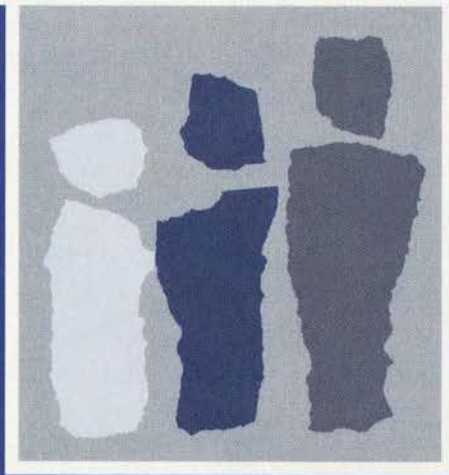




LIKVÄRDIG UTBILDNING PÅ LIKA VILLKOR

SOU 1995:109



UTBILDNINGSDEPARTEMENTET



Statens offentliga utredningar
1995:109
Utbildningsdepartementet

A: Ref KB
Occ SOU
50

Likvärdig utbildning på lika villkor

Slutbetänkande av Friskolekommittén
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

Till statsrådet Ylva Johansson

Den 21 februari 1995 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om det offentliga skolväsendet och fristående skolor att tillkalla en parlamentarisk kommitté (U95:02) för att utreda frågor som rör godkännande, tillsyn, bidrag och avgifter avseende fristående skolor på grundskolenivå. Samtidigt fastställdes direktiv för utredningen (dir. 1995:16).

Som ordförande tillkallades kommunalrådet Ulla Ölvebro och som sekreterare förordnades undervisningsrådet Sten Ljungdahl. Som ledamöter tillkallades genom beslut den 27 mars 1995 studeranden Erika Andersson, folkhögskoleläraren Catrine Arvidsson, borgarrådet Jan Björklund, riksdagsledamoten Inger Davidson, naturbruksläraren Anna Fält, riksdagsledamoten Ulf Melin, riksdagsledamoten Arne Mellqvist, kommunalrådet Kjell Norberg, ekonomen Conny Tyrberg och riksdagsledamoten Ingegerd Wärnersson. Som sakkunniga har medverkat förbundsjuristen Ingegärd Hilborn, Svenska Kommunförbundet, departementsrådet Agneta Rönn-Diczfalusy och departementssekreteraren Catharina Wettergren. Som expert har medverkat hovrättsassessorn Lars Borg.

Utredningen, som har arbetet under namnet Friskolekommittén, har haft 9 sammanträden. Kommittén har besvarat en remiss om Ändring av regleringen för riksinternatskolor. Kommitténs ordförande och sekreterare har samrått med utredningen om fristående gymnasieskolor. Friskolekommittén får efter avslutat arbete härmed överlämna sitt betänkande.

Ledamöterna Anna Fält och Conny Tyrberg har lämnat var sin reservation. Ledamöterna Jan Björklund, Inger Davidson och Ulf Melin har lämnat en gemensam reservation.

Ledamöterna Jan Björklund och Anna Fält har lämnat var sitt särskilda yttrande.

Stockholm den 14 november 1995

Ulla Ölvebro
Erika Andersson
Catrine Arvidsson
Jan Björklund
Inger Davidson
Anna Fält

Ulf Melin
Arne Mellqvist
Kjell Norberg
Conny Tyrberg
Ingegerd Wärnersson

/Sten Ljungdahl

Sammanfattning	4
Författningsförslag	7
1 Fristående skolor på grundskolenivå	15
1.1 Aktuella uppgifter	18
1.1.1 Samverkan med kommunen	22
1.2 Internationella skolor	23
1.3 Riksinternatskolor	24
1.4 Val av skola	24
1.4.1 Risk för segregation	26
2 Fristående skolor i Danmark, Finland och Norge	27
2.1 Danmark	27
2.1.1 Villkor	27
2.1.2 Ekonomi	28
2.2 Finland	29
2.2.1 Villkor	30
2.2.2 Ekonomi	31
2.3 Norge	32
2.3.1 Villkor	32
2.3.2 Ekonomi	33
3 Godkännande av fristående skolor	34
3.1 Nuvarande förhållanden	35
3.1.1 Internationella skolor	35
3.2 Internationella förpliktelser	36
3.2.1 Förenta Nationerna	36
3.2.2 Europarådet	38
3.3 Begreppet skola	39
3.4 Likvärdig utbildning	39
3.4.1 Kunskaper	40
3.4.2 Grundskolans allmänna mål	40
3.4.3 Öppen för alla	41
3.4.4 Särskilda arbetsinsatser	42
3.5 Överväganden och förslag - tydligare krav för godkännande	43
3.5.1 Utbildningen skall utgå från skollagens och läroplanens värdegrund och allmänna mål	44
3.5.2 Öppenhet, tolerans och allsidighet	46
3.5.3 Nedre gräns för antalet elever	49
3.5.4 Undervisningens innehåll och omfattning	49

3.5.5	Lärarkompetens och skolledning	51
3.5.6	Inträdeskrav	53
3.5.7	Internationella skolor	56
3.5.8	Skolverket skall pröva ansökningar om godkännande	57
3.5.9	Byte av huvudman	57
4	Bidrag	59
4.1	Nuvarande förhållanden	59
4.1.1	Internationella skolor	61
4.1.2	Kostnader	61
4.1.3	Särskilda kostnader för skolor i enskild regi	63
4.1.4	Momskostnader	63
4.1.5	Pensioner	64
4.1.6	Arbetsgivaravgifter	65
4.1.7	Bidrag från kommunerna	66
4.2	Överväganden och förslag	67
4.2.1	Gemensam skola – gemensamt ansvar – gemensam finansiering	68
4.2.2	Kommunernas roll och inflytande	70
4.3	Ekonomiska konsekvenser	72
4.3.1	Totalt sett oförändrad kostnadsnivå	73
5	Avgifter	74
5.1	Nuvarande förhållanden	74
5.1.1	Särskilda kostnader och skäliga avgifter	75
5.1.2	Majoriteten av skolorna tar inte ut någon avgift	76
5.2	Bidrar avgifter till segregation?	77
5.3	Överväganden och förslag	77
6	Tillsyn	79
6.1	Nuvarande förhållanden	80
6.2	Vad innebär tillsynen?	81
6.2.1	Hur utövas tillsynen?	81
6.2.2	Resultat av tillsynen	82
6.3	Uppföljning och utvärdering	83
6.3.1	Riksomfattande ämnesprov	83
6.4	Överväganden och förslag	84
6.4.1	Skolverkets tillsyn	84
6.4.2	Kommunens insyn	85
6.4.3	Uppföljning och utvärdering	85
6.4.4	Riksomfattande ämnesprov	86
6.5	Ekonomiska konsekvenser	87

7 Sekretess	88
7.1 Överväganden och förslag	89
8 Utvärdering	90
9 Ikraftträdande- och övergångsfrågor	91
Reservationer	92
Särskilda yttranden	105
Käll- och litteraturförteckning	107

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv

Tabellförteckning

Tabell 1:1 Antal skolor och elever. 1992/93-94/95	19
Tabell 1:2 Skolor och elever (%) fördelade på skolornas inriktning. 1992/93-94/95	19
Tabell 1:3 Antal elever per skola. Läsåret 1994/95	20
Tabell 1:4 Ansökningar om godkännande. 1991/92-95/96	21
Tabell 1:5 Fristående skolor för vanlig skolplikt fördelade efter huvudmannatyp. Läsåret 1994/95	22
Tabell 1:6 Samverkan med kommunen. Hösten 1994	23
Tabell 4:1 Kostnader (kr) per elev totalt, totalt exkl. lokaler och för undervisning fördelade på skolinriktning. 1994	62

Sammanfattning

Vi anser att fristående skolor har en plats i svenskt skolväsende som ett komplement till kommunala skolor. De fristående skolorna bidrar till att öka mångfalden och förnyelsen inom skolväsendet. Genom regler, som är långsiktiga, blir förutsättningarna för de fristående skolorna stabila. Likvärdiga ekonomiska villkor för kommunala skolor och fristående skolor är en förutsättning för att alla föräldrar och elever skall ha valfrihet och inte bara ekonomiskt starka grupper. Stabila och förutsägbara regler skall också göra avgifter onödiga. Det föreslagna bidragssystemet syftar till att stärka samarbetet mellan kommuner och fristående skolor. De fristående skolorna bör ges möjlighet att på lika villkor erbjuda utbildning som är likvärdig med den som grundskolan ger. Att villkoren skall vara lika och att utbildningen skall vara likvärdig, innebär inte att undervisningen måste vara likformig med den offentliga skolans undervisning. De fristående skolorna skall ha rätt att fritt välja arbetsformer och arbetssätt. Vad som däremot måste vara gemensamt är den värdegrund som utbildningen bygger på och målen för utbildningen av barn och ungdom.

Vi föreslår en ändring av skollagens 9 kap. 2 § så att det tidigare villkoret att skolans utbildning även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål ersätts av villkoret att skolans utbildning även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans värdegrund och allmänna mål.

Liksom i dag skall Skolverket, vid sin prövning av ansökningar om godkännande av fristående skolor, göra en bedömning huruvida det finns grund att anta att skolan kan leva upp till läroplanens grundläggande värden och allmänna mål. En fristående skola som inte ansluter sig till dessa värden och mål skall inte godkännas för fullgörande av skolplikt.

Vi anser att en fristående skola inte skall godkännas, om det bakom huvudmannen finns en organisation som ger skäl att anta att skolans verksamhet inte kommer att präglas av demokratiska värderingar.

Vi anser det rimligt att en elevprognos för de tre första läsåren bifogas en ansökan om godkännande av en fristående skola.

Vi föreslår att en nedre gräns för antalet elever fastställs till tolv elever för att en skola skall kunna godkännas som fristående skola.

Skolverket föreslås få möjlighet att göra undantag från denna regel, då särskilda skäl föreligger.

Lärarnas kompetens och förmåga är en viktig förutsättning för att en skola skall kunna svara mot skollagens krav och läroplanens mål. Vi anser att kraven på ämneskunskaper och pedagogisk erfarenhet i praktiken inte kan sättas lägre för de fristående skolorna än för grundskolan, varför stor vikt bör fästas vid dessa krav såväl vid prövning av ansökningar om godkännande som i tillsynen.

Vi föreslår att en bestämmelse införs i skollagen om att det vid en fristående skola skall finnas en person som företräder skolan. Denna person bör genom utbildning eller erfarenhet ha förvärvat pedagogisk insikt.

Vi anser att principen att en fristående skola skall vara öppen för alla bör framgå av en uttrycklig bestämmelse i skollagen. Några särskilda intagningsprinciper skall därför inte kunna tillämpas för en enskild skola. Vi föreslår dock att en bestämmelse tas in i skollagen om att en fristående skola inte är skyldig att ta emot en elev, om mottagandet skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska problem uppstår för skolan.

Vi föreslår att test och prov vid intagning av elever till fristående skolor inte skall få förekomma vid intagning till årskurserna 1-5 och därefter inte i de ämnen som utgör själva kärnan i grundskolans utbildning. Regeringen bör få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om villkor för antagning till en fristående skola.

Vi anser att Skolverket även fortsättningsvis skall fatta beslut om godkännande av fristående skolor med utbildning som motsvarar grundskolan. Skolverket skall också fatta beslut om rätt till bidrag för den fristående skolan. Vi föreslår att berörda kommuner skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökningar om godkännande.

Vi föreslår att en fristående skola som av Skolverket godkänts och förklarats berättigad till bidrag, skall tilldelas bidrag av den kommun där skolan är belägen utifrån skolans åtagande och elevernas behov på samma grunder och enligt samma principer som gäller för kommunens egna grundskolor. Skäl för att en skola skall kunna förklaras inte ha rätt till bidrag som därvid bör godtas är, att etableringen av en ny bidragsberättigad fristående skola medför kostnadsökningar, som får betydande negativa konsekvenser för andra elever i berörda kommuner eller om etableringen i övrigt kan få allvarliga negativa effekter för kommunens grundskoleverksamhet som helhet.

Den kommun i vilken skolan är belägen skall ge skolan bidrag inom ramen för den treåriga elevprognos som vi anser skall bifogas ansökan till Skolverket. Om skolan efter treårsperioden önskar få bidrag för fler

elever från den kommun där skolan är belägen eller andra berörda kommuner, förutsätter detta att ökningen av elevantalet sker i samförstånd mellan skolan och kommunen.

Vi föreslår att den kommun där skolan är belägen skall ha rätt till ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.

Skolverkets beslut vad gäller godkännande och rätten till bidrag för en fristående skola skall kunna överklagas av den fristående skolan och av berörda kommuner hos allmän förvaltningsdomstol.

Vi bedömer att våra förslag inte skall innebära någon kostnadsökning totalt sett jämfört med vad som gäller fr.o.m. den 1 juli 1995.

Vi föreslår att utbildningen i en fristående skola som får offentligt stöd inte skall ha rätt att ta ut någon elevavgift utöver vad som accepteras i den offentliga skolan. I verksamheten bör endast få förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna. Om en skola som får kommunalt bidrag tar ut avgifter som inte kan anses skäliga, skall Skolverket på samma sätt som nu gäller förklara rätten till fortsatt bidrag förverkad.

Utbildningen i fristående skolor skall stå under Skolverkets tillsyn. Vi föreslår att kommunerna skall ha rätt till insyn i verksamheten hos de fristående skolor, som får offentligt stöd.

Vi anser att Skolverkets tillsyn skall inriktas mot hur de fristående skolorna uppfyller skollagens och läroplanens krav samt mot resultatet av utbildningen. Vidare anser vi att Skolverkets tillsyn bör ske redan fr.o.m. en skolas första verksamhetsår.

Vi föreslår även att en skyldighet skall lagfästas för fristående skolor som får offentligt stöd att medverka i sådan uppföljning och utvärdering som kommunen där skolan är belägen bedriver och som kommunen anser erforderlig.

Vi anser att de fristående skolornas skyldighet att delta i riksomfattande ämnesprov i svenska bör utvidgas till att omfatta även ämnena engelska och matematik.

Vi föreslår att en bestämmelse om tystnadsplikt införs för personal vid fristående skolor.

Slutligen föreslår vi att det system för bidragsgivning som kommittén föreslagit skall följas upp och utvärderas genom en delrapport när de nya bestämmelserna tillämpats under ett år och en slutrapport när de tillämpats under två år.

Vi föreslår att de nya bestämmelserna för godkännande skall tillämpas fr.o.m. den 1 juli 1997 för de skolor som redan blivit godkända. En skola som bedrivit verksamhet före den 1 juli 1997 skall automatiskt vara bidragsberättigad när de nya bestämmelserna träder i kraft.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. Fristående skolor

1 §¹

Skolplikt får fullgöras i en fristående skola, om skolan är godkänd enligt 2 §.

Ärenden om godkännande av fristående skolor som motsvarar grundskolan eller särskolan prövas av Statens skolverk.

Ärenden om godkännande av fristående skolor som motsvarar grundskolan eller särskolan prövas av Statens skolverk. *Berörda kommuner skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökan.*

Ärenden om godkännande av fristående skolor som motsvarar specialskolan prövas av styrelsen för den specialskola som ansvarar för utbildning av samma handikappgrupp där skolan är belägen.

2 §²

En fristående skola som motsvarar grundskolan skall godkännas, 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

En fristående skola som motsvarar grundskolan skall godkännas, 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

¹ Lydelse enligt prop. 1994/95:212.

² Lydelse enligt prop. 1994/95:212.

övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål. *Härvid skall särskilt beaktas de krav som anges i 1 kap. 2 § andra och tredje styckena.*

övrigt väsentligen svarar mot grundskolans värdegrund och allmänna mål.

För godkännande krävs att skolan dessutom uppfyller de krav som anges i 2 a - c §§.

En fristående skola som motsvarar särskolan eller specialskolan skall godkännas, om skolan ger eleverna en utbildning som väsentligen svarar mot den som de skulle få i särskolan eller specialskolan. En ytterligare förutsättning är att eleverna i samband med utbildningen bereds erforderliga omsorger.

I godkännandet av en skola som motsvarar specialskolan skall anges vilka handikappgrupper som godkännandet avser.

2 a §

Skolan skall ha minst tolv elever. En skola får dock ha färre elever, om det finns särskilda skäl.

2 b §

En fristående skola skall vara öppen för alla barn som enligt denna lag, eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av denna lag, har rätt till utbildning i grundskolan. En skola är dock inte skyldig att ta emot en elev om mottagandet medför att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan.

Regeringen får meddela föreskrifter om villkor för antagning

till en fristående skola.

2 c §

Vid en fristående skola skall det finnas en person som företräder skolan.

6 §³

En godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan skall tilldelas bidrag för verksamheten av elevernas hemkommuner. För varje elev skall lämnas ett belopp som motsvarar den genomsnittliga kostnaden per elev i hemkommunens grundskola det pågående kalenderåret på den årskurs som eleven tillhör. Vid tilldelningen får kommunen göra ett avdrag som uppgår till högst 25 procent av den framräknade genomsnittskostnaden. När kommunen bestämmer avdragets storlek skall den beakta bland annat om den fristående skolan har särskilda kostnader på grund av

1. att skolan drivs av en enskild fysisk eller juridisk person och inte av kommunen,
2. att skolans åtagande omfattar elever med behov av särskilda stödinsatser,
3. att skolan erbjuder skol-

En godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan skall av den kommun där skolan är belägen tilldelas bidrag utifrån skolans åtagande och elevernas behov på samma grunder och enligt samma principer som kommunen tillämpar i fråga om de egna grundskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag till den fristående skolan för det särskilda stödet om kommunens skolorganisation kan tillgodose elevens behov av särskilt stöd. Kommunen är skyldig att lämna bidrag endast för högst det elevantal som den fristående skolan i samband med ansökan om godkännande har beräknat för de första tre åren.

³ Senaste lydelse 1995:816. Lydelsen enligt prop. 1994/95:212 har också beaktats.

hälsovård.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge ett större avdrag än 25 procent, om det finns särskilda skäl.

Tilldelningen beräknas för ett bidragsår i sänder. Varje bidragsår börjar den 1 juli. Tilldelningen grundas på antalet elever från kommunen i den fristående skolan den 15 september under bidragsåret. Bidraget 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. För att en nystartad skola skall ha rätt till bidrag gäller dock att skolan skall ha ansökt om att bli godkänd före den 1 april kalenderåret innan bidragsåret börjar.

Om en elev slutar i den fristående skolan efter den 15 september bidragsåret är hemkommunen inte skyldig att tilldela skolan bidrag för längre tid än till och med kalendermånaden efter den då eleven slutade.

Utbetalning av bidrag enligt andra stycket får grundas på den kostnad som hemkommunen faställt i sin budget för respektive kalenderår. Om det slutliga utfallet skulle bli högre

Om den fristående skolans verksamhet skulle medföra betydande negativa följder för grundskoleverksamheten i berörda kommuner får Statens skolverk i samband med godkännandet besluta att skolan inte skall ha rätt till bidrag enligt första stycket.

För att en nystartad skola skall ha rätt till bidrag skall skolan ha ansökt om att bli godkänd före den 1 april kalenderåret innan skolan startar.

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

än det i budgeten fastställda har den fristående skolan rätt att få ut motsvarande mellan-skillnad. Sådan slutreglering skall ske senast två månader efter det att kommunens års-redovisning för det aktuella kalenderåret har lämnats över till fullmäktige.

för elevens utbildning från elev-ens hemkommun.

Vad som sägs i första-fjärde styckena gäller inte de fristående skolor för vilka regeringen har beslutat om statsbidrag genom särskilda föreskrifter eller andra särskilda beslut och inte heller skolor, för vilka huvudmannen skriftligen avstått från medelstildelning eller sådana skolor som Statens skolverk enligt 7 § förklarat sakna rätt till bidrag.

7 §⁴

Fristående skolor, som har rätt till bidrag enligt 6 §, får för de elever som bidragen avser endast ta ut elevavgifter som är skäliga med hänsyn till de särskilda kostnader som skolan har, förutsatt att kostnaderna kan anses rimliga för verksamheten.

Utbildningen vid fristående skolor, som får bidrag enligt 6 §, skall för de elever som bidragen avser vara avgiftsfri. Eleverna skall utan kostnad ha tillgång till böcker, skriv-material, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. I verksamheten får dock förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna.

Fristående skolor som har rätt till bidrag enligt 6 a § får för de elever som bidragen avser endast ta ut elevavgifter som är skäliga med hänsyn till de kostnader som skolan har, förutsatt att kostnaderna kan anses rimliga för verksamheten.

Om Statens skolverk, vid

Om Statens skolverk, vid

⁴ Senaste lydelse 1994:739.

prövning av en ansökan om godkännande som avses i 2 §, finner att elevavgifterna vid skolan inte kan anses skäliga, skall verket, om skolan godkänns, förklara att den inte skall ha rätt till bidrag enligt 6 eller 6 a §.

Skolverket skall vidare förklara rätten till fortsatt bidrag förverkad, om en skola efter godkännandet tar ut elevavgifter *som inte kan anses skäliga*. Innan ett sådant beslut fattas skall skolan ges möjlighet att ändra avgiftens storlek.

Beslut om att en skola inte skall få bidrag får upphävas av Skolverket, om elevavgifterna senare bedöms som *skäliga*.

prövning av en ansökan om godkännande som avses i 2 §, finner att skolan avser att ta ut avgifter *som strider mot första eller andra stycket*, skall verket, om skolan godkänns, förklara att skolan inte skall ha rätt till bidrag enligt 6 eller 6 a §.

Skolverket skall vidare förklara rätten till fortsatt bidrag förverkad, om en skola efter godkännandet tar ut avgifter *som strider mot första eller andra stycket*. Innan ett sådant beslut fattas skall skolan ges möjlighet att ändra avgiftens storlek.

Beslut om att en skola inte skall få bidrag får upphävas av Skolverket, om avgifterna senare bedöms *inte strida mot första eller andra stycket*.

11 §⁵

Fristående skolor som avses i 1 och 5 §§ skall i fråga om sin utbildning för skolpliktiga elever stå under tillsyn av Statens skolverk. Skolorna är skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Statens skolverk.

I fråga om fristående skolor som får bidrag enligt 6 § skall den kommun där skolan är belägen ha insyn i verksamheten. Sådana skolor är skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör

⁵ Senaste lydelse 1993:1679.

av sitt eget skolväsende.

Fristående skolor som avses i 1 § är vidare skyldiga att delta i riksomfattande prov i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Skolorna är också skyldiga att informera eleverna och deras vårdnadshavare om elevens resultat vid sådana prov.

16 a §

Den som är eller har varit verksam vid en fristående skola får inte obehörigen röja vad han i den elevvårdande verksamheten har fått veta om någons personliga förhållanden. Han får inte heller obehörigen röja uppgift i ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

17 §⁶

Beslut av Statens skolverk i ärenden om godkännande eller återkallande av godkännande för en fristående skola enligt 1, 5 eller 12 § samt *beslut* i ärenden om elevavgifter enligt 7 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut av Statens skolverk i ärenden om godkännande eller återkallande av godkännande för en fristående skola enligt 1, 5 eller 12 § *i ärenden om bidrag enligt 6 § andra stycket* samt i ärenden om elevavgifter enligt 7 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut av styrelsen för utbildningen i ärenden om godkännande eller återkallande av godkännande för en fristående skola enligt 1 § tredje stycket 2 eller 12 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

⁶ Lydelse enligt prop. 1994/95:212.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut av styrelsen för utbildningen i ärenden som avses i 3, 4 och 16 §§ får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Beslut som avses i 3 § får överklagas endast av barnets vårdnadshavare. Beslut som avses i 16 § får överklagas endast av eleven eller företrädare för denne.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1996.

2. Beträffande fristående skolor som har godkänts före ikraftträdandet skall vid tillämpningen av 9 kap. 12 § i fråga om återkallande av godkännande för fristående skolor 9 kap. 2 § i sin nya lydelse och 9 kap. 2 a - c §§ tillämpas från och med den 1 juli 1997.

3. Bestämmelserna i 9 kap. 6, 7, 11 och 17 §§ i deras nya lydelse skall tillämpas på utbildning som äger rum efter den 1 juli 1997. Vad som sägs i 9 kap. 6 § första stycket om en kommuns skyldighet att lämna bidrag endast för ett visst högsta elevantal skall tillämpas i fråga om skolor som startat efter den 1 juli 1997. I fråga om fristående skolor som bedrivit verksamhet dessförinnan är kommunen skyldig att lämna bidrag endast för högst det elevantal som skolan fick bidrag för bidragsåret 1996/97, eller om elevantalet var högre året innan, för högst det elevantal som skolan fick bidrag för bidragsåret 1995/96.

1 Fristående skolor på grundskolenivå

Efter det att godkända fristående skolor fick rätt till offentligt bidrag enligt den bidragsordning som infördes fr.o.m. den 1 juli 1992 har antalet skolor ökat kraftigt. Läsåret 1994/95 bedrevs verksamhet vid 217 skolor. Under de senaste åren har skolor med allmän inriktning och skolor med montessoripedagogik svarat för den största ökningen. Andelen elever i fristående skolor uppgick läsåret 1994/95 till 1,9 procent av det totala antalet elever på grundskolenivå i landet.

Under 1800-talet och 1900-talets första hälft fanns det många enskilda skolor i Sverige. Dessa skolor kompletterade de offentliga skolorna i olika avseenden eller var alternativ till dem. Efterkrigstidens reformering och utbyggnad av det offentliga skolväsendet minskade behovet av enskilda skolor. I början av 1980-talet fanns 35 enskilda skolor för vanlig skolplikt, av vilka ett fåtal fick statsbidrag.

Frågor om enskilda skolor för vanlig skolplikt behandlades ingående av kommittén angående skolor med enskild huvudman (SOU 1981:34). På förslag av kommittén infördes beteckningen fristående skolor som en enhetlig benämning för skolor med enskild huvudman, dvs. skolor som har en annan huvudman än stat och kommun.

Fristående skolor definieras i 1 kap. 3 § skollagen som skolor vilka, vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna, anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer. Med enskild juridisk person avses aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening och stiftelse.

I dag reglerar skollagen i huvudsak fyra områden för de fristående skolorna: Godkännande, bidrag, avgifter och tillsyn. Huvuddelen av de krav som i dag gäller för att en fristående skola skall godkännas för skolpliktens fullgörande formulerades efter förslag i propositionen 1982/83:1 Skolor med enskild huvudman m.m. Som grundläggande förutsättning för godkännande ställdes kravet att skolans undervisning

skall ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och att skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål.

Kommunens skolstyrelse godkände skolan, medan regeringen fattade beslut om statsbidrag. En grundförutsättning för statsbidrag var att skolans verksamhet bedömdes vara av värde för det allmänna skolväsendets utveckling. Dessutom krävdes dels att skolan hade en särskild pedagogisk profil eller något speciellt inslag i sin verksamhet, dels att skolan hade kvalificerat sig genom att vara verksam i minst tre år. Elevavgifterna skulle vara skäliga och skolorna stod under tillsyn av Skolöverstyrelsen (SÖ) och länskolnämnderna, samtidigt som kommunerna svarade för den omedelbara tillsynen. Vissa skolor fick dock statsbidrag enligt särskilda föreskrifter.

Sixten Marklund visade i rapporten *Fristående skolor och alternativ pedagogik* (1986), att det alternativa i de fristående skolornas pedagogik framför allt är baserat på skolornas styrelseform, struktur och organisation. Marklund konstaterade att överförbarheten av de fristående skolornas "alternativa pedagogik" av detta skäl var begränsad. Bl.a. mot denna bakgrund slopades, efter förslag i 1988 års budgetproposition, kravet på att varje fristående skola skulle ha något i sin verksamhet som bedömdes vara av värde för det allmänna skolväsendets utveckling, men fortfarande fanns som villkor för statsbidrag kravet att en fristående skola skulle ha en särskild pedagogisk profil eller något speciellt inslag i sin verksamhet. Detta villkor gällde t.o.m. läsåret 1991/92.

