

Regeringens proposition

1991/92: 95

om valfrihet och fristående skolor



Prop.
1991/92: 95

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 mars 1992.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Beatrice Ask

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition läggs förslag som ger fristående skolor godkända för vanlig skolplikt förutsättningar att verka på i stort sett samma villkor som de kommunala grundskolorna.

I propositionen föreslås att fristående skolor godkända för fullgörande av vanlig skolplikt skall tilldelas medel för verksamheten av den kommun där respektive skola är belägen.

För varje elev skall skolan tilldelas ett belopp som motsvarar kommunens genomsnittskostnad per elev i den egna grundskolan. Vid tilldelningen skall kommun kunna dra av högst 15 procent. Beloppet beräknas för en period om ett år, som löper fr.o.m. juli månad det ena året t.o.m. juni månad påföljande år. Medlen skall betalas ut med en tolfte del varje månad.

För sådana elever i den fristående skolan, som inte är hemmahörande i kommunen, skall kommunen ha rätt till ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.

Den lagbestämmelse som anger förutsättningarna för godkännande av fristående skola förtydligas. Prop. 1991/92:95

De fristående skolor som godkänts för fullgörande av skolplikt åläggs att delta i den uppföljning och utvärdering som sker genom skolverket. Vägran att medverka skall kunna leda till att godkännandet återkallas.

I propositionen aviseras ytterligare åtgärder och förslag i syfte att öka valfriheten på skolområdet. I dessa frågor avser regeringen återkomma under riksmötet 1992/93.

Förslag till

Lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs att i fråga om skollagen (1985:1100)¹

dels att 9 kap. 2, 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 kap. 4 a §, samt närmast före 9 kap. 4 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

2 §

Godkännande för vanlig skolplikt skall meddelas, om skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål.

Godkännande för vanlig skolplikt skall meddelas, om skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål, *främst de som anges i 1 kap. 2 § andra och tredje styckena.*

Godkännande för särskild skolplikt skall meddelas, om skolan ger eleverna en utbildning som väsentligen svarar mot den som de skulle få i särskolan eller specialsolan. En ytterligare förutsättning är att eleverna i samband med utbildningen bereds erforderliga omsorger.

I godkännandet för särskild skolplikt skall anges om det avser särskoleutbildning eller specialskoleutbildning eller båda dessa skolformer samt för vilka handikappgrupper utbildningen godkänns.

¹ Lagen omtryckt 1991:1111.

Tilldelning av medel

4 a §

En fristående skola, som är godkänd för elever som har vanlig skolplikt, skall tilldelas medel för verksamheten av den kommun där skolan är belägen. För varje elev skall lämnas ett belopp som motsvarar den genomsnittliga kostnaden per elev i kommunens grundskola det närmast föregående kalenderåret. Vid tilldelningen får kommunen göra ett avdrag som uppgår till högst 15 procent av den framräknade genomsnittskostnaden. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge ett större avdrag, om det finns särskilda skäl.

Tilldelningen beräknas för ett bidragsår i sänder. Varje bidragsår börjar den 1 juli. Tilldelningen grundas på antalet elever i den fristående skolan den 15 september under bidragsåret. Medlen skall utbetalas med en tolfedel varje månad. Utbetalningarna i juli-september avpassas efter ett beräknat antal elever och reglering görs vid utbetalning i oktober. För en skola som är nystartad, får bidrag, som avser tiden juli-september månad, betalas ut samlat i september.

Om en fristående skola, som har tilldelats medel enligt första stycket, har tagit in en elev som inte är hemmahörande i kommunen, har kommunen rätt till ersättning för sina kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun.

Vad som sägs i första, andra och tredje styckena gäller inte de fristående skolor för vilka regeringen har beslutat om statsbidrag genom särskilda föreskrifter eller andra särskilda beslut.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Fristående skolor som avses i 1 och 4 §§ skall i fråga om sin utbildning för skolpliktiga elever stå under tillsyn av statens skolverk.

Den omedelbara tillsynen över sådan utbildning ankommer på den styrelse som finns för grundskolan respektive särskolan eller specialskolan för den kommun där skolan är belägen.

Fristående skolor, som är godkända för fullgörande av skolplikt, är skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av statens skolverk.

6 §

Om en fristående skola inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen, skall godkännandet återkallas.

Om en fristående skola inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen, skall godkännandet återkallas. *Detsamma gäller om en fristående skola inte iaktar sin skyldighet enligt 5 § tredje stycket att delta i uppföljning och utvärdering.*

Återkallande beslutas av den myndighet som beslutar om godkännande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1992.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg och Ask

Föredragande: statsrådet Ask

Proposition om valfrihet och fristående skolor

1 Inledning

Riksdagen har i samband med behandlingen av regeringens proposition om vissa skollagsfrågor m.m. (1990/91:115, UbU17, rskr. 357) beslutat ge regeringen till känna vad utbildningsutskottet anfört om en ny bidragsordning för fristående skolor för skolpliktiga elever.

