Fristående skolor
Bidrag och elevavgifter

SOU 1992:38

Betänkande av särskild utredare

Fristående skolor
Bidrag och elevavgifter

SOU 1992:38

Betänkande av särskild utredare

82

Statens offentliga utredningar
1992:38
Utbildningsdepartementet

Fristående skolor
Bidrag och elevavgifter

Johansson, Sven-Åke

Betänkande av särskild utredare
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13037-8
ISSN 0375-250X

Förord

Vid regeringssammanträde den 12 september 1991 togs ett beslut att tillkalla en särskild utredare - med uppdrag att utreda vissa frågor om avgifter vid fristående skolor för skolpliktiga elever. I uppdraget ingick vidare att bedöma effekterna av det nya bidragssystemet på grundskolans resurstilldelning och överväga vilka krav staten bör ställa på fristående skolor.

Med stöd av detta beslut tillkallade statsrådet Göran Persson, skoldirektören i Stockholm Sven-Åke Johansson, att vara särskild utredare av föreliggande uppdrag. Till sekreterare förordnades Monica Gahm, organisationskonsult i Stockholms Stad.

Arbetet skulle redovisas till regeringen senast den 1 maj 1992.

1991 års valutgång innebar ett politiskt maktskifte. Statsrådet Göran Persson efterträddes av statsrådet Beatrice Ask med ansvar för skolfrågor beträffande den obligatoriska skolan. Tidgare lagda utredningsdirektiv ändrades dock ej.

Material har insamlats med hjälp av enkäter, utsända till såväl de fristående skolorna som vissa skolförvaltningar. Dessutom har utredningen besökt 18 skolor i Sverige samt ett mindre antal skolor i Danmark och Finland. Avsikten har varit att med utgångspunkt från de fristående skolornas verkliga arbetsförhållanden och ekonomi analysera förutsättningarna för ett fortsatt avgiftsuttag.

Utredaren får härmed överlämna sitt arbete med titeln "Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter".

Stockholm den 14 april 1992.

Sven-Åke Johansson

/Monica Gahm

Utredningsdirektiv

Mot bakgrund av riksdagsbeslut om likvärdig statlig finansiering av fristående och kommunala skolor bedömdes det finnas behov av en analys av förutsättningarna för ett fortsatt avgiftssystem vid de fristående skolorna.

En särskild utredare tillkallades med uppdrag att utreda vissa frågor "om avgifter m.m. vid fristående skolor för skolpliktiga elever".

Uppdraget skulle inte omfatta grundskoledelen av Sigtunaskolan Humanistiska läroverk, Grännaskolan, Lundsbergs skola, Franska skolan och Göteborgs högre samskola.

Enligt direktiven skulle det ankomma på utredaren att:

Analysera förutsättningarna för ett fortsatt avgiftsuttag vid de fristående skolorna.

Bedöma hur det nya statsbidragssystemet kommer att återverka på avgiftssättningen.

Redovisa konsekvenserna av ett fortsatt avgiftssystem.

Bedöma effekterna av det nya bidragssystemets återverkan på grundskolans resurstilldelning

Lämna förslag till efter vilka principer avgifter i framtiden skall kunna tas ut.

Överväga vilka krav som staten bör ställa på fristående skolor som följd av den ändrade bidragsordningen.

Direktiven finns bilagda utredningen (Bilaga 3).

Innehåll

Bilagor:

1 Sammanfattning

Föreliggande uppdrag innebär att kartlägga, bedöma och ge förslag beträffande vissa frågeställningar omkring framtida avgiftsuttag.

Sammanfattningen har disponerats enligt följande:

Avsnitt 1 - Kartläggning och analys angående fristående skolors ekonomi och verksamhet.
Avsnitt 2 - Vissa bedömningsfrågor.
Avsnitt 3 - Förslag.

1.1 Kartläggning och analys

Avsikten med föreliggande utredningsuppdrag har bl.a. varit att med utgångspunkt från de fristående skolornas verkliga arbetsförhållanden och ekonomi analysera förutsättningar för ett fortsatt avgiftsuttag m.fl. frågeställningar. Kartläggningen har genomförts med hjälp av enkätfrågor angående ekonomi, lokaler, personal, inställning till elevavgifter m.m. Undersökningen genomfördes nov.-dec. 1991 och avser läsåret 1990/91. Av 70 utsända enkäter till de fristående skolorna har 65 besvarats. Av 41 utsända enkäter till vissa skolförvaltningar har 35 besvarats. Utredningen har även besökt 18 fristående skolor i Sverige och ett mindre antal skolor i Danmark och Finland.

Fristående skolor är ofta fristående just för att de har sin alldeles egna särart. Det kan således vara stora skillnader mellan olika skolor. Detta framkommer inte i redovisade belopp och analyser, vilka helt bygger på genomsnittsvärden, median- och kvartilvärden. Ambitionen har varit att belysa tendenser snarare än specifika skolor. Dessutom neutraliseras härigenom eventuella felkällor och extremvärden. Eftersom vissa enkäter varit ofullständiga eller otydligt ifyllda föreligger en viss osäkerhet i siffermaterialet. Exempelvis redovisar skolorna ofta endast penningbidrag men inte subventioner och naturabidrag, när de uppger storleken på kommunala bidrag.

Nedan förtecknas vissa ur utredningen valda nyckeltal, vilka kan ge en ungefärlig uppfattning om volymer och genomsnittsvärden.

Vissa genomsnittsvärden/kvartiler/medianvärden:

1.

Antalet godkända skolor på grundskolenivå 1991/92	77 st
därav	
antal Internationella skolor	6 st
antal Konfessionella skolor	25 st
antal Minoritetsskolor (Estniska, Sverige-Finska sk)	3 st
antal Montessoriinspirerade skolor	12 st
antal Waldorfskolor	25 st
antal Övriga skolor	6 st
Andel fristående skolor i storstäderna (Sthlm/Gbg/Malmö)	73 %
Andel skolor med elevkö	37%
Antal skolor som godkänts fr.o.m. 1990	17 st
Antal elever i dessa skolor i genomsnitt	15 st
Antal elever i undersökta skolor	6 940
Antal elever i samtl godkända frist. grundskolor i Sverige	8 300
Andel elever i samtl godkända frist. grundskolor i Sverige	0,9%

2.

Kostnader 1990/91	
Bokföringsmässig elevkostnad	29 000 kr
"Dold" elevkostnad	11 000 kr
Verklig total elevkostnad	40 000 kr
Andel skolor som täcker sin elevkostnad med föreslaget offentligt bidrag om 85 %	90 %
Andel skolor som täcker sin elevkostnad med ett 75 %-igt offentligt bidrag	80 %

3.

Finansiering 1990/91	
Offentliga bidrag	52 %
Elevavgifter	30 %
Övrigt (föräldrabidrag, sponsormedel, gåvor)	18 %

4.