Fram till den 1 juli 1988 fattade skolstyrelsen i den kommun, där den fristående skolan var belägen beslut om godkännande. Bakgrunden var att skolstyrelsen ansågs vara den skolmyndighet som hade de bästa förutsättningarna att informera sig om och bedöma de faktiska förhållandena beträffande en fristående skola i kommunen. Skolstyrelsens beslut kunde överklagas hos SÖ och SÖ:s beslut kunde överklagas hos regeringen. Regeringen prövade ansökningar gällande internationella skolor. Fr.o.m. läsåret 1988/89 övertog länskolnämnderna beslutsrätten vad gäller godkännande av fristående skolor för skolpliktiga elever. Skälet till ändringen av beslutsinstans var att det bedömdes *"önskvärt med en mer enhetlig praxis vid beslut i godkännande-frågor"* (prop. 1987/88:100 bilaga 10).

Då länskolnämnderna och SÖ avvecklades, fr.o.m. den 1 juli 1991, överfördes godkännandet för fristående skolor på grundskolenivå inkl. internationella skolor till det nyinrättade Statens skolverk, i fortsättningen kallat Skolverket. Skolverket fick ansvar för tillsynen av de fristående skolorna, men styrelsen för grundskolan i den kommun där

den fristående skolan var belägen skulle fortfarande svara för den omedelbara tillsynen (prop. 1990/91:115 om vissa skollagsfrågor m.m.).

Vid denna tid fanns fristående skolor dels med statsbidrag dels utan statsbidrag. Kommunen kunde ge frivilliga bidrag, något som ofta förekom. Förutsättningar för statsbidrag var att skolan var öppen för alla och hade urvalsgrunder samt läroplan som godkänts av Skolverket. Dessutom fanns ett antal enskilda skolor med bidrag i särskild ordning.

Vid riksdagsbehandlingen av prop. 1990/91:115 om vissa skollagsfrågor m.m. uttalade utbildningsutskottet, att då alla elever skulle ingå i det nya sektorsbidraget för skolan, skulle kommunen fördela bidrag enligt samma principer till alla skolor, såväl kommunala som fristående, fr.o.m. budgetåret 1992/93. Riksdagen gav regeringen detta till känna. I september 1991 uppdrogs till en särskild utredare att utreda vissa frågor om avgifter vid fristående skolor. Fr.o.m. budgetåret 1992/93 infördes ett nytt bidragssystem efter förslag i prop. 1991/92:95 Valfrihet och fristående skolor, så att bidrag om minst 85 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev i grundskolan skulle lämnas från den kommun där skolan var belägen. Ett tillägg gjordes till kraven för godkännande i skollagen: *"Härvid skall särskilt beaktas de krav som anges i 1 kap. 2 § andra och tredje styckena."* Vidare blev skolorna skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket. Vid denna tid fanns ca 70 fristående skolor med statsbidrag.

Efter förslag i prop. 1992/93:14 om skolskjuts m.m. blev elevens hemkommun skyldig att betala bidrag i stället för den kommun där skolan är belägen. Vidare bestämdes att bidraget skulle beräknas per stadium i stället för genomsnittet i hela grundskolan.

Proposition 1992/93:230 Valfrihet i skolan, som kom efter SOU 1992:38 Fristående skolor – Bidrag och elevavgifter, medförde ingen ändring av bidragsnivån om minst 85 procent, men kommunens omedelbara tillsyn avskaffades, då det tidigare rått viss oklarhet om vad begreppet omedelbar tillsyn egentligen innebar. Samtidigt infördes en bestämmelse om att ansökan om godkännande av fristående skola skall ske senast den 1 augusti året före bidragsåret. Motivet för detta var att skapa bättre förutsättningar för den kommunala skolplaneringen. De fristående skolorna skulle endast få ta ut elevavgifter som är skäliga med hänsyn till de särskilda kostnader som skolan har, förutsatt att kostnaderna kan anses rimliga för verksamheten. Om en skola tar ut oskäligt höga avgifter och efter föreläggande från Skolverket inte ändrar avgiftens storlek, skall Skolverket förklara rätten till bidrag förverkad.

Efter förslag i proposition 1994/95:157 Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.

skall en nystartad skola för att ha rätt till bidrag ha ansökt om att bli godkänd för vanlig skolplikt före den 1 april kalenderåret innan bidragsåret börjar. Bestämmelsen om ändrad tid då ansökan om godkännande skall ha inkommit till Skolverket skall tillämpas första gången för bidragsåret 1997/98. Detta innebär att ansökan om godkännande inför höstterminen 1997 skall ha inkommit före den 1 april 1996. Vidare har det avdrag från den framräknade genomsnittskostnaden som en kommun får göra vid tilldelning av bidrag till en fristående skola, ändrats till högst 25 procent. I skollagen har införts en bestämmelse om att kommunen, när den bestämmer avdragets storlek, skall beakta om den fristående skolan har särskilda kostnader p.g.a.:

- att skolan drivs av en enskild fysisk eller juridisk person och inte av kommunen,
- att skolans åtagande omfattar elever med behov av särskilda stödinsatser,
- att skolan erbjuder skolhälsovård.

Regeringen har i prop. 1994/95:212 Ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång - en försöksverksamhet föreslagit att benämningarna **vanlig** respektive **särskild skolplikt** i fortsättningen skall ersättas av enbart benämningen **skolplikt**. Detta föranleder vissa följdändringar när det gäller bestämmelserna för fristående skolor. I stället för att godkännas för vanlig respektive särskild skolplikt föreslås i propositionen att de olika slags fristående skolor som finns skall godkännas att motsvara, grundskolan, särskolan respektive specialskolan.

1.1 Aktuella uppgifter

Efter det att godkända fristående skolor fick rätt till offentligt bidrag fr.o.m. den 1 juli 1992 har antalet ansökningar om godkännande ökat kraftigt och därmed successivt också antalet fristående skolor. Utvecklingen av de fristående skolorna på grundskolenivå illustreras i tabell 1:1 med några uppgifter från Skolverkets nationella uppföljning.

Andelen elever i fristående skolor uppgick läsåret 1994/95 till 1,9 procent av antalet elever på grundskolenivå. Från hösten 1993 till hösten 1994 ökade antalet fristående skolor med 31 procent och antalet elever med närmare 26 procent. Högst andel elever i fristående skolor hade Örskelljunga kommun med 7,6 procent följd av storstäderna Göteborg och Stockholm samt Västerås, Lidingö och Pajala.

Tabell 1:1 Antal skolor och elever. 1992/93-94/95

Budgetår	Antal skolor	Antal elever
1992/93	106	9 946
1993/94	166	13 689
1994/95	217	17 273

Med utgångspunkt från skolornas karaktär och inriktning har de sedan länge delats in i olika grupper. Grupperna har aldrig klart definierats och vartefter nya skolor tillkommit har gränserna blivit allt mer flytande. Det faktum att en enskild skola ibland kan hänföras till mer än en inriktning gör att en långt driven kategorisering är vanskelig. En grov indelning kan göras i fyra olika grupper: allmänna skolor, skolor med speciell pedagogik (Freinet, Montessori, Waldorf), konfessionella skolor och övriga skolor.

Tabell 1:2 Skolor och elever (%) fördelade på skolornas inriktning. 1992/93-94/95

Skolornas inriktning	1992/93		1993/94		1994/95	
	Andel skolor	Andel elever	Andel skolor	Andel elever	Andel skolor	Andel elever
Allmän	13,2	18,1	29,9	27,5	25,8	22,9
Spec. ped.	42,5	32,5	37,2	29,1	38,3	34,0
Konfessionell	26,4	18,9	18,9	16,5	20,7	16,9
Övrig	17,9	30,5	14,0	26,8	15,2	26,2

De konfessionella skolorna utmärks av att de, utöver religionsundervisning enligt läroplanen, har t.ex. kristendomsundervisning som till skillnad från religionsundervisningen inte är neutral utan utgår från en bestämd konfession. Även verksamheten och miljön i övrigt kan präglas av den konfessionella inriktningen; t.ex. med inslag som morgonsamling. Inom gruppen ryms judiska, katolska och andra kristna

skolor. För närvarande finns ingen muslimsk skola inom denna grupp. De muslimska skolor som hittills har godkänts har antingen allmän eller språklig/etnisk inriktning. Gruppen övriga skolor omfattar följande inriktningar: språklig/etnisk, speciell ämnesprofil, internationella skolor, riksinternatskolor och övriga. Inom gruppen övriga skolor utgör skolor med språklig/etnisk inriktning den största kategorin. I denna grupp finns bl.a. flera Sverigefinska skolor, Estniska skolan och Franska skolan. Före den 1 juli 1992, innan nuvarande bidragssystem infördes, utgjorde konfessionella skolor och waldorfskolor de största grupperna. Sedan dess har de allmänna skolorna och montessoriskolorna ökat kraftigt i antal. Tabell 1:2 visar de olika inriktningarnas procentuella andel av antalet skolor och antalet elever under de tre senaste läsåren.

De 217 skolor som lämnat statistiska uppgifter för läsåret 1994/95 representerar 211 godkända huvudmän. Några av dessa huvudmän har verksamhet vid flera skolanläggningar i en och samma kommun. Exempelvis har stiftelsen Livets Ord redovisat tre skolor i Uppsala. Omfattningen av godkännandet varierar för de 211 godkända huvudmän som bedrev verksamhet under 1994/95. Vanligast är att godkännandet omfattar årskurserna 1-6 och därefter 1-9. 20 skolor är godkända för årskurserna 1-3. Elevantalet vid skolorna varierade under läsåret 1994/95 mellan 3 och 684 elever per skola. 30 skolor hade färre än 15 elever. För två av dessa skolor har godkännandet återkallats i samband med tillsyn. 22 skolor hade fler än 200 elever.

Tabell 1:3 Antal elever per skola. Läsåret 1994/95

	Antal elever			
	3 - 5	6 - 8	9 - 11	12 - 14
Antal skolor	4	9	9	8

Antalet godkända skolor var högre än vad som framgår av den offentliga statistiken. Totalt fanns 242 godkännanden som var giltiga under 1994/95, men tolv procent av de godkända skolorna hade ingen verksamhet under detta läsår. Hälften av de skolor som inte bedrev någon verksamhet godkändes för start inför läsåret 1994/95. Att ett antal skolor inte kunnat starta som planerat kan bl.a. bero på brister i förberedelsearbetet. Under våren 1995 lät Friskolornas Riksförbund göra en undersökning bland samtliga organisationer och privatpersoner som

under hösten 1994 - våren 1995 hade lämnat en ansökan om godkännande av en fristående skola till Skolverket. Undersökningen visade att drygt hälften av dem som sökt om att få starta en ny skola hade genomfört en marknadsundersökning eller liknande bland föräldrar eller andra intressenter innan de bestämde sig för att försöka. Ca 20 procent av de sökande visste i stort sett ingenting om sin framtida ekonomi.

De fristående skolorna är ojämnt fördelade över landet. Fristående skolor på grundskolenivå fanns läsåret 1994/95 i 98 av landets 286 kommuner, dvs. i 35 procent av kommunerna. Drygt 50 procent av skolorna fanns i de tre mest tätbefolkade länen.

Skolverket prövar ansökningar om godkännande av fristående skolor på grundskolenivå. Antalet ansökningar under senare år framgår av tabell 1:4.

Tabell 1:4 Ansökningar om godkännande, 1991/92-95/96

1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
25	102	84	146	104

Under läsåret 1994/95 hade Skolverket 146 ansökningar om godkännande på grundskolenivå att handlägga inför bidragsåret 1995/96. Av dessa ansökningar avsåg 109 helt nya skolor och 35 utvidgning av tidigare godkännanden till att gälla ytterligare årskurser. Två ansökningar från Tyska skolan respektive Lycée Français Saint Louis, båda i Stockholm, avsåg godkännande som fristående skola för vanlig skolplikt i stället för nuvarande godkännande som internationell skola. Inför läsåret 1995/96 har 76 nya skolor blivit godkända och 12 skolor har fått sina godkännanden utvidgade till att omfatta fler årskurser än tidigare. 14 ansökningar har blivit avslagna, 8 har avskrivits och 2 har återtagits. Resterande ansökningar har överförts till nästa verksamhetsår; bl.a. beroende på att de inte har hunnit kompletteras i erforderlig utsträckning.

De fristående skolor som var godkända för verksamhet under läsåret 1994/95 drevs främst i form av ideella föreningar och stiftelser (tabell 1:5).

Andelen lärare med pedagogisk utbildning är betydligt lägre i de fristående skolorna än i grundskolan. Lsåret 1994/95 hade 60 procent av lärarna vid de fristående skolorna (exkl. internationella skolor) pedagogisk utbildning. För grundskolan var motsvarande andel 94 procent.

Högst andel bland de fristående skolorna hade skolor med allmän inriktning (76 %), medan skolorna med speciell pedagogik hade den lägsta andelen (48%).

Tabell 1:5 Fristående skolor för vanlig skolplikt fördelade efter huvudmannatyp. Läsåret 1994/95

Huvudmannatyp	Antal skolor
Fysisk person	1
Aktiebolag	28
Handelsbolag	5
Ekonomisk förening	43
Ideell förening	84
Stiftelse	81
Summa	242

1.1.1 Samverkan med kommunen

Friskolornas Riksförbund gjorde hösten 1994 en kartläggning som omfattade totalt 171 fristående skolor, varav 128 hade verksamhet enbart på grundskolenivå och 16 hade verksamhet på såväl grund- som gymnasieskolenivå. Skolorna tillfrågades bl.a. om samverkan med kommunen, om vilken relation man hade till den kommunala skolan samt om hur man såg på relationen till kommunen och skolförvaltningen, dvs. till politiker och tjänstemän.

Undersökningen visade att de fristående skolorna samverkade med kommunen genom avtal om olika tjänster. 44 procent av samtliga fristående skolor hade någon form av samarbete med den kommunala skolan och 10 procent hade samarbete med fritidshemmen. Sammantaget hade nästan varannan fristående skola någon form av samarbete med den kommunala skolan, fritidshem eller båda. Tabell 1:6 visar omfattningen av samverkansavtal med kommunerna.

Samtliga skolor fick också ange vilken relation man hade till den kommunala skolan. De fristående skolornas inställning var ganska

positiv. Av samtliga upplevde 56 procent att de hade en bra relation till den kommunala skolan. 23 procent tyckte t.o.m. att de hade en mycket bra relation. 29 procent var tveksamma och 7 procent ansåg att relationen var dålig.

De fristående skolornas inställning till kommunen och skolförvaltningen var något mer positiv. 71 procent av samtliga skolor ansåg att relationerna var bra och 9 procent att de var dåliga, medan 17 procent var tveksamma.

Tabell 1:6 Samverkan med kommunen. Hösten 1994

Inslag	Samtliga (%)	Grundskolor (%)
Skollokaler/hyresavtal	42	47
Slöjdverksamhet	28	36
Idrottsanläggningar	50	58
Skolskjuts	12	12
Skolmat	25	29
Hemspråksundervisning	25	27
Skolhälsovård	37	44

Friskolornas Riksförbunds undersökning bland samtliga organisationer och privatpersoner som under hösten 1994 - våren 1995 hade ansökt om tillstånd för fristående skola visar att 40 procent av nystartarna som ett led i sitt förberedelsearbete haft omfattande kontakter med kommunen och att ytterligare 45 procent hade haft vissa kontakter med kommunen.

1.2 Internationella skolor

Skolpliktiga barn, som endast under kortare tid bor i Sverige eller som av andra skäl behöver en internationell utbildning, får fullgöra sin skolplikt i en godkänd fristående skola med internationell inriktning (internationell skola). För godkännande krävs att utbildningen som helhet betraktad är likvärdig med grundskolans. De internationella

skolorna omfattas inte av det bidragssystem som riksdagen beslutade våren 1992. De har inte rätt till bidrag från kommunerna, utan de får bidrag av staten i särskild ordning.

För närvarande finns sex internationella skolor: British Primary School i Danderyd, Bladins skola i Malmö och i Stockholm International School of Stockholm, Lycée Français Saint Louis, The Tanto School samt Tyska skolan.

1.3 Riksinternatskolor

Enligt 10 kap. skollagen är en riksinternatskola inte en fristående skola utan en särskild utbildningsform. Genom beslut av regeringen kan en internatskola ges ställning som riksinternatskola. Såväl kommuner som enskilda kan vara huvudmän för riksinternatskolor. I Sverige finns tre riksinternatskolor: Grännaskolan i Jönköping, Lundsbergs skola i Storfors och Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket i Sigtuna.

En riksinternatskola anordnar utbildning som motsvarar grundskolan och/eller gymnasieskolan för i första hand barn och ungdomar som har utlandssvenska föräldrar eller behöver miljöombyte eller som är från glesbygd och inte kan få tillfredsställande inackordering.

Den del av en riksinternatskola som motsvarar grundskolan är i fråga om rätten att fullgöra skolplikt att anse som en fristående skola för vanlig skolplikt. För fristående skolor vilka har ställning som riksinternatskolor gäller inte bestämmelserna för fristående skolor i skollagens 9 kap. utan särskilda bestämmelser enligt förordningen (1991:1080) om riksinternatskolor. Huvudmännen för riksinternatskolorna får statsbidrag för undervisning motsvarande årskurserna 7-9 i grundskolan.

Regeringen har nyligen lagt propositionen 1995/96:89 Utbildning i Sverige för utlandssvenska barn och ungdomar.

1.4 Val av skola

Efter förslag i propositionerna Skolans utveckling och styrning (1988/89:4) samt Ansvar för skolan (1990/91:18) och genom propositionen om vissa skollagsfrågor m.m. (1990/91:115) ändrades skollagen så att vårdnadshavares önskemål om att deras barn skall tas emot vid en viss skola inom kommunen skulle beaktas så långt möjligt

utan att andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet åsidosattes. Härigenom kunde föräldrar välja skola åt sitt barn; antingen bland kommunens grundskolor eller en fristående skola. Regeln att barn som bor nära en skola skall ha företräde framför barn som inte bor i skolans omedelbara närhet innebär dock en viss begränsning av möjligheterna att välja mellan olika kommunala skolor.

Under december 1992 - januari 1993 lät Skolverket genomföra en intervjuundersökning med föräldrar till barn mellan 7 och 14 år. Urvalet om 1 000 personer var statistiskt representativt bl.a. med avseende på boendeort och utbildning. Föräldrarna tillfrågades vilken kännedom de hade om det fria skolvalet, vilken information de hade fått och i vilken utsträckning de valt eller planerade att välja skola åt sitt barn. Föräldrarna fick också ange vad de ansåg vara viktigt när man väljer skola åt sitt barn.

Undersökningen visade att föräldrars attityd till att välja skola, ökad konkurrens mellan skolor och till fristående skolor var övervägande positiv. Då föräldrarna fick bedöma vilka faktorer som var viktigast då de skulle välja skola åt sitt barn, övervägde undervisningens kvalitet och det sociala klimatet. Dessa kvalitetsaspekter värderades något högre än att skolan ligger nära hemmet, att kamraterna går i samma skola och att det inte finns så många bråkiga barn i skolan. Först på tredje plats kom faktorer som rörde skolans profil eller inriktning. Ungefär var tredje förälder angav att skolans profilering eller pedagogiska inriktning var viktig och endast omkring var tjugonde förälder angav att skolans särskilda religiösa inriktning var viktig.

Verkliga möjligheter att välja en annan skola än den närmaste förutsätter kunskaper om pedagogiska och andra alternativ och om hur olika skolor fungerar. Sådana kunskaper är i allmänhet inte jämnt socialt fördelade. Ytterligare en förutsättning för att det skall vara möjligt att välja skola är att det finns något alternativ inom rimligt geografiskt avstånd. I detta avseende är variationerna stora mellan storstadsområden och landsbygd, vilket medför att valfrihet inom skolans område främst är möjlig i landets mer tätbefolkade delar.

Efter förslag i prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan ändrades skollagen, så att kommunerna vid fördelningen av elever på olika skolor skall beakta vårdnadshavares önskemål om att deras barn skall tas emot vid en viss skola så långt det är möjligt utan att andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet åsidosätts "eller att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen". Dessutom fick en kommun rätt att i sin grundskola ta emot en elev från en annan kommun, även i andra fall än när eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl för detta.

1.4.1 Risk för segregation

I rapporten Valfrihet inom skolan (Ds 1994:72), som sammanställts av Roger Pyddoke vid Statskontoret, framhåller man att effekterna av ökade valmöjligheter på segregation inte är entydiga. Som exempel nämns att man i vissa städer i USA konstaterat att ökade valmöjligheter i kombination med ökande profilering av skolor, lett till minskande segregation med avseende på socialt ursprung och ras. Samtidigt framhåller man att ökade valmöjligheter kan väntas leda till ökad prestationssegregation. Erfarenheter från Skottland, där man har tio års erfarenhet av ett system som i hög grad liknar det svenska, visar att föräldrar med högre utbildning och inkomst i större utsträckning än föräldrar med lägre utbildning och inkomst valde en annan skola än den närmaste. Vidare valde föräldrar i genomsnitt från en skola med lägre genomsnittliga prestationer till en med högre.

I Skolverkets utvärderingsrapport Val av skola konstateras att man sett tendenser till negativa, oönskade effekter i form av främst tecken på segregation. I en av de storstadskommuner som ingick i utvärderingen framhöll både föräldrar och skolledare/lärare att man kunde konstatera att svenska elever och invandrarelever med höga ambitioner beträffande främst språkfärdigheten i svenska sökte sig till skolor utanför de invandrartäta områdena.

2 Fristående skolor i Danmark, Finland och Norge

I detta kapitel ges en kort beskrivning av fristående skolor på grundskolenivå i Danmark, Finland och Norge.

2.1 Danmark

Enligt förordningen (Lov om friskoler og private grundskoler m.v. 6 juni 1991) om statsbidrag till friskolor och privata grundskolor i Danmark, skall statsbidraget till friskolorna och de privata grundskolorna relateras till kostnadsutvecklingen per elev i den offentliga grundskolan. I förordningen har också förts in några regler som avser att något strama åt den hittills relativt lösliga utvecklingen av friskolor på grundskolenivå. De är nu omkring 400 och i vissa kommuner har de blivit så många att svårigheter uppstått att ordna det kommunala skolväsendet på ett bra sätt.

De flesta skolorna är i dag självägande institutioner med föräldralda styrelser. Fristående skolor startas vanligtvis av föräldragrupper för att möta deras speciella utbildningsintressen (Montessori, Steiner, Freinet etc.) eller för att tjäna en konfessionell, politisk eller filosofisk grupp.

Ca 10 procent av eleverna i skolpliktig ålder går i statsbidragsstödda fristående skolor (1991).

2.1.1 Villkor

För att kvalificera sig för ekonomiskt stöd till en ny skola måste en grupp föräldrar eller intresserade personer visa att de har lämpliga lokaler, har utsett en rektor, kan mönstra åtminstone 12 elever för det första året, 20 för det andra och därefter 28 samt att man kan täcka de kostnader som inte täcks av bidrag. Innan ett preliminärt bidrag lämnas,

måste också deras byggnader svara mot lokala byggnads- och säkerhetsföreskrifter.

Enligt lag får friskolor inte drivas i vinstsyfte. Skolorna har full frihet att välja utbildningsprogram och -metoder. Skolorna har frihet att utse sin egen personal utan restriktioner beträffande kvalifikationer.

För att starta en friskola krävs, utöver ett visst elevantal:

- En deposition på 30 000 kr till ministeriet, som återbetalas när elevantalet nått det stipulerade lägsta elevantalet
- Förslag till stadgar.

För att få statsbidrag krävs dessutom:

- att skolledare och lärare avlönas enligt samma regler som gäller i den kommunala grundskolan - däremot kan skolan själv bestämma antalet lärartimmar och kompetenskrav
- att ekonomiska förutsättningar redovisas, dvs. föräldraavgifter eller andra inkomster förutom statsbidrag. Det lägsta belopp som skolan själv (i regel genom elevavgifter) ska stå för är 3 000 kr per elev.

Tillsynen över att skolan uppfyller minst lagstadgad standard på undervisningen i vissa basämnen (danska, matematik och engelska) vilar på föräldrarna. Oftast väljer skolans föräldrar en representant på viss tid för detta uppdrag.

I och med att skolans räkenskaper årligen skall insändas till Undervisnings- och Forskningsministeriet har staten möjlighet att kontrollera skolans ekonomiska tillstånd.

2.1.2 Ekonomi

I dag får nästan alla skolor statsbidrag. Den växande andelen elever i fria grundskolor har medfört debatt. Speciellt har kommunalpolitikerna pekat på de strukturproblem som uppstått på många platser. Ekonomiskt bidrag från stat och kommun utbetalas av staten direkt till skolorna. Fristående skolor på grundskolenivå får i genomsnitt bidrag till 75 procent av sina driftskostnader löner. Statsbidraget, som inkluderar löner till lärare och administrativ personal, förhandlas genom friskolornas paraplyorganisation.

Vid fördelningen mellan skolorna tas hänsyn till:

- skolans storlek
- elevernas åldersfördelning
- lärarnas genomsnittliga löneanciennitet och stadietillägg.

Bidragssystemet är mycket reglerat, eftersom man har ambitionen att försöka garantera att alla skall ha samma möjlighet att välja skola – oberoende av yttre förhållanden. Den genomsnittliga elevkostnaden varierar avsevärt mellan olika delar av landet. Genom regelsystemet försöker man kompensera detta.

Alltjämt ska systemet fungera så att staten tar tillbaka ca 65 procent av sitt bidrag till kommunerna för de elever som går i privata skolor (kommunerna skall lämna uppgifter till undervisningsministeriets data-system, med angivande av elevernas personnummer). Sedan tilldelar staten (precis som i Norge) privatskolorna dels ett huvudbidrag, ett allmänt driftsbidrag, dels ett antal speciella bidrag.

Huvudbidraget, som är ett finansiellt stöd till undervisningen, utgår med en viss procentandel av genomsnittskostnaden för en grundskolelev i det allmänna skolväsendet. Den beredning, som föreslagit det nya systemet, har ansett att andelen borde vara 75 procent men slutligt ställningstagande tas varje år av riksdagen på regeringens förslag i statsbudgeten.

Utöver huvudbidraget ges statsbidrag till en särskild vikariekassa, till specialundervisning, till extra undervisning i danska för elever som med annat hemspråk, till elevresor och friplatser m.m. Dessa bidrag fördelas inte av undervisningsministeriet utan av friskolornas gemensamma råd. Slutligen ges också bidrag till skolornas lokalkostnader (räntor, hyra, skatter och avgifter samt vissa av ministeriet godkända underhållskostnader).

Kommunernas lagstadgade bidrag är marginella, varför de totala kostnaderna för friskolorna täcks av statsbidragen och av elevavgifterna.

2.2 Finland

Privatskolorna i Finland drivs av allmännyttiga samfund, som inte får drivas för ekonomisk vinning.

Det finns ca 30 skolor, varav de flesta också har en gymnasiedel. En särskild lag 1977 auktoriserade bidrag till tre Steinerskolor, fastän ytterligare ca 10 fanns i landet, de flesta mycket små.

Vid övergången till grundskolan förutsattes, att dessa privata skolor skall följa riksomfattande läroplaner. Svenska privata skolor, Tyska skolan, Adventisternas skola och Steinerskolan har den allmänbildande skolans alla klasstadiet samt möjlighet till viss särprägel.

I Finland finns i dag 18 ersättande grundskolor och 13 övriga alternativa privatskolor. Den största gruppen är de s.k. "**ersättande skolorna**".

Ungefär 3,5 procent av eleverna på grundskolans högstadium går i privata skolor. På lågstadiet är andelen elever försvinnande liten. Ungefär 0,13 procent av alla grundskoleelever går i privat skola.

2.2.1 Villkor

Skolorna utser sina egna styrelser, som i sin tur utser lärare, kontrollerar ekonomi och lägger fast allmänna mål samt riktlinjer för schema och för icke-schemabundna aktiviteter.