Enligt utbildningsutskottet är det rimligt att en fristående skola som är godkänd för skolpliktens fullgörande har de ekonomiska förutsättningarna för verksamhetens drift. Utskottet föreslår därför att samtliga i en kommun skolpliktiga elever, som går i grundskolan eller i en för vanlig skolplikt godkänd fristående skola, fr.o.m. budgetåret 1992/93 skall räknas in i underlaget för kommunens sektorsbidrag.

Kommunen bör enligt utskottet fördela sitt sektorsbidrag och sina övriga resurser på skolområdet efter behov till samtliga skolor för elever med vanlig skolplikt inom kommunens gränser, såväl offentliga som fristående.

I de fall en avgift tas ut vid en fristående skola bör den enligt utskottet vara skälig och kommunen bör ha möjlighet att avväga verksamhetsbidraget till skolan med hänsyn till avgiftens storlek. Vidare bör en fristående skola ha skyldighet att i mån av plats ta emot en elev, om eleven och vårdnadshavaren så önskar.

Förändringen avsågs inte beröra grundskoledelen av Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket, Grännaskolan, Lundsbergs skola, Franska skolan och Göteborgs högre samskola. Dessa skolor har statsbidrag enligt särskilda bestämmelser.

Det nuvarande bidragssystemet till fristående skolor innebär att regeringen prövar frågan om statsbidrag. Hittills har regeringen - utöver de nyss nämnda skolorna - förklarat 61 fristående skolor på grundskolenivå berättigade till statsbidrag.

Av dessa är 22 Waldorfskolor med den pedagogiska metod som har Rudolf Steiner till upphovsman. 20 skolor har konfessionell prägel (bl.a. två katolska och en judisk).

Sju skolor är s.k. internationella skolor med undervisning på annat språk än svenska (engelska, franska eller tyska) och med en undervisning som normalt också i väsentliga delar baseras på en annan läroplan än den svenska (Tyska skolan, Lycée Français Saint Louis, International School, English Junior School, British Primary School, Tanto School och en separat del av Bladins skola).

Av de övriga utgörs den största gruppen av Montessoriskolor.

De fristående skolorna är i huvudsak små och finns företrädesvis i Stockholms län och Göteborgs och Bohus län.

I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100, bil. 9, s. 48) har statsbidraget till fristående skolor på grundskolenivå räknats in i sektorsbidraget samt räknats upp i nivå med det genomsnittliga sektorsbidraget. Uppräkning har även gjorts för Franska skolan och Göteborgs högre samskola som enligt utskottet inte skulle beröras av bidragsändringen men som i dag har ett bidrag som understiger det genomsnittliga sektorsbidraget.

I föreliggande proposition lägger jag fram förslag som ger de fristående skolorna på grundskolenivå förutsättningar att verka på i stort sett samma villkor som de kommunala grundskolorna. Jag avser att under riksmötet 1992/93 återkomma till regeringen med ytterligare förslag i syfte att öka valfriheten på skolområdet. Jag avser då bl.a. att ta upp vissa frågor som rör fristående skolor på gymnasial nivå och fristående sarskolor. Vidare är det min förhoppning att då också kunna ta upp frågor om entreprenadskolor och andra mellanformer mellan kommunala och fristående skolor. På detta område finns dock en del problem som jag vill få ordentligt genomlysta innan jag kommer med förslag i den delen. Jag räknar med att senare också lägga fram ytterligare förslag i syfte att öka valmöjligheterna inom det kommunala skolväsendet. Ambitionen bör vara att elever och föräldrar inte bara skall kunna välja mellan kommunala och fristående skolor utan också att de principer om valfrihet och ekonomiska medel som följer elevens val, och som beskrivs i denna proposition, i största möjliga utsträckning skall gälla även inom det kommunala skolväsendet.

För närvarande arbetar en särskild utredare med frågor rörande avgifter m.m. vid fristående skolor för skolpliktiga elever. Enligt direktiven till utredningen ankommer det på utredaren att redovisa konsekvenserna av ett fortsatt avgiftssystem. Utredaren skall vidare bedöma hur det nya statsbidragssystemet kommer att återverka på avgiftssättningen samt lämna förslag till efter vilka principer avgifter i framtiden skall kunna tas ut. I uppdraget ingår vidare att bedöma effekterna av det nya bidragssystemet på grundskolans resurstilldelning. Utredaren skall slutligen överväga vilka krav som staten bör ställa på fristående skolor som en följd av den ändrade bidragsordningen.

Arbetet skall redovisas till regeringen senast den 1 maj 1992. Jag avser att i den senare propositionen, under riksmötet 1992/93, också presentera mina förslag med anledning av denna utredning.

Prop. 1991/92:95

2 Principiella utgångspunkter

Riksdagen har, vid behandling av den nyssnämnda propositionen om vissa skollagsfrågor m.m. markerat vikten av att föräldrar och elever ges möjlighet att välja grundskola. Riksdagen antog propositionens förslag till lagreglering av frågan (4 kap. 6 § tredje stycket skollagen) och uttalade i anslutning därtill också att kommunen så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt skall tillgodose önskemål om placering vid viss skola. Jag anser att man nu måste gå vidare och ytterligare inte bara stärka rätten utan också den praktiska möjligheten för föräldrar och elever att själva välja den utbildning som bäst passar de egna behoven.