Elevavgifter 1991	
Medianvärde på elevavgift (samtliga undersökta skolor)	6 500 kr
Medianvärde på elevavgift (endast sk som tar ut avgift)	8 000 kr
Andel skolor som inte tar ut elevavgift	28 %
Högsta årliga elevavgift	43 100 kr

5.

Kommunala bidrag 1990/91	
Kommunalt bidrag per elev och år. Medianvärde	7 100 kr
Kommunalt bidrag per elev och år. Övre kvartil	9 800 kr
Kommunalt bidrag per elev och år. Nedre kvartil	3 800 kr

Kommentarer:

De flesta redovisade kostnader och värden avser förhållanden läsåret 1990/91. Även om endast kort tid förflutit sedan mättillfället har sedan dess flera skolor beviljats statsbidrag och ett antal kommuner har ändrat sina bidragsbestämmelser, varför finansieringsbilden ofta ser annorlunda ut i dag än vid mättillfället.

1)

Sedan 1990 har 17 nya skolor godkänts av Skolverket. Det är främst Waldorf-, Montessori- och Konfessionella skolor som står för de senaste årens relativt snabba utveckling. Mycket tyder på att fler skolor kommer att starta framöver. Dock är antalet elever i dessa nystartade skolor relativt lågt. I genomsnitt hade de nystartade skolorna 15 elever per skola. Hälften av alla elever går i skolor som startat före 1970 (trots att hälften av alla skolor har startat efter 1984).

2)

Bokföringsmässig genomsnittlig elevkostnad i fristående skolor var 1990/91 ca 29 000 kronor, dvs. 40 procent lägre än de kommunala skolornas genomsnittliga elevkostnad. Skillnaden beror framför allt på låga löner, billiga och relativt små lokaler, små administrativa uppgifter som leder till låga administrativa kostnader, delvis subventionerade lokaler, en betydande andel ideellt arbete av lärare, föräldrar och styrelseledamöter. Därtill kommer att de fristående skolorna inte har skyldigheter - motsvarande de kommunala skolorna - beträffande planeringsansvar, hemspråksundervisning, skolhälsovård, skolskjutsar m.m. Vid en bearbetning av i enkäterna uppskattade värden av ideella arbetsinsatser framkom att om dessa insatsers värden inkluderades i elevkostnaden ökade denna med ca 11 000 kronor i genomsnitt. Den totala genomsnittliga elevkostnaden i fristående skolor uppgick då i stället till ca 40 000 kr./år. Detta belopp indikerar att den verkliga elevkostnaden i fristående skolor var ca 13 procent lägre än elevkostnaden i de kommunala skolorna.

Siffrorna är osäkra på grund av att endast ett mindre antal skolor i enkäten besvarat frågan om ideella insatsers värde (37 %).

3)

De offentliga bidragen var högst beträffande de Konfessionella-, Minoritets-, Montessori- och Waldorfskolorna, (50-90 %).

De Internationella skolorna och gruppen Övriga skolor finansierade sina kostnader med framför allt elevavgifter och övriga inkomster, (70-90 %).

4)

Variationen beträffande elevavgifter är stor. De pendlar mellan 0 och 43 100 kronor per år. 17 skolor tog inte ut några officiella elevavgifter men erhöll istället oftast frivilliga föräldrabidrag. De lägsta medianvärdena på elevavgifter återfanns bland de Konfessionella skolorna (4 500 kr./år), Minoritetsskolorna (1 000 kr./år) och Waldorf/Montessoriskolor (6 800 kr./år). Internationella skolor och gruppen Övriga skolor uppvisade högre medianvärden (26 100 kr. respektive 14 500 kr. per år).

5)

Medan det statliga bidraget var lika stort per bidragsberättigad elev skiftade storleken beträffande det kommunala bidraget i hög grad. Vissa kommuner gav endast bidrag till mat och läromedel, i andra kommuner är skolpeng införd.

1.2 Vissa bedömningsfrågor

Det är angeläget att i framtiden skapa likvärdiga villkor för både fristående skolor och kommunala skolor samt öppna valmöjligheter till alla nuvarande och kommande skolformer för kommunens samtliga elever - oberoende av dessas ekonomiska förutsättningar.

Eftersom det offentliga bidragets storlek är av stor betydelse för bedömningar om eventuella elevavgifter sammanfattas bidragsfrågorna inledningsvis. Därefter belyses avgiftsfrågan och vissa övriga ställningstaganden.

Intressenterna i pågående förändringsarbete är flera:

1. Skolpersonal, föräldrar/elever vid fristående skolor.
2. Kommunala skolor och kommunen som resursfördelare.
3. Alla skattebetalare.

1. Fristående skolor:

Under många decennier har de fristående skolorna och deras personal, föräldrar/elever haft en otrygg tillvaro med brist på pengar, låga löner och stora ideella insatser. Nu märker vi en tydlig politisk vilja att förändra dessa ofta orättvisa villkor. Förändringen är berättigad och positiv.

I regeringens proposition 1991/92:95 om "valfrihet och fristående skolor" föreslås att skolorna för varje elev tilldelas ett belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad per elev i den egna grundskolan. Vid denna tilldelning skall kommunen kunna dra av högst 15 procent.

Avdragsmöjligheten motiveras av att många fristående skolor är billigare än de kommunala skolorna. De har inte någon skyldighet att ta hänsyn till det övergripande planeringsansvaret för kommunens alla elever, de undkommer ofta kostnadskrävande insatser som hemspråksundervisning, svenska som andra språk, elevvård, skolskjutsar m.m.

2. Kommunala skolor och kommunen som resursfördelare:

Utredningen har konstaterat att, om ovan nämnda förslag antas av riksdagen, innebär det avsevärda kostnadsökningar för de kommuner som i dag har elever i fristående skolor. En ungefärlig genomsnittlig kostnadsökning på ca 13 700 kronor per elev och år (medianvärde) har beräknats. Kostnadsökningen torde leda till viss omfördelning av kommunens utbildningsresurser, från de kommunala skolorna till de fristående skolorna. Detta kan leda till kännbara nedskärningar inom de kommunala skolorna, åtminstone i kommuner med många elever i fristående skolor.

Därtill kommer att de extra skyldigheter som ligger inom det kommunala utbildningsansvaret (övergripande planeringsansvar, hemspråksundervisning m.m. tidigare nämnda skyldigheter) torde uppgå till högre andel än det föreslagna avdraget

på 15 procent av genomsnittlig elevkostnad i de kommunala skolorna.

3. Skattebetalarna:

För den stora intressentgruppen skattebetalarna må påpekas att nyetablering av fristående skolor, åtminstone inledningsvis, innebär en fördyring av skolverksamheten i kommunen. Man tvingas nämligen i viss mån att betala dubbla lokalkostnader, dels i form av bidrag till fristående skolor, dels i form av att kommunala skollokaler blir underutnyttjade, eftersom eleverna rekryteras till en fristående skola från flera olika kommunala skolor och klasser. Först efter flera år kan det kommunala skolväsendet anpassa sitt lokalbestånd efter nya villkor.