Ett tecken på att inställningarna blivit friare är bl.a. att grundskolelagen 1991 förändrades så, att statsrådet kan ge tillstånd att inrätta också en sådan privat läroanstalt vars läroplan avviker från den riksomfattande modellen.

De s.k. "**ersättande**" skolorna är integrerade med skolväsendet i kommunen. Läroplanen skall vara densamma, skolorna skall vara avgiftsfria men får ta emot donationer för att finansiera investeringsprojekt. Skolorna får bidrag till samtliga kostnader från stat och kommun. Varje skola har ett avgränsat elevupptagningsområde i den kommun där skolan är belägen och ersätter den kommunala skolan i det området.

Följande villkor gäller:

- Statsrådet ger tillstånd att inrätta skola
- Skolans huvudman och skolans förläggningsskolor kan ingå ett avtal om att skolan skall verka som en ersättande skola.

Undervisningen sker då enligt grundskolans läroplan. Dock kan skolan följa egen läroplan om statsrådet beviljar detta. Ett sådant tillstånd kan beviljas om skolans verksamhet grundar sig på ett internationellt erkänt pedagogiskt system och om verksamheten kan anses vara till nytta för landets undervisningsväsen. Även övriga undantag av olika slag kan medges i överenskommelsen med kommunen.

- Skolan måste förbinda sig att ge ett av kommunen bestämt antal

elever undervisning.

Kommunen bedömer således om det finns behov av en privat skola, dvs. kommunen bedömer själv om den är villig att utsätta sitt skolväsende för konkurrens.

En mindre grupp privata skolor är de s.k. **"motsvarande"** privata skolorna, som enligt särskilt beslut av regeringen kan inrättas för särskilda ändamål, t.ex. skolor med annat undervisningsspråk än finska och svenska. En förutsättning för att läroplikten skall anses fullgjord i dessa skolor är att eleverna årligen bevisar att de fått kunskaper motsvarande grundskolans genom att avlägga kunskapsprov i den kommunala grundskolan. Som villkor för statligt stöd gäller generellt att skolan bedriver en försöksverksamhet som är väsentlig för landets undervisningsväsen eller att den tillgodoser en lokal språklig minoritets utbildningsbehov eller fyller ett behov av särskilt slag. Dessa skolor står under statlig tillsyn och har hela landet som upptagningsområde.

Läroplanens innehåll fastställs av ministeriet. Statsbidrag utgår i allmänhet till dessa skolor efter särskilt beslut varje år. Elevernas hemkommuner betalar bidrag efter eget bestämmande till dessa skolor. De offentliga bidragen täcker dock inte allt, varför en viss elevavgift tas ut.

2.2.2 Ekonomi

Skolorna får dels kommunalt stöd, dels statligt stöd. Stödet består av två delar: den ena är driftskostnader, som inte får överstiga kostnaden per elev i statliga skolor och den andra är löner, vilka täcks fullständigt.

Bidrag i form av "statsandel" uppgår till 50-85 procent av skolans driftskostnader. Endast vissa i lagen angivna kostnader berättigar dock till stöd (t.ex. lärarlöner, fastighetsunderhåll, städning, mat, inventarier m.m.). Till den del det statliga stödet inte täcker kostnaderna skall elevens hemkommun betala skillnaden (bl.a. studiesociala förmåner). Det kommunala bidraget varierar mellan 10-50 procent av skolans driftskostnader.

2.3 Norge

De privata skolorna skall primärt vara ett komplement till, och inte konkurrera med, den offentliga skolan.

I Norge finns åtskilligt fler privatskolor än i Finland, men betydligt färre än i Danmark, de flesta inom sekundärstadiet (ca 170 grundskolor och gymnasier). Grundskolorna utgör en minoritet, som dels består av skolor anknutna till dissentersamfund, dels av Steinerskolor. Läsåret 1993/94 uppgick andelen elever i privata grundskolor till 1,5 procent av antalet elever på grundskolenivå. 1994 fick 61 skolor med totalt 6 951 elever statsbidrag.

2.3.1 Villkor

Privata skolor måste följa de lagar och förordningar som gäller för motsvarande statliga skolor.

Enligt lag måste en grundskola för att kunna tilldelas bidrag uppfylla ett av kraven – att de utgör ett pedagogiskt alternativ (t.ex. montessori- och steinerskolor) eller att de har startats av religiösa eller etiska skäl. Även om en privatskola inte kan godkännas så att den får rätt till offentligt bidrag, kan den likväl godkännas av departementet.

Skolan skall meddela undervisning som svarar mot den som ges i den allmänna skolan eller få sin läroplan godkänd av departementet. Som huvudregel gäller samma kompetenskrav för lärare som i den offentliga skolan. Skolan skall ha en daglig ledare som svarar både för den pedagogiska och den administrativa ledningen.

Lokaler och utrustning skall vara godkända av Statens utbildningskontor, som är ett regionalt statligt organ underställt departementet. Eleverna får skolskjuts enligt de regler som gäller för den offentliga skolan och likaså rätt att utnyttja de offentliga pedagogiska-psykologiska tjänster, som tillkommer motsvarande offentliga skolor.

Privata grundskolor som får offentligt bidrag har hela landet som upptagningsområde och skall vara öppna för alla som uppfyller inträdesvillkoren för motsvarande offentlig skola.

I skolans styrelse skall finnas en representant från vardera kommunens styrelse, elevrådet, föräldrarådet och lärarrådet. Lärare och skolledare skall ha samma löne- och arbetsvillkor som i motsvarande offentlig skola.

2.3.2 Ekonomi

Enligt den nya förordningen 1986, som resulterade i en högre bidragsnivå för privata skolor som motsvarar de statliga till 85 procent och för dem utan paralleller i det offentliga skolväsendet till 75 procent.

För privata skolor med paralleller i det offentliga skolväsendet (grundskolor) täcks 85 procent av bidragsberättigade driftskostnader efter en normalsats per elev som beräknas för varje skoltyp på grundlag av motsvarande utgifter för offentliga skolor.

Om det offentliga bidraget fullt ut täcker driftskostnaden får skolan inte ta ut elevavgifter. Om bidraget är otillräckligt får avgift tas ut. Storleken bestäms då av departementet.

De norska bestämmelserna kompenserar inte för skillnader i olika skolors faktiska driftskostnader, såsom de danska reglerna i viss mån gör. De bygger i stället helt på ett generellt genomsnitt. Elevavgifterna torde därför variera på olika håll i landet.

3 Godkännande av fristående skolor

Vi anser att samma krav skall gälla för fristående och offentliga skolor vad gäller utbildningens värdegrund och mål. Vi föreslår att skollagen ändras så att skolans utbildning *"även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans värdegrund och allmänna mål"*.

Skolverket skall, liksom i dag, göra en bedömning huruvida det finns grund att anta att en skola kan leva upp till läroplanens grundläggande värden och allmänna mål. Vi anser att en skola inte skall godkännas, om det bakom huvudmannen finns en organisation som ger skäl att anta att verksamheten inte kommer att präglas av demokratiska värderingar.

Vi föreslår att en fristående skola skall omfatta minst tolv elever och att Skolverket skall kunna göra undantag från denna regel då särskilda skäl föreligger, t.e.x. för att i glesbygd möjliggöra skolgång inom måttligt avstånd från elevernas hem.

Vi anser att det skall finnas utrymme för en annorlunda uppläggning och utformning av undervisningen vid fristående skolor.

Vi föreslår vidare:

- att det vid en fristående skola skall finnas en person som företräder skolan. Denna person bör genom utbildning eller erfarenhet ha förvärvat pedagogisk insikt.
- att en bestämmelse tas in i skollagen om att en fristående skola inte är skyldig att ta emot en elev, om mottagandet medför att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan och kommunen.

Vi anser att principen att en fristående skola skall vara öppen för alla bör framgå av en uttrycklig bestämmelse i skollagen. Vi föreslår att test och prov vid intagning av elever till fristående skolor inte skall få förekomma för årskurserna 1-5. Regeringen bör få bemyndigande att meddela föreskrifter om villkor för intagning.

Vi anser att Skolverket även fortsättningsvis skall besluta om godkännande.

3.1 Nuvarande förhållanden

Enligt 9 kap. 1 § skollagen får skolplikt fullgöras i en fristående skola, om skolan är godkänd för ändamålet. Ärenden om godkännande för vanlig skolplikt prövas av Skolverket. Verkets beslut i ärenden om godkännande eller återkallande av godkännande för en fristående skola får, enligt 9 kap. 17 § skollagen, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Enligt 9 kap. 2 § skollagen skall godkännande för vanlig skolplikt 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. I detta sammanhang skall de krav som anges i 1 kap. 2 § andra och tredje styckena särskilt beaktas.

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket skall utbildningen ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

Enligt 1 kap. 2 § tredje stycket skall verksamheten i skolan utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan främja jämställdhet mellan könen samt bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling.

3.1.1 Internationella skolor

Bland de fristående skolorna utgör de internationella skolorna en speciell grupp. De godkänns enligt en särskild paragraf i skollagen (9 kap. 5 §). Dessa skolor är avsedda för barn till utländska medborgare som vistas här i landet under en kortare tid, men även för sådana svenska barn som under en stor del av sin uppväxttid är bosatta utomlands och vistas i hemlandet endast under någon kortare period.

För godkännande krävs enligt 9 kap. 5 § skollagen att skolans utbildning som helhet betraktad är likvärdig med grundskolans. Skolan skall förmedla kunskaper och färdigheter som underlättar fortsatt skolgång utomlands. Undervisning i svenska och om svenska förhållanden skall meddelas i den omfattning som de i landet för kortare

tid bosatta eleverna behöver.

I de internationella skolorna sker undervisningen på annat språk än svenska. Undervisningen bedrivs normalt efter en annan läroplan än den svenska och flertalet lärare har utländsk utbildning.

En skola som är godkänd som internationell skola men som uppfyller de krav som ställs på en vanlig fristående skola kan givetvis bli godkänd som en sådan.

3.2 Internationella förpliktelser

Rätten till undervisning behandlas i flera internationella överenskommelser som Sverige har tillträtt.

3.2.1 Förenta Nationerna

Bestämmelser om rätten till undervisning i flera konventioner skall ses mot bakgrund av artikel 26 i den av Förenta Nationernas (FN) generalförsamling den 10 december 1948 antagna allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. I förklaringen uttalas att envar har rätt till undervisning och att rätten att välja den undervisning, som skall ges åt barnen, i främsta rummet tillkommer barnens föräldrar.

Unesco-konventionen mot diskriminering inom undervisningen (1960-12-14)

Ur artikel 5.1: "Fördragsslutande stater är ense om att:...

b) det är väsentligt att respektera föräldrars och andra laga målsmäns frihet, för det första att välja andra läroanstalter för sina barn än de som upprätthålles av de offentliga myndigheterna men som motsvarar de minimikrav för undervisning som må ha fastställts eller godkänts av vederbörande myndigheter och, för det andra, att på ett sätt som överensstämmer med formerna för landets rättstillämpning tillförsäkra barnen en religiös och moralisk uppfostran i enlighet med deras egen övertygelse; och ingen person eller grupp av personer skall påtvingas en religiös fostran som inte överensstämmer med hans eller deras övertygelse."

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1996-12-18)

Artikel 18 mom. 4: "Konventionsstaterna förpliktar sig att respektera föräldrars och, i förekommande fall, förmyndares frihet att tillförsäkra sina barn den religiösa och moraliska uppfostran som är i överensstämmelse med deras egen övertygelse."

Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966-12-19)

Artikel 13 mom. 1: "Konventionsstaterna erkänner rätten för envar till utbildning. De är överens om att utbildningen skall syfta till att till fullo utveckla den mänskliga karaktären och insikten om människans värde, samt att den skall stärka respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. De är vidare överens om att utbildningen skall göra det möjligt för envar att göra en nyttig insats i ett fritt samhälle, främja förståelsen, fördragsamheten och vänskapen mellan alla nationer och mellan alla rasgrupper, etniska grupper eller religiösa grupper, och även främja Förenta Nationernas verksamhet för fredens bevarande."

Mom. 3: "Konventionsstaterna förpliktar sig att respektera föräldrars och, i förekommande fall, förmyndares frihet att för sina barn välja andra skolor än dem som inrättas av offentlig myndighet, så vida läroplanerna täcker vad som från det offentligas sida må ha föreskrivits eller godkänts som minimistandard, liksom deras frihet att tillförsäkra sina barn den religiösa och moraliska uppfostran, som står i överensstämmelse med deras egen övertygelse."

Mom. 4: "Intet i denna artikel må tolkas såsom medförande inskränkning i den enskildes eller organisationers rätt att grunda och driva undervisningsanstalter, under förutsättning att de i första momentet av denna artikel uppställda principerna iakttages och att kravet uppfylls på att undervisningen vid dessa anstalter skall stå i överensstämmelse med vad som från det offentligas sida angivits som minimistandard."

FN:s konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter

I artikel 18:1 stadgas bl.a.: "Föräldrarna eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling.

Barnets bästa skall för dem komma i främsta rummet.”

Enligt artikel 29 är konventionsstaterna överens om att ett barns utbildning skall syfta till:

”a) utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga;

b) utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt för de principer som uppställts i Förenta Nationernas stadga;

c) utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelselandets och för ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen;

d) förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämställdhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar;

e) utveckla respekt för naturmiljön.”

Artikel 29:2: ”Ingenting i denna artikel ... får tolkas så att det medför inskränkningar i den enskildes och organisationers rätt att inrätta och driva utbildningsanstalter, dock alltid under förutsättning att de i punkt 1 i denna artikel uppställda principerna iakttas och att kraven uppfylls på att undervisningen vid dessa anstalter skall stå i överensstämmelse med vad som från statens sida angivits som minimistandard.”

3.2.2 Europarådet

I artikel. 2 i första tilläggsprotokollet av den 20 mars 1952 till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna stadgas följande:

”Ingen må förvägras rätt till undervisning. Vid utövandet av den verksamhet staten kan påtaga sig i fråga om uppfostran och undervisning skall staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra

sina barn en uppfostran och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse."

3.3 Begreppet skola

I propositionen 1985/86:10 Ny skollag m.m. förs vissa resonemang om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett godkännande inte skall vägras redan av det skälet att det inte rör sig om en skola:

"I själva ordet skola ligger att det är fråga om verksamhet för undervisning av elever i grupp. Verksamheten måste vara inställd på viss varaktighet och får inte vara av bara tillfällig karaktär. Den måste vara inriktad på gruppundervisning men behöver inte nödvändigtvis genomgående och vid varje tidpunkt bedrivas på detta sätt.

Undervisning som någon anordnar enbart för barn som står under hans eller hennes vårdnad kan inte räknas som skola. Det måste vara fråga om verksamhet som innebär att anordnaren gentemot utomstående åtar sig att tillhandahålla undervisning."

I dag finns inte någon absolut lägsta gräns för hur många elever det måste finnas i en skola för att den skall kunna godkännas som en fristående skola. I Skolverkets prövning ingår att bedöma om skolverksamheten har en sådan varaktighet och sådana förutsättningar att överleva på längre sikt att den kan anses vara en skola. Som underlag för en sådan bedömning infordras dels uppgifter om det antal elever skolan beräknas ha per årskurs inklusive en beskrivning av eventuella tillväxtplaner, dels en översiktlig budget för skolverksamheten.

Enköpings Kristna Skola har överklagat Skolverkets beslut att återkalla skolans godkännande. Kammarrätten i Stockholm konstaterar i sin dom (965-1995), att som Skolverket funnit kan inte skolan betraktas som en verksamhet för undervisning av elever i grupp, då antalet elever varit endast fyra.

3.4 Likvärdig utbildning

Ett av den svenska skolans främsta nationella mål är skollagens krav på nationellt likvärdig utbildning. Detta gäller inte enbart resultatet av

undervisningen, utan även de organisatoriska, personella och ekonomiska villkoren för skolverksamheten. Med likvärdig utbildning avses vad gäller fristående skolor dels att skolan skall ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar, dels att skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål. Likvärdig utbildning innebär dessutom att undervisningen skall anpassas till varje elevs förutsättningar och behov.

Grunden för likvärdig utbildning är att alla elever får garanterad undervisningstid i grundläggande ämnen enligt skollagen och att elever med särskilda behov därutöver får särskilt stöd.

3.4.1 Kunskaper

För att en fristående skola skall ha rimliga möjligheter att ge eleverna kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen motsvarar vad grundskolan erbjuder ställs vissa krav på läroplan, kursplaner, timplan och lärarkompetens. Skolverket kräver därför att avvikelser från den nationella läroplanen samt de nationella kurs- och timplanerna skall beskrivas i ansökan om godkännande. I fråga om lärarkompetens ställer Skolverket lika höga krav som gäller inom det offentliga skolväsendet, dvs. att lärare skall ha utbildning för den undervisning de i huvudsak skall bedriva och att undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.

I proposition 1982/83:1 Skolor med enskild huvudman m.m. anfördes att det självfallet inte föreligger hinder för en fristående skola att t.ex. ha ett ämne som saknas i grundskolan. Vad som från samhällets sida skall säkerställas är att eleverna inte går miste om något väsentligt som de skulle ha fått i grundskolan.

3.4.2 Grundskolans allmänna mål

Utöver att ge kunskaper och färdigheter skall utbildningen, enligt 1 kap. 2 § skollagen, också främja elevernas sociala utveckling. Där slås även fast att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar samt att var och en som verkar i skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt

för vår gemensamma miljö. Läroplanen anger att skolan skall gestalta och förmedla grundläggande värden som människolivets ocränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta. Skolan skall aktivt och medvetet främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter. Skolan har också ett ansvar att motverka traditionella köns-mönster. Det är inte tillräckligt att i undervisningen förmedla kunskap om grundläggande demokratiska värderingar. Undervisningen skall också bedrivas i demokratiska arbetsformer och förbereda eleverna för att aktivt delta i samhällslivet.

Skolan skall vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Den skall framhålla betydelsen av personliga ställnings-taganden och ge möjlighet till sådana. Undervisningen skall vara saklig och allsidig. Alla föräldrar skall med samma förtroende kunna skicka sina barn till skolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller den andra åskådningen.

Det är också nödvändigt att eleverna utvecklar sin förmåga att kritiskt granska fakta och förhållanden och att inse konsekvenser av olika alternativ.

Skyldigheten för en fristående skola att väsentligen svara mot grundskolans allmänna mål innebär att en skola inte kan godkännas om den brister i öppenhet och insyn eller ägnar sig åt ensidig indoktrinering.

En fristående skola kan ha konfessionell inriktning. Skolverket har i sina bedömningar vid ansökan om godkännande respektive vid tillsyn av fristående skolor ansett att en skolas konfessionella inriktning/profil kan utgöra ett komplement till men inte en ersättning för viktiga mål i läroplanen. Verksamheten kan inom vida ramar präglas av olika åskådningar, men dessa får inte ta sig sådana uttryck att läromedel censureras eller viktiga avsnitt i något ämne utelämnas. Sådana yttringar är inte förenliga med de grundläggande kraven på saklighet och allsidighet.

3.4.3 Öppen för alla

Att en fristående skola väsentligen skall svara mot grundskolans allmänna mål har inte bara ansetts gälla själva utbildningen utan skolans hela verksamhet. Hit hör de principer en skola tillämpar i fråga om vilka elever som skall tas emot i skolan. För att bli godkänd krävs att skolan skall stå öppen för alla sökande. Vikten av att denna princip upprätthålls har markerats i prop. 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor: "En

skola skall t.ex. inte godkännas om den inte är öppen för alla av skäl som inte kan accepteras i vårt demokratiska samhälle."

Frågan om en skola kan anses vara öppen för alla beror till stor del på vilka principer skolan tillämpar för intagning och urval av elever. Skolverket granskar vid sin prövning efter vilka principer barn och ungdomar tas emot som elever vid skolan och vilka urvalsprinciper som tillämpas när det finns fler sökande än platser.

I flera fall har det förekommit att en förening som är huvudman för en fristående skola i sin ansökan angivit krav på obligatoriskt medlemskap i föreningen för elevernas föräldrar/vårdnadshavare. Dessutom har det i några fall förekommit krav på att medlemmarna skall bekänna sig till en viss trosinriktning.

Krav på att en elevs föräldrar skall vara medlemmar i huvudmannens förening eller motsvarande liksom krav på att de skall vara medlemmar i ett speciellt trossamfund har av Skolverket inte ansetts vara förenliga med principen om öppenhet för alla. De insatser av olika slag som föräldrar gör för en fristående skola måste i enlighet härmed bygga på frivillig grund. Krav på medlemskap i en förening kan dock accepteras, om det är en förutsättning för att skolan skall kunna driva sin verksamhet; t.ex. ett föräldrakooperativ.

3.4.4 Särskilda arbetsinsatser

I många av de ansökningar som Skolverket berett ställer huvudmannen krav på arbetsinsatser av elevernas föräldrar, t.ex. som vikarie för sjuk lärare, arbete med skolmåltider, vaktmästarsysslor etc. Skolverket har vid sin prövning utgått från att arbetsinsatser för skolan skall bygga på frivillighet.

3.5 Överväganden och förslag - tydligare krav för godkännande

Våra överväganden och förslag i det följande utgår från:

- att den grundläggande utbildningen för alla barn och ungdomar skall vara likvärdig oavsett vem som är huvudman för skolan
- att den grundläggande utbildningen för alla barn och ungdomar skall bygga på en gemensam värdegrund och ha gemensamma mål
- att fristående skolor utgör komplement och alternativ till offentliga skolor
- att de fristående skolorna skall ha frihet att organisera och utforma sin verksamhet så långt möjligt utan att likvärdighetsmålet äventyras
- att rätten att välja skola inte får inskränkas genom särskilda inträdeskrav, utan att en fristående skola skall vara öppen för alla.

Av redogörelsen för konventionerna i avsnitt 3.2 framgår att Sverige har åtagit sig att tillåta enskilda och organisationer att driva läroanstalter. En stat kan kräva att utbildningen vid sådana läroanstalter uppfyller vissa minimikrav. Kraven kan avse undervisningens omfattning, kvalitet och allsidighet men också att barnen skall fostras till demokratiska människor med respekt för andra människor, jämställdhet m.m., se särskilt FN:s konvention om barnets rättigheter. De internationella förpliktelserna innebär dock inte att en stat åtar sig att finansiera fristående skolor med allmänna medel.

De grundläggande kraven för godkännande framgår av skollagens 9 kap. 2 §. Enligt prop. 1991/92:95 fordras att skolans utbildning är av god kvalitet samt att skolan har en godtagbar läroplan och kompetenta lärare. Skolverket har utifrån skollagen och läroplanen tagit fram kriterier som används vid verkets prövning av ansökningar om godkännande.

De ansökningar om godkännande av fristående skolor som inkommer till Skolverket ger mycket begränsade möjligheter till kontroll av de uppgifter som lämnas i ansökningarna. Skolverkets prövning är främst av formell art, då det vid ansökningstillfället inte finns någon skola och inte heller några lärare anställda. Detta innebär att en ansökan närmast kan betraktas som en avsiktsförklaring, i vilken huvudmannen uppger

sig ha för avsikt att leva upp till vissa krav och att följa vissa grundläggande principer. Detta förhållande har lett till att den som vet hur en ansökan bör formuleras i regel får sin ansökan godkänd. Eftersom skolan inte finns i detta skede, kan inte riktigheten i den sökandes uppgifter kontrolleras i samband med Skolverkets prövning. Först i och med tillsyn av skolan, som enligt Skolverkets rutiner görs först under dess andra verksamhetsår, sker någon egentlig kontroll av huruvida skolan lever upp till de krav som ställs på en fristående skola.

3.5.1 Utbildningen skall utgå från skollagens och läroplanens värdegrund och allmänna mål

Den 1 juli 1995 trädde 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94) i kraft. Den tillämpas under läsåret 1995/96 för årskurserna 1-7 för att sedan successivt ersätta 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80). Den nya läroplanen, som anger värdegrund och mål, utgör tillsammans med skollagen de övergripande nationella styrdokumenterna för skolans verksamhet. Samtidigt började en ny timplan och nya kursplaner för grundskolan att gälla.

Skollagens bestämmelse att en fristående skola skall godkännas, 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, tillkom då den förra läroplanen tillämpades. Lpo 94 skiljer sig i flera avseenden från Lgr 80.

Lpo 94 har en ny struktur som är anpassad till den nya ansvarsfördelningen inom skolans område, enligt vilken staten endast anger de övergripande målen och riktlinjerna för skolans verksamhet. På så sätt kan läroplanen anses uttrycka de krav som utgör en minimistandard för undervisningen. Detta har medfört att läroplanen numera är mycket kortfattad och inte längre detaljreglerar verksamheten, utan att läroplanens mål och riktlinjer tillsammans med kursplaner och timplan får konkretiseras i den lokala planeringen vid den enskilda skolan. Läroplanens mål är av två slag: dels mål att sträva mot dels mål att uppnå. Målen att sträva mot uttrycker en önskad kvalitetsutveckling i skolan, medan målen att uppnå uttrycker vad eleverna minst skall ha uppnått när de lämnar skolan.

I propositionen *En Ny Läroplan* (1992/93:220) markerades vikten av att utbildningens värdegrund, mål och riktlinjer, samt ansvarsfördelning är desamma för alla barn med skolplikt. För att, i enlighet med denna

syn, tillförsäkra alla barn och ungdomar rätten till en kvalitetsmässigt godtagbar utbildning och som en konsekvens av den nya läroplanens utformning, anser vi att det finns anledning att förtydliga skollagens krav på att en fristående skola *"även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål"*.

Grunden för undervisningen i Sverige är den sammanhållna skolan, som skall ge alla barn och ungdomar en likvärdig utbildning. I ett mångkulturellt och pluralistiskt samhälle är det angeläget att det uppväxande släktet tillförsäkras rätten till en utbildning som på såväl saklig och allsidig grund som på demokratisk grund kan erbjuda en gemensam referensram av kunskap och värderingar. I den sammanhållna skolan undervisas och arbetar elever med olika bakgrund, såväl kulturell som social, tillsammans. Enligt läroplanen skall skolan vara en social och kulturell mötesplats, som både har en möjlighet och ett ansvar att stärka förmågan att förstå och leva sig in i andra människors villkor och värderingar. Skolan skall med andra ord bidra till att utveckla en social kompetens - en förmåga att hantera mellanmännsliga relationer.

Läroplanen anger den kunskapssyn och den värdegrund som skall präglade undervisningen i grundskolan. Läroplanen slår också fast att undervisningen i skolan skall vara saklig och allsidig. Vi anser att detta måste innebära ett grundläggande krav på alla skolformer som ger undervisning inom ramen för skolplikten att i sin undervisning utgå från den gemensamma värdegrund och de allmänna mål som kommer till uttryck i skollagen och i läroplanen.

Vi anser att samma krav bör gälla för fristående skolor och offentliga skolor när det gäller värdegrund och mål. Dock bör ett undantag finnas som ger utrymme för en fristående skola, vilken uppfyller dessa grundläggande villkor, att ge sin utbildning en konfessionell profil. Därför föreslår vi att skollagens 9 kap. 2 § ändras så att villkoret att skolans utbildning även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål ersätts av villkoret att skolans utbildning *"även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans värdegrund och allmänna mål"*. Genom att behålla ordet väsentligen i lagtexten avser vi endast att en konfessionell profil skall vara möjlig. De grundläggande målen finns främst angivna i skollagen och i läroplanen. Vi anser emellertid att det inte finns skäl att särskilt hänvisa till 1 kap. 2 § skollagen.

3.5.2 Öppenhet, tolerans och allsidighet

Sveriges utveckling mot en etniskt heterogen och mångkulturell nation aktualiserar frågan om hur långt samhället är berett att sträcka sig när det gäller att inrätta särskilda skolor för olika etniska grupper och språkgrupper, för olika religiösa riktningar och sekter. Mot synen att det ligger ett särskilt värde i att barn och ungdomar redan i skolan får möta olika synsätt och uppfattningar står ibland en önskan från en del föräldrars sida att skydda sina barn från eventuell påverkan av sådant som man inte önskar.