Målet är att åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola. Denna frihet bör innebära möjlighet att välja mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor men också att välja skola inom det kommunala skolväsendet och att välja också en skola i annan kommun. För att skapa realistiska möjligheter för föräldrar och elever att välja mellan kommunernas skolor och fristående skolor krävs att de som väljer en fristående skola tillförsäkras rätt till i allt väsentligt samma villkor och ekonomiska förutsättningar som de som väljer en kommunal skola. Jag vill dock erinra om att t.ex. rätt till skolskjuts ej föreligger för elever i fristående skolor och jag har ej heller för avsikt att för närvarande föreslå någon ändring därvidlag.

Likvärdiga villkor innebär dock inte nödvändigtvis att varje skola skall ges samma ekonomiska stöd. Det offentliga stöd som tillfaller en skola måste utgå från vilket ansvar och åtagande skolan tar och fullgör. Likvärdig behandling mellan offentliga och fristående skolor syftar därför till att låta skolans åtagande avgöra omfattningen av de offentliga bidragen. Den juridiska upplåtelseformen är i detta sammanhang utan betydelse.

Rätten och möjligheten att välja skola och att välja sina barns utbildning är viktig i ett fritt samhälle. Denna grundläggande princip har också kommit till uttryck i ett flertal internationella konventioner som Sverige anslutit sig till.

Men förutom detta principiella och avgörande argument ser jag flera andra skäl till att åstadkomma större valfrihet liksom bättre förutsättningar för de fristående skolorna. Rätten och möjligheten att välja skola är ett viktigt instrument för att vitalisera skolan. Valet kan stimulera ett ökat engagemang för skolan hos föräldrar och en större lyhördhet för elevers och föräldrars önskemål hos skolor och kommuner. En sådan utveckling gynnar hela skolverksamheten.

Behovet av en mångfald av utbildningsvägar och pedagogiska metoder ökar. Ett uniformt system kan inte erbjuda den variation och flexibilitet

som framtiden kräver av skolväsendet. Grundskolan skall därför kunna rymma flera olika profiler. De fristående skolorna kommer att bli viktiga komplement till det offentliga skolväsendet. Flertalet av de fristående skolor som finns i dag har startats för att de arbetar med en viss pedagogik eller har en konfessionell inriktning. Den nu förestående reformen kommer med stor säkerhet att öka antalet skolor med sådana inriktningar. Men jag hyser också en förhoppning att reformen skall starta en utveckling även av fristående skolor med andra profiler. Det kan handla om föräldrakooperativ, speciella ämnesprofiler eller nedläggningshotade glesbygdsskolor som kan få en ny chans under nytt huvudmannaskap.

Jag tror också att en stimulerande tävlan mellan olika skolor, med olika inriktning och olika ägandeformer, i sin tur kan bidra till att höja kvaliteten inom hela skolväsendet. En ökad mångfald på skolans område gör också att flera intresseinriktningar kan tillgodoses. Skolan kommer att utvecklas längs skilda linjer, vilket sammantaget ger en större utvecklingsmässig bredd såväl i olika ämnen som beträffande pedagogiska metoder.

Med större valfrihet och mer utrymme för en skolas profil skapas också bättre incitament för kostnadseffektivitet. Nya och effektivare arbetsmetoder kan prövas och vinna spridning. Därmed torde ett större inslag av fristående skolor också på sikt kunna bidra till en mer effektiv resursanvändning inom det samlade skolväsendet.

För egen del ser jag på sikt följande utbildningsalternativ för elever med vanlig skolplikt.

Hemkommunens grundskola

Sannolikt kommer den kommunala grundskolan i det egna närområdet även i framtiden att vara det vanligaste alternativet, som föräldrar väljer. Men även om detta blir det dominerande, ligger det ett stort värde i att elever och föräldrar har rätt att göra ett aktivt val av skola och därmed ett ställningstagande till vilken skola man vill anlita och engagera sig för.

Annan kommuns grundskola

Möjligheten bör öka att fullgöra skolplikten i en annan kommun än hemkommunen, om personliga, geografiska eller andra skäl finns för detta önskemål. En utgångspunkt bör dock vara att elever i den mottagande skolans naturliga upptagningsområde inte får vika för elever från grannkommuner. Avvägningar måste också göras av de ekonomiska förpliktelserna mellan de berörda kommunerna. Någon ovillkorlig rätt att gå i en annan kommuns grundskola tror jag därför inte kan etableras. Inte heller kan det utan vidare bli rätt till skolskjuts.

Genom förslaget i denna proposition om ett garanterat bidrag till de fristående skolorna ökar möjligheterna för dessa att verka och utvecklas. Detta ger också klarare och mer förutsägbara spelregler, vilket ökar deras möjligheter att verka långsiktigt.