Kommentarer om elevavgifter

De fristående skolornas behov av att ta ut elevavgifter är till stor del beroende av hur stort det offentliga bidraget slutligen blir. Även avgiftsfrågan angår samtliga tidigare nämnda intressenter.

1.

De flesta fristående skolor torde, med ett offentligt bidrag på mellan 75 och 85 procent av genomsnittlig elevkostnad i de kommunala skolorna, täcka sina kostnader. Utredningen har konstaterat att ca 80 respektive 90 procent av befintliga skolor skulle sakna ekonomiska motiv till att ta ut elevavgifter.

Därtill kommer att ca 80 procent av skolorna säger sig helst vilja slippa ta ut elevavgifter. Dock önskar de i allmänhet vilja ha kvar en flexibilitet och möjlighet att täcka eventuella kommande behov och nödvändiga elevkostnadsökningar med en skälig elevavgift. Möjligheten kommer troligen inte att missbrukas, eftersom konkurrensen om framtida elever förmodas bli hård mellan olika skolor.

2.

De kommunala skolorna får till stor del avstå resurser motsvarande de fristående skolornas bidragsökning. Berörda kommuner kommer att få stora kostnadsökningar och kan inte förväntas betala bidrag utöver föreslagna miniminivå, vid eventu-

ella akuta elevkostnadsökningar hos de fristående skolorna - även om dessa kostnader till sin art och storlek mycket väl kan vara motiverade. Av denna anledning torde också kommunen ha ett intresse av att vissa motiverade extra kostnader skall kunna täckas av elevavgifter.

3.

Slutligen anser utredningen inte att det är rimligt att **skattebetalarna** skall bekosta dubbla lokalkostnader under uppbyggnadsskedet av en fristående skola, ej heller specifika profilkostnader vid fristående skolor. En skälig elevavgift torde vara en möjlig finansieringsväg.

Utredningens slutsats:

Elevavgifter kommer i framtiden endast att behöva tas ut i mycket begränsad utsträckning. Dock bör möjligheten till avgiftsuttag hållas öppen för att de fristående skolorna skall kunna täcka nödvändiga kostnader, vilka inte finansierats via offentliga bidrag. Som exempel på dylika merkostnader kan nämnas eventuella profilkostnader och höga elevkostnader på grund av lågt elevantal vid skolstart.

Kommunen som har ansvar för resursfördelningen mellan kommunens alla skolor bör ha rätt att bedöma skäligheten beträffande de fristående skolornas avgiftsuttag.

Om kommunen finner avgifterna oskäliga bör det offentliga bidraget kunna reduceras i motsvarande mån.

Vissa övriga synpunkter

★ Utredningen har inte funnit belägg för att, av kommunen bedömda skäliga elevavgifter, skulle leda till segregation. Alltför många andra faktorer torde spela in. En sådan faktor av betydelse är rådande bostadssegregation.

★ Likaså må beaktas att eventuella avgifter i framtiden torde bli relativt obetydliga. Medianvärdet för elevavgifter vid samtliga skolor 1991 var 6 500 kronor per år. Med ett offentligt bidrag, som leder till att 80–90 procent av skolorna saknar ekonomiska motiv till avgiftsuttag torde eventuella avgifter bli förhållandevis blygsamma. Man bör också uppmärksamma att det finns många sätt att kringgå ett förbud mot elevavgifter.

En officiell elevavgift kan utan större svårigheter förvandlas till ett mindre synligt frivilligt föräldrabidrag.

★ Vidare påpekas i utredningen att gränserna alltmer kommer att suddas ut mellan kommunala och fristående skolor i framtiden. Som exempel på detta kan nämnas s.k. "kommunfriskolor" och andra liknande skolformer. Dessa kan beskrivas som mycket självständiga skolenheter, som ägs av kommunen men sköts av självständiga entreprenörer. Liknande lösningar finns i Finland - de s.k. "ersättande" skolorna. Till skillnad från den i Sverige förekommande typen av fristående skola har nämnda skolform ingen negativ inverkan på kommunens ekonomi, eftersom skolan kan ha närområdet som definierat elevupptagningsområde och i stort sett ersätta en vanlig kommunal skola.

★ De internationella skolor som ej erhåller statsbidrag från annat land föreslås behandlas som vanliga fristående skolor och omfattas av kommande bidragsordning. Dessa skolor tar i dag ofta ut mycket höga elevavgifter, eftersom skolorna ej erhåller offentliga bidrag för de s.k. diplomatbarnen och dessutom får ett lägre statsbidrag, enligt nuvarande regler.

1.3 Förslag

Utredningen har i direktiven även uppmanats att lägga förslag angående vissa av aktuella frågeställningar, nämligen:

- Förslag till principer, efter vilka avgifter i framtiden skall kunna tas ut.
- Förslag på krav som staten bör ställa på fristående skolor som följd av den ändrade bidragsordningen.

Förslag:

★ *De fristående skolor som inte får vissa nödvändiga kostnader helt täckta med skattemedel, skall ha möjlighet att ta ut en skälig avgift, med bibehållet offentligt bidrag.*

★ *Sedan Skolverket vid godkännande av en fristående skola, bedömt elevavgiftens storlek som skälig, föreslås kommunen ansvara för kontinuerlig skälighetsbedömning av avgiftsuttaget.*

★ *Kommunen föreslås ha rätt att reducera den fristående skolans offentliga bidrag, om kommunen bedömer att elevavgifterna är oskäligt höga.*

★ *Utredningen föreslår att två kriterier för elevintag/urval fastslås - anmälningsdatum och sociala skäl. Eventuella undantag fastställs av Skolverket redan vid godkännande av skolan (t.ex. vissa intagningskrav på grund av skolans särart). Övriga kriterier skall anses vara diskriminerande.*

★ *Nationella prov, som sammanställs för hela rikets skolor, bör även gälla för fristående skolor - men med hänsyn tagen till respektive skolas uppläggning av sin undervisning och andra omständigheter i anledning av sin särart.*

★ *Utredningen föreslår att kommunen ges rättighet att följa upp och utvärdera samt marknadsföra de fristående skolornas prestanda och organisation för föräldrar/elever i kommunen. Detta bör dock ske i den utsträckning som är rimlig i förhållande till den läroplan, som respektive skola verkar efter.*

★ *Den grundläggande och lagfästa bidragsprocenten till fristående skolor måste sättas så att konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor sker på lika villkor. Dess lägsta gräns kan då enligt utredningens analys inte överstiga 75 procent av kommunens genomsnittsnittskostnad per elev. För extra åtaganden som inte täcks av det offentliga bidraget skall fristående skolor av kommunen erhålla ytterligare bidrag efter exakt samma principer som gäller för de bidrag som utgår till kommunala skolor.*

★ *Skollag och övriga skolförfattningar föreslås ändras så att möjlighet att bilda kommunfriskolor öppnas.*

2 Gällande bestämmelser

Följande regler gäller (ännu 1992-04-01) för de fristående skolor, som berörs av föreliggande utredning. Av innehållet i lag- och förordningstexter presenteras endast de delar som i detta sammanhang bedöms som viktiga bakgrundsfakta.