Vi anser att en fristående skola, så länge den svarar mot grundskolans värdegrund och allmänna mål, kan ha en konfessionell inriktning, men att verksamheten självfallet måste vila på demokratisk grund och respektera värden såsom människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta. Givetvis kan undervisningen i en skola med konfessionell inriktning omfatta undervisning i den egna tron, men undervisningen skall utformas så att skolan inte ensidigt indoktrinerar sina elever.

Bland de konfessionella skolor som i dag är godkända torde det finnas en relativt stor spännvidd vad gäller öppenheten. De kristna skolornas konfessionella profil består oftast av att de har kompletterat religionsundervisningen med tid för kristendomsundervisning.

I några fall har det ifrågasatts om en viss konfessionell skola i sin undervisning uppfyller skollagens och läroplanens krav på allsidighet och saklighet. Att en fristående skola är präglad av ett speciellt synsätt får inte leda till att undervisningen ger eleverna en ensidig bild av det som lärs ut. I prop. 1982/83:1 Skolor med enskild huvudman m.m. framhöll föredragande statsråd, att i de fall föräldrar önskar ge sina barn en fostran i och till en viss trosbekännelse bör krav på medverkan i en sådan fostran ställas på kyrkor och samfund. Det är med andra ord inte skolans uppgift att fostra eleverna till en bestämd trosåskådning. Ett sådant mål kan knappast vara förenligt med villkoret att en skola inte kan godkännas om den ägnar sig åt ensidig indoktrinering. Att fostra barnen till att omfatta en kristen tro är en uppgift för den kristna församlingen, men en konfessionell skola måste naturligtvis kunna ge fördjupad kunskap om den trosuppfattning som huvudmannen står för. Att grundskolans allmänna mål enligt läroplanen skall gälla fullt ut är en förutsättning för Skolverkets godkännande. För såväl offentliga som fristående skolor gäller att ämnet religionskunskap är ett obligatoriskt ämne, som syftar till att ge alla elever grundläggande kunskaper om religioner och livsåskådningar. Religionsundervisningen skall främja en öppen diskussion kring frågor om tros- och livsåskådning och bidra till

att elever med olika traditioner och med olikartad kulturell bakgrund kan förstå och respektera varandra och varandras värderingar.

För skolor med konfessionell inriktning innebär detta att den egna konfessionen inte kan ersätta ämnet religionskunskap. Konfessionella skolor har möjlighet att komplettera religionskunskapen genom t.ex. ämnet kristendom, i vilket särskild vikt kan läggas vid den egna konfessionen under iakttagande av läroplanens krav på saklighet och allsidighet, öppenhet för skilda uppfattningar, tolerans samt möjligheter till personliga ställningstaganden. Den omständigheten att en skola har en viss profil får inte inkräkta på sakligheten och allsidigheten i undervisningen. Det grundläggande kravet på saklighet och allsidighet innebär att det alltid måste finnas en yttersta gräns för hur starkt en enskild trosinriktning kan få prägla och genomsyra undervisningen. Oavsett profil skall en fristående skola i realiteten vara öppen för skilda uppfattningar, hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och läroplanen samt klart ta avstånd från det som strider mot dessa värden.

Vi föreslår att Skolverket, vid sin prövning av ansökningar om godkännande av fristående skolor, gör en bedömning huruvida det finns grund att anta att skolan kan leva upp till läroplanens grundläggande värden och allmänna mål. En fristående skola som inte ansluter sig till dessa värden och mål skall inte godkännas för fullgörande av skolplikt. Vi anser det angeläget att Skolverket i sin beredning av ansökningar om godkännande noga ger akt på huruvida huvudmannaorganisationerna ger uttryck för en antidemokratisk grundsyn, t.ex. i sina stadgar, eller på annat sätt ger uttryck för uppfattningar som strider mot svensk lagstiftning. En skola som inte omfattar de demokratiska grundvärderingarna kan inte förväntas bedriva en verksamhet som står i överensstämmelse med skollagens och läroplanens krav, att verksamheten skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Som huvudmän för fristående skolor bör inte sådana organisationer accepteras som bildats av någon annan organisation i syfte att kringgå en kritisk granskning av den egentliga huvudmannens grundläggande värderingar.

Fristående skolor får inte verka ekonomiskt och socialt segregande. Det är dock inte bara avgifterna som kan verka segregande. Själva rätten att välja gör det möjligt för föräldrar att välja skolor med t.ex. låg andel invandrarelever och få sociala problem. På så sätt gynnar det nuvarande systemet starka elever med aktiva föräldrar framför svaga elever med inaktiva föräldrar. Förekomsten av särskilda skolor för olika etniska grupper och språkgrupper, exempelvis muslimska skolor, innebär i sig en form av segregering. Det norska Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet har nyligen avslagit en ansökan om statsbidrag till en muslimsk skola i Norge. I Norge har man ansett att föräldrarnas rätt

att välja skola i detta fall får ge vika för principen om integrering och jämställdhet mellan norrmän och invandrare.

En skola som begränsar sin inriktning till en bestämd etnisk grupp, vilken dessutom utgör en språklig minoritet, riskerar att försvåra elevernas möjligheter att tillägna sig tillfredsställande kunskaper i det svenska språket och att integreras i det svenska samhället. Förmågan att förstå och tala det svenska språket kan utvecklas bättre i en svenskspråkig miljö. I ett mångkulturellt samhälle är skolan en viktig mötesplats, där medborgarna redan från unga år får tillfälle att lära sig att leva tillsammans och att umgås och samarbeta, oavsett kön, bostad, social bakgrund, religion eller etnisk tillhörighet. Det svenska språket är en förutsättning för integrering och aktivt deltagande i det svenska arbets- och samhällslivet.

För tydlighetens skull vill vi understryka att detta inte innebär någon begränsning av den undervisning som f.n. bedrivs vid de s.k. Sverigefinska skolorna. Denna undervisning syftar till att utveckla aktiv tvåspråkighet och bygger på en jämkning av timplanen.

Europakonventionen stadgar, som tidigare redovisats, att staten skall respektera föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn uppfostran och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse. I FN:s konvention om barnets rättigheter anges vissa mål för barns utbildning som utgår från barnets bästa. En förutsättning för organisationers och enskildas rätt att inrätta och driva utbildningsanstalter är att dessa principer iakttas samt att undervisningen vid dessa anstalter motsvarar vad som från statens sida angivits som minimistandard. Vi anser, i konsekvens med detta synsätt, att principen om föräldrarnas rätt att välja skola inte kan innebära att en skola får etableras, om det finns skäl att anta att skolan inte kommer att leva upp till de övergripande målen för skolverksamheten och därmed inte heller kan antas motsvara barnens rätt till en allsidig utbildning.

Mot denna bakgrund anser vi att en fristående skola inte skall godkännas, om det bakom huvudmannen finns en organisation som ger skäl att anta att skolans verksamhet inte kommer att präglas av demokratiska värderingar, t.ex. genom att den motverkar social och språklig integration. Redan i ansökningsskedet bör det vara möjligt för Skolverket att inte godkänna en skola vars anknytning till exempelvis en rasistisk organisation är uppenbar, även om huvudmannen tvärt emot den bakomliggande ideologien i sin ansökan uppger att man avser att leva upp till läroplanens värdegrund och mål. Vi anser att en sådan bedömning ligger inom ramen för den prövning som Skolverket skall göra enligt 9 kap. 2 § skollagen.

3.5.3 Nedre gräns för antalet elever

Av avsnitt 1.1 framgår det att flera fristående skolor har mycket få elever samt att mer än tio procent av de skolor som godkänts inte har kunnat starta som beräknat. Vidare visar en undersökning från Friskolornas Riksförbund att endast drygt hälften av dem som under 1994/95 hade ansökt om godkännande hade gjort någon form av marknadsundersökning i förväg. Vi anser det vara rimligt att den som ansöker om godkännande i sin ansökan dels redovisar en elevprognos för de första tre läsåren dels dokumenterar vilka åtgärder som vidtagits för att uppgiften om beräknat elevantal för det första läsåret skall vara realistisk.

Mycket små skolor kan inte erbjuda den allsidiga och utvecklande miljö som läroplanen förutsätter. En skola med ett fåtal elever torde erbjuda en torftig miljö för samarbete, social fostran och utveckling. Vid små skolor undervisas ofta eleverna i åldersblandade grupper. Med tanke på undervisningens kvalitet kan inte åldersspridningen vara alltför stor i en stadigvarande undervisningsgrupp. En skola med få elever ger knappast ett stabilt ekonomiskt underlag för en verksamhet av mer varaktig karaktär. Mot denna bakgrund bör man ställa kravet att en skola för att kunna godkännas måste omfatta minst tolv elever. Avsteg från detta krav bör endast accepteras då särskilda skäl finns, t.ex. för att i lägre årskurser möjliggöra skolgång inom måttligt avstånd från elevernas hem i utpräglad glesbygd och för skolor av typ behandlingshem/terapiskola. Som en jämförelse kan nämnas att det i Danmark krävs minst tolv barn det första året och 28 fr.o.m. det tredje verksamhetsåret för att få starta en friskola.

Vi föreslår att en fristående skola för att godkännas skall omfatta minst tolv elever och att Skolverket skall ha möjlighet att göra undantag från denna regel då särskilda skäl föreligger.

3.5.4 Undervisningens innehåll och omfattning

Kravet att utbildningen vid en fristående skola för vanlig skolplikt skall ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot vad grundskolan förmedlar har hittills tolkats så att det som måste garanteras är att eleverna inte går miste om något väsentligt som de skulle ha fått i grundskolan. I grunden är resultatet av verksamheten det viktigaste och innehållet är viktigare än formen. Grundskolans tim- och kursplaner har inte behövt tillämpas i större omfattning än vad som

krävs för att förmedla baskunskaper och basfärdigheter och vad som i övrigt utgör obligatoriskt lärostoff för grundskolan.

Detta har inneburit att Skolverket i det enskilda fallet haft att ta ställning till hur stora avvikelser från läroplan, kurs- och timplaner som kunnat accepteras utan att målen skall kunna anses bli äventyrade. Det har varit möjligt att ha ämnen som inte återfinns i grundskolan och att integrera olika ämnen på ett sätt som svarar mot en viss pedagogisk grundsyn. Samtidigt har kravet på valmöjligheter för eleverna inte ställts lika högt som för grundskolans del.

Den nya timplanen för grundskolan anger den garanterade undervisningstiden uttryckt i klocktimmar för ämnen och grupper av ämnen. Timplanen utgör ett minimikrav för den undervisning som skall anordnas för varje elev. Till skillnad från tidigare är timplanen inte längre stadiindelad. En elev som går ut grundskolan skall ha fått lärarledd undervisning i minst den omfattning som framgår av timplanen. I prop. 1992/93:230 En ny läroplan anges att timplanen skall ses som ett uttryck för den vikt samhället fäster vid skollagens likvärdighetsmål. Föredragande statsråd konstaterar i detta sammanhang:

"Det är viktigt att elever i grundskolan och motsvarande skolformer får möjligheter att skaffa sig en gemensam kunskapsbas."

Timplanen garanterar den lärarledda undervisningens omfattning och kursplanerna garanterar ämnesinnehållet.

Genom den nya timplanens konstruktionen har såväl skolornas som elevernas valmöjligheter ökat. Skolorna kan profilera sig genom att minska antalet timmar i vissa ämnen och ämnesgrupper med högst 15 procent och på så sätt skapa utrymme för skolans val (410 timmar). Eleverna kan inom utrymmet för elevens val (470 timmar) själva välja att fördjupa och bredda sina kunskaper inom ett eller flera av timplanens ämnen.

Den nya timplanen för grundskolan ger utrymme för flera lokala beslut, bl.a. utläggningen av timplanens garanterade undervisningstid på olika årskurser. En konsekvens av detta blir att det inom en kommun kan finnas behov av en viss samordning mellan skolor som har gemensamt elevunderlag vid utläggning av timplanens undervisningstid. I annat fall riskerar eleverna att inte få den garanterade undervisningstiden under sin skolelftid.

Det friutrymme som numera finns för lokala beslut om jämkning och utläggning av undervisningstid och ämnen på olika årskurser medför att den flexibilitet som tidigare funnits för fristående skolor nu även är möjlig i det offentliga skolväsendet. I och med att de nya kursplanerna

endast anger målen för undervisningen i olika ämnen förenklas bedömningen inför godkännandet av en fristående skola i detta avseende. De jämningsmöjligheter som timplanen för grundskolan ger, bör i huvudsak också vara de jämningsmöjligheter som kan anses rimliga för en fristående skola, utan att den gemensamma kärnan i den grundläggande utbildningen för barn och ungdom äventyras. Ett annat skäl för att inte medge alltför omfattande avvikelser utöver de möjligheter som generellt står till buds, är att timplan och ämnesuppsättning inte bör försvåra en övergång till gymnasiestudier, utan ge elever i grundskolan och i fristående skolor möjligheter att skaffa sig en gemensam kunskapsbas. Det måste också vara möjligt för elever att vid övergång från en fristående till en offentlig skola utan störande komplikationer kunna följa undervisningen.

Vi vill dock understryka att grundskolans timplan inte bör tillämpas alltför rigoröst som måttstock vid bedömningen av en fristående skolas timplan så att en fullständig överensstämmelse eftersträvas vad gäller ämnesbeteckningar och timmar. En sådan strävan skulle inkräkta på den fristående skolas möjligheter att vara annorlunda än grundskolan och att vara ett komplement till denna. Utan att göra avkall på skollagens krav att utbildningen skall ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot vad grundskolan ger, skall det finnas ett skäligt utrymme för en annorlunda uppläggning och utformning av undervisningen. Det är inte själva antalet timmar som elever och lärare tillbringar tillsammans inom ramen för ett ämne eller en ämnesgrupp som har avgörande betydelse för undervisningens resultat utan snarare det sätt på vilket undervisningen utformas och tiden används.

Den skyldighet som alla elever i grundskolan har att göra ett språkval bör även gälla för elever i fristående skolor. Det är naturligt att en fristående skola inte kan erbjuda lika många valmöjligheter som grundskolan. Den fristående skolan med dess särprägel och begränsningar innebär ett val i sig. Dock måste en fristående skola som bedriver undervisning i de tre högsta årskurserna utöver engelska kunna erbjuda undervisning i minst ett främmande språk.

3.5.5 Lärarkompetens och skolledning

Enligt prop. 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor måste en fristående skola ha kompetenta lärare. Vid Skolverkets bedömning av om en fristående skola uppfyller förutsättningarna för att bedriva undervisning med kompetenta lärare är utgångspunkten vad som gäller

för det offentliga skolväsendet. Enligt 2 kap. 3 § skollagen är varje kommun och landsting skyldig att använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna. Frågan har även prövats av Kammarrätten i Stockholm som i en dom (6544-1992) slagit fast, att utgångspunkten för att bedöma om en fristående skola uppfyller förutsättningarna för att bedriva undervisning med kompetenta lärare måste vara vad som gäller för det offentliga skolväsendet.

Lärarnas kompetens och förmåga är en viktig förutsättning för att en skola skall kunna svara mot skollagens krav och läroplanens mål. Ju färre lärare en skola har, desto viktigare är det att den enskilde läraren har adekvat utbildning/kunskap för den undervisning som skall bedrivas. Vi anser att kraven på ämneskunskaper och pedagogisk erfarenhet i praktiken inte kan sättas lägre för de fristående skolorna än för grundskolan, varför stor vikt bör fästas vid dessa krav såväl vid prövning av ansökningar om godkännande som i tillsynen. Vi har funnit det nuvarande kravet på kompetenta lärare för undervisningen i fristående skolor väl motiverat och finner inte anledning att föreslå någon förändring beträffande kraven på lärarkompetens.

Skollagen innehåller inte något krav på att det skall finnas en rektor för en fristående skola. Långt ifrån alla fristående skolor uppger i sin ansökan att man avser att rekrytera en rektor/motsvarande. Synen varierar på hur ledningen av skolornas utbildning skall utformas. I waldorfskolornas ideologi är självstyret en överordnad princip och ledningsfunktionen utövas gemensamt av lärarkollegiet. I en del konfessionella skolor anges församlingens pastor som den som har ledningsfunktionen.

Med hänsyn till att även i en fristående skola fattas vissa beslut som är ingripande för den enskilde eleven och att en person skall kunna utpekas som ansvarig gentemot lärare, föräldrar och elever, bör det finnas en person med ett formellt ledningsansvar. Behovet av en identifierbar rektor (motsvarande) har påtagligt ökat genom den ansvarsfördelning som den nya läroplanen förutsätter. Det yttersta ansvaret för och ledningen av det pedagogiska arbetet förutsätter en person med rektorsfunktion.

Vi föreslår att det införs en bestämmelse i skollagen om att det vid en fristående skola skall finnas en person som företräder skolan. Vi anser att denna person genom utbildning eller erfarenhet bör ha förvärvat pedagogisk insikt.

3.5.6 Inträdeskrav

Enligt 9 kap. 1 § skollagen får skolplikt fullgöras i en fristående skola, om skolan är godkänd för ändamålet. Någon uttrycklig bestämmelse om huvudmannens skyldighet att ta emot barnet finns inte. Att en fristående skola skall vara öppen för alla har ansetts följa av kravet på att utbildningen "*i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål*". I prop. 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor uttalade föredragande statsråd att en skola inte skall godkännas om den inte är öppen för alla av skäl som inte kan accepteras i vårt demokratiska samhälle.

I och med kravet att en fristående skola skall vara öppen för alla kan inte några särskilda intagningsprinciper ställas upp för en enskild fristående skola. I en situation där en skola har fler sökande än tillgängligt antal platser blir principerna för urval avgörande för om skolan skall anses vara öppen för alla. Som en följd av öppenhetsprincipen kan endast sådana urvalsgrunder som inte sätter öppenheten ur spel accepteras, exempelvis anmälningsdatum, geografisk närhet och syskonförtur. Vi anser att principen om att en fristående skola skall vara öppen för alla bör framgå av en uttrycklig bestämmelse i skollagen.

När det gäller grundskolan slår skollagen 4 kap. 6 § fast, att kommunen skall beakta vårdnadshavares önskemål om att deras barn skall tas emot vid en viss skola så långt det är möjligt utan att andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet åsidosätts eller att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Detta aktualiserar frågan var gränsen bör gå för en fristående skolas skyldighet att vara öppen för alla. Om en fristående skola skulle tvingas att ta emot en elev vilken man inte har resurser att ge en adekvat undervisning, behöver skolan naturligtvis ersättning för detta. Vi anser det vara rimligt att en elev som behöver särskilt stöd i första hand får detta vid den skola som han eller hon vill gå i. Om behovet dock är av sådan omfattning att elevens placering vid en fristående skola skulle medföra betydande ekonomiska svårigheter för skolan eller den kommun som har att lämna skolan ersättning, bör det vara möjligt för den fristående skolan att under vissa förutsättningar inte ta emot eleven. Om kommunen exempelvis anordnar specialundervisning i en särskild undervisningsgrupp vid någon av de kommunala skolenheterna, kan det inte vara rimligt att kräva att en elev som normalt skulle ha blivit placerad vid denna skolenhet i stället skulle gå i en fristående skola och därmed föranleda ökade skolkostnader för kommunen.

Vi föreslår att en bestämmelse tas in i skollagen om att en fristående

skola inte är skyldig att ta emot en elev, om mottagandet skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan. Vi anser att den enda grund på vilken en fristående skola skall kunna vägra att ta emot en elev är – förutom det självklara fallet att skolan inte har plats för alla sökande – om kommunen inte skjuter till särskilda resurser, därför att kommunens skolorganisation kan tillgodose elevens särskilda behov på ett mer kostnadseffektivt sätt.

I en del ansökningar om godkännande förekommer test både som intagningsprincip och urvalsgrund.

Inom det offentliga skolväsendet används dock ibland test som urvalsgrund vid skolor som har en viss profil, t.ex. musik. Testningen syftar då närmast till ett talangurval.

Under det senaste året har frågan aktualiserats om test också i kunskapsämnen skall kunna accepteras. Skall en skola kunna vända sig enbart till "särskilt begåvade barn"? Skolverket har i samband med tillsyn av Enskilda gymnasiet i Stockholm vänt sig mot att skolan använt test i matematik, svenska och engelska för att avgöra vilka elever som har tillräckliga kunskaper för att få tillträde till skolans högstadium. Frågan huruvida test och prov kan accepteras vid antagning till en fristående skola har ytterligare aktualiserats genom en dom (1719-1995) i Kammarrätten i Stockholm. Skolverket hade i sitt beslut att inte godkänna en skola bl.a. bedömt att de intagningsprinciper som skolan redovisat strider mot kravet på att en fristående skola skall vara öppen för alla. När beslutet överklagats anförde Skolverket:

"Av ansökan framgår att eleverna skall klara av en test för att antas till årskurserna fyra till sju. Inom det offentliga skolväsendet förekommer att grundskolor med estetisk profil, t.ex. musik eller dans, tillämpar intagningsprov i profilämnet. Intagningsbegränsningar till viss skola avseende andra ämnen förekommer inte. Det är enligt Skolverkets mening en avgörande skillnad mellan intagningsbegränsningar avseende t.ex. ämnet musik å ena sidan och sådana grundläggande ämnen som bolaget avser att använda vid intagningen å den andra. Sådana ämnen ingår i utbildningens kärna och är av största betydelse för alla elever. En skola kan självfallet ha en profil som betonar teoretiska kunskaper och tydliggöra detta i sin marknadsföring. Däremot är det enligt Skolverkets uppfattning inte förenligt med kravet att en fristående skola skall vara öppen för alla, att genom intagningsvillkor avseende kunskaper i dessa ämnen reglera vilken elevsammansättning en fristående skola skall ha. Sådana intagningsbegränsningar riskerar enligt Skolverkets bedömning att ge segregeringseffekter."

Kammarrätten gjorde bl.a. följande bedömning:

"Av handlingarna framgår inte klart hur urvalet av elever skall ske. Kammarrätten utgår dock vid sin bedömning från att de elever som söker till skolan normalt skall genomgå och klara av någon form av språklig test för att kunna antas. Frågan är om ett sådant urvalsförfarande kan godtas eller om det strider mot vad som sägs i 1 kap. 2 § skollagen om grundläggande demokratiska värderingar.

Skolverket menar att intagningsbegränsningar avseende t.ex. musik kan godtas medan de intagningsprinciper som bolaget avser att tillämpa skulle strida mot principen om öppenhet. Kammarrätten finner med hänsyn till vad som anges i skollagen som krav för att en fristående skola skall godkännas och till vad som uttalats i förarbetena att de intagningsprinciper som bolaget har redovisat inte kan anses stå i strid med grundläggande demokratiska värderingar. Skäl att avslå ansökan på grund av de avsedda intagningsprinciperna föreligger alltså inte."

Skollagens 1 kap. 2 § anger att utbildningen inom varje skolform skall vara likvärdig. I Lpo 94 utvecklas detta så att undervisningen skall anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. I läroplanen slås även fast att skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledning har svårighet att nå målen för utbildningen. Intagningsprinciper som syftar till att gallra bort de elever för vilka skolan har ett särskilt ansvar strider således mot läroplanens värdegrund.

I en sammanhållen skola för alla barn, som har integration som ett viktigt värde, kan inte test eller intagningsprov användas. Intagningsprov av olika slag begränsar öppenheten och därmed möjligheterna att välja skola. Ett sådant urvalsförfarande kan också inverka negativt på möjligheterna till en allsidig social sammansättning. En viktig dimension av likvärdigheten är att likvärdiga villkor gäller för såväl kommunala som fristående skolor. Om test och prov eller motsvarande system för gallring av elever skulle accepteras vid intagning och urval till skolor för skolpliktiga barn och ungdomar, skulle detta riskera att bidra till och förstärka en icke önskvärd segregation.

En skola som skall ge alla barn och ungdomar en grundläggande utbildning, måste erkänna varje elevs rätt att utvecklas och att utveckla sin kunskap i olika former. En viktig uppgift för skolan är att främja och stimulera elevernas allsidiga utveckling. I stället för test och prov som instrument för intagning av elever till utbildning inom skolpliktens ram vill vi förordna frivilliga diagnostiska test och vägledande samtal. Genom exempelvis vägledande samtal kan eleven och dess vårdnads-

havare få en realistisk uppfattning om vilka krav en profilerad utbildning ställer och själva göra sitt val på grund av denna kunskap.

Vi föreslår därför att test och prov inte skall få förekomma vid intagning av elever till årskurserna 1-5. Vi anser att test och prov i övrigt endast bör förekomma i undantagsfall och då inte i de ämnen som utgör själva kärnan i grundskolans utbildning. Vi anser att bestämmelserna om detta inte bör finnas i skollagen, utan att det bör ankomma på regeringen att meddela nödvändiga föreskrifter. Regeringen bör få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om villkor för antagning till en fristående skola.

3.5.7 Internationella skolor

I proposition 1992/93:230 Valfrihet i skolan sägs, att även om gränserna mellan internationella skolor och skolor med internationell profil kan vara flytande, är det viktigt att göra en klar åtskillnad mellan internationella skolor och fristående skolor med språklig eller internationell inriktning.

Som nämnts i avsnitt 3.1.1 kan en internationella skola vilken uppfyller de krav som ställs på en vanlig fristående skola också bli godkänd som en sådan.

Förekomsten av två olika typer av godkännanden baserade på olika villkor medför att en enskild skola kan ha ett godkännande för en del av sina elever som vanlig fristående skola och ett annat godkännande som internationell skola för sina övriga elever. Om en och samma skola är godkänd både som internationell skola och som vanlig fristående skola kommer den dock sannolikt att i praktiken fungera som en skola. För närvarande har en internationell skola "dubbelt" godkännande.

En avgörande skillnad mellan en internationell skola och en fristående skola för vanlig skolplikt ligger i eleverna och deras situation. Den internationella skolans elever bor eller vistas tillfälligt i Sverige. De får undervisning i svenska språket och om svenska förhållanden i den omfattning de behöver med hänsyn till sin begränsade vistelse här i landet. I övrigt sker undervisningen på annat språk än svenska och enligt utländsk läroplan. Eleverna vid en fristående skola för vanlig skolplikt förbereds för att i framtiden bo, studera, arbeta och leva i det svenska samhället. Detta förutsätter goda kunskaper i det svenska språket samt om det svenska samhället, kulturen och historien. Därför är det nödvändigt att dessa elevers undervisning till klart övervägande del sker på svenska och att utbildningen väsentligen svarar mot den

svenska läroplanen, vilket sammantaget utifrån skollagens likvärdighetsmål skall garantera eleverna en gemensam kunskapsbas.

Vi anser det angeläget att en klar åtskillnad görs mellan fristående skolor för vanlig skolplikt och internationella skolor och föreslår därför ingen ändring av gällande regler.

3.5.8 Skolverket skall pröva ansökningar om godkännande

I dag har kommunerna inte något lagreglerat inflytande på godkännandet av fristående skolor på grundskolenivå. Skolverkets handläggning av ansökningar om godkännande innefattar dock ett remissförfarande till den kommun där skolan avses bli belägen. Genom detta får den kommun i vilken skolan avses bli etablerad dels kännedom om planerna att inrätta en ny skola i kommunen dels tillfälle att yttra sig över ansökan.

Vi anser att Skolverket även fortsättningsvis skall fatta beslut om godkännande av fristående skolor med utbildning som motsvarar grundskolan. Då det remissförfarande som Skolverket hittills tillämpat på frivillig grund gör det möjligt för verket att få del av synpunkter som annars inte skulle komma till dess kännedom, anser vi det viktigt att en bestämmelse om remiss till kommunen tas in i lagtexten. Kommunens yttrande bör utöver den lokalt betingade kunskap som finns om huvudmannen och dennes förutsättningar också behandla elevprognosen för den första treårsperioden och skolans översiktliga budget.

