdesskatt.

Statens skolverk har i regleringsbrev för år 1997 fått i uppdrag att följa hur fristående skolor och kommuner tillgodoser behoven hos särskilt stödkrävande elever och att därvid belysa effekterna ur valfrihets-synpunkt. Skolverket skall redovisa detta uppdrag senast den 1 oktober 1998.

Uppdraget

Kommittén skall följa och utvärdera kommunernas tillämpning av de nya resursfördelningsreglerna för fristående grundskolor under läsåren 1997/98 och 1998/99.

Kommittén skall kartlägga och analysera olika kommuners resursfördelningssystem. Kommittén skall därvid belysa effekterna av tillämpningen såväl för fristående grundskolor som för kommunerna. Särskilt skall effekterna belysas för elever med behov av särskilt stöd och för elever i glesbygden. Dessutom skall frågor om fristående grundskolors kostnader för skollokaler och kostnader för sådana skolor med särskild profil belysas.

Kommittén skall beakta de erfarenheter som Skolverket kan ha till följd av sitt ovan nämnda uppdrag att följa frågan om en begränsad skyldighet för fristående skolor att ta emot en elev respektive för kom

muner att lämna bidrag i de fall betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå. Kommittén bör även dra nytta av de underlag som kommer fram genom Skolverkets uppföljnings-, utvärderings- och tillsynsverksamhet.

Kommittén skall till sig knyta en referensgrupp med företrädare för olika intresseorganisationer inom området, t.ex. Svenska Kommunförbundet, Friskolornas Riksförbund, Waldorfskolefederationen, Sverigefinska Riksförbundet, Sveriges Fristående Waldorfskolors Föräldraförening, Svenska Montessoriförbundet och Sveriges Kristna Friskoleråd.

Ramar för utredningens arbete

Kommittén skall lämna en delrapport senast den 1 oktober 1998.

Kommittén skall slutredovisa uppdraget senast den 1 oktober 1999.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om jämställdhet mellan könen (dir. 1994:124) och om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

(Utbildningsdepartementet)

Deltagare i referensgruppen

Friskolornas Riksförbund
Johanna Tunhammar, Stockholm

Svenska Kommunförbundet
Laila Kämpe, Huddinge

Svenska Montessoriförbundet
Peter Jorméus, Falköping

Sverigefinska Riksförbundet
Helena Schmidt, Stockholm

Sveriges Fristående Waldorfskolors Föräldraförening
Karin Lindeberg, Stockholm

Sveriges Kristna Friskoleråd
Åke Nilsson, Hultsfred

Waldorfskolefederationen
Christer Carlbaum, Stockholm