2.1 Skollagen 3 och 4 kap.

Barn som är bosatta i landet har skolplikt (3 kap.1 §). Utbildningen i grundskolan skall vara avgiftsfri för eleverna (4 kap. 4 §).

2.2 Skollagen 9 kap. Fristående skolor

Godkännande:

Skolplikt får fullgöras i en fristående skola, om skolan är godkänd för ändamålet. Ärenden om godkännande prövas från och med 1 juli 1991 av statens skolverk.

Skolverket kan bevilja godkännande för vanlig skolplikt "om skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och skolan i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål".

Skollagen ger även rätt för elev, som har vanlig skolplikt men som endast är bosatt kortare tid i landet eller har andra skäl, att få gå i fristående skola med internationell inriktning - om skolan är godkänd för ändamålet.

Tillsyn:

Fristående skola skall i fråga om sin utbildning för skolpliktiga elever stå under tillsyn av statens skolverk. Den omedelbara tillsynen ankommer dock på den styrelse som har ansvar för grundskolefrågor i den kommun där skolan är belägen.

Om en fristående skola inte längre fyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälps efter påpekande för huvudmannen skall godkännandet återkallas av Skolverket.

Huvudmans uppgiftsskyldighet:

När skolpliktig elev börjar eller slutar vid fristående skola skall huvudmannen för skolan snarast lämna uppgift om detta till styrelsen för utbildning i elevens hemkommun.

Skolverkets beslut kan överklagas hos Kammarrätten.

2.3 Förordning om statsbidrag till fristående skolor för skolpliktiga elever (SFS 1983:97, ändrad 1991:1087)

Sedan den ändrade förordningen trädde i kraft den 1 juli 1991 har i ett flertal motioner, propositioner och betänkanden nya förslag presenterats. Vissa av dessa har bifallits av riksdagen och skall enligt beslut börja gälla fr.o.m. 1992-07-01. Nämnda ändringar och regeringens förslag till ytterligare ändringar presenteras i det följande. Fram till 1992-07-01 gäller dock förordningens bestämmelser.

Huvudmannen för en godkänd fristående skola ges här rätt att uppbära statsbidrag "om regeringen finner det lämpligt mot bakgrund av det allmänna intresset av att ny pedagogik och nya verksamhetsformer prövas inom skolväsendet". (Beträffande de internationella skolorna är kravet ej tillämpligt.)

Särskilda villkor:

För att bidrag skall beviljas krävs att:

★ Skolan skall vara öppen för alla. Dock medges undantag med hänsyn till skolans särskilda karaktär.

★ Elevavgiften skall vara skälig med hänsyn till rimliga kostnader för verksamheten och omständigheterna i övrigt.

★ Skolan skall följa godkänd läroplan.

★ Skolan skall ta emot besök och lämna upplysningar till dem som i utbildnings- eller forskningssyfte vill studera skolans verksamhet.

★ Huvudmannen skall lämna de uppgifter som behövs för att staten skall kunna kontrollera bidragets storlek, använd-

ningsområde och att de särskilda villkoren för bidraget efterlevs.

Ansökan:

Huvudmannen skall skriftligen ansöka om statsbidrag hos Skolverket. Därvid skall uppgifter lämnas om bl.a. skolans startår, omfattning, antal elever, organisation, intagningsprinciper, läroplan och eventuell särprägel jämfört med grundskolan.

Dessutom skall uppges hur stora elevavgifterna är och efter vilka grunder de bestäms.

Bidragets storlek:

Statsbidraget skall enligt förordningen lämnas direkt till den fristående skolan med 13 000 kronor för varje elev, som är skolpliktig eller som ännu ej är skolpliktig pga sin ålder men som går i vad som motsvarar första årskursen i grundskolan.

När bidrag lämnas till en internationell skola skall beloppet per elev vara tre fjärdedelar av det belopp som annars gäller.

Man bör observera att barn som endast bor kort tid i landet pga föräldrarnas uppdrag i Sverige, s.k. "diplomatbarn", ej betraktas som boende i landet och därför ej heller som skolpliktiga. Så länge barnet ej är mantalsskrivet i landet utgår ej statsbidrag.

Sanktioner:

Om huvudmannen åsidosätter sina åligganden i frågor om skolan får regeringen efter Skolverkets anmälan besluta att hålla inne del av bidraget i avvaktan på rättelse. Om rättelse ej sker får regeringen besluta att det innehållna beloppet skall dras av från statsbidraget.

Skolverkets beslut enligt denna förordning får ej överklagas.

För vissa skolor gäller specialbestämmelser i fråga om statsbidrag:

Förordning om statsbidrag till Kristofferskolans utbildning på grundskolenivå (SKOLFS 1991:30)

Förordning om statsbidrag till Hillelsskolan (SKOLFS 1991:31)

Förordning om statsbidrag till estniska skolor i Stockholm och Göteborg (SKOLFS 1991:32)

Innehållet i nämnda tre förordningar skiljer sig från Förordning om statsbidrag till fristående skolor (SFS 1983:97) genom att bidraget till de namngivna skolorna endast lämnas för ett maximerat antal elever.

Kristofferskolan fick statsbidrag 1960 med motivering att det var av pedagogiskt värde att det fanns en Rudolf Steinerskola.

Hillelsskolan beviljades statsbidrag år 1963 bl.a. av humanitära skäl.

Detsamma gällde de estniska skolorna. Den estniska skolan i Stockholm, som inrättades 1945 har haft statsbidrag sedan 1955. Den estniska skolan i Göteborg fick statsbidrag i samband med att den inrättades 1960.

(Föreliggande utredningsuppdrag omfattar ej grundskoledelen av Sigtunaskolan Humanistiska läroverk, Grännaskolan, Lundsbergs skola, Franska skolan och Göteborgs högre samskola. Dessa skolors bidrag regleras i:

"Förordning om statsbidrag m.m. till fristående skolor, 1991:1079",

"Förordning om riksinternatskolor, SFS 1991:1080".)

2.4 Kommunalt bidrag

Kommunerna bestämmer själva om och hur mycket de vill betala i bidrag till elever i fristående skolor. Det föreligger således ej någon skyldighet för kommunen att ge stöd till en fristående skola, om kommunen är beredd att ta emot eleverna i det kommunala skolväsendet. Denna fråga om det kommunala betalningsansvaret har prövats i Kammarrätten och tolkats enligt ovan.

Vissa elever som är bosatta i en kommun går i fristående skola i annan kommun.