Olika typer av mellanformer

Vidare bör prövas om det finns möjligheter att etablera olika typer av mellanformer mellan fristående och kommunala skolor. Det kan exempelvis handla om entreprenadlösningar, där ansvaret och skyldigheterna är kommunens, men produktionen av själva utbildningen sker i samverkan med ett enskilt subjekt.

Kommunal profilskola

Likaväl som fristående skolor skall få rätt att verka vid sidan av de kommunala skolorna, bör också kommunerna själva kunna anordna mer profilerade skolor med alternativ inriktning mot speciella ämnen eller särskild pedagogik. Läroplanskommittén har i uppdrag att senast den 1 september 1992 lämna förslag om en läroplan och timplan för grundskolan som möjliggör detta. Om en kommunal profilskola därigenom får en begränsning i ansvar och åtagande i förhållande till den vanliga skolan är det naturligt att motsvarande reduktion görs av bidraget.

Det är möjligt att alla dessa valmöjligheter inte kommer att finnas i varje kommun. Men jag är övertygad om att genom de förslag som jag nu lägger fram och även senare avser att presentera ökar förutsättningarna markant för att starta skolor med olika inriktning och skilda former av organisation.

Ett villkor för att föräldrar skall kunna utnyttja den stora frihet och de möjligheter till egna val som erbjuds är att de får information om utbildningsutbud och valalternativ. Föräldrarna måste därför få en bred information om olika valmöjligheter. Jag ser det som naturligt att kommunernas information till elever och föräldrar ger en allsidig och så fullständig bild som möjligt av de olika utbildningsalternativ som står till buds.

Mitt förslag: Lagbestämmelsen om de förutsättningar under vilka en fristående skola får godkännas för fullgörande av vanlig skolplikt förtydligas.

Skälen för mitt förslag: För närvarande skall vissa villkor vara uppfyllda för att en godkänd fristående skola skall få statsbidrag. Regeringen får förklara huvudmannen för en sådan skola berättigad till statsbidrag, om det är lämpligt mot bakgrund av det allmänna intresset av att ny pedagogik och nya verksamhetsformer prövas inom skolväsendet. Vidare skall skolan vara öppen för alla, som enligt lagen får fullgöra sin skolplikt där, om inte regeringen medger undantag på grund av skolans karaktär. Om platser inte finns till alla behöriga sökande skall urvalet ske efter grunder som är godkända av skolverket. Elevavgiften skall vara skälig med hänsyn till rimliga kostnader för verksamheten och omständigheterna i övrigt. Skolan skall följa en läroplan som är godkänd av skolverket. Dessutom finns vissa regler om skyldigheten att ta emot besök och lämna upplysningar m.m.

I och med övergången till det nya bidragssystemet blir - i enlighet med riksdagens beslut - i stället godkännandet av skolan för fullgörande av vanlig skolplikt avgörande för rätten till bidrag.

För att en fristående skola skall bli godkänd för vanlig skolplikt krävs för närvarande att skolans utbildning skall ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och att skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål (9 kap. 2 § skollagen).

Om en skola inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpas skall godkännandet återkallas (9 kap. 6 §).

Ärenden om godkännande prövas fr.o.m. den 1 juli 1991 av statens skolverk. Tidigare avgjorde länsskolnämnderna dessa ärenden. De tillståndsgivande myndigheterna har under de senare åren behandlat en rad ärenden om godkännande av fristående skolor som haft anknytning till religiösa sekter eller liknande. Myndigheterna har därvid inte sällan ifrågasatt om skolorna verkligen kan anses svara mot kravet att omfatta de demokratiska värderingar som läroplanen för grundskolan ger uttryck för. Mer preciserade regler för godkännande skulle underlätta prövningen, har det hävdats.

Jag anser att det är angeläget att föräldrar och barn ges så stor frihet som möjligt när det gäller att välja mellan olika typer av skolor. En förutsättning är emellertid att utbildningen håller fullgod kvalitet vad gäller kunskaper och färdigheter. Det innebär bl.a. att en fristående skola måste ha en godtagbar läroplan och kompetenta lärare. Skolan skall emellertid dessutom bidra till barnens sociala fostran.

I detta sammanhang vill jag erinra om vad föredragande statsrådet, Ulla Tillander, anförde i propositionen om skolor med enskild huvud-