Vi föreslår att berörda kommuner, dvs. den kommun i vilken skolan avses bli belägen och de kommuner i övrigt från vilka skolan kan antas komma att rekrytera huvuddelen av sina elever, skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökan. Skolverket skall göra en kvalitetsprövning i enlighet med de nationella kriterier som anges i avsnitten 3.5.1-6. En skola som bedöms svara mot de nationella kraven skall godkännas.

3.5.9 Byte av huvudman

Skolverkets godkännande innebär att Skolverket godkänner en viss huvudman för att bedriva undervisning omfattande vissa årskurser i en bestämd kommun. Godkännandet baseras på en bedömning av huvudmannens uttalade avsikter, förutsättningar och mål. Huvudmannen ansvarar sedan för att skolverksamheten bedrivs i enlighet med gällande

bestämmelser. Enligt vår uppfattning måste en konsekvens av dessa förhållanden vara att ett godkännande inte kan överlätas på en annan huvudman. I de fall det kan bli aktuellt att byta huvudman för en skola, måste detta följaktligen ske genom en ny ansökan om godkännande.

4 Bidrag

Kostnaden per elev är ungefär lika stor i fristående skolor som i kommunala grundskolor. Kommunen har ett ansvar för att alla skolpliktiga barn i kommunen får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Vi finner det naturligt att förutsättningarna för den grundläggande utbildningen skall vara likvärdiga oavsett huvudman.

Vi föreslår att en fristående skola som av Skolverket godkänts och förklarats berättigad till bidrag, skall tilldelas bidrag av den kommun där skolan är belägen utifrån skolans åtagande och elevernas behov på samma grunder och enligt samma principer som gäller för kommunens egna grundskolor. Vårt förslag förutsätter en kontinuerlig dialog och ett samförstånd mellan den fristående skolan och kommunen om skolans bidragsbehov och tillväxttakt. Skäl för att en skola skall kunna förklaras inte ha rätt till bidrag som bör godtas är, att etableringen av en ny bidragsberättigad skola medför bestående kostnadsökningar, som får betydande negativa konsekvenser för andra elever i kommunen eller om etableringen i övrigt kan få allvarliga negativa effekter för kommunens grundskoleverksamhet som helhet.

Skolverkets beslut om godkännande och rätt till bidrag skall kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommun skall ha rätt till ersättning för sina kostnader från en annan kommun, som är hemkommun för en elev i en fristående skola i lägeskommunen.

Vi bedömer att våra förslag inte skall innebära någon kostnadsökning totalt sett jämfört med vad som gäller fr.o.m. den 1 juli 1995.

4.1 Nuvarande förhållanden

Det nuvarande bidragssystemet för fristående skolor innebär att Skolverkets beslut om godkännande också ger skolan rätt till bidrag för sin

verksamhet från elevernas hemkommuner. Fr.o.m. läsåret 1992/93 fick en för vanlig skolplikt godkänd fristående skola rätt till medel för verksamheten från den kommun där skolan var belägen. Tilldelningen av medel baserades på den genomsnittliga kostnaden per elev i kommunens grundskola det närmast föregående kalenderåret. Fr.o.m. den 1 januari 1993 ändrades reglerna så att en fristående skola, som var godkänd för elever med vanlig skolplikt skulle tilldelas bidrag för verksamheten av elevernas hemkommuner. För varje elev skulle lämnas ett belopp som motsvarade den genomsnittliga kostnaden per elev i hemkommunens grundskola det pågående kalenderåret på det stadium som eleven tillhörde. I prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan anförde föredragande statsråd:

"enligt min mening skall kommunens samtliga kostnader för grundskolan ingå i beräkningsunderlaget för genomsnittskostnaden. Inga skolkostnader skall således uteslutas."

Vid tilldelningen av bidrag fick kommunen göra ett avdrag som uppgick till högst 15 procent av den framräknade genomsnittskostnaden. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämde fick medge ett större avdrag, om det fanns särskilda skäl. Vidare infördes fr.o.m. 1993/94 en regel som innebar, att en nystartad skola för att få rätt till bidrag skulle ha ansökt om att bli godkänd före den 1 augusti året innan bidragsåret började.

Som motiv för att kommunen får göra ett avdrag från sin genomsnittskostnad har anförts att kommunen har vissa skyldigheter som en fristående skola inte har. Det gäller dels planering, dels skyldigheten att i sina skolor ta emot samtliga skolpliktiga elever som är hemmahörande i kommunen. Skyldigheten gäller också barn som är särskilt resurskrävande, barn som inte passar i en skola med en speciell profil och barn som inte längre kan eller vill gå i en fristående skola som de börjat i. Kommunen har också andra skyldigheter som de fristående skolorna inte har t.ex. att tillhandahålla skolhälsovård för grundskolans elever samt att anordna hemspråksundervisning och skolskjuts för de grundskoleelever som är berättigade till detta.

Efter förslag i prop. 1994/95:157 Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor för vanlig skolplikt m.m. har bidragsbestämmelserna ändrats fr.o.m. den 1 juli 1995. Det avdrag som kommunen får göra från den framräknade genomsnittskostnaden har ändrats från högst 15 till högst 25 procent. När kommunen bestämmer avdragets storlek skall den beakta bl.a. om den fristående skolan har särskilda kostnader på grund av att den drivs av enskild fysisk eller juridisk person och inte av

kommunen (moms, arbetsgivaravgifter, pensionskostnader etc.). Vidare skall kommunen beakta de kostnader som hänför sig till att skolans åtagande omfattar elever med behov av särskilda stödinsatser och att skolan erbjuder skolhälsovård. Då den nationella regleringen av stadieindelningen i grundskolan upphör i och med att den nya läroplanen för det obligatoriska skolväsendet införs med början läsåret 1995/96, skall den genomsnittliga kostnaden numera beräknas per årskurs i stället för per stadium. Sammantaget innebär dessa förändringar att fördelningen av resurser för de fristående skolorna skall ske utifrån elevernas behov och skolornas åtagande. För att ge kommunerna en längre planeringstid har nu ansökningstiden ändrats så att skolan skall ha ansökt om att bli godkänd före den 1 april kalenderåret innan bidragsåret börjar. Den nya tidpunkten skall tillämpas första gången på ansökningar som avser bidragsåret 1997/98. För att en ny skola skall vara bidragsberättigad fr.o.m. den 1 juli 1997 skall den således ha ansökt om att bli godkänd före den 1 april 1996.

4.1.1 Internationella skolor

Enligt förordning (1983:97) om statsbidrag till internationella skolor för skolpliktiga elever skall huvudmannen för en fristående skola om han vill förklaras berättigad till statsbidrag enligt denna förordning till Skolverket lämna in en till regeringen ställd ansökan.

Statsbidraget till de internationella skolorna är relativt lågt i jämförelse med det kommunala bidraget till övriga fristående skolor. För budgetåret 1994/95 uppgick detta statsbidrag till 19 600 kronor per elev. För 18 månadersperioden juli 1995 – december 1996 uppgår bidraget till 31 500 kronor per elev. Utöver statsbidraget får de internationella skolorna dock ett visst bidrag från en del kommuner. Vissa internationella skolor får även utländska statsbidrag.

4.1.2 Kostnader

I Skolverkets rapport nr 76: Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän redovisas en del ekonomiska uppgifter om de fristående skolorna under kalenderåret 1994. 1994 var det andra hela året då de fristående skolorna hade rätt till ersättning motsvarande minst 85 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev och stadium. Uppgifterna visar att den

totala kostnaden (exkl. skolskjutsar) i genomsnitt för en elev i fristående skolor är ungefär lika stor som i kommunens grundskolor, 46 900 kronor jämfört med 47 400 kronor. Bland de fristående skolorna ingår de internationella skolorna och riksinternatskolorna. De senare har betydligt högre kostnader än genomsnittet eftersom kostnader för elevhem ingår. De internationella skolorna har något lägre kostnader än genomsnittet eftersom det aktuella landet kan lämna bidrag i olika former.

Tabell 4:1 visar kostnaderna per elev för skolor med olika inriktning totalt, totalt exkl. lokaler resp. för undervisning. Uppgifterna är hämtade från Skolverkets nationella uppföljning och avser kalenderåret 1994. För fristående skolor med s.k. brutet räkenskapsår har kostnaderna i förekommande fall räknats upp med konsumentprisindex.

Tabell 4:1 Kostnader (kr) per elev totalt, totalt exkl. lokaler och för undervisning fördelade på skolinriktning. 1994

Skolor	Totalt	Exkl. lokaler	Undervisning
Samtliga	46 900	37 200	21 400
Allmänna	45 500	35 900	21 000
Spec. pedagogik	46 200	37 300	22 400
Konfessionella	46 500	36 400	21 500
Etnisk/språkl.	45 400	35 100	21 200
Spec.ämnesprofil	45 200	32 000	18 100
Internationella	39 300	32 600	18 700
Riksinternat	133 600	115 800	30 500
Övriga	256 400	221 100	98 800

Kostnaden per elev för undervisning är generellt sett lägre i fristående skolor än i kommunala grundskolor (23 500 kr), trots att klasstorleken är mindre och att antalet elever per lärare är något lägre. Detta beror sannolikt på att en större andel av de fristående skolornas verksamhet gäller lägre stadier, på vilka elevtimmar är färre och lärarlönerna något lägre. Lokalkostnaderna per elev är också lägre i fristående skolor, men det beror på den mindre lokalytan per elev – 10 kvadratmeter jäm-

fört med 15. Kostnaden per kvadratmeter är dock högre i fristående skolor, 930 kronor jämfört med 820.

En orsak till riksinternatens höga totala kostnad per elev är att kostnaderna för elevhem ingår i denna summa. Gruppen övriga omfattar tre skolor som framför allt tar emot elever med särskilda behov och som har få elever per skola (skolhem/terapiskolor).

I betänkandet *Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter* (SOU 1992:38) konstaterades att en fristående skola inte har någon annan uppgift än den man själv påtar sig. Man bestämmer själv sitt elevantal, medan den kommunala skolan har hela kostnaden för elevantalets variation, dvs. den måste i praktiken alltid hålla vissa överytor.

4.1.3 Särskilda kostnader för skolor i enskild regi

Som nämnts i avsnitt 4.1 har vissa ändringar av reglerna för bidrag till fristående skolor skett fr.o.m. den 1 juli 1995. Dels skall bidraget utgöra lägst 75 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev och årskurs, dels skall kommunen, vid fastställandet av bidraget, beakta om den fristående skolan har särskilda kostnader bl.a. på grund av att skolan drivs av en enskild fysisk eller juridisk person. De särskilda kostnader som avses är kostnader för moms, pensioner och arbetsgivaravgifter.

4.1.4 Momskostnader

I samband med 1991 års skattereform fick kommuner och landsting rätt att göra avdrag för all ingående mervärdesskatt oavsett om verksamheten medförde skattskyldighet eller ej. Syftet var att utjämna mervärdesskattens konkurrenssnedvridande effekter vid val mellan arbete i egen respektive extern regi.

För att minska konkurrenssnedvridningen inom de mervärdes-skattefria områdena infördes också ett särskilt statsbidrag till kommuner m.fl. för att täcka de indirekta kostnader för mervärdesskatt som uppkommer vid upphandling och bidragsgivning. Bidraget utgår till kommuner och landsting vid upphandling från eller bidragsgivning till näringsidkare inom områdena sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Bidraget bygger på en uppskattning av den dolda kostnaden för mervärdesskatt och uppgår till 6 procent av den kostnad kommunen eller landstinget betalar.

De fristående skolornas verksamhetsform innebär att de är momspliktiga, men till skillnad från kommunerna får de inte göra avdrag för sina momskostnader. De totala momskostnaderna beräknas i normalfallet utgöra omkring 5 procent av de fristående skolornas totala kostnader. Vissa variationer i andelen momskostnader mellan olika skolor kan finnas, främst till följd av olika volym på inköp av undervisningsmateriel, men eftersom inköpen relativt sett svarar för en mindre del av kostnaderna torde variationerna totalt sett inte vara betydande.

De bidrag som kommunerna betalar till fristående skolor skall utgöra lägst 75 procent av kommunens genomsnittliga kostnad per elev i grundskolans olika årskurser. Eftersom kommunernas kostnader för moms inte ingår i kostnadsredovisningen, beräknas bidraget således på ett kostnadsunderlag som är exklusive moms.

4.1.5 Pensioner

Den 1 januari 1991 övergick lärare, skolledare och syofunktionärer i grundskolan, gymnasieskolan och särskolan från statligt till kommunalt reglerade tjänster. Staten lämnar fr.o.m. detta år bidrag till kostnader för pensions- och andra trygghetsförmåner för den överförda personalen, enligt en överenskommelse mellan staten, kommun- och landstingsförbunden samt berörda fackliga organisationer.

Enligt överenskommelsen skulle statens bidrag fram till den 1 juli 1995 utges med belopp som motsvarar respektive kommuns/landstings verkliga utbetalningar enligt ovan. Därefter skulle bidraget inräknas i det sektorsbidrag till skolan som infördes år 1991. Fr.o.m. år 1993 kan dock sektorsbidraget sägas ha gått upp i det statliga utjämningsbidraget till kommunerna. Enligt en senare överenskommelse skall statens bidrag motsvarande de verkliga utbetalningarna för pensioner m.m. utges fram till den 1 juli 1996. Det finns f.n. inget beslut om hur statens bidrag till lärarpensioner därefter skall hanteras.

Innebörden av överenskommelsen är att staten bidrar till pensionsutbetalningar m.m. (dock ej garantipensioner) för lärare i takt med att de når pensionsåldern. Kommunerna har således motsvarande lägre pensionsutbetalningar. Det är emellertid svårt att i ett långsiktigt perspektiv fastställa hur mycket lägre, främst p.g.a. att regleringen av statens åtagande efter den 1 juli 1996 inte är slutligt fastställd.

I flertalet kommuner redovisas emellertid en kostnad för intjänande av pension även för lärarna. I den lärarkostnad som ingår i genomsnittskostnaden som ligger till grund för beräkning av bidraget till fri-

stående skolor har således gjorts ett lönekostnadspålägg (LKP) för pensioner som är oberoende av att staten betalar en del av kommunernas pensionsutbetalningar. Kommunerna lägger vanligen på en schablonmässig pensions-LKP för hela personalen, dvs. samma för lärare och andra personalgrupper. Detta innebär att genomsnittskostnaden är beräknad utifrån kommunernas pensionskostnader brutto. De fristående skolorna kan således inte sägas ha någon nackdel i detta sammanhang av att staten svarar för en del av kommunernas pensionsutbetalningar.

För fristående skolors personal kan gälla privata pensionsavtal, som kan innebära en högre avgift/avsättning för pensioner än vad kommunen har. Det kan finnas olika orsaker till denna skillnad. En är att de privata avtalen ger en mer förmånlig pension. En annan är att avgiften beräknas på ett kollektiv som generellt sett har högre inkomster. Oavsett orsaken blir personalkostnaderna i dessa fall högre för de fristående skolorna än för kommunerna med motsvarande kommunala lärartjänster. Merkostnad kan dock i vissa fall snarast betraktas som en löneförmån. Det är således inte självklart om och hur merkostnaden skall kompenseras genom det kommunala bidraget.

4.1.6 Arbetsgivaravgifter

Riksdagen beslöt hösten 1995 att, som en del av finansieringen av Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen (EU), införa en allmän löneavgift på 1,5 procent och att de särskilda löneskatterna skulle höjas i motsvarande grad fr.o.m. den 1 januari 1995. Samtidigt sades att den kommunala sektorn skulle kompenseras för denna åtgärd genom att medel motsvarande den ökade lönekostnaden skulle återföras till kommunsektorn. Totalt handlade det om en ökad kostnad om ca 2,4 miljarder kronor för kommuner och landsting.

Riksdagen har, med anledning av regeringens förslag i vårens kompletteringsproposition, beslutat att de medel för år 1995 som motsvarar den ökade lönekostnaden skall användas dels för särskilda insatser för vissa kommuner (Hälsinge och Göteborg) och i övrigt återföras till samtliga kommuner och landsting i relation till antalet invånare. Till samtliga kommuner återgår på detta sätt närmare 700 miljoner kronor för år 1995, vilket motsvarar ca 40 procent av den ökade lönekostnaden till följd av de höjda arbetsgivaravgifterna.

För år 1996 kommer de aktuella medlen, 2,4 miljarder kronor, i sin helhet att användas för införandet av det nya statsbidrags- och utjämningsystemet för kommuner och landsting som då avses träda i kraft.

Det innebär att fördelningen av medlen blir helt beroende på den enskilda kommunens eller det enskilda landstingets utfall i det nya systemet. Det finns därför inte, för år 1996, någon koppling mellan fördelningen av EU-medlen och den enskilda kommunens lönekostnader.

För tiden efter år 1996 finns inget riksdagsbeslut om användningen av EU-medlen, men införanderegler i bidrags- och utjämningssystemet avses gälla i åtta år. Mycket talar därför för att medlen även efter år 1996 kommer att användas för införandet av det nya systemet.

Oberoende av om staten kompenserar kommunerna särskilt eller ej kan de fristående skolorna sägas få en automatisk kompensation för höjningen av arbetsgivaravgiften, eftersom höjningen direkt slår igenom även på kommunernas direkta kostnader och därigenom också på den genomsnittskostnad som ligger till grund för att fastställa bidraget till fristående skolor.

4.1.7 Bidrag från kommunerna

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) har sammanställt en rapport om de kommunala bidragen till de fristående skolorna i Stockholms län vårterminen 1993. SAF konstaterar att kommunernas redovisningssystem är olika väl utvecklade och att det i många fall varit oklart vilka de egentliga kostnaderna för skolväsendet varit. Man framhåller att beräkningsunderlagen blir mycket osäkra när kostnaderna skall brytas ner till en genomsnittskostnad per elev på ett visst stadium. Inte oväntat konstateras att bidragen varierar mycket mellan olika kommuner. I extremfallet beräknar SAF skillnaden mellan två kommuner till 17 000 kronor (38 procent) per elev och år.

Enligt Skolverkets rapport fick de fristående skolorna i genomsnitt 40 400 kronor per elev i ersättning från kommunerna år 1993. Under första halvåret 1993 var ersättningen relaterad till föregående års kostnader och under andra halvåret till kostnaderna samma år. När de internationella skolorna exkluderas blir ersättningen ca 40 000 kronor, vilket är ungefär 90 procent av riksgenomsnittet för kostnaden per elev i grundskolan (inkl. skolskjutskostnader) 1993. Genomsnittskostnaden i de kommuner som har elever i fristående skolor behöver dock inte vara densamma som för hela landet.

I en enkät till landets 288 kommuner våren 1995 ställde Svenska Kommunförbundet några frågor bl.a. om kommunernas bidrag till fristående skolor på grundskolenivå. 203 kommuner besvarade enkäten. På frågan om hur bidraget beräknades svarade 40 procent av kommunerna

att de gav bidrag motsvarande 85 procent av kommunens genomsnittskostnad. Bland övriga svarsalternativ redovisades att kommunen fastställde bidraget efter dialog med skolan, att kommunen kompenserade skolan för t.ex. skolhälsovård och skolskjutsar. I några enstaka fall tillämpade man en egen modell.

4.2 Överväganden och förslag

Våra överväganden och förslag i det följande utgår från:

- att resurstilldelningen till en fristående skola skall utgå från elevernas behov och skolornas åtaganden, varvid hänsyn skall tas till de särskilda kostnader som följer av att skolan drivs av en enskild fysisk eller juridisk person samt att hänsyn skall tas till de kostnader som hänför sig till att det i den fristående skolan går elever som har behov av särskilda stödsatser
- att resurstilldelningen till en fristående skola i alla avseenden skall ske på samma grunder och enligt samma principer som för kommunens egna skolor
- att resurstilldelningen till en fristående skola skall medföra ett så enkelt administrativt system som möjligt.

Kommunernas ekonomiska situation ställer krav på en effektiv användning av de ekonomiska resurserna. Det nuvarande bidragssystemet innebär att ju fler resurskrävande elever som finns i den kommunala skolan, desto högre blir den kommunala genomsnittskostnaden. Därmed ökar bidraget till fristående skolor automatiskt. Ett särskilt problem för den kommunala planeringen och ekonomin inom skolans område är etableringen av fristående skolor som en reaktion på en kommuns strävan att åstadkomma en rationell skolorganisation. Eftersom en kommun är skyldig att lämna bidrag till en godkänd fristående skola, kan kommuner i vissa sådana fall få ökade kostnader jämfört med om en skola skulle ha blivit nedlagd.

I diskussionen om rättvisa bidrag till fristående skolor anförs bl.a. att konkurrens skall ske på lika villkor. Ibland framförs uppfattningen att en eller flera skolor är överkompenserade och i andra fall att en eller flera skolor är otillräckligt kompenserade. Sådana effekter uppstår naturligen i ett schabloniserat bidragssystem. Med en behovsbaserad resurs-

fördelning, där hänsyn tas till elevernas olika behov och till omfattningen av skolornas skiftande åtaganden, bortfaller de negativa effekter som en överkompensation eller en otillräcklig kompensation av fristående skolor i vissa kommuner/kommundelar kan medföra.

Storleken på ersättningen till de fristående skolorna varierar mycket mellan kommunerna. För fristående skolor i t.ex. Stockholmsområdet med elever från många olika kommuner kan detta vara besvärande.

4.2.1 Gemensam skola – gemensamt ansvar – gemensam finansiering

Stat och kommun har det övergripande ansvaret för barns och ungdomars skolgång. Ansvarsfördelningen i det decentraliserade och målstyrda skolväsendet innebär att staten fastställer målen för utbildningen och att kommunen skall se till att eleverna får en utbildning som svarar mot målen. Kommunen har ett ansvar för att alla skolpliktiga elever i dess grundskola och särskola fullgör sin skolgång. Kommunen är också skyldig att se till att skolpliktiga barn som bor i kommunen men inte går i det offentliga skolväsendet på något annat sätt får föreskriven utbildning. Kommunen har med andra ord ett ansvar för att alla skolpliktiga barn i kommunen får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Ansvarsfördelningen innebär dock inte att kommunen behöver vara den ende anordnaren av sådan utbildning. Oavsett huvudman syftar all grundläggande utbildning för skolpliktiga barn och ungdomar till att ge dem en gemensam kunskapsbas.

Med en gemensam skola och ett gemensamt ansvar är det naturligt att förutsättningarna för utbildningen skall vara likvärdiga oavsett vilken huvudman som svarar för utbildningen. Rätten att välja skola kan inte bli reell förrän skolor med skilda huvudmän får arbeta under likvärdiga ekonomiska villkor.

Vi har inte kunnat finna någon anledning att ha särskilda bidragsbestämmelser för de fristående skolorna. De fristående skolorna är precis som de kommunala skolorna sinsemellan mycket olika. Med undantag för några av de konfessionella skolorna är inte variationen mellan fristående skolor och kommunala skolor större än mellan olika kommunala skolor.

Vi anser att resurserna till en fristående skola skall fördelas av kommunen utifrån de utbildningsåtaganden skolan gjort och utifrån behoven hos de elever som skolan har. Det kan bl.a. vara fråga om elever med funktionshinder, elever som behöver stödundervisning, undervisning i

hemspråk eller i svenska som andraspråk. Likaså bör det beaktas om skolan erbjuder skolhälsovård. Vi anser att det enda skäl som bör accepteras för en kommun att inte lämna bidrag för särskilda kostnader för en elev med behov av särskilt stöd är, då kommunens skolorganisation kan tillgodose elevens behov. Elevens önskemål bör tillgodoses så långt möjligt, varför kommunens möjlighet att inte lämna bidrag för särskilda kostnader endast bör utnyttjas vid mycket omfattande särskilda behov som t.ex. handikappanpassning för en rullstolsbunden elev.

Vi anser att Skolverket vid sitt beslut om godkännande, efter hörande av berörda kommuner, också skall fatta beslut om huruvida skolan skall vara bidragsberättigad eller inte. Med berörda kommuner menas i första hand den kommun där skolan avses bli belägen. I en del fall torde det dock vara uppenbart att skolan kommer att rekrytera många elever från en eller flera angränsande kommuner, varför Skolverket i sådana fall bör höra även dessa kommuner. När Skolverket förklarat att den fristående skolan har rätt till bidrag, innebär det att den har rätt till bidrag enligt villkor som är likvärdiga med dem som gäller för kommunens egna grundskolor.

Vi föreslår därför att en fristående skola som av Skolverket godkänts och förklarats vara berättigad till bidrag, skall tilldelas offentligt stöd av den kommun där skolan är belägen utifrån skolans åtagande och elevernas behov på samma grunder och enligt samma principer som kommunens egna grundskolor.

Samma grunder och samma principer behöver inte innebära samma belopp. Det kan beroende på elevernas behov och skolans åtagande innebära såväl högre som lägre bidrag. Som vi tidigare redovisat finns även skillnader i förutsättningar som beror på att den fristående skolan drivs av en enskild fysisk eller juridisk person och inte av kommunen.

Bidraget till den fristående skolan bör av praktiska skäl beräknas och utbetalas av den kommun där skolan är belägen. Denna kommun skall sedan ha rätt till ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun. Vi har utgått från att den kommun där skolan är belägen oftast är den kommun som har flest elever i den fristående skolan. Förslaget innebär en enklare administration för såväl den fristående skolan som för kommunerna.

4.2.2 Kommunernas roll och inflytande

Genom den ansvarsfördelning mellan stat och kommun som numera gäller inom skolans område har kommunerna ansvaret för att organisera och genomföra verksamheten. I dag har emellertid en kommun inte någon möjlighet att påverka etableringen av en fristående skola. Framför allt i små kommuner kan inrättandet av en fristående skola negativt påverka kommunens ekonomi och skolorganisation så att andra elevers skolgång indirekt försvåras. I en dom (793-1995) från Kammarrätten i Stockholm med anledning av att Överkalix kommun överklagat ett beslut av Skolverket att godkänna en fristående skola i kommunen konstateras, att eventuella negativa konsekvenser för den kommunala verksamheten saknar betydelse i sammanhanget.

Den kommunala skolplaneringen och den kommunala ekonomin gör det nödvändigt att frågan om etablering av och bidrag till en fristående skola prövas i ett sammanhang. I små kommuner kan etableringen av en fristående skola påverka kommunens skolorganisation och medföra betydande kostnadsökningar. I en del fall kan inrättandet av en fristående skola leda till ökade kostnader för kommunen till följd av att skolverksamhet bedrivs i mindre effektiv omfattning och med lågt kapacitetsutnyttjande. Överkapacitet kan i vissa fall komma att bestå, då en fristående skola inrättas som ett alternativ till nedläggning av en befintlig inte längre bärkraftig skola. I sådana fall motverkas kommunens ansträngningar att upprätthålla en kostnadseffektiv skolorganisation, vilket kan leda till att omvandlingen av en kommunal skola som skall avvecklas till en fristående skola indirekt minskar resurserna för övriga elever i kommunen.

Kommunen har ansvar för att alla barn och unga erbjuds en likvärdig utbildning. Kommunen har således ett övergripande ansvar för att det finns skolor, egna och/eller fristående, som har tillräckliga resurser att erbjuda likvärdig utbildning. Kommunen måste därvid kunna göra avvägningar i fråga om resursernas fördelning, så att målen för utbildningen nås samtidigt som resurserna används på ett effektivt sätt. Således har kommunen ett ansvar för planeringen av skolverksamheten. Vi anser därför att en av Skolverket godkänd fristående skola inte helt automatiskt skall bli berättigad till offentligt bidrag, utan att berörda kommuner måste få möjlighet att anföra sina synpunkter på rimligheten och omfattningen av etableringen av en ny skola med offentligt bidrag. Vi anser det därför naturligt att en skola som avser att ansöka om godkännande och rätt till bidrag i god tid före sin ansökan till Skolverket tar kontakt med den kommun där skolan skall etableras och eventuella övriga berörda kommuner för att klara ut förutsättningarna för det

budgetunderlag och den elevprognos som vi anser skall bifogas ansökan.