När motsvarande situation uppstår inom det kommunala skolväsendet regleras uppkomna kostnader mellan kommunerna via s.k. "interkommunala ersättningar".

Eftersom reglerna om interkommunala ersättningar ej gäller de fristående skolorna är det även i detta fall varje enskild kommuns rätt att besluta om och hur mycket man vill betala

för elev som bor i kommunen men går i fristående skola i annan kommun.

Frånvaron av regler innebär att de kommunala bidragen varierar mellan de olika kommunerna.

Kommuner kan ge olika stora bidrag till de fristående skolorna inom kommunen; de kan ge bidrag till vissa skolor i eller utanför kommunen medan andra fristående skolor blir helt utan bidrag.

Vissa kommuner upplåter lokaler till kraftigt subventionerade hyror medan andra kommuner tar ut marknadsmässig hyra.

De flesta kommuner ger dock bidrag till läroböcker, skolmåltider och skolhälsovård. Detta kan ske antingen i form av direkta penningbidrag eller - beträffande skolmåltider - genom att eleverna får mat utsänd till sin skola alternativt erbjuds äta i närbelägen kommunal skola.

2.5 Elevavgifter

Inte heller elevavgifterna har fått något större utrymme i lag- eller förordningstexter.

I skollagen uttalas endast grundregeln beträffande den offentliga skolan, nämligen att utbildningen i grundskolan skall vara avgiftsfri, 4 kap. 4 §.

I förordningen om statsbidrag till fristående skolor föreskrivs:

★ Vid ansökan om statsbidrag skall uppges hur stora elevavgifterna är och efter vilka grunder de bestäms, SFS 1991:1087, 5 §.

★ Elevavgiften skall vara skälig med hänsyn till rimliga kostnader för verksamheten och omständigheterna i övrigt, SFS 1983:97, 23 §.

Såvitt utredningen kunnat utröna har regeringen - Skolverket - inte bedömt någon avgift som oskälig.

2.6 Förarbeten

Ovan presenterade lag/förordningar finns bl.a. behandlade i följande propositioner och betänkanden:

Ds U 1978:6 - De enskilda skolornas ställning inom utbildningsväsendet (E. Ekvall).
SOU 1981:34 - Fristående skolor för skolpliktiga elever.
Proposition 1982/83:1 - Skolor med enskild huvudman m.m.
Proposition 1990/91:18 - Ansvaret för skolan.
Proposition 1990/91:100 - Vissa skollagsfrågor (bidr.storl.).
Proposition 1990/91:115 - Vissa skollagsfrågor (Skolverkets ansvar för godkännande av frist.sk.).
Proposition 1991/92:95 - Om valfrihet och fristående skolor.

2.7 Nya regler från 1 juli 1992

Vid en historisk tillbakablick kan konstateras att synen på fristående skolor skiftat under olika epoker (SOU 1981:34). Likaså framgår att våra nordiska grannar i allmänhet också haft en utveckling som ibland gynnat och ibland missgynnat de fristående skolorna (möjligen med undantag av Danmark, där man genomgående haft en positiv syn på fristående skolor).

I Sverige har vi för närvarande en livlig debatt om bl.a. kommunala skolors kostnader i förhållande till fristående skolors kostnader, om skolpeng, om storlek och regler beträffande bidrag från skattemedel till de fristående skolorna, om elevavgifter m.m.

Diskussioner och förslag visar att regering och riksdag tenderar att inta en mer generös inställning än tidigare till fristående skolor och att erbjuda dem ekonomiska villkor som är mer jämställda eller helt jämställda med den kommunala grundskolans förutsättningar. Detta framgår bl.a. av:

Proposition 1990/91:18:

Här redovisas den uppfattningen att statsbidragsnivåerna för fristående skolor borde bli mer jämförbara med vad som fortsättningsvis kommer att utgå i form av statligt finansiellt stöd för kommunernas skolverksamhet.

Budgetpropositionen 1990/91:100:

En väsentlig höjning av bidraget till de fristående skolorna föreslås.

Propositionen 1990/91:115:

Förslag till ändring i skollagen redovisas. I samband med riksdagens behandling av denna proposition gjorde utbildningsutskottet vissa tillkännagivanden till regeringen om ny bidragsordning för fristående skolor.

UbU 17 (Utbildningsutskottets uttalande):

Enligt utskottet är det rimligt att en fristående skola som är godkänd för skolpliktens fullgörande har de ekonomiska förutsättningarna för verksamhetens drift. Utskottet föreslår därför att samtliga i en kommun skolpliktiga elever, som går i grundskola eller godkänd fristående skola, från och med budgetåret 1992/93, skall räknas in i underlaget för kommunens sektorsbidrag. Det innebär att statsbidraget beräknas, inte per barn i kommunala skolor, utan per skolpliktigt barn i kommunen.

I samma utskottsuttalande föreslås också att kommunen bör fördela sitt statsbidrag (= sektorsbidrag) och sina övriga resurser (= kommunbidrag) på skolområdet "efter behov" till samtliga skolor för elever med vanlig skolplikt inom kommunen, såväl offentliga som fristående.

Detta innebär enligt utskottet att kommunen skall fördela tillgängliga resurser på skolområdet på samma sätt som kommunen skulle ha gjort om samtliga skolor varit kommunala.

Utskottet menar också att om elevavgifter tas ut vid en fristående skola bör de vara skäliga och kommunen bör ha en möjlighet att avväga verksamhetsbidraget till skolan med hänsyn till avgiftens storlek.

Dessutom bör det också föreligga en skyldighet för skolan att i mån av plats ta emot en elev, om eleven och vårdnadshavaren så önskar.

I budgetpropositionen 1991/92:100 anförs:

"För att skapa en verklig frihet för elever och föräldrar att välja skola kommer det kommunala skolmonopolet att brytas upp och ett system med skolpeng att införas. Statsbidraget för elever i fristående grundskolor räknas upp till samma nivå som bidraget i dag är per elev i den kommunala grundskolan". Det genomsnittliga bidraget per elev i grundskolan beräknas för budgetåret 1992/93 uppgå till 21 818 kronor. Eftersom detta är ett genomsnittligt belopp för hela riket, betyder det att vissa kommuner får mer pengar, andra får mindre. Statsbidraget på-

verkas nämligen av ett antal faktorer, t.ex. andel invandrare, kommunens geografiska läge m.m.

Propositionen 1991/92:95:

I propositionen föreslås ett bidragssystem som medför ett friare skolval. Bidraget föreslås minst uppgå till 85 procent av genomsnittlig elevkostnad i den kommunala skolan i respektive kommun. Dock skall hänsyn tas till hur stort åtagande, beträffande barn med behov av särskilt stöd, som skolan har gjort. Kommunen kan alltså själv avgöra hur stort bidrag de fristående skolorna skall få - dock är dessa garanterade en miniminivå.