man m.m. (prop. 1982/83:1 s. 19 f.). "Enligt mål och riktlinjer i grundskolans läroplan skall skolans verksamhet präglas av de grundläggande värderingar om demokrati, tolerans, jämlikhet m.m. på vilka det svenska samhället bygger. Skolan skall aktivt och medvetet påverka och stimulera barn och ungdomar att vilja omfatta vår demokratis grundläggande värderingar och låta dessa komma till uttryck i praktisk, vardaglig handling. Jag anser det självklart att samhället i sitt och elevernas intresse måste ställa ett motsvarande krav på fristående skolor. För att en fristående skola skall godkännas för skolpliktens fullgörande måste skolan i sin undervisning och övriga verksamhet omfatta det svenska samhällets grundläggande värderingar och de riktlinjer för fostran och utveckling som anges i målen för grundskolan. En fristående skola måste därför utveckla sådana egenskaper hos eleverna som kan bära upp och förstärka demokratis principer om tolerans, samverkan och likaberätting mellan människorna. En fristående skola bör exempelvis inte godkännas om den inte är beredd att verka för jämställdhet mellan kvinnor och män. Den kan självfallet inte heller godkännas, om den vill tillämpa aga eller andra lagstridiga uppfostringsmetoder. Verksamheten bör inom mycket vida ramar kunna präglas av olika åskådningar och värderingar, men det finns alltså gränser som samhället bestämt måste hävda. - Att en fristående skola är präglad av ett speciellt synsätt får självfallet inte leda till att undervisningen ger eleverna en ensidig bild av det som lärs ut. Skolan måste respektera att människor i vårt land har skiljaktiga meningar och värderingar och redovisa dessa. Det måste råda tolerans och öppenhet i skolans verksamhet och undervisningen måste vara saklig och allsidig."

Jag vill ansluta mig till vad min företrädare anförde. De krav i fråga om demokratiska värderingar, öppenhet och tolerans som hon såg som naturliga förutsättningar för ett godkännande av en fristående skola finns, när det gäller det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, i sina grunddrag angivna i 1 kap. 2 § andra och tredje styckena skollagen. För att markera vikten av att sådana aspekter noga prövas i ärenden om godkännande av fristående skolor anser jag det lämpligt att i den lagbestämmelse som anger förutsättningarna för godkännande ta in en uttrycklig hänvisning till de nu nämnda lagrummen. En sådan hänvisning innebär h.a. att det blir tydligt att en skola inte rimligen skall godkännas om den brister i öppenhet och insyn eller ägnar sig åt ensidig indoktrinerings. De krav som härigenom ställs på en fristående skola gäller inte bara undervisningen och sådant som hör samman med denna. Kraven gäller också skolans verksamhet i övrigt. Hit hör de principer en skola tillämpar i fråga om vilka elever som skall tas emot i skolan. En skola skall t.ex. inte godkännas om den inte är öppen för alla av skäl som inte kan accepteras i vårt demokratiska samhälle.

Självfallet inser jag svårigheten att bedöma om verksamheten i en skola, som ännu inte startat, uppfyller de krav som ställs. Jag vill erinra om att det alltid finns möjlighet att återkalla ett godkännande, om en skola inte längre uppfyller kraven.

Mitt förslag: De fristående skolor som godkänts för fullgörande av skolplikt åläggs att delta i den uppföljning och utvärdering som sker genom skolverket. Vägran att medverka skall kunna leda till att godkännandet återkallas.

Skälen för mitt förslag: Liksom när det gäller det offentliga skolväsendet är det väsentligt att kvaliteten i de fristående skolornas pedagogiska verksamhet fortlöpande följs upp och utvärderas. Jag bedömer frågorna om tillsyn, uppföljning och utvärdering av fristående skolor där skolplikten får fullgöras som särskilt viktiga. Redan nu står en godkänd fristående skola under tillsyn av såväl kommunens styrelse för utbildningen som det statliga skolverket. Jag anser emellertid inte detta vara tillräckligt. Tillsyn är en sak och uppföljning och utvärdering en annan. Jag föreslår därför att det införs en skyldighet för de fristående skolorna att delta i den uppföljning och utvärdering som sker genom skolverkets försorg. Härigenom garanteras eleverna och deras föräldrar att det allmänna inte låter en bristfällig verksamhet fortgå som alternativ till skolpliktens fullgörande inom det offentliga skolväsendet. Den fristående skolans inställning i detta avseende bör självfallet präglas av öppenhet och det är rimligt att vägran att delta i uppföljningen och utvärderingen skall kunna leda till att ett godkännande återkallas.

En fråga i detta sammanhang är om en lagfäst skyldighet bör gälla också att medverka i sådan uppföljning och utvärdering som kommunen bedriver. Enligt min mening är det naturligt att en fristående skola samarbetar med den kommun där den är belägen. Det bör emellertid kunna ske utan uttrycklig lagreglering. Gentemot skolverket, som är den instans som ansvarar för frågor om godkännande och återkallelse av godkännande, är det däremot rimligt att ha en tydlig reglering.

Jag avser också att föreslå regeringen att i direktiven till skolverket inför arbetet med den fördjupade anslagsframställningen för perioden 1994/95-1996/97 särskilt uppmärksamma de frågor som jag har behandlat under detta avsnitt.

Mitt förslag: Godkända fristående skolor för elever som har vanlig skolplikt skall tilldelas medel för verksamheten av den kommun där respektive skola är belägen. Detta skall gälla också grundskoledelen av Franska skolan och Göteborgs högre samskola.