Skolverket skall vid sitt övervägande om den fristående skolan skall förklaras vara berättigad till bidrag beakta de synpunkter i frågan som den berörda kommunen/de berörda kommunerna anfört i sitt remissyttrande över huvudmannens ansökan om godkännande.

Skäl för att en skola skall kunna förklaras inte ha rätt till bidrag som därvid bör godtas är, att etableringen av en ny bidragsberättigad fristående skola medför kostnadsökningar, som får betydande negativa konsekvenser för andra elever i berörda kommuner eller om etableringen i övrigt kan få allvarliga negativa effekter för kommunens grundskoleverksamhet som helhet. Med betydande negativa konsekvenser avses t.ex. om tillkomsten av en fristående skola medför kraftigt ökade kostnader för kommunen eller om tillkomsten av en fristående skola medför att exempelvis en landsorts- eller glesbygdskommun tvingas att lägga ned en redan befintlig skola och detta medför att avståndet till närmaste skola avsevärt ökar för elever i någon del av kommunen. Det bör ankomma på den berörda kommunen att påvisa sådana eventuella konsekvenser.

I dag innebär ett godkännande ingen övre begränsning av det elevantal som skolan kan få bidrag för. Detta medför att en skola som godkänns med ett visst elevantal vid starten senare fritt kan utvidga sin verksamhet utan att ta hänsyn till eventuella konsekvenser för den övriga skolverksamheten i kommunen. Vi anser att en skola inte automatiskt skall vara berättigad till bidrag för fler elever från den kommun där skolan är belägen eller andra berörda kommuner än vad som är förenligt med kommunens behov av att i god tid kunna planera sitt utbildningsutbud.

När en fristående skola av Skolverket blivit godkänd och förklarad bidragsberättigad, skall den kommun i vilken skolan är belägen ge skolan bidrag inom ramen för den treåriga elevprognos som bifogats ansökan till Skolverket. Om skolan efter treårsperioden önskar få bidrag för fler elever, förutsätter detta att ökningen av elevantalet sker i samförstånd mellan skolan och kommunen. Innan kommunen tar ställning förutsätts att den har samrätt med berörda hemkommuner.

Skolverkets beslut vad avser bidrag till en fristående skola skall kunna överklagas av den fristående skolan och berörda kommuner hos allmän förvaltningsdomstol.

När en skola förklarats vara bidragsberättigad, gäller detta så länge som skolan uppfyller de nationella kriterierna för godkännande, dvs. det skall inte ske någon årlig prövning från kommunens sida av huruvida skolan skall få bidrag. Däremot förutsätter förslaget en kontinuerlig dialog och ett samförstånd mellan den fristående skolan och kommunen

om skolans bidragsbehov och tillväxttakt i den utsträckning kommunens skolor berörs.

I vårt förslag, att kommunerna i alla avseenden skall tilldela bidrag på samma grunder och enligt samma principer som gäller för kommunernas egna skolor, ligger att kommunerna skall utbetala bidrag till de fristående skolorna på sådant sätt att de kan driva sin verksamhet på likvärdiga villkor med kommunens skolor. Därför anser vi att det inte behövs några särskilda regler om bidragsår eller om tidpunkter för utbetalning.

Vi har övervägt huruvida det finns anledning att införa en särskild besvärsmöjlighet vad gäller nivån på kommunens bidrag till en fristående skola. Vi har dock funnit en sådan möjlighet skulle innebära att en fristående skola, till skillnad från kommunens egna skolor, skulle ges möjlighet att överklaga kommunens prioriteringar inom skolans område. Naturligtvis gäller de allmänna reglerna om laglighetsprövning av kommunala beslut enligt 10 kap. kommunallagen.

4.3 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av kommitténs förslag skall ses mot bakgrund av en kommuns skyldighet att sörja för att alla skolpliktiga barn som är bosatta i kommunen får en utbildning motsvarande grundskolan. Utgångsläget för att bedöma konsekvenserna är de bestämmelser som gäller i dag, dvs. inklusive de ändringar som gäller fr.o.m. den 1 juli 1995. Utgångspunkten för de ändrade bidragsbestämmelserna har varit att stödet till de fristående skolorna skall skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunala och fristående skolor.

De nuvarande bidragsbestämmelserna innebär att fördelningen av resurser till de fristående skolorna nu sker i huvudsaklig överensstämmelse med vad som gäller för kommunens egna skolor, dvs. efter behov. Vårt förslag innebär egentligen endast en framskrivning av dessa principer med den förändringen att vi föreslår att anknytningen till en framräknad genomsnittskostnad med det schabloniserade avdraget om högst 25 procent samt beaktande av vissa särskilda kostnader ersätts av en mer direkt anknytning till de principer kommunen använder för sin resurstilldelning till kommunens egna grundskolor.

4.3.1 Totalt sett oförändrad kostnadsnivå

Av uppgifterna i Skolverkets rapport nr 76: Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän framgår, att de kommunala bidragen år 1994 täckte 92 procent av de fristående skolornas kostnader (exkl. riksinternat- och internationella skolor).

Genom de förändrade bidragsvillkoren fr.o.m. den 1 juli 1995 har förutsättningar skapats för likvärdiga villkor för fristående och kommunala skolor. Kommunernas skyldighet att vid bestämmande av avdragets storlek beakta de fristående skolornas behov av ersättning för extra kostnader har redan genom denna reform lagreglerats.

Mot bakgrund av denna skyldighet och den koppling vi föreslår för kommunernas bidragsgivning till de principer och grunder som gäller för kommunernas egna skolor, bedömer vi att våra förslag inte skall medföra någon egentlig kostnadsökning jämfört med vad som gäller fr.o.m. den 1 juli 1995.

5 Avgifter

Andelen skolor som tar ut elevavgift har minskat kraftigt under senare år. För närvarande beräknas var fjärde skola ta ut elevavgifter. Enligt uppgifter från Skolverket för år 1994 uppgick den genomsnittliga elevavgiften detta år till 1 300 kronor per elev.

Mot bakgrund av vårt förslag om likvärdiga bidrag i kapitel 4 föreslår vi, att en fristående skola som får offentligt bidrag inte skall ha rätt att ta ut någon elevavgift utöver vad som accepteras i den offentliga skolan. I verksamheten bör endast få förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna.

Om en skola som får kommunalt bidrag tar ut avgifter som inte kan anses skäligen, skall Skolverket på samma sätt som nu gäller förklara rätten till fortsatt bidrag förverkad.

5.1 Nuvarande förhållanden

Möjligheten för fristående skolor på grundskolenivå som har rätt till kommunalt bidrag att ta ut elevavgifter regleras i 9 kap. 7 § skollagen. Där föreskrivs att avgifterna skall vara skäligen med hänsyn till de särskilda kostnader som skolan har, förutsatt att kostnaderna kan anses rimliga för verksamheten. Om Skolverket finner att elevavgifterna vid en fristående skola inte kan anses skäligen, skall verket, om skolan godkänns, förklara att den inte skall ha rätt till kommunalt bidrag. Om en skola efter godkännandet tar ut elevavgifter som inte kan anses skäligen, skall Skolverket förklara rätten till fortsatt bidrag förverkad.

I Skolverkets regelbundna tillsyn av de fristående skolorna ingår prövning av eventuella elevavgifters skälighet. Enligt prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan bör som regel inte några elevavgifter tas ut för utbildning som i allt väsentligt motsvarar sådan utbildning som förekommer vid kommunala skolor. Avgifter måste vara motiverade av särskilda kostnader för verksamheten. I propositionen ges följande exempel

på sådana särskilda kostnader:

"då skolan har en speciell profil, t.ex. dyrare undervisningsmateriel i en Montessoriskola, musikinstrument i en musikskola, kostnader för kulturaktiviteter i en skola med kulturprofil m.m."

Skolverkets bedömning av huruvida elevavgifter är skäliga sker i flera steg. Först undersöks om skolan har sådana särskilda kostnader som motiverar att elevavgifter kan accepteras. Sedan görs en bedömning om de särskilda kostnaderna till sin nivå är rimliga i förhållande till det ändamål de avser. Därefter kontrolleras att skolans intäkter i form av elevavgifter motsvarar de särskilda kostnaderna. Slutligen bedöms huruvida avgiften är segregerande genom att vara så hög att den i praktiken utesluter elever.

Om Skolverket vid sin prövning av ansökan om godkännande för vanlig skolplikt finner att elevavgifterna vid skolan inte kan anses skäliga, skall verket om skolan godkänns, förklara att den inte skall ha rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Skolverkets beslut i ärenden om elevavgifter får, enligt 9 kap. 17 § skollagen, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

5.1.1 Särskilda kostnader och skäliga avgifter

Särskilda kostnader som kan motivera att elevavgifter tas ut, är sådana extra kostnader som kan hänföras till en skolas speciella profil främst i undervisningshänseende. Detta innebär att skolans undervisning skall ha en inriktning som, jämfört med en kommunal grundskola, innebär extra kostnader. Kostnader som i allt väsentligt motsvarar sådan utbildning som förekommer i den obligatoriska skolan är inte att anse som särskilda kostnader i detta sammanhang.

Kostnader för verksamhet som den kommunala grundskolan till skillnad från den fristående skolan är skyldig att tillhandahålla, t.ex. skolhälsovård och hemspråksundervisning, utgör inte heller särskilda kostnader. Dessa kostnader förutsätts bli täckta genom att kommunen reducerar sitt avdrag om högst 25 procent.

Kravet på rimliga kostnader innebär att de särskilda kostnaderna skall vara just rimliga i förhållande till det ändamål de avser.

Skäliga elevavgifter innebär att de samlade intäkterna i form av elevavgifter inte får överstiga de särskilda kostnaderna. Differentierade elevavgifter med motivering att kommunerna lämnar olika stora bidrag

kan inte accepteras.

5.1.2 Majoriteten av skolorna tar inte ut någon avgift

I Skolverkets rapport nr 70: Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän redovisas en del ekonomiska uppgifter om de fristående skolorna under kalenderåret 1993. Av rapporten framgår att drygt hälften av skolorna inte hade några intäkter från elevavgifter 1993. Den genomsnittliga elevavgiften uppgick till 2 300 kronor (exkl. internationella skolor och riksinternatskolor). Året dessförinnan var motsvarande genomsnittliga avgift 5 000 kronor. Bland nystartade skolor hösten 1993, vars kostnader inte redovisas i rapporten, redovisade tre fjärdedelar inga intäkter från elevavgifter under sitt första halvår.

Skolverkets kostnadsuppgifter för kalenderåret 1994 visar att den genomsnittliga elevavgiften för de skolor som har rätt till ersättning från elevens hemkommun minskat till 1 300 kronor per elev. År 1994 tog en majoritet av skolorna inte ut någon elevavgift alls. Två av tre skolor redovisade för detta år inga intäkter från elevavgifter. Skolor som inte tar ut avgifter finns framför allt inom grupperna skolor med allmän inriktning och skolor med speciell pedagogik. Skolverkets statistik omfattar skolor som påbörjat sin verksamhet senast under år 1993. Således ingår inte det 50-tal skolor som startade under 1994 i denna jämförelse.

Enligt den kartläggning som Friskolornas Riksförbund gjorde hösten 1994 (Rapport nr 1), vilken även omfattar skolor som startat hösten 1994, angav 23 procent av de 128 fristående skolor på grundskolenivå som ingick i undersökningen att de hade någon form av obligatoriska avgifter. I vissa skolor lämnade även föräldrar bidrag i någon annan form, t.ex. skolans vänner eller stödfond etc. 28 procent av skolorna fick denna typ av bidrag.

8 procent av skolorna tog betalt för skolmaten. I ungefär 2 av 3 skolor bidrog föräldrarna på andra sätt till verksamheten. Oftast handlade det om städning eller andra inslag i driften. En tredjedel av skolorna hade verksamheten så upplagd att föräldrarna medverkade i planeringen av verksamheten. Sådan medverkan var vanligast bland de konfessionella skolorna.

5.2 Bidrar avgifter till segregation?

Den offentliga utbildningsstatistiken innehåller inte några uppgifter om den sociala sammansättningen bland de elever som för närvarande finns i fristående skolor. I utredningen *Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter* (SOU 1992:38) anfördes bl.a. följande synpunkter:

"För att man skall kunna tala om segregation måste den faktor som åstadkommer detta tillstånd vara av hindrande betydelse för vissa människor, dvs. elevavgiften måste vara så stor att den i praktiken är ett hinder för mindre bemedlade föräldrar att fritt välja skola för sina barn. Även familjer med mycket begränsade ekonomiska möjligheter kan förmodligen avstå från andra utgifter till förmån för en elevavgift som är begränsad till skäligen belopp."

Efter år 1992 har den ekonomiska situation i Sverige skärpts, vilket bl.a. i förening med det arbetsmarknadspolitiska läget medfört att enskilda människors privatekonomi i dag generellt sett är mer ansträngd än tidigare. Det torde i sin tur innebära att marginalerna för t.ex. skolelevavgifter i dag är snävare än förr, varför det inte längre kan anses givet att elevavgifter inte kan ha segregande effekter.

5.3 Överväganden och förslag

Våra överväganden och förslag i det följande utgår från:

- att likvärdiga ekonomiska förutsättningar för fristående och offentliga skolor i princip gör elevavgifter onödiga.

Fristående skolor, som uppbär offentliga bidrag, får inte verka ekonomiskt och socialt segregande. Det torde knappast vara möjligt att urskilja en absolut gräns där avgiften inte kan anses skälig, därför att den begränsar intresseradets möjligheter att söka till skolan. Även om den tydligaste segregationen återfinns mellan olika bostadsområden, så torde avgiftsbelagda skolor vara ett av de säkraste sätten att öka segregationen.

Elevavgiften är inte alltid den enda kostnaden för den som väljer att gå i en fristående skola. Vid val av en fristående skola, liksom vid val av en annan offentlig grundskola än den kommunen anvisar, bortfaller eventuell rätt till kostnadsfri skolskjuts.

Vid en bidragstilldelning där den fristående skolan ges rätt till bidrag enligt villkor som är likvärdiga med dem som gäller för kommunens egna grundskolor, bortfaller flertalet motiv för elevavgifter. Vid ett sådant bidragssystem bör endast motsvarande obetydliga kostnader som medges för elever i grundskolan få förekomma i fristående skolor som uppbär offentliga bidrag. Därmed ökar de fristående skolornas tillgänglighet för elever från ekonomiskt svaga grupper.

Vårt förslag i kapitel 4 om att en fristående skola skall få likvärdiga bidrag med kommunens egna grundskolor samt att hänsyn därvid skall tas till de faktiska åtaganden som den fristående skolan har och elevernas behov, medför att en fristående skola som får offentligt bidrag inte skall ha rätt att ta ut någon elevavgift utöver vad som accepteras i den offentliga skolan. Om en fristående skola som uppbär offentligt stöd på likvärdiga villkor med kommunens skolor därutöver skulle ha rätt att ta ut avgifter, skulle detta innebära att de olika skolorna inte får arbeta på likvärdiga villkor. En av Skolverket godkänd skola som däremot inte förklarats ha rätt till bidrag, måste självfallet ha rätt att ta ut elevavgifter.

Vi föreslår att utbildningen i en fristående skola som tilldelas offentligt stöd skall vara avgiftsfri för eleverna och att de utan kostnad skall ha tillgång till böcker, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. I verksamheten bör endast få förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna.

Om en skola som får kommunalt bidrag tar ut avgifter som inte kan anses skäligen, skall Skolverket på samma sätt som nu gäller förklara rätten till fortsatt bidrag förverkad.

6 Tillsyn

Skolverket skall ha tillsyn över att utbildningen vid de fristående skolorna motsvarar statens krav. Skolverket skall utöva tillsyn av hur de fristående skolorna uppfyller skollagens och läroplanens krav samt fokusera utbildningens resultat. Vi anser att Skolverkets tillsyn bör ske fr.o.m. en skolas första verksamhetsår.

I dag har kommunen tillsyn över att en fristående skolas lokaler uppfyller gällande krav ur brand-, miljö- och hälsovårdssynpunkt. Vårt förslag om bidrag i kapitel 4 förutsätter att kommunen har den insyn i den fristående skolans verksamhet som krävs för att kunna bedöma skolans behov i jämförelse med de skolor för vilka kommunen är huvudman. Därför föreslår vi att den kommun där en fristående skola är belägen skall ha rätt till insyn i skolans verksamhet.

Vi föreslår vidare att en fristående skola som uppbär offentligt stöd skall vara skyldig att delta i uppföljning och utvärdering i den utsträckning som kommunen där skolan är belägen finner erforderlig.

I konsekvens med skollagens krav att utbildningen inom varje skolform skall vara likvärdig anser vi att de fristående skolornas elever, utöver ämnet svenska, bör delta i riksomfattande prov i ämnena engelska och matematik

Efter reformeringen av den statliga skoladministrationen inför verksamhetsåret 1991/92 var, som tidigare nämnts, ansvaret för tillsynen av de fristående skolorna delat mellan Skolverket och kommunens styrelse för utbildningen. Dessförinnan hade de fristående skolorna stått under tillsyn av såväl Skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna som av respektive kommuns skolstyrelse, vilken skulle utöva den omedelbara tillsynen. Innebörden av uttrycket den omedelbara tillsynen tolkades som tillsyn av sådant som rör den dagliga verksamheten i skolan och dess yttre förutsättningar. Efter förslag i prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan upphävdes bestämmelsen i skollagen om kommunens omedelbara tillsyn inför läsåret 1993/94. Denna förändring motiverades med att verksam-

verksamheten i en fristående skola ofta bedrivs utifrån andra pedagogiska eller konfessionella utgångspunkter än i den kommunala skolan, att bedömningen bör ske på ett likartat sätt över hela landet och att kommunen inte bör ha någon tillsyn över fristående skolors ekonomiska förhållanden.

Genom det förändrade tillsynsansvaret vilar tillsynen över att utbildningen svarar mot de statliga kraven på Skolverket. Samtidigt kvarstår kommunens skyldighet enligt skollagen och andra bestämmelser att i vissa avseenden följa verksamheten vid den fristående skolan. Enligt skollagen är kommunen skyldig att se till att skolpliktiga barn, som är bosatta i kommunen men inte går i dess grundskola eller särskola, på något annat sätt får föreskriven utbildning och därigenom fullgör sin skolplikt. Dessutom har kommunen på grund av olika bestämmelser t.ex. miljö- och hälsoskyddslagen skyldighet att utöva tillsyn över den verksamhet som bedrivs i kommunen.

6.1 Nuvarande förhållanden

Fristående skolor som godkänts för vanlig skolplikt (inkl. internationella skolor) står, enligt 9 kap. 11 § skollagen, i fråga om sin utbildning för skolpliktiga elever under tillsyn av Skolverket. Skolorna är också skyldiga att delta i den uppföljning och den utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket. Fristående skolor som godkänts för vanlig skolplikt (exkl. internationella skolor) är vidare skyldiga att delta i riksomfattande prov i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (fr.o.m. den 1 juli 1995). I prop. 1992/93:220 En ny läroplan föreslås fristående skolor godkända för vanlig skolplikt få rätt att utfärda slutbetyg med samma beteckningar och enligt samma kriterier som de offentliga skolorna på villkor att de deltar i de ämnesprov i svenska, matematik och engelska som skall stödja betygssättningen.

I det mål- och resultatorienterade styrsystem för skolan som infördes fr.o.m. läsåret 1991/92 kontrolleras verksamheten på nationell nivå genom nationell uppföljning och utvärdering. Uppföljningen (bl.a. statistiken) är beskrivande till sin natur, medan utvärderingen är förklarande och värderande. Den kunskap som växer fram genom uppföljningen och utvärderingen förutsätts påverka skolans utveckling (informativ styrning).

6.2 Vad innebär tillsynen?

Tillsynen av utbildningen vid fristående skolor innebär – som all Skolverkets tillsyn – en kontroll av att skolhuvudmannen lever upp till sitt ansvar att bedriva verksamheten i enlighet med de nationella författningsbestämmelserna. Eftersom tillsynen av fristående skolor skall kontrollera om utbildningen är likvärdig med grundskolans, är även resultaten av utbildningen av intresse i sammanhanget. Det skall dock poängteras att tillsynen inte kan begränsas till enbart elevernas resultat. Det som skall bedömas är om skolans utbildning uppfyller de krav som ställs. Resultaten, från t.ex. prov och andra kunskapsmätningar, är därvid viktiga, men alls inte de enda indikatorerna.

Tillsynen har vissa begränsningar, varför det inte är möjligt att få en fullständig bild av en skolas verksamhet genom tillsyn. Tillsynen är inte någon kvalitetskontroll utöver bedömningen om kraven är uppfyllda eller ej. Den kompletterar den kontroll på nationell nivå som utövas genom nationell uppföljning och utvärdering.

Vid tillsyn kontrolleras dels allmänna förutsättningar för verksamheten (begreppet skola, huvudmannens rättskapacitet och verksamhetens stabilitet m.m.), dels förhållanden som kan hänföras till kravet på att utbildningen väsentligen skall motsvara grundskolans utbildning. Sådana förhållanden rör kunskaper och färdigheter samt grundskolans allmänna mål. Dessutom kontrolleras om eventuella elevavgifter är skäliga.

6.2.1 Hur utövas tillsynen?

Som tidigare nämnts står utbildningen vid de fristående skolorna under tillsyn av Skolverket, som genomför regelbunden s.k. planmässig tillsyn av alla fristående skolor som får offentligt stöd i någon form. En nystartad skola granskas under sitt andra verksamhetsår efter godkännandet och därefter med tre till fyra års mellanrum. Skolverkets regelbundna tillsyn utmynnar i ett ja eller nej till fortsatt godkännande av skolan. Härutöver kan tillsyn initieras genom anmälningar eller då Skolverket av andra skäl, t.ex. genom signaler utifrån eller från Skolverkets uppföljning och utvärdering, finner anledning att utöva tillsyn. En sådan tillsyn kan vara begränsad till vissa frågor eller omfatta skolans hela verksamhet.

Den regelbundna tillsynen består av dokumentstudier och ett besök vid skolan. Vid besöket genomförs intervjuer med företrädare för huvudmannen för skolan och skolledningen. Representanter för elever,

personal och föräldrar intervjuas också. Lokaler, utrustning och läromedel granskas och lektionsbesök genomförs.

Efter tillsynsbesöket sammanställs en tillsynsrapport, vilken huvudmannen bereds tillfälle att komplettera och korrigera innan rapporten fastställs. Rapporten utmynnar i en bedömning om skolan uppfyller skollagens krav. Därefter fattar Skolverket beslut. Om beslutet innebär att Skolverket har funnit brister i förhållande till kraven, får huvudmannen inom en viss tid redovisa vilka åtgärder man avser att vidta med anledning av beslutet. Om Skolverket därefter bedömer att skolan fortfarande inte motsvarar kraven på kunskaper och färdigheter eller de allmänna målen återkallas godkännandet. Om elevavgifterna bedömts vara oskäligen är det däremot rätten till bidrag från elevernas hemkommuner som förklaras förverkad. Skolverkets beslut kan överklagas hos länsrätten i Stockholms län.

6.2.2 Resultat av tillsynen

Skolverket genomför f.n. tillsyn vid ca 100 fristående skolor per år. Hittills (mitten av augusti 1995) har beslut fattats efter tillsyn för totalt 183 skolor, som granskats i den regelbundna tillsynen av fristående skolor. 141 av dessa har inneburit att man omedelbart har kunnat konstatera att de statliga kraven är uppfyllda. Detta gäller fristående skolor på såväl grundskole- som gymnasial nivå. När det gäller fristående skolor för vanlig skolplikt (grundskolenivå), så har 110 av 147 skolor uppfyllt alla krav. Således har 37 skolor haft brister som behövt åtgärdas. För 11 skolor har det enbart gällt elevavgifterna. Brister har även förelegat när det gäller kunskaper och färdigheter, lärarnas kompetens och omfattningen av undervisningen i olika ämnen. När det gäller allmänna mål, så har det oftast gällt öppenheten i form av intagning och urval men även t.ex. elevernas inflytande.

Enligt 9 kap. 12 § skollagen skall godkännandet återkallas om en fristående skola inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpes efter påpekande för huvudmannen. Detsamma gäller om en fristående skola trots påpekande inte iakttar sin skyldighet att delta i Skolverkets uppföljning och utvärdering samt i riksomfattande prov. Detsamma gäller också om skolan åsidosätter sin skyldighet att informera eleverna och deras vårdnadshavare om elevens resultat vid proven.

Hittills har Skolverket återkallat godkännandet för 31 skolor, men endast i fyra fall efter genomförd tillsyn. Återkallande har oftast skett

antingen p.g.a. att skolorna inte startat som planerat eller som en följd av att verksamheten upphört.

6.3 Uppföljning och utvärdering

I och med att ansvaret för skolan har decentraliserats, så har behovet av information och kunskap om skolan och dess verksamhet vuxit. Kravet på en nationellt likvärdig skola gäller inte endast de organisatoriska, personella och ekonomiska villkor som verksamheten bedrivs under utan även resultatet av undervisningen.

Uppföljning och utvärdering syftar till att synliggöra resultat, att ge underlag för att bedöma verksamhetens resultat och att utveckla den.

Skolhuvudmännen ansvarar för att lokal uppföljning och utvärdering sker. Skolverket, som ansvarar för uppföljning och utvärdering på nationell nivå, har ett generellt uppdrag att utvärdera verksamheten i det offentliga skolväsendet och i de fristående skolorna mot de nationella målen enligt skollag, skolförordningar, läro- och kursplaner.

Utvärdering innebär fördjupad beskrivning, analys och värdering inom utvalda områden. Genom utvärdering tar Skolverket reda på och värderar hur verksamheten bedrivs, vilket innehåll den har och vilka resultat som uppnås. Genom utvärdering kan utbildningens kvalitet kontrolleras. Det grundläggande motivet för utvärdering är att bidra till skolans utveckling.

6.3.1 Riksomfattande ämnesprov

Enligt skollagen är fristående skolor som är godkända för fullgörande av vanlig skolplikt skyldiga att delta i riksomfattande prov i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Denna bestämmelse trädde i kraft den 1 juli 1995 samtidigt som den nya läroplanen Lpo 94. För grundskolan gäller dock att den upphävda läroplanen Lgr 80 fortfarande skall tillämpas för årskurserna 8 och 9 under läsåret 1995/96 samt för årskurs 9 under läsåret 1996/97. Detta innebär att de fristående skolorna först fr.o.m. läsåret 1997/98 blir skyldiga att delta i de riksomfattande ämnesprov som skall genomföras i slutet av årskurs 9.

Resultaten från de riksomfattande ämnesprov som fr.o.m. läsåret 1997/98 skall genomföras i slutet av årskurs 9 kommer att redovisas i

Skolverkets nationella uppföljningssystem.

6.4 Överväganden och förslag

Innebörden av begreppet tillsyn har under åren givits skiftande innebörd. Vår utgångspunkt är att tillsyn innebär någon form av kontroll i förhållande till gällande lagstiftning och att ett tillsynsansvar medför en rätt att göra påpekanden om avvikelser från gällande bestämmelser. Rätten att göra påpekanden kan vara förenad med sanktionsmöjligheter. Med insyn menar vi en möjlighet att ta del av en verksamhet, dess förutsättningar, genomförande och resultat. Insynen medför dock inte någon rätt till påpekanden, förelägganden eller sanktioner. Utifrån dessa definitioner har vi funnit det ändamålsenligt att tala om tillsyn respektive insyn.

Ett delat tillsynsansvar mellan Skolverket och kommunerna förutsätter en klar ansvars- och rollfördelning för att säkerställa ett samordnat och väl fungerande kontrollsystem. Av rättssäkerhetsskäl är det synnerligen viktigt att tillsynen sker på ett enhetligt sätt utifrån en gemensam bedömningsgrund. Reglerna för tillsynen bör vara sådana att skolornas behov av förutsägbarhet tillgodoses. Vi har funnit det ändamålsenligt att föreslå en statlig tillsyn i kombination med en kommunal rätt till insyn.