Föreliggande utredning om elevavgifter kommer tillsammans med bl.a. sistnämnda proposition att ligga till grund för nya bestämmelser i form av lag eller förordning, vilka förväntas presenteras under hösten 1992.

2.8 Sammanfattning

Fr.o.m. 1 juli 1992 kommer följande beslut att tillämpas:

1. Alla skolpliktiga elever i kommunen - oavsett skolform - kommer att räknas in i underlaget för sektorsbidraget. Hela detta bidrag lämnas över till kommunen.
2. Sektorsbidraget kommer att delas ut av kommunen utan särskilt ansökningsförfarande - till såväl kommunala som till fristående skolor.

Enligt förslag i propositionen 1991/92:95 föreslås de fristående skolorna garanteras ett minimibelopp som uppgår till minst storleken på genomsnittlig kostnad för den kommunala skolan i den kommun där den fristående skolan är belägen, minus 15 procent. (Ännu ej beslutat av riksdagen.)

3 Fristående skolor i andra länder

3.1 Norden

Danmark

I Danmark finns en nära hundraårig tradition att ge statsbidrag till privata skolor. Redan 1855 infördes ett s.k. "fribrev" för danska friskolor. Detta gäller fortfarande. Där framgår att föräldrar som själva tillser att barnen får adekvat undervisning inte är skyldiga att låta barnen undervisas i folkskolan (= undervisningsplikt, ej skolplikt).

Ca 10 procent av eleverna i skolpliktig ålder går i statsbidragsstödda fristående skolor (ca 400 st.). Det danska bidraget är i första hand ett uttryck för frihet för föräldrar och elever att utan alltför stora omkostnader fritt kunna välja skola.

Den danska friskolelagen är tämligen detaljerad. Vissa förenklingar och förändringar har gjorts i en ny lag från den 6 juni 1991. Detta beskrivs fylligare i Bilaga 2 "Reseberättelse från Danmark och Finland".

Offentliga bidrag fastställs på grundval av den kommunala skolans genomsnittliga driftkostnader. Dessutom tas hänsyn till ett antal olika komponenter, som gör att bidragets storlek till viss del anpassas efter den lokala skolan.

Ungefär 80 procent av skolans totala driftkostnader täcks av offentliga bidrag - ca 20 procent av elevavgifter. Avgifterna uppgår i allmänhet till mellan 300 och 600 kronor i månaden. De elever som ej har råd att betala avgiften kan få hela eller del av avgiften betald genom att staten betalar för ett antal friplatser.

De danska friskolornas genomsnittliga driftkostnader per elev utgör omkring 90 procent av folkskolans motsvarande kostnad.

I Finland kan man se tillbaka på en lång period av privat skolväsende, framför allt på sekundärstadiet. Fastän skolorna under lång tid var privata, uppvisade de föga variation. Kanske berodde detta på att staten endast stödde skolor som liknade de statliga lycéerna. Vid slutet av 1970-talet drogs såväl de statliga som de privata lycéerna in och ersattes med kommunala skolor. Detta skedde utan större motstånd, kanske beroende på att reformen drabbade både offentliga och privata skolor.

Ungefär 0,13 procent av alla grundskoleelever går i privata skolor. Det finns för närvarande ca 30 privata grundskolor.

Den största gruppen är de s.k. "**ersättande skolorna**". De har enskild huvudman men är integrerade i kommunens skolväsende. Varje skola har ett avgränsat elevupptagningsområde i den kommun där skolan är belägen och ersätter den kommunala skolan i det området.

Skolorna är avgiftsfria för eleverna och skolan erhåller bidrag för samtliga kostnader från stat och kommun.

Denna typ av skolor motsvarar vad som i svensk debatt kallas entreprenadskolor. En variant av skolor av det slaget kan genom skolstyrelsens beslut 1991 etableras i Stockholm.

En annan grupp skolor är de s.k. "**motsvarande**" privata skolorna, som enligt särskilt beslut av regeringen kan inrättas för speciellt ändamål, t.ex. skolor med annat undervisningsspråk än finska och svenska. Dessa utgör endast ett fåtal.

De motsvarande skolorna har inte ett avgränsat elevupptagningsområde; de står under statlig tillsyn och läroplanens innehåll fastställs av ministeriet. Statsbidrag utgår i allmänhet till dessa skolor efter särskilt beslut varje år, det är alltså ej lagreglerat. Elevernas hemkommuner betalar bidrag efter eget bestämmande till dessa skolor. De offentliga bidragen täcker dock inte allt, varför en viss elevavgift tas ut.

Dessutom finns en grupp privatskolor - **Steinerskolorna** - som regleras i särskild lag.

Nya bestämmelser från januari 1991 har visat på en vilja att öka möjligheterna att starta privat skola i Finland. Dessa beskrivs närmare i Bilaga 2 "Reseberättelse från Danmark och Finland".

Norge

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.

För att bli bidragsberättigad skall skolan vara stiftad på religiösa eller etiska grunder eller utgöra ett pedagogiskt alternativ. Skolan skall meddela undervisning som svarar mot den som ges i den allmänna skolan eller få sin läroplan godkänd av departementet.

Lokaler och utrustning skall vara godkända av 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.

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.

En privat skola som uppfyller dessa villkor, får efter anmälan, godkännande för offentligt bidrag.

Bidraget uppgår till 85 procent av normala driftkostnader för skolan. De genomsnittliga utgifterna för den offentliga skolan ligger som grund för beräkningen av bidraget.

Om det offentliga bidraget fullt ut täcker driftkostnaden får skolan inte ta ut elevavgifter. Om bidraget är otillräckligt får avgift tas ut. Storleken bestämms då av skoldirektören (en regional statlig representant).

De norska bestämmelserna kompenserar inte för skillnader i olika skolors faktiska driftkostnader, 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.

3.2 Vissa andra länder

I kommunistiska länder förekommer endast statliga skolor. I alla västländer däremot är det tillåtet att inrätta privata skolor under vissa, i allmänhet inte särskilt stränga villkor. Nedan re-

dovisas förhållandena för privata skolor i ett antal europeiska länder samt en resumé av förhållandena i USA och Australien.

Framställningen speglar situationen 1989 och bygger i stor utsträckning på samtal med och artiklar av Birgit Rodhe, f.d. skolminister.

Frankrike

5-6 procent av Frankrikes skolelever söker sig till icke-statliga skolor, varav de flesta inom sekundärstadiet. Det förekommer dock stora regionala skillnader.

I utpräglat katolska områden kan man finna nära hälften av eleverna i katolska privata skolor.

De privata skolorna får vissa statsbidrag under förutsättning att de underkastar sig viss kontroll.

Relationen antal elever per lärare skall vara densamma som i statliga skolor. Staten bestämmer lärarlönen för alla behöriga lärare. Den statligt fastställda läroplanen måste följas.