För varje elev skall skolan tilldelas ett belopp som motsvarar kommunens genomsnittskostnad per elev i den egna grundskolan. Vid tilldelningen skall kommunen kunna dra av högst 15 procent. Om det finns särskilda skäl skall regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer få medge ett större avdrag. Beloppet beräknas för en period om ett år, som löper fr.o.m. juli månad det ena året t.o.m. juni månad påföljande år. Medlen skall betalas ut med en tolfedel varje månad. Elevantalet i den fristående skolan den 15 september skall vara avgörande för beräkning av bidraget. Utbetalningarna i juli-september får grundas på ett beräknat antal elever och reglering får ske vid utbetalningen i oktober. Till en nystartad skola får utbetalning av bidrag, som avser tiden juli-september månad, ske i september.

För sådana elever i den fristående skolan, som inte är hemmahörande i kommunen, skall kommunen ha rätt till ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.

Bestämmelser om detta bidragssystem tas in i skollagen. Bestämmelserna skall dock inte gälla riksinternatskolorna Gränna skolan och Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket samt internatskolan Lundsbergs skola och ej heller de internationella skolorna.

Skälen för mitt förslag: De fristående skolorna bör, såsom riksdagen också uttalat, få del av de tillgängliga resurserna på skolområdet, om de håller den kvalitet som bör krävas för att skolplikten skall få fullgöras i en sådan skola. Kommunen bör därför åläggas att av sina resurser på skolområdet - vilket inbegriper sektorsbidraget från staten - tilldela de fristående skolor, som är belägna i kommunen, och som godkänts för vanlig skolplikt, medel för verksamheten.

Enligt min mening vore det i och för sig lämpligare om elevens hemkommun alltid betalade till den fristående skolan oavsett var den är belägen. Detta står emellertid inte i överensstämmelse med rådande statsbidragssystem och en omläggning skulle medföra administrativa svårigheter. I avvaktan på de förändringar som kan bli följden av kommunal-ekonomiska kommitténs förslag bör därför den kommun där skolan är belägen tills vidare betala ut bidragen.

Principen att tilldela de fristående skolorna medel med hänsyn till respektive skolas behov kan ge upphov till problem. Frågan om vilka behov en skola har skulle kunna bli föremål för delade meningar mellan

kommunerna och de aktuella skolorna. De fristående skolornas möjlighet att planera långsiktigt skulle försämrats. Vidare skulle en kommun, utan att ha någon egentlig möjlighet att påverka en fristående skolas kostnader, kunna bli tvungen att tilldela medel som avsevärt överstiger vad som utgår per elev i grundskolan. Till exempel skulle kommunen kunna bli tvungen att betala för höga lokalkostnader. En mätare på vad som kan anses som ett rimligt behov är kommunens totala kostnader för dess egen grundskola, inbegripet statsbidraget. Rimligen hör man då utgå från genomsnittskostnaden per grundskoleelev. Med en sådan schablon har också kommunen möjlighet att minska de totala kostnaderna för skolväsendet genom effektivisering i sin egen organisation.

Ambitionen bör också vara att undvika ett system som innebär en sådan detaljreglering av de fristående skolornas verksamhet och arbetsmetoder att de riskerar sin särart. En av tillgångarna med de fristående skolorna är just deras möjlighet att pröva nya arbetsformer, att engagera föräldrar och att använda andra pedagogiska metoder. Offentliga bidrag skall fungera så att de inte verkar hämmande på skolans profil och särprägel.

Kommunen har - till skillnad från en fristående skola - ett övergripande ansvar för skolväsendet, både i fråga om planering och i fråga om skyldigheten att i sina skolor ta emot samtliga skolpliktiga elever som är hemmahörande i kommunen. En kommun kan således inte välja att i sina skolor enbart ta emot elever med en speciell intresse- eller begåvningsprofil. En kommun kan heller inte välja att endast ta emot det antal barn som ur ekonomisk synvinkel är mest fördelaktigt.

Skyldigheten att ta emot alla barn innebär också att kommunen måste ta emot barn som är resurskrävande, t.ex. barn med handikapp för vilka extra resurser kan behöva sättas in i form av lärartimmar, assistans och läromedel. Vidare måste kommunen ta ansvaret för de barn som inte längre kan eller vill gå i en fristående skola som de börjat i.

Kommunerna har också andra skyldigheter som inte en fristående skola har. Exempelvis är en kommun skyldig att anordna hemspråksundervisning för alla barn som har rätt till och som begär att få sådan undervisning. För eleverna i den kommunala grundskolan är kommunen dessutom skyldig att sörja för att det anordnas skolhälsovård och skolskjuts.

Sammantaget kan det därför vara rimligt att anta att kommunen får en högre genomsnittskostnad per elev än som normalt bör uppstå för den fristående skolan. Ett avdrag från genomsnittskostnaden bör därför kunna göras vid tilldelningen av medel. Avdraget bör få uppgå till högst 15 procent av den framräknade genomsnittskostnaden.