6.4.1 Skolverkets tillsyn

Tillsynen måste utformas så att den tar större hänsyn till utbildningens resultat, dvs. huruvida man uppnår målen, och inte till formerna för utbildningen. Så länge formerna står i överensstämmelse med läroplanen finns det inte någon anledning att i detalj utöva tillsyn över formerna. Tvärtom ligger det i frihetens natur att fristående skolor måste ha ett frirum för utveckling.

Skolverkets tillsyn bör i huvudsak inriktas mot två områden. För det första skall Skolverket utöva tillsyn av hur de fristående skolorna uppfyller skollagens och läroplanens krav på undervisningen. För det andra bör tillsynen fokusera utbildningens resultat.

Den nuvarande ordningen som innebär att tillsyn av en nystartad skola sker först under dessa andra verksamhetsår har både för- och nackdelar. Ur ett perspektiv kan det ses som en fördel att skolan i lugn

och ro får finna sina former under det första verksamhetsåret. Samtidigt kan detta innebära att skolan under sitt viktiga uppbyggnadsskede går miste om signaler och synpunkter som kan ge värdefulla bidrag för dess utveckling. Vi anser att Skolverkets tillsyn bör ske redan fr.o.m. det första verksamhetsåret.

6.4.2 Kommunens insyn

Tillsynen av att en fristående skolas lokaler, liksom andra lokaler i kommunen, uppfyller gällande krav ur brand-, miljö- och hälsovårdssynpunkt vilar redan nu på den kommun i vilken skolan är belägen. Detta följer av annan lagstiftning än skollagen.

Vårt förslag i avsnitt 4.2.1 att en fristående skola, som av Skolverket godkänts och förklarats berättigad till bidrag, skall tilldelas bidrag av kommunen utifrån skolans behov på samma grunder och enligt samma principer som kommunens egna grundskolor medför ett behov av insyn från bidragsgivarens sida. Detta är en förutsättning för att kommunen skall kunna göra en rättvis bedömning av behovet. Genom att kommunen får insyn i den fristående skolan bör möjligheterna öka för ett samarbete som kan leda till ömsesidig utveckling. Därför föreslår vi att kommunen skall ha rätt till insyn i fristående skolor som får offentligt stöd. Om en kommun därvid finner anledning att ifrågasätta huruvida undervisningen i en fristående skola lever upp till läroplanens krav, kan kommunen anmäla detta till Skolverket, som därvid har att utöva tillsyn.

6.4.3 Uppföljning och utvärdering

Redan i prop. 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor framhölls det väsentliga i att kvaliteten i de fristående skolornas pedagogiska verksamhet fortlöpande följs upp och utvärderas. Genom att de fristående skolorna blev skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering som genomförs av Skolverket skulle eleverna och deras föräldrar garanteras att det allmänna inte låter en bristfällig verksamhet fortgå som alternativ till skolplikten fullgörande inom det offentliga skolväsendet. Det ansågs dock inte vara nödvändigt att lagfästa en skyldighet för fristående skolor att medverka i sådan uppföljning och utvärdering som kommunen bedriver. Det antogs vara naturligt för den fristående skolan att samarbeta med den kommun där skolan är belägen.

Vi anser dock, att även om detta kan stämma i många kommuner, så skulle det underlätta om det klart uttalas att kommunen har rätt att göra uppföljning/utvärdering av en fristående skola som får offentligt stöd. Vi finner det rimligt att en kommun som lämnar offentligt stöd till en fristående skola har insyn i den verksamhet som finansieras med skattemedel. Dessutom kan uppföljning och utvärdering som omfattar såväl offentliga som fristående skolor i en kommun göra det lättare och naturligare än hittills för den fristående skolan och kommunen att samarbeta. Något som ömsesidigt kan påverka och stimulera skolornas utbyte av pedagogiska erfarenheter och idéer som är till gagn för skolans utveckling. Vi föreslår därför att en fristående skola som uppbär offentligt stöd skall vara skyldig att delta i uppföljning och utvärdering i den omfattning som kommunen där skolan är belägen bedriver och som kommunen anser erforderlig. Vi förutsätter att kommunerna i samband med uppföljning och utvärdering tar den hänsyn som en fristående skolas särart kan kräva.

Då sådana aspekter av skollagens och läroplanens mål som den sociala sidan av utbildningen, dvs. skolans fostrande och personlighetsutvecklande uppgifter, endast i begränsad utsträckning blir belysta genom uppföljning eller tillsyn, anser vi att Skolverket i sin löpande utvärdering skall uppmärksamma dessa aspekter för såväl fristående som kommunala skolor.

6.4.4 Riksomfattande ämnesprov

Enligt 1 kap. 2 § skollagen skall utbildningen inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. I prop. 1992/93:220 En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan konstateras, att ett nationellt provsystem behövs för att mäta kvalitet och kunskaper i såväl det offentliga skolväsendet som i fristående skolor. I propositionen föreslogs att de fristående skolor som är godkända för vanlig skolplikt endast skall vara skyldiga att delta i ämnesprov i svenska.

Vi anser det vara av nationellt intresse att få en bredare belysning av i vilken utsträckning undervisningen vid fristående skolor lever upp till läroplansmålen. Det ligger ett obestridligt värde i att låta alla skolor, oavsett huvudman, omfattas av samma regler för nationella prov. Vi anser därför att det även de fristående skolornas del bör förekomma riksomfattande prov i ämnena engelska och matematik.

6.5 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om att kommunen skall ha insyn i en fristående skolas verksamhet bedöms inte medföra någon egentlig merkostnad. I de fall förekomsten av en fristående skola innebär att kommunen kan ha en skolenhet mindre än vad den skulle kunna ha utan den fristående skolan är det tveksamt om man överhuvudtaget kan tala om en merkostnad. Då insynen syftar till att kommunen skall riktigt kunna bedöma skolans och elevernas behov som underlag för en rättvis bidragsgivning, syftar förslaget närmast till att kommunen inte skall få högre kostnader för en fristående skolan än för sina egna skolor

Sammantaget bedömer vi att våra förslag om ett förändrat bidragssystem och en rätt till insyn för kommunen generellt sett inte kommer att leda till någon egentlig kostnadsökning för kommunerna.

7 Sekretess

Vi föreslår att en bestämmelse om tystnadsplikt, motsvarande den som finns i lagen om entreprenadförhållanden inom skolan, införs för personal vid fristående skolor.

I sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar bestämmelserna begränsningar i den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

För det offentliga skolväsendet (den kommunala grundskolan, gymnasieskolan m.fl.) finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden. Det är främst inom den elevvårdande verksamheten som sekretess gäller för vissa uppgifter.

Bestämmelserna om allmänna handlingar och sekretess gäller inte i "enskild verksamhet". Det finns dock bestämmelser om att en fristående skola är skyldig att till myndigheter lämna vissa uppgifter, t.ex. skollagens bestämmelser om att en fristående skola skall lämna hemkommunen uppgift om när en skolpliktig elev börjar respektive slutar i den fristående skolan. Det finns också föreskrifter om viss annan uppgiftsskyldighet. Skolhälsovården vid fristående skolor omfattas av tystnadsplikt och handlingssekretess enligt bestämmelser i lagen (1994:953) om åligganden inom hälso- och sjukvården. Lärare, läkare och sjuksköterskor vid fristående skolor har dock anmälnings- och uppgiftsskyldighet till socialnämnden enligt 71 § andra och fjärde styckena socialtjänstlagen.

Om undervisning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom läggs ut på entreprenad gäller enligt 5 § lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan följande:

"Den som är eller har varit verksam inom enskild verksamhet som bedrivs med stöd av 1 eller 2 § får inte obehörigen röja vad han i den elevvårdande verksamheten har fått veta om någons personliga förhållanden. Han får inte heller obehörigen röja uppgift i ärenden

om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier."

7.1 Överväganden och förslag

Personliga uppgifter om elever vid fristående skolor har inte samma sekretesskydd som motsvarande uppgifter om elever vid offentliga skolor. Vi föreslår därför att en bestämmelse om tystnadsplikt, motsvarande den vid entreprenadförhållande i skolan, införs för personal vid fristående skolor.

8 Utvärdering

Vi föreslår att den det föreslagna systemet för den kommunala bidragsgivningen till fristående skolor skall utvärderas när de nya bestämmelserna har tillämpats under ett respektive under två år.

Vi finner det angeläget att det system för kommunernas bidragsgivning som vi föreslagit följs upp och utvärderas. Bl.a. är det viktigt att se hur den dialog som förutsätts äga rum mellan kommuner och fristående skolor fungerar och särskilt vad detta medför i fråga om likvärdiga villkor för fristående och offentliga skolor samt i vilken utsträckning de fristående skolornas utvecklingsmöjligheter påverkas. Vidare ser vi det som betydelsefullt att i detta sammanhang få belyst hur det nya bidragssystemet fungerar för skolor och kommuner samt inte minst hur elever med behov av särskilt stöd beaktas i dialogen mellan kommuner och fristående skolor.

Vi föreslår att ovanstående frågor följs upp och utvärderas, dels genom en delrapport efter det att bestämmelserna tillämpats under ett år och dels genom en slutrapport efter det att bestämmelserna tillämpats under två år.

9 Ikraftträdande- och övergångsfrågor

Vi föreslår att de nya bestämmelserna för fristående skolor skall träda i kraft den 1 juli 1996. För fristående skolor som godkänts före den 1 juli 1996 föreslås att de nya kraven för att vara godkänd skall tillämpas fr.o.m. den 1 juli 1997.

Vi föreslår att de nya reglerna om bidrag och därmed sammanhängande frågor skall tillämpas på utbildning som äger rum efter den 1 juli 1997.

Vissa övergångsbestämmelser är nödvändiga. En tidigare godkänd skola skall senast den 1 juli 1997 ha anpassat sin verksamhet till de nya kraven för godkännande. När det gäller rätten till bidrag och därmed sammanhängande frågor är utgångspunkten, att en fristående skola som har bedrivit verksamhet före den 1 juli 1997 automatiskt skall vara bidragsberättigad.

Till följd av den framförhållning som är nödvändig för såväl en fristående skola som för en kommuns budgetplanering kan inte de föreslagna bidrags- och avgiftsreglerna tillämpas förrän fr.o.m. läsåret 1997/98.

För en skola som bedrivit verksamhet före den 1 juli 1997 bör kommunens skyldighet att tilldela bidrag utgå från det elevantal som skolan har under läsåret 1996/97. Om dock skolans elevantal minskat från föregående läsår, bör kommunens skyldighet att tilldela bidrag gälla högst det antal elever som skolan hade under läsåret 1995/96.

Reservationer

Reservation av ledamoten Anna Fält

Jag anser att den del av Friskolekommitténs betänkande som föreslår en ändring av 9 kap. 6 § sidan 10 stycket som börjar "Om den fristående".... och avslutas "enligt första stycket" skall utgå och ges följande lydelse:

"En kommun måste kunna neka etablering av en fristående skola av flera skäl. Såväl ekonomiska skäl som bristande behov och elevunderlag på längre sikt samt risk för en för eleven snäv pedagogik skall ge kommunen rätt att förhindra etablering av en ny friskola."

Reservation av ledamöterna Jan Björklund, Inger Davidson och Ulf Melin

Framväxten av fristående skolor

Friskolor ger elever och föräldrar mer valfrihet. Friskolor ger lärare och skolpersonal chans att utveckla nya idéer på ett annat sätt än inom det offentliga skolsystemet. Dessutom innebär den konkurrens som friskolorna utgör en vitaliserande faktor också för den kommunala skolan. Rätten att starta och driva fristående skolor är därför en ytterst viktig principfråga.

Under 50-, 60- och 70-talen bedrev socialdemokraterna en politik som syftade till att likforma utbildningen. Detta ledde till minskad valfrihet för eleverna. Skolpolitiken inriktades på att gynna offentliga skolor och missgynna fristående skolor.

I mitten av 1970-talet återstod endast åtta fristående skolor i Sverige. Efter åtgärder av de borgerliga regeringarna 1976-82 ökade antalet friskolor till cirka 70, vilket var den nivå utvecklingen stagnerade på efter det att socialdemokraterna återtog regeringsinnehavet 1982. Nästan tio år senare, vid den borgerliga regeringens tillträde 1991, hade endast tio nya fristående skolor tillkommit.

En viktig del i den valfrihetsrevolution, som då inleddes, var införandet av ett skolpengsystem med klara, förutsägbara regler och ekonomiska förutsättningar för fristående skolor. Fristående skolor fick antligen verka under samma ekonomiska villkor som de offentliga.

Sedan hösten 1991 har antalet friskolor ökat från 80 till 217 läsåret 1994/95 och beräknas nu (läsåret 1995/96) uppgå till cirka 300.

Historien visar således att när förutsättningarna för friskolornas verksamhet förbättrats och elever och föräldrar getts en reell möjlighet att välja skola så har antalet skolor ökat. Detta visar tydligt att valfriheten har varit efterlängtd. I dag går över 20 000 elever i fristående skolor.

En jämförelse med övriga nordiska länder visar samma mönster. I Danmark och Norge där en miniminivå fastställts för ersättning till fristående skolor har en rik flora av skolor växt fram. I Finland där kommunerna avgör bidragen är förhållandet det motsatta.

Skillnader i synsätt

När utredningens majoritetsförslag om finansieringssätt och regelsystem

ställs mot det nuvarande finansieringssystemet och regelsystemet för fristående skolor märks tydligt skillnaden i synsätt när det gäller hur bästa möjliga förutsättningar för ett bra utbildningsväsende skapas.

Utredningen tar sin utgångspunkt i kommunens ekonomiska förutsättningar och dess planering. Hela dokumentet bygger sin argumentation från ett kommunalt perspektiv där kommunalpolitiker och tjänstemän skall ha ett avgörande inflytande över friskolans existens, etablering och möjlighet att växa.

Vi utgår från föräldrars och elevers rättigheter och friheter, vilket överensstämmer med UNESCO-konventionen mot diskriminering inom undervisningen, Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s konvention om barnets rättigheter och Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den senare är sedan årsskiftet svensk lag. Utan nödvändiga ekonomiska resurser kan dessa rättigheter i praktiken bara utnyttjas av de välbeställda.

Vidare anser vi valfriheten och mångfalden som en tillgång då det leder till flexibilitet, utveckling och kvalitetshöjning av utbildningsväsendet som helhet. Omvärlden förändras och därmed även kraven på utbildningens inriktning och omfattning. Med en pedagogisk mångfald och olika utbildningsinriktningar som utvecklas av olika huvudmän, oftast lokalt vid den enskilda skolan, skapas möjligheter till flexibilitet och anpassningsförmåga. Detta leder till en utvecklande dynamik som är nödvändig om vi skall få en kvalitetsmässigt god och framtidsinriktad skola.

Skolpengsystemet sätter elever och föräldrar i centrum och möjliggör för dem att fritt välja skola, förutsatt att den är godkänd av Skolverket. Vi får inte glömma bort att barn har skilda behov. Friskolor med olika inriktning ger ett alternativ till den offentliga skolan. Det kan gälla profilering, inriktning eller alternativ pedagogik.

Utredningens förslag leder till minskad valfrihet

När ersättningsnivån i våras sänktes från 85 % till 75 % i samband med uppgörelsen i riksdagen mellan socialdemokraterna och centerpartiet hävdades att utgångspunkten var att skapa långsiktiga fasta ekonomiska spelregler för friskolorna. I samma beslut skrevs in i skollagen att kommunerna utöver de 75 % också skulle beakta friskolans särskilda kostnader i form av moms, arbetsgivaravgifter, skolhälsovård m.m. Denna långsiktighet varade i knappt ett halvår.

Utredningen föreslår nu ytterligare ett antal förändringar som (med

något undantag) alla leder till försämrade villkor för fristående skolor. Den största försämringen är avskaffandet av den garanterade ersättningsnivån. Skolpengen försvinner.

Valfriheten begränsas av utredningen på flera sätt:

- dels skall ekonomiska bidrag inte automatiskt följa med godkännande, vilket kan leda till mycket höga elevavgifter i godkända skolor som inte finansieras av kommunen,
- dels skall en skola de första tre åren inte få ersättning för fler elever än som angivits i prognosen, även om fler elever vill gå i skolan,
- dels skall därefter endast ökning av antalet elever få ske om kommunen godkänner det, även om fler elever vill gå i skolan,
- dels skall den kommun där en fristående skola är belägen kunna hindra elever från andra kommuner att gå i denna skola.

Enligt de inledande erfarenheterna vi har av det nuvarande systemet, med 85- respektive 75-procents ersättningsnivå, vet vi att de nivåer som fastställs av staten och som skall vara en lägsta ersättningsnivå i själva verket blir den rådande normen. När sänkningen från 85 till 75 procent genomfördes ledde detta till att många kommuner automatiskt justerade ner sina ersättningsnivåer. Detta tyder på att kommunerna generellt strävar efter att driva ner ersättningsnivåerna till de fristående skolorna.

Det finns inom utredningsmajoriteten en föreställning om att såväl 85 som 75 procent är en överkompensation av fristående skolor. Detta är enligt vår uppfattning en myt. De enstaka fall där kommunen underlåtit att utnyttja de dispensregler som finns skall inte ligga till grund för en ändring av hela skolpengsystemet. Sänkningen till 75 % har enligt vår mening lett till att friskolorna inte ersätts fullt ut. Vi anser därför att nivån på skolpengen skall vara 85 procent av kommunens genomsnittskostnad.

Oavsett bidragsmodell till fristående skolor är det angeläget att kunna fastställa vad som är kommunens bidrag till sina egna skolor. Det förekommer att kommuner gömmer undan skolkostnader under andra poster i budgeten så att totalkostnaden framstår som mindre. T.ex. redovisar vissa kommuner kostnader för skolans lokaler under fastighetsnämnd eller fastighetsbolag. Då får en fristående skola för låg ersättning, eftersom den fristående skolans ersättning räknas fram på basis av den kommunala skolans stöd. Det bör därför i skollagen införas en bestämmelse att det är den totala kostnaden för skolverksamhet som

skall utgöra grunden för schablonersättning till fristående skolor.

Godtycklig behandling av fristående skolor

Utredningen föreslår att bidragsgivningen till de fristående skolorna skall ges utifrån "samma grunder och enligt samma principer som kommunen tillämpar i fråga om de egna skolorna". Denna fördelningsprincip kan vid en första anblick tyckas vara rättvis, men sanningen är att den öppnar vägen för ett kommunalt godtycke som kraftigt kommer att försämrå förutsättningarna för de fristående skolorna.

För det första finns det ingen klar beskrivning av de grunder och principer som kommunen skall tillämpa när den beräknar resursfördelning till de egna skolorna. Om kommunen inte klart uttalat vilka principer man har för resursfördelning till de egna skolorna, vilket i princip är den rådande ordningen i dag, så utlämnas de fristående skolorna helt åt kommunalt godtycke.

För det andra har kommunen möjlighet vad gäller de egna skolorna att t.ex. i samband med budgetbeslutet i kommunfullmäktige eller beslut i berörd nämnd fatta beslut om nedläggning och stängning av en skola. I de fall som detta gäller en kommunal skola får kommunen själv ta konsekvenserna av ett sådant beslut med allt vad det innebär i form av omplacering av elever, personal och avvecklingskostnader. Om bidraget till en fristående skola hanteras på samma sätt och förvandlas till en besparingspost i den kommunala budgeten slås verksamheten fullständigt sönder. Inom loppet av ett år, eller kanske ännu kortare tid, skall skolan stängas. Resultatet blir att lärare successivt söker sig bort från skolan och undervisningen blir omöjlig att fullfölja. Andra konsekvenser kommer vara ekonomiska förluster för de som driver skolorna.

För det tredje kan Skolverket neka en skola rätt till bidrag med motiveringen att den fristående skolans verksamhet får betydande negativa negativa konsekvenser för andra elever i berörda kommuner eller om etableringen i övrigt kan få allvarliga negativa effekter för kommunens grundskoleverksamhet som helhet. Vi motsätter oss att Skolverket kan säga nej till etableringen av en skola trots att skolan uppfyller kraven för godkännande. Vår utgångspunkt är att en fristående skola som uppfyller de kriterier som finns för ett godkännande skall, liksom i dag, vara bidragsberättigad.

Samma form av "generalklausul" finns i förslaget när det gäller en skolas möjlighet att utöka antalet elever och sin verksamhet. Detta lämnar öppet för en subjektiv behandling av de fristående skolorna och

kan till exempel innebära att om en fristående skola blir så pass populär att en kommunal skola förlorar sitt elevunderlag så kan den stoppas. Detta innebär i praktiken att kommunerna i samverkan med Skolverket kommer att kunna hindra fristående skolor från att utvecklas och ta emot fler elever genom att sätta en övre gräns för hur många elever skolan skall tillåtas ta emot utan att förlora sitt bidrag.

Sammantaget leder dessa förslag till att villkoren för de fristående skolorna kommer att variera mellan olika kommuner, och därmed även den reella valfriheten för elever och föräldrar. Möjligheten till långsiktig planering elimineras och skolorna tvingas verka under ett ständigt, om än outtalat, nedläggningshot – allt beroende på hur de lokala politikerna bestämmer sig för att agera från det ena budgetbeslutet till det andra.

Dimensioneringen av fristående skolor

I utredningen föreslås att antalet elever i en fristående skola måste vara minst tolv och att avsteg från denna regel endast skall få göras då särskilda skäl föreligger. Visserligen kan tolv elever anses vara en rimlig riktlinje för vad som anses vara en skola, men det kan få olyckliga konsekvenser om siffran fastställs som en objektiv norm med små möjligheter till undantag.

De skolor som främst berörs av denna förändring är skolor i glesbygden, skolor under uppbyggnad och skolor som tillfälligt råkat ut för ett minskat elevunderlag. För dessa skolor kan denna regel, vid en alltför strikt tillämpning, komma att innebära allvarliga problem.

Vi anser att en bättre definition av vad som är att betrakta som en skola framgår av den skrivning som återges i utredningen (kap. 3.3 Begreppet skola) och som hämtats ur propositionen 1985/86:10 Ny skollag m.m.:

"I själva ordet skola ligger att det är fråga om verksamhet för undervisning av elever i grupp. Verksamheten måste vara inställd på viss varaktighet och får inte vara av bara tillfällig karaktär. Den måste vara inriktad på gruppundervisning men behöver inte nödvändigtvis genomgående och vid varje tidpunkt bedrivas på detta sätt.

Undervisning som någon anordnar enbart för barn som står under hans eller hennes vårdnad kan inte räknas som skola. Det måste vara fråga om verksamhet som innebär att anordnaren gentemot utomstående åtar sig att tillhandahålla undervisning."

Vi anser att ovanstående definition är tillräcklig för att Skolverket skall

kunna fatta ett korrekt beslut om verksamheten är att betrakta som skola eller ej och motsätter oss därför förslaget om att definitionen skall utgå från en strikt lagreglering som fastställer en miniminivå avseende antalet elever.

Avgifter

I utredningen föreslås att utbildningen skall vara avgiftsfri vid de fristående skolor som erhåller bidrag för sin verksamhet med vissa möjligheter till undantag. Den nuvarande ordningen innebär att fristående skolor kan ta ut skäligena elevavgifter med hänsyn till särskilda kostnader som skolan kan ha och anses vara rimliga för verksamheten.

Vår uppfattning är att avgiftsuttagen skall vara begränsade då dessa annars kan leda till en minskad valfrihet. I och med skolpengsystemet med bl.a. en garanterad ersättning per elev motsvarande 85 procent av den genomsnittliga kostnaden för en elev i den kommunala grundskolan, har utvecklingen gått i riktning mot lägre avgifter. Detta är också ett faktum som påtalas i utredningen.

I dagsläget tar endast en fjärdedel av skolorna ut elevavgifter och enligt Skolverket har den genomsnittliga elevavgiften sjunkit från cirka 5 000 kronor 1992 till 1 300 kronor 1994. Det är tydligt att denna förändring har skett efter det att de fristående skolorna getts förbättrade ekonomiska förutsättningar och att det finns en allmän strävan hos fristående skolorna att hålla nere elevavgifterna.

Nuvarande ordning innebär att fristående skolor har en möjlighet att ta ut skäligena avgifter. I förarbetena till den nu gällande lagstiftningen exemplifieras vad som kan vara motiv för avgifter med merkostnader för musikinstrument i en musikskola eller kostnader för kulturaktiviteter i en skola med kulturprofil. Vidare understryks att avgiftsuttaget inte får vara sådant att det i praktiken stänger elever ute från en fristående skola. I propositionen 1992/93:230 Valfrihet i skolan framhålls även att Skolverket har att granska avgifters storlek, skälighet och risk för segregeringseffekt samt att Skolverket har rätt att återkalla tillstånd för fristående skolor som inte efterföljer verkets påpekanden om förändringar i avgiftsuttaget.

Således finns det redan i dagsläget en klar begränsning av ett eventuellt avgiftsuttag med tillhörande sanktionsmöjligheter. Detta sammantaget med att allt färre skolor tar ut elevavgifter leder till slutsatsen att det i nuläget inte är motiverat med ytterligare begränsningar av skolornas möjlighet att ta ut elevavgifter.

Godkännande och tillsyn

Skolverket är den myndighet som skall godkänna en fristående skola och utöva tillsynen över både offentliga och fristående skolor. Verket har också till uppgift att sköta uppföljning och utvärdering av de mål som riksdag och regering har uppsatt. Vi anser att Skolverket även fortsättningsvis skall ha dessa uppgifter.

Majoriteten föreslår nu att kommunerna skall ha insyn i de fristående skolornas verksamhet. Vi motsätter oss detta eftersom det inte kan anses rimligt att kommunen skall ha insyn i en verksamhet som den inte är huvudman för och som i vissa fall är en konkurrent till den kommunala skolan. Tillsyn och insyn är en uppgift för Skolverket.

Majoriteten föreslår också att friskolorna skall vara skyldiga att medverka i de uppföljningar och utvärderingar som kommunen gör i sina egna skolor. Det är inte heller i detta fall rimligt att ålägga skolorna denna skyldighet. En fristående skola är just fristående. Kommunen skall naturligtvis göra detta i sina egna skolor likväl som friskolan skall göra uppföljningar och utvärderingar av den egna verksamheten. Däremot skall friskolorna, som det är i dag, medverka i de uppföljningar och utvärderingar som Skolverket gör.

Reservation av ledamoten Conny Tyrberg

Centerpartiet anser att fristående skolor har en given plats i det svenska skolväsendet. De utgör ett viktigt inslag i den öppenhet och valfrihet som skall känneteckna skolväsendet. Den mångfald som följer härav måste få utvecklas inom ett sammanhållet skolväsende, med likvärdiga villkor och utan inslag av segregation.

Rätten att välja skola, såväl mellan kommunala skolor som mellan kommunala och fristående skolor, kan betyda mycket för den enskilda eleven, i synnerhet när det rör sig om den obligatoriska skolan.

Ambitionen att skapa ett ökat engagemang i skolan från elever, föräldrar och andra berörda förutsätter att dessa har såväl ett reellt inflytande som valmöjligheter. De fristående skolorna utgör idag för många elever ett värdefullt alternativ till de kommunala skolorna. Genom det ökade antalet fristående skolor och den mångfald av profiler och pedagogiska arbetssätt som dessa representerar, ökar elevernas och föräldrarnas valmöjligheter och därmed förutsättningarna att få sina behov och önskemål tillgodosedda.

Men de fristående skolorna har stor betydelse även för skolväsendet som helhet. Det faktum att de fristående skolorna verkar under friare former gör att nya pedagogiska metoder och arbetssätt lättare kan prövas. Därigenom kan värdefulla erfarenheter och lärdomar från de fristående skolorna även komma de kommunala skolorna och deras elever till del.