Tyskland

Liksom i Frankrike väljer ca 5-6 procent av eleverna i Tyskland privat skola, de flesta inom sekundärstadiet.

På primärstadiet går 1 procent av eleverna, medan nära 10 procent söker sig till privata gymnasieskolor.

Ungefär hälften av alla privata skolor har katolsk huvudman.

Den tyska lagstiftningen kan inte betraktas som liberal i internationella sammanhang. Både beträffande statliga bidrag och tillståndsgivning förekommer ofta "byråkratiskt krångel" i praktiska frågor.

Nederländerna

Nederländerna brukar ibland kallas "landet med fyra skolsystem". 32 procent av barnen på låg- och mellanstadiet går i statlig skola; 36 procent går i katolsk skola; 28 procent går i protestantisk skola och 4 procent går i neutrala skolor, som

t.ex. Waldorf- och Montessoriskolor. Detta betyder att ca 70 procent av skoleleverna går i privata skolor.

Alla skolor är likvärdiga ur finansieringssynpunkt, alla får samma statsbidrag, vare sig de är statliga eller privata. Alla är underkastade samma statliga inspektion och eleverna genomgår samma typer av nationella prov. Låga elevavgifter kan förekomma.

För att starta skola på primärstadiet krävs endast att en skolförening bildas, som har att presentera en lista med namnunderskrifter av intresserade föräldrar - omkring 100 stycken. Kommunens styrelse kan efter att ha kontrollerat att underskrifterna är autentiska inte neka anslag till grundinvesteringarna.

England

De fristående skolorna i England kallas med ett gemensamt namn "Independent schools". Sammanlagt har de hand om ca 7 procent av alla elever. Skolorna får inga statsbidrag utan lever på donationer och elevavgifter. Dock kan vissa elever få s.k. "assisted places", vilket är ett system av statliga friplatser. Skolan behöver inte heller följa den nationella läroplanen.

Många privata skolor erbjuder, utanför det ordinarie schemat och den ordinarie elevavgiften, ämnen och aktiviteter som föräldrar mot att betala en extra avgift kan kosta på sina barn.

Detta system har väckt intresse hos den brittiska regeringen som ser möjligheter att införa det också inom det offentliga skolväsendet. Föräldrarna kan på detta sätt utforma ett tämligen individuellt program för sina barn.

Ett viktigt och mycket omdiskuterat lagförslag stadfästes 1988 (The Education Reform Act). Denna reform omfattar endast det allmänna skolväsendet. Dock finns bland de nya bestämmelserna vissa likheter med de förändringar som diskuteras i Sverige och dessutom innehåller det vissa mellanformer och nya privata alternativ, varför några korta kommentarer om förslaget ändå redovisas här. Några av huvudpunkterna är:

- Föräldrar får frihet att välja skola för sina barn. De allmänna skolorna skall profilera sig och konkurrera om eleverna.

- Ansvar för budget och förvaltning decentraliseras från de lokala myndigheterna till de enskilda skolornas styrelser.
- Det öppnas även möjligheter att helt komma ifrån de lokala myndigheternas inflytande. Skolor som ansöker därom och som beviljas tillstånd av regeringen får träda ut ur den lokala skoladministrationen och får bidrag direkt från departementet. Skolorna styrs sedan tämligen självständigt av sina egna styrelser, "opt out". Specialundervisning och annan service får de köpa av de lokala myndigheterna. Av de 5 000 skolor som kunde komma ifråga har hittills bara 23 stycken fått "grant-maintained status".
- En nationell läroplan införs med 10 obligatoriska ämnen utöver religion och morgonbön.
- Utvärdering skall ske genom nationella prov i kärnämnen när barnen är 7, 11, 14 och 16 år gamla. Skolorna förpliktigas att publicera resultaten.
- De nationella skolinspektörerna skall privatiseras för att undvika att skolan skall utvärdera sin egen verksamhet.

Många av dessa nya regler har mött hårt motstånd. Speciellt har kravet på nationella prov ifrågasatts, då man befarar att hela undervisningen kommer att inriktas på testen, vilket negativt påverkar kvaliten på undervisningen.

En ny halvprivat skolform har också skapats under denna process, de s.k. "City Technologi Colleges". Dessa skolor skulle vara belägna i storstädernas utkanter och avsedda för tekniskt och vetenskapligt intresserade elever i åldern 11 till 18 år, vilka saknade medel till elevavgifter i privatskolor. Enligt planerna skulle industrin stå för 80 procent av kostnaderna och staten för 20 procent. Ingen elevavgift skulle tas ut. Skolorna skulle ha ett bestämt, om än större än ett ordinärt, elevupptagningsområde.

Planerna var att starta omkring 20 skolor, men intresset har varit begränsat och endast ett fåtal skolor har kommit i gång. Dessutom har finansieringen skett genom 20 procent bidrag från industrin och 80 procent från staten, i stället för tvärtom som det var tänkt.

Detta kan möjligen visa att det är svårt att snabbt få genomslag för nya skolformer (jfr även grant-maintained schools ovan).

USA

15 procent av alla elever i USA går i privata skolor. De katolska skolorna tar emot den största andelen elever.

Offentliga bidrag direkt till privatskolorna utgår inte av konstitutionella skäl men olika försök har gjorts för att kringgå hindren.

Offentligt stöd utgår därför i stället för transporter, hälsovård, specialundervisning, läromedel och annan utrustning. Försök har gjorts att genomföra skatteavdrag men detta har mött motstånd i form av överklagande. "Vouchers" för barn som behöver specialundervisning har också prövats men underkastats hård kritik, eftersom bl.a. beloppet ansetts alltför litet för att medge verklig valfrihet.

Segregationen och splittringen inom den offentliga skolan anses vara stor i USA.

Australien

I Australien befinner sig privatskoleväsendet i stark tillväxt. Ca 25 procent av eleverna går i privata skolor och det är andelen privata skolor som växer på det offentliga skolväsendets bekostnad.

Statsbidrag till privatskolor har kraftigt ökats, medan anslagen till det offentliga skolväsendet skurits ner på ett kännbart sätt. Statsbidrag utgår med 40–90 procent av driftkostnaderna. Räntebidrag och kapitalbidrag utgår till skolbyggande. 100-tals nya skolor har tillkommit sedan 1970-talet.

1986 omfattade den offentliga skolan ca 74 procent av eleverna, medan den katolska skolan stod för ca 19 procent och den protestantiska skolan tog emot ca 7 procent av eleverna.

Någon alldeles klar gräns går inte att upprätthålla mellan offentliga och privata skolor, eftersom privata skolor blir alltmer statsunderstödda och därmed i viss mån statskontrollerade.

Å andra sidan har de offentliga skolorna i allt högre grad börjat ta avgifter för tillägg till grundläroplanen och konkurrera med varandra med sitt pedagogiska utbud. De har också fått alltmer frihet i ekonomiskt och administrativt avseende.