Vissa glesbygdskommuner har en mycket hög per capita kostnad för sitt skolväsende. Detta beror på att de har många små klasser. I sådana fall kan en fristående skola få orimligt höga bidrag i förhållande till kostnaderna, t.ex. om skolan ligger i kommunens tätort och därmed kan få en mera normal klassfyllnadsgrad. I sådana fall bör kommunen kunna sätta ner bidraget ytterligare, men först efter medgivande av rege-

ringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta bör enligt min mening vara den enda grunden för en ytterligare bidragsreduktion.

Bestämmelsen om avdrag med högst 15 procent av genomsnittskostnaden ser jag som en minimireglering till de fristående skolornas värn. Om en fristående skola gör ett större åtagande, t.ex. genom att ta ansvar för alla barn i ett visst upptagningsområde eller genom att ta emot barn med särskilda behov eller behov av hemspråksundervisning, bör kommunen reducera avdraget från genomsnittskostnaden. Detta innebär att det är kommunens skyldighet att inte göra ett större avdrag än att den fristående skolan, utan andra intäkter, kan erbjuda en utbildning som till standard och omfattning kan anses motsvara kommunens.

Många fristående skolor gör i dag en mycket viktig insats för barn med speciella behov och erbjuder plats åt barn som haft svårt att finna sig tillrätta i det kommunala skolväsendet. Jag ser det som angeläget att de insatserna utvecklas och fortsätter. Det är ofta en tillgång att få växa upp och utbildas i blandade miljöer, där elever från olika bakgrund möts och där utbildning av elever med svårigheter och handikapp integreras. Mot den bakgrunden är det viktigt att kommunerna också tar hänsyn till detta när bidraget till fristående skolor fastställs. Av samma skäl har jag också för avsikt att föreslå regeringen att ändra i instruktionen för statens institut för handikappfrågor i skolan, SIH, så att även de fristående skolorna kan få hjälp och stöd av SIH.

Mitt förslag kommer att innebära att de fristående skolornas behov av elevavgifter kommer att minska. Därmed öppnas den ekonomiska möjligheten för fler att välja en fristående skola. Det vidgar valfriheten och kan också stimulera till mer blandade miljöer i de fristående skolorna.

Frågan om avgifter m.m. vid fristående skolor för skolpliktiga elever är, som jag redan nämnt, under utredning. Som framgått ämnar jag - efter beredning av utredningens förslag - återkomma till regeringen i frågan om elevavgifter i den proposition jag redan aviserat till riksmötet 1992/93.

Min strävan är att i minsta möjliga utsträckning styra de fristående skolornas verksamhet. Samtidigt finns det dock starka skäl att göra klart att dessa, då de upphär allmänna bidrag i likhet med det offentliga skolväsendet, inte får verka ekonomiskt och socialt segregande.

Detta innebär att sådana fristående skolor inte skall ta ut avgifter för tjänster som motsvarar dem som erbjuds i det offentliga skolväsendet. Även de avgifter som därutöver kan bli aktuella i fristående skolor måste vara skäligen. Det innebär bl.a. att avgifter inte får uppgå till en nivå som i praktiken stänger ute elever från dessa fristående skolor.

Frågan om elevavgifter prövas för närvarande av utredningen om avgifter m.m. vid fristående skolor för skolpliktiga elever. Denna har, som jag redan nämnt, bl.a. till uppgift att analysera förutsättningarna för avgiftsuttag i fristående skolor och konsekvenserna härav.

Sedan utredningen slutförts avser jag att, i den proposition om rätt att välja skola m.m. som jag ämnar föreslå regeringen under hösten 1992, återkomma med förslag till hur denna fråga skall regleras i skollagen.

Min utgångspunkt är emellertid att det i lagen skall tas in stadgande av den innehörd som ovan angivits.

Förekomsten av avgifter hör också ingå i skolverkets tillsynsuppgifter. Skolverket hör granska eventuella avgifters storlek, skälighet och risk för segregeringseffekt. Om en sådan granskning leder till påpekanden som inte efterföljs, hör detta kunna vara skäl för återkallande av tillstånd.

Med propositionens förslag om offentligt stöd till fristående skolor, statlig tillsyn, reglering av rätten att ta ut avgifter och med tanke på de fristående skolornas nuvarande kostnadsstruktur, finns det därmed skäl att anta att segregeringselevavgifter i de fristående skolorna inte kommer att förekomma.

Det finns i dag godkända fristående skolor som inte har ansökt om statsbidrag och det kan inte uteslutas att det även i framtiden kommer att finnas skolor som inte vill ha bidrag. Mitt förslag innebär i och för sig att kommunerna blir skyldiga att tilldela samtliga skolor som omfattas av bestämmelsen medel för verksamheten. En skola som inte vill ha bidrag har dock alltid möjlighet att genom en särskild rättshandling avstå från det bidrag skolan är berättigad till. En konsekvens av en sådan rättshandling är att skolan därefter inte kan kräva att få bidrag för den tid som avståendet avsett.