Detta förutsätter att även de fristående skolorna blir tillgängliga för alla elever. Att inte ge alla fristående skolorna likvärdiga ekonomiska villkor med de kommunala skolorna, riskerar att leda till en uppdelning av elever som grundas på familjernas ekonomiska och sociala förmåga. Alla fristående grundskolor bör omfattas av det offentliga bidragssystemet för att motverka en sådan uppdelning.

Min ambition i utredningen har varit att bidra till ett långsiktigt, stabilt och förutsägbart regelsystem för de fristående skolorna som ger förutsättningar likvärdiga med det offentliga skolväsendet. Majoritetens förslag till regelsystem och finansieringssätt anser jag kan leda till ökad osäkerhet och betydligt sämre villkor för de fristående skolorna. Mycket av beskrivningarna i majoritetens förslag andas en nedlåtande syn på de fristående skolorna. Inte alltför sällan är majoritetens utgångspunkter att de fristående skolorna är en ekonomisk belastning. Slutsatserna blir därmed felaktiga. Framför allt gäller detta synen på att godkännande inte automatiskt leder till bidrag, själva bidragsbestämmelserna och bidragens koppling till treårsprognosen.

Ersättning till fristående skolor

Under förra mandatperioden infördes principen om kommunala bidrag till fristående skolor. Att detta var en viktig reform visas av det stora antalet nya skolor som tillkom under åren 1991 – 1995. Under våren 1995 var centerpartiet med om att träffa en uppgörelse med socialdemokraterna om villkoren för de fristående skolorna. Enligt min mening var denna uppgörelse utgångspunkt för kommitténs arbete.

I uppgörelsen från våren fanns viktiga principiella ställningstaganden som majoriteten i kommittén tyvärr inte beaktat.

Uppgårelsen innebar i huvudsak följande: En kommun får vid tilldelning av bidrag göra ett avdrag som uppgår till högst 25 % av den framräknade genomsnittskostnaden. I enlighet med en centermotion infördes i skollagen bestämmelser som innebär att när en kommun bestämmer avdragets storlek skall beaktas att den fristående skolan har särskilda kostnader på grund av att den drivs i enskild regi såsom moms, pensionsavgifter, arbetsgivaravgifter etc. Vidare skall hänsyn tas till de kostnader som den fristående skolan har för elever med behov av särskilda stödinsatser.

Jag anser att denna uppgörelse var en utgångspunkt för ett system för ersättning som utgår i förhållande till vilket åtagande skolan tagit på sig samt vilka behov eleverna har.

Således anser jag att kommitténs förslag borde utgått från följande:

1. Resurstilldelningen till en fristående skola skall i alla avseenden ske på samma grunder och enligt samma principer som för kommunens skolor.
2. Om den fristående skolan och kommunen ej kan komma överens om ersättningen enligt ovan skall kommunens bidrag aldrig få understiga 75 procent av vad kommunens egen genomsnittliga kostnad är per elev i motsvarande årskurs.

Principen för ersättning till de fristående skolorna skall vara att kommunerna är skyldiga att i alla delar likabehandla fristående och kommunala skolor. I majoritetens förslag är detta oklart på ett antal punkter. Lagtexten, liksom den text som tycks vara avsedd som motivtext, utgår från begreppet "elevernas behov och skolornas åtaganden". Formuleringen ligger i linje med vad som sades i utbildningsutskottets betänkande 1994/95:UbU16, liksom i det pressmeddelande som gjordes när överenskommelsen mellan s och c presenterades. Det är däremot inte på något sätt angivet vilken innebörd de ska

ha i en lagtext, inte heller vad som ska menas med "åtaganden" eller "behov". Det innebär att ett allmänt politiskt uttalande flyttas in i lagtext, utan att betydelsen av det klarläggs. Inga ytterligare resonemang tillförs. Trots detta avses begreppen utgöra utgångspunkten för hela lagförslaget. Dessutom återges meningarna med olika kombinationer. På något ställe talas om "skolans behov", som sägs utgöras av de "utbildningsåtaganden skolan har gjort", liksom "behoven hos de elever som skolan har". Lagförslaget ger utrymme för alltför många tolkningar och kan därmed inte sägas uppfylla kraven om fullgod rättssäkerhet.

Preciseringar behövs för att ange att kommunerna dels skall kompensera för skillnader som uppstår till följd av att skolan drivs av en skild huvudman, dels skall fördela efter samma grunder och principer i de fall där individuell prövning sker till följd av att skolor åtar sig att undervisa elever med olika former av särskilda behov.

Jag anser dock att detta inte är tillfyllest för att garantera friskolorna och eleverna i dessa långsiktiga, förutsägbara och stabila villkor. Vidare anser jag inte att skolorna, enbart med denna princip i lagstiftningen, får ett tillräckligt skydd i de fall kommunerna har en negativ inställning till den fristående skolan. Därför är en minimigräns för bidragen nödvändig.

Beslut om bidrag skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Därutöver anser jag att ersättningssystemet bör följas nogsamt och en första avstämning/utvärdering bör göras redan efter ett år.

Kommunernas roll och inflytande

Stat och kommun har det övergripande ansvaret för barns och ungdomars skolgång. I det decentraliserade och målstyrda skolväsendet som nu håller på att införas innebär detta en klar ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Staten har alltså det övergripande ansvaret och svarar för att fastställa de långsiktiga målsättningarna för skolan. Kommunernas uppgift består i att anordna utbildningen och se till att eleverna får en utbildning som svarar mot de fastställda målsättningarna.

Men kraven på nationellt fastställda riktlinjer och målsättningar innebär dock inte att kommunen behöver vara den enda anordnaren av utbildning. Även om kommunen har det övergripande ansvaret för att alla elever i kommunen får en fullgod och likvärdig utbildning ligger det ett stort värde i att låta även skolor med annan huvudman än kommunen finnas. Det ökar elevernas valmöjligheter och det öppnar för lärare, föräldrar och andra att ta ett större ansvar och bidra till barnens skolgång och uppväxt.

Enligt min mening skall Skolverkets godkännande av en fristående

skola att bedriva undervisning automatiskt leda till att skolan blir bidragsberättigad.

Majoriteten i kommittén anser att ett tillstånd från Skolverket att bedriva undervisning inte med automatik skall leda till ersättning/bidrag från den kommun där skolan är belägen. Av flera skäl är detta en felaktig slutsats. Sverige har undertecknat internationella konventioner såsom t.ex. UNESCO-konventionen, FN:s konvention om barnets rättigheter etc. Dessa konventioner ger rättigheter att kunna välja mellan olika skolor. En fristående skola som godkänts av Skolverket har alltså rätt att bedriva undervisning oavsett om den erhåller bidrag från en kommun eller ej.

Att ge kommunerna möjlighet att inte betala några bidrag till en fristående skola, såsom majoriteten anser, öppnar enligt min uppfattning för stora orättvisor. Jag ser risker i att ett antal fristående skolor, med ett sådant system, kommer att återgå till att finansiera verksamheten med höga elevavgifter och ställa sig utanför stora delar av det kommunala och statliga systemet.

Det ligger ett obestridligt värde i att låta alla fristående skolor omfattas av samma regler och villkor vad avser bidrag, tillsyn, kontroll och uppföljning.

Likaså är det orimligt att kommuner skall kunna åberopa ekonomiska svårigheter som skäl för att inte bevilja något bidrag. Synsättet utgår från att fristående skolor medför en kraftigt ökad kostnad för kommunerna. Detta stämmer inte. Möjligheten att välja skola skall inte vara avhängig kommunens ekonomi.

En lagstiftning enligt majoritetens förslag sätter dessutom viktiga delar av rättstryggheten ur spel för de fristående skolorna. De kan aldrig i förväg veta om de är ett allvarligt hot mot kommunernas ekonomi eller inte.

Elevprognos

Vidare anser kommittén att en fristående skola vid sin ansökan skall avge en elevprognos. Denna prognos skall sedan vara en form av juridiskt bindande dokument. Majoriteten i kommittén tycks mena att det är rimligt att en kommun kan stoppa elever från att välja en fristående skola under förevändning att dessa ej ryms inom den prognos som skolan lämnat. Detta förslag från kommittén innebär att kommuner i samverkan med Skolverket kommer att kunna hindra fristående skolor från att utvecklas genom att sätta en gräns för hur många elever en skola kan ta emot.

Jag kan inte ställa upp på de förslag som majoriteten kommit fram till, varken vad gäller kommunernas möjlighet att vägra ersättning till en skola eller vad som kommittén anför om möjligheten att hindra en skola att ta emot elever utöver vad som anges i skolans "godkända prognoser".

Elevantal

I utredningen föreslås att antalet elever i en fristående skola måste vara minst tolv och att avsteg endast skall göras då särskilda skäl föreligger. Visserligen kan tolv elever anses vara en rimlig riktlinje. Men det kan få olyckliga konsekvenser om siffran fastställs som en norm med små möjligheter till undantag.

De skolor som främst berörs av denna förändring är skolor i glesbygden, skolor under uppbyggnad och skolor som tillfälligt råkar ut för ett minskat elevunderlag. För dessa skolor kan denna regel vid en alltför strikt tillämpning komma att innebära stora problem. Jag anser att förslaget om en strikt reglering som fastställer en miniminivå av antalet elever borde utgått.

Särskolan

Jag beklagar att kommittén ej haft möjlighet att utreda reglerna för fristående särskolor inom ramen för det utredningsuppdrag som givits.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten Jan Björklund

Det är min uppfattning att om utvecklingen vad avser elevavgifter vänder och avgiftsuttaget återigen ökar i omfattning eller nivå måste reglerna stramas upp ungefär på det sätt som utredningsmajoriteten föreslår.

En förutsättning för att en sådan avgiftsbegränsning skall kunna tillämpas är dock att det ekonomiska stödet till friskolor ges i en omfattning så att verksamheten kan bedrivas på likvärdiga villkor som kommunala skolor, dvs. att 85 %-nivån återställs.

Särskilt yttrande av ledamoten Anna Fält

Enligt min mening borde Friskolekommitténs förslag till ändring av skollagens 9 kap. 2 § haft följande lydelse:

”Skolans utbildning svarar mot grundskolans allmänna mål.”

Denna formulering bör användas för att garantera elevens rätt till likvärdig utbildning.

I begreppet skola ligger undervisning av ett visst antal elever, varför det är viktigt att en nedre gräns fastslås. Jag anser att antalet borde vara högre än tolv för att skapa goda pedagogiska förutsättningar.

Förslaget att införa en bestämmelse i skollagen om en person som pedagogiskt företräder skolan får inte hindra principen om lärar-kollektivet som självstyrande. I skolan är detta en viktig del av ideologin.

Vidare anser jag det förkastligt att i skollag ge en fristående skola rätt att vägra ta emot en elev. Jag litar på att föräldrar, elever och representanter från skola och kommun genom dialog kan hitta den för eleven bästa lösningen.

Test och prov vid intagning av elever skall aldrig få förekomma. Det strider mot hela utvecklingspsykologin. Utvecklingssamtal mellan elev, förälder och skola är mer rättvist för eleven.

Det är eftersträvänsvärt att ge kommunen tillsynsansvar för såväl kommunala som fristående skolor som led i reformarbetet med skolans styrsystem. Decentralisering och eget ansvar utgör en bärande tanke för framtidens skola.

Käll- och litteraturförteckning

Offentliga utredningar

SOU 1981:34 Fristående skolor för skolpliktiga elever. Delbetänkande av kommittén angående skolor med enskild huvudman.

SOU 1992:38 Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter.

SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.

NOU 1995:18 (Norges offentlige utredninger) Ny lovgivning om opplæring.

Riksdagstryck

Proposition 1982/83:1 Skolor med enskild huvudman m.m.

Proposition 1985/86:10 Ny skollag m.m.

Proposition 1987/88:100 bilaga 10 till budgetpropositionen 1988.

Proposition 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning.

Proposition 1990/91:18 Ansvaret för skolan.

Proposition 1990/91:115 om vissa skollagsfrågor m.m.

Proposition 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor.

Proposition 1992/93:14 om skolskjuts m.m.

Proposition 1992/93:220 En ny läroplan - en ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.

Proposition 1992/93:230 Valfrihet i skolan.

Proposition 1993/94:242 Vissa ändringar i skollagen.

Proposition 1994/95:157 Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.

Proposition 1995/96:89 Utbildning i Sverige för utlandssvenska barn och ungdomar.

Utbildningsutskottets betänkande 1991/92:UbU22 Fristående skolor.

Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UbU4 Skolskjuts m.m.

Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UbU11 Vissa skollagsfrågor.

Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UbU17 Valfrihet i skolan.

Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU1 Ny läroplan för grundskolan, m.m.

Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU6 Vissa skollagsfrågor.

Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU17 Vissa skolfrågor.

Utbildningsutskottets betänkande 1994/95:UbU1 Tillsyn av skolan.

Utbildningsutskottets betänkande 1994/95:UbU16 Bidragsbestämmelserna för fristående skolor.

Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn av skolan. Förslag till riksdagen 1993/94:RR11.

Departementsserien

Ds U 1978:6 De enskilda skolornas ställning inom utbildningsväsendet. Kartläggings- och diskussionspromemoria.

Ds 1992:115 Valfrihet i skolan.

Ds 1994:72 Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

Rapporter

Fristående skolor och alternativ pedagogik. Sixten Marklund. Skolöverstyrelsen rapport R86:23.

Private Non-state Education: Forms and Status in the Member States of the European Community, Eurydice European Unit Bryssel 1992.

Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän. Årsrapport, augusti 1993. Skolverket rapport nr 33.

Val av skola. Rapport om valfrihet inom skolpliktens ram läsåret 1992/93. Skolverket rapport nr 40.

Fristående skolor för skolpliktiga elever – Erfarenheter och synpunkter från åren 1991/92 och 1992/93. Skolverket rapport dnr 93:1926.

85 % av vad? – Rapport om friskolepengen till de fristående skolorna i Stockholms län vårterminen 1993. Svenska Arbetsgivareföreningen.

Konkurrens för stimulans. Rapport från Skolverket 1993.

Omstrukturering av skolsystemen – Decentralisering, valfrihet och privatisering – En internationell översikt. Holger Daun, Internationell pedagogik, Stockholms Universitet. Rapport från Skolverket 1993.

Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän. Delrapport, mars 1994. Skolverket rapport nr 46.

Skolverket – central myndighet i ny roll. Riksrevisionsverket. RRV 1994:14.

Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän. Årsrapport, september 1994. Skolverket rapport nr 70.

Friskolorna i Sverige – En kartläggning. Friskolornas Riksförbund rapport nr 1 1995.

De nya friskolorna. Friskolornas Riksförbund rapport nr 2 1995.

Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän. Delrapport, mars 1995. Skolverket rapport nr 73.

Godkännande av fristående skolor för skolpliktiga elever 1993/94. Skolverket rapport 95:274.

Skolan i siffror 1995:Del 1. Skolverket rapport nr 74.

Beskrivande data om skolverksamheten 1995. Skolverket rapport nr 75.

Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän. Årsrapport, september 1995. Skolverket rapport nr 76.

Skolan i siffror 1995:Del 2 – Kostnader. Skolverket rapport nr 77.

Övrig litteratur

Skolefrihed i Norden, Nordisk Privatskole Union, Danmark 1987.

Independent Education in Western Europe, Peter Mason. ISIS document no. 34, January 1992.

Godkännande och tillsyn av fristående skolor på grundskolenivå. En vägledning för Skolverkets personal. Skolverket augusti 1992.

Att starta friskola. Tommy Johansson och Per Svangren. Svenska Arbetsgivareföreningen 1994.

Första året på en friskola. Tommy Johansson och Per Svangren. Svenska Arbetsgivareföreningen 1994.

Kirke-, utdannings- og forskn.dep. notat 20.09.94 (Norge).

Utdanning i Norge. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1994.

Riktlinjer för tillsynen av utbildningen vid fristående skolor för skolpliktiga. Skolverket dnr 94:523.

Kommittédirektiv



Dir.
1995:16

Utredning om fristående skolor på grundskolenivå

Beslut vid regeringssammanträde den 21 februari 1995

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall utreda frågor som rör godkännande, tillsyn, bidrag och avgifter avseende fristående skolor på grundskolenivå.

Kommittén skall

- överväga hur kommunernas inflytande vid tillståndsgivningen kan stärkas,
- överväga om kriterierna för godkännande av fristående skolor kan behöva ändras,
- lämna förslag till ett delat tillsynsansvar mellan Statens skolverk och kommunen,
- lämna förslag till regler för bidragsgivning,
- överväga om fristående skolor även fortsättningsvis skall ha rätt att ta ut elevavgifter, och
- föreslå de författningsändringar som föranleds av kommitténs ställningstaganden.

Bakgrund

Den gemensamma skolan

Den svenska skolan är en sammanhållen skola som skall ge likvärdig utbildning till alla barn och ungdomar. Det är skolans uppgift att anpassa sin organisation och sin undervisning så att alla barns förutsättningar tas till vara.

Det växande antalet fristående skolor kan riskera att leda till ökad segregation. Bidragssystemet till fristående skolor har i många fall gynnat de fristående skolorna på bekostnad av de kommunala skolorna. Vi vill slå vakt om den gemensamma skolan och bekämpa en utveckling mot ett segregerat skolsystem.

Rätten att välja skola

Rätten att välja skola infördes av den förra socialdemokratiska regeringen våren 1991. Vi vill även fortsättningsvis slå vakt om denna rätt.

Fristående skolor

Skolplikt får fullgöras i en fristående skola, om skolan är godkänd för ändamålet. Ärenden om godkännande för vanlig skolplikt prövas av Skolverket.

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. Skolan skall även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål. Härvid skall särskilt beaktas de krav som anges i 1 kap. 2 § andra och tredje styckena skollagen.

Den 1 juli 1992 infördes ett nytt bidragssystem för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt. Sådana skolor skall till-

delas bidrag för verksamheten av elevernas hemkommuner. För varje elev skall lämnas ett belopp som motsvarar den genomsnittliga kostnaden per elev i hemkommunens grundskola det pågående kalenderåret på det stadium som eleven tillhör. Vid tilldelningen får kommunen göra ett avdrag som uppgår till högst 15 procent av den framräknade genomsnittskostnaden.

Fristående skolor, som har rätt till bidrag, får för de elever som bidragen avser endast ta ut elevavgifter som är skäliga med hänsyn till de särskilda kostnader som skolan har, förutsatt att kostnaderna kan anses rimliga för verksamheten.

De fristående skolorna står under tillsyn av Skolverket.

Fristående skolor är skyldiga att delta i Skolverkets uppföljning och utvärdering.

Regeringen har i ett annat ärende denna dag föreslagit ändring av bidragsbestämmelserna (prop.1994/95:157), som bl.a. innebär att kommunen vid bidragsgivningen får göra ett avdrag som uppgår till högst 25 procent av den framräknade genomsnittskostnaden.

Konsekvenser och erfarenheter av gällande regelverk

Enligt regeringens uppfattning skall fristående skolor även fortsättningsvis finnas som ett komplement till kommunala skolor. De fristående skolorna kan bidra till att öka mångfalden och förnyelsen inom skolväsendet. Vi vill emellertid peka på några problem med nu gällande regler för fristående skolor.

Kommunen har nu ett mycket begränsat inflytande över godkännandet av nya skolor. En kommun har t.ex. inga möjligheter att pröva behov eller rimlighet av en etablering. En av besparingsskäl nedlagd skola kan leva vidare med ny huvudman och med fortsatta kommunala medel. Detta leder självfallet till stora svårigheter såväl när det gäller planeringen av skolgången för kommunens barn som för kommunens ekonomi.

En kommun har heller inte någon insyn i verksamheten i redan existerande skolor.

Nuvarande bidragssystem har enligt regeringen inneburit en alltför schablonmässig resurstilldelning, utan hänsyn till elevernas olika behov eller till omfattningen av skolornas åtagande. I vissa fall har de fristående skolorna blivit överkompenserade i förhållande till de kommunala skolorna.

Resurssystemet i sig har inte heller uppmuntrat till ett utökat samarbete mellan kommunen och den fristående skolan eller till en mer uttalad samverkan.

Uppdraget

En översyn av gällande regler är mot denna bakgrund angelägen. Det är regeringens ambition att såväl kommuner som fristående skolor får klara regler som kan förväntas ligga fast under en längre tid.

Godkännande

Kommunernas roll vid godkännande av fristående skolor bör stärkas. Kommunerna har det övergripande ekonomiska ansvaret för både sina egna skolor och de fristående skolorna. De har också ansvaret för att alla barn och unga erbjuds en likvärdig utbildning. Kommittén skall överväga hur kommunernas inflytande vid tillståndsgivningen kan stärkas samtidigt som de fristående skolornas krav på fasta spelregler beaktas. Kommittén skall utgå från att Skolverket är den myndighet som avgör, om en skola uppfyller kriterierna för fullgörande av skolplikt.

Bland de ca 230 fristående skolor motsvarande grundskolenivån som nu är verksamma utgör de konfessionella skolorna ungefär 20 procent.

Beträffande ett fåtal av dessa skolor har det ifrågasatts, om de verkligen uppfyller skollagens och läroplanens krav på allsidighet och saklighet i undervisningen. Kännetecknande för sådana skolor är att de dels har en religionsundervisning som till skillnad från grundskolans inte är neutral, dels att de också

söker skapa arbetsformer och en arbetsmiljö som är genomsyrad av en bestämd livshållning.

Även om dessa skolor antalsmässigt är få, är det viktigt för trovärdigheten till själva systemet med fristående skolor att reglerna för godkännande tydligt markerar kraven på öppenhet, tolerans och allsidighet. Bland annat mot denna bakgrund skall kommittén överväga om kriterierna för godkännande behöver ändras. Kommittén måste därvid beakta de internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig genom att tillträda olika konventioner. Det bör i sammanhanget nämnas att den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och dess tilläggsprotokoll numera är svensk lag.

Den nya läroplanen för det obligatoriska skolväsendet införs successivt fr.o.m. läsåret 1995/96. Kommittén skall överväga om införandet av den nya läroplanen föranleder en ändring av reglerna för godkännande.

Tillsyn

Fristående skolor står under tillsyn av Skolverket. Tidigare fanns också bestämmelser om kommunens tillsynsansvar. Dessa avskaffades dock av den föregående regeringen. Vi anser det viktigt att också kommunen har ett ansvar för tillsynen av de fristående skolorna. Kommittén skall lämna förslag till hur ett delat tillsynsansvar mellan Skolverket och kommunen kan se ut.

Bidrag

De nya reglerna för bidragsgivningen bör syfta till att stödja en utveckling av skolväsendet.

Ett mål med bidragsgivningen skall vara att resurserna fördelas med hänsyn tagen till skolornas och elevernas skilda behov och skolornas varierande åtagande. Eleverna skall ha rätt till likvärdiga förutsättningar för sin utbildning, oavsett om de

valt att gå i en kommunal eller fristående skola. Det är också viktigt att de nya reglerna ger incitament till samarbete mellan kommunen och den fristående skolan.

Eventuellt skilda förutsättningar att bedriva verksamhet beroende på olika huvudmannaskap skall också beaktas.

Kommittén skall lämna förslag till regler för bidragsgivning där ovanstående mål tillgodoses.

Avgifter

Fristående skolors rätt att ta ut elevavgifter kan riskera att öka segregationen i skolorna. Kommittén skall överväga om fristående skolor, som erhåller med kommunala skolor likvärdiga bidrag, även fortsättningsvis skall ha rätt att ta ut elevavgifter. Sådana obetydliga kostnader som enligt skollagen eleverna själva får bestrida i kommunala skolor bör dock också få förekomma i fristående skolor.

Ramar för utredningens arbete

Utredningen skall redovisa uppdraget senast den 1 november 1995.

Kommittén skall lägga fram förslag till de författningsändringar som föranleds av dess ställningstaganden.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) och om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och om jämställdhet mellan könen (dir.1994:124).

(Utbildningsdepartementet)



Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Världens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser – regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturuomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkehögskolan – Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning – Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsosoförsäkring och samhällsekonomi – olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer – för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
– hearing med organisationsföreträdare,
debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
– institutionernas rapporter
– synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om
rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och
Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater – 12 länder som kan bli EU:s
nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning – i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för
det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning.
Fi.
95. Hälso-dataregister – Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild
och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
– en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU – möjligheter och problem.
Sammanfattning av en hearing i augusti 1995.
UD.
102. Medborgarnas EU – frihet och säkerhet?
Frågor om unionens tredje pelare inför regerings-
konferensen 1996. UD.
103. Föräldrar i självförvaltande skolor. U.
104. Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. Fi.
105. Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad
konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning
m.m. N.
106. Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella
företag. Fi.
107. Avbytarverksamhetens organisation och
finansiering. Jo.
108. Ny ellag. N.
109. Likvärdig utbildning på lika villkor. U.
-

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]

Nya konsumentregler. [11]

IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.

Förslag till nya samverkansformer. [32]

Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]

Sambandet Redovisning – Beskattning. [43]

Aktiebolagets organisation. [44]

Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB

samt polislagen. [47]

Godtrostförvärv av stöldgods? [52]

Näringslivets tvistlösning. [65]

Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]

Vårdnad, boende och umgänge. [79]

Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]

Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. [28]

Röster om EU:s regeringskonferens

– hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]

EU om regeringskonferensen 1996

– institutionernas rapporter

– synpunkter i övriga medlemsländer. [80]

EU-kandidater – 12 länder som kan bli EU:s

nya medlemmar. [83]

Ett utvidgat EU – möjligheter och problem.

Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. [101]

Medborgarnas EU – frihet och säkerhet?

Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. [102]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]

Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]

Ett säkrare samhälle. [19]

Utan el stannar Sverige. [20]

Staden på vatten utan vatten. [21]

Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]

Brist på elektronikkomponenter. [23]

Gasmoln lamslår Uppsala. [24]

Civilt bruk av försvarets resurser –

regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]

Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]

Svenska insatser för internationell katastrof- och

flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.

Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]

Könshandeln. [15]

Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]

Homosexuell prostitution. [17]

Underhållsbidrag och bidragsförskott,

Del A och Del B. [26]

Avgifter inom handikappområdet. [35]

Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]

Ohälsöförsäkring och samhällsekonomi

– olika aspekter på modeller, finansiering

och incitament. [59]

Kvinnofrid. Del A+B. [60]

Dokumentation och socialtjänstregister. [86]

Hälsodataregister – Vårdregister. [95]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på

Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]

Älvsäkerhet. [40]

Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]

EG-anpassade körkortregler. [48]

Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]

Allmänna kommunikationer – för alla? [70]

Finansieringslösningar för Göteborgs- och

Dennisöverenskommelserna. [82]

SMHI:s verksamhetsform? [99]

Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]

Långtidsutredningen 1995. [4]

Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]

Översyn av skattebrottslagen. [10]

Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för

redovisning och betalning. [12]

Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning. [36]

Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]

Förmåner och sanktioner

– utgifter för administration. [56]

Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]

Naturgrusskatt, m.m. [67]

Betaltjänster. [69]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Lägenhetsdata. [74]

Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]

Svenskar i EU-tjänst. [89]

Omrövning av statliga åtaganden. [93]

Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]

Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. [104]

Rapporteringskyldighet för revisorer i finansiella företag. [106]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]

Allmän behörighet för högskolestudier. [41]

Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. [57]

Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]

Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]

Föräldrar i självförförvaltande skolor. [103]

Likvärdig utbildning på lika villkor. [109]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]

Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. [107]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]

Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]

Kompetens för strukturomvandling. [34]

Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]

Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]

Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]

Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]

Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]

Arbete till invandrare. [76]

EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]

Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress. [37]

Kulturpolitikens inriktning. [84]

Kulturpolitikens inriktning - i korthet. [84]

Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]

Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]

Elförsörjning i ofred. [51]

Den svenska Rymdverksamheten. [78]

1990-talets bostadsmarknad

- en första utvärdering. [98]

Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m. m. [105]

Ny ellag. [108]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]

Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensen. [30]

Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. [31]

Grundvattenskydd. [45]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]

Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]

Ett renat Skåne. [62]

Kärnavfall och Miljö. [90]

Jordens klimat förändras. En analys av hotbild

och globala åtgärdsstrategier. [96]

Miljöklassning av snöskotrar. [97]

Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]