Beträffande reglerna för utbetalning anser jag att dessa kan hållas relativt enkla. Bidraget bör beräknas för ett bidragsår i sänder och ett bidragsår bör löpa fr.o.m. juli månad det ena året t.o.m. juni månad påföljande år. Utbetalning bör ske med en tolfedel varje månad. Bidraget bör grundas på antalet elever i den fristående skolan den 15 september under bidragsåret. Det bör med sig att utbetalningarna i juli-september får göras utifrån ett beräknat elevantal. Reglering kan emellertid smidigt ske i samband med utbetalningen i oktober. Beträffande skolor som är nystartade bör utbetalning, som avser tiden juli-september månad, få ske först i samband med utbetalningen i september. Självfallet kan en skola inte få bidrag innan verksamheten inletts.

På samma sätt som gäller enligt 4 kap. 8 § skollagen, då en kommunal skola tagit emot elever som inte är hemmahörande i kommunen, bör en kommun som lämnat medel till en fristående skola, där det finns elever från andra kommuner, ha rätt till ersättning av elevens hemkommun för sina kostnader för elevens utbildning. Självfallet skall vid beräkning av kostnaderna för en elev hänsyn tas till utgående statsbidrag. Detta innebär att - med nu gällande statsbidragssystem - endast kommunens egen nettokostnad, utöver statsbidragsdelen, kan ligga till grund för krav mot elevernas hemkommuner.

Jag anser inte att det finns skäl att införa någon särskild bestämmelse om möjligheten att överklaga ett kommunalt beslut om ersättning till en fristående skola. I stället bör de allmänna reglerna i 10 kap. kommunallagen (1991:900) om laglighetsprövning av kommunala beslut gälla.

Beträffande vissa skolor har regeringen meddelat särskilda föreskrifter om statsbidrag. Sådana föreskrifter har motiverats av dessa skolors sär-

skilda ställning. Riksskolorna och Lundsbergs skola hör liksom för närvarande även fortsättningsvis omfattas av en särreglering. Där- emot intar inte Franska skolan och Göteborgs högre samskola en sådan särställning att de bör undantas från mitt förslag till bestämmelse i skol- lagen i vad gäller grundskoledelen av deras undervisning. Jag bedömer att detta inte får några negativa ekonomiska följder för de två sistnämnda skolorna. När det gäller riksskolorna och andra skolor som omfattas av särskilda statsbidragsbestämmelser kan det, såsom jag vet fö- rekommer i dag, även fortsättningsvis vara lämpligt att kommunerna i vissa fall frivilligt betalar för elever i sådana skolor.

De internationella skolorna tar emot barn som endast för en kortare tid är bosatta i Sverige eller barn som har andra skäl att få en utbild- ning med internationell inriktning. Undervisningen är också anpassad till dessa barns behov. För de flesta barn som stadigvarande bor i Sveri- ge utgör inte de internationella skolorna något alternativ. De internatio- nella skolorna hör därför inte omfattas av det nya bidragssystemet. För dem hör även fortsättningsvis nuvarande ordning gälla. Det är dock att märka att om en sådan skola uppfyller de krav som ställs på en vanlig fristående skola kan den givetvis bli godkänd som en sådan.

Frälsningsarmén driver i Ekerö kommun en internatskola, Sundsgår- den. Skolan är godkänd som fristående skola och har statsbidrag enligt särskilda årliga regeringsbeslut, för närvarande drygt en miljon kronor. Skolan riktar sig till elever med sociala eller emotionella problem och uppvisar goda resultat.

Det ligger i sakens natur att verksamheten vid Sundsgården är dyrare än vad som är normalt för en grundskola. Den statliga bidragsnivån är anpassad därefter. Med hänsyn till det, till verksamhetens speciella ka- raktär och dess värde anser jag att Sundsgården bör få möjlighet att när- mare överväga den framtida finansieringen av verksamheten. Mot den- na bakgrund bör Sundsgården tilldelas bidrag i särskild ordning också under nästa budgetår. Ambitionen bör dock vara att även Sundsgården därefter inkluderas i den ordning för finansiering av de fristående sko- lorna som nu föreslås.

Insatser som görs vid sidan om de samhälleliga institutionerna, för människor som i någon mening hamnat på kant med tillvaron, når ofta goda resultat. Som jag ser det ligger det i hög grad också i kommuner- nas intresse att sådana alternativ finns vid sidan av det reguljära skolvä- sendet och kommunerna får ju nu större möjligheter att ge dem bidrag på den nivå verksamheten motsvarar. På sikt ser jag därför inga svårig- heter för sådana alternativa skolor att bedriva sin verksamhet inom ra- men för den nya ordningen för fristående skolor.

6 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört har inom utbildningsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).

Fägförslaget, såvitt gäller skyldigheten för fristående skolor att delta i Prop. 1991/92:95 uppföljning och utvärdering, avser frågor som faller under lagrådets granskningsområde. Förslaget är emellertid av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100).

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehållsförteckning

Prop. 1991/92:95

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 1992	6
1 Inledning	6
2 Principiella utgångspunkter	8
3 Godkännande av fristående skolor	11
4 Tillsyn, utvärdering	13
5 Resurstilldelning	14
6 Upprättat lagförslag	18
7 Hemställan	19
8 Beslut	19