3.3 Sammanfattning och tendenser

Den offentliga skolan har den dominerande ställningen i redovisade länder - Nederländerna undantagna - men de fristående skolformerna befinner sig i tillväxt. Ofta beror detta på en ökad efterfrågan från föräldrahåll - man önskar ökad valfrihet.

Det kan också vara en följd av att den offentliga sektorn pressas av den ekonomiska situationen, vilket gör att man söker alternativa former för finanisiering.

Skolor som ser som sin uppgift att bevara religiös eller etnisk identitet visar den mest påtagliga livs- och växtkraften. Detta gäller framför allt de katolska men även de protestantiska skolorna. Under tillväxt är också på sina håll de islamska skolorna.

I länder med starkt selektiva skolsystem är på många håll efterfrågan på privatskolor växande. Då fungerar ofta de privata skolorna som statushöjande eller statusbevarande faktorer. Av mindre omfattning globalt sett, men i ökande är gruppen skolor som vill genomföra viss pedagogisk metod t.ex. Montessori- och Waldorfskolor. Det finns i dag ca 500 Waldorfskolor i världen.

De flesta privata skolor är statsunderstödda eller i en del länder stödda av kyrkan. Det finns också på sina håll (t.ex. England) grupper av skolor som drivs affärsmässigt.

En skönjbar utveckling är en viss uppsplittring av det offentliga skolväsendet.

"Vouchersystemet" har diskuterats i England och prövats i vissa delstater i USA. Detta innebär att föräldrar får ut checker motsvarande kostnaden för genomsnittlig utbildningskostnad och får välja mellan olika tillgängliga utbildningsvägar. Systemet har dock varit förknippat med så många svårlösliga problem att det ännu inte genomförts i stor skala någonstans.

En variant är det system som nu finns i England, som ger skolan möjlighet att utträda ur skolstyrelsens auktoritet och uppmanas att söka privata kompletterande finansieringsvägar till det statsbidrag som tillhör systemet.

Det finns också skolor som erbjuder endast ett begränsat antal ämnen, medan övriga ämnen blir avgiftsbelagda.

Sammanfattningsvis kan sägas att det offentliga skolsystemet på många håll är föremål för förändringar i riktning mot ökad valfrihet och privatisering.

Man kan också iaktta att i länder med generösa offentliga bidrag till de fristående skolorna är de segregerande tendenserna obetydliga, om de alls finns (t.ex. Danmark och Nederländerna).

Däremot i länder som England och USA med ofta blygsamma offentliga bidrag och därför också höga elevavgifter tillhandahålls olika förutsättningar för föräldrar med god respektive sämre ekonomi beträffande möjlighet att fritt välja skola för sina barn.

4 Skolornas ekonomi 1990/91

En huvuduppgift i föreliggande utredningsuppdrag är att analysera förutsättningarna för fortsatt avgiftsuttag från föräldrarna. För att klarlägga dessa förutsättningar redovisas följande punkter:

- ★ Förteckning över befintliga fristående skolor
- ★ Kartläggning av skolornas finansieringskällor
- ★ Kartläggning av kommunernas bidrag till frist. skolor
- ★ Kartläggning av skolornas nuvarande problem
- ★ Är fristående skolor billigare än kommunala skolor?
- ★ Verkliga elevkostnader i fristående skolor?
- ★ Sammanfattning.

Enkäter:

Kartläggningen av skolornas ekonomi har genomförts med hjälp av en enkät innehållande 25 frågor angående ekonomi, lokaler, personal, inställning till elevavgifter, m.m. Undersökningen genomfördes under nov.-dec. 1991.

Av 70 utsända enkäter har 65 besvarats. Därtill har utredarna besökt 18 fristående skolor.

Skolförvaltningarna i kommuner som har fristående skolor för skolpliktiga elever (41 st) har ombetts besvara en enkät med 16 frågor om nuvarande och framtida bidragsstorlek m.m. Av 41 utsända enkäter har 35 besvarats.

Siffermaterialet i texten nedan kommer till stor del att redovisas med hjälp av medelvärden. På så sätt neutraliseras vissa eventuella felkällor i underlaget, och det som är av intresse - nämligen tendenser framstår tydligare. Delvis har också median- och kvartilvärden använts för att extremvärden inte skall påverka helheten.

Eventuella felkällor som kan förekomma i materialet kan härledas från ofullständigt eller otydligt ifyllda enkäter.

Skolan kan ha haft svårigheter att redovisa grundskoledelen separerad från eventuell förskola eller/och gymnasium, där man har integrerad verksamhet.

De kommunala bidragen har ibland redovisats fullt ut - ibland endast från hemkommunen.

Oftast redovisas endast penningbidrag men inte naturabidrag. Vissa skolor har lämnat en fullständig bild av sin ekonomi - andra har varit mer sparsamma med information.

Ett mer detaljerat siffermaterial finns redovisat i Bilaga 1. Där presenteras varje skolas uppgifter om elevkostnader, finansieringskällor, lokalytor, lokalkostnader och genomsnittliga lärarlöner. Skolorna är där systematiserade enligt profil.

4.1 Förteckning över befintliga fristående skolor

Nedan presenteras de fristående skolor som identifierats under utredningsarbetet. Skolorna är sorterade efter den kommun där de är belägna. Skolor markerade med stjärna ingår ej i enkätmaterialet. Förteckningen som återfinns på följande sidor informerar dessutom om:

Profil

Enkätmaterialet har sorterats enligt profil/särprägel. Vissa skolor är en blandning av flera profiler. Vald gruppering är naturligtvis inte den enda rätta. Fristående skolor är ofta fristående just för att de har sin alldeles egna särart. Det kan således vara stora skillnader även mellan skolor inom samma kategori. (Eftersom nedanstående kategoribeteckningar används i utredningen som samlingsnamn på respektive skolor kommer de fortsättningsvis att tecknas med versaler.) Förkortningarna i förteckningen står för:

(W) = Waldorfskolor, 25 stycken
(M) = Montessoriinspirerade skolor, 12 stycken. Det finns endast ett fåtal renodlade Montessoriskolor
(K) = Konfessionella skolor, 25 stycken
(I) = Internationella skolor, 6 stycken
(Mi) = Minoritetsskolor, 3 stycken (de estniska o. sverige-finska skolorna)
(Ö) = Övriga skolor, 6 stycken (skolor som pedagogiskt är mer lika den kommunala grundskolan och saknar ovan nämnda skolors särprägel)

Elevantal

Kolumnen för elevantal påvisar stora skillnader i skolstorlek. Elevantalet varierar mellan 4 och 468 elever.

Elevantal från annan kommun

Vissa skolor har endast elever från den kommun där skolan är belägen, medan de flesta även har elever från flera andra kommuner.

Elevavgift

Om avgiften är differentierad för olika stadier har en genomsnittlig årsavgift angivits.

Redovisade avgifter gäller för ett barn - oftast sker en reducering om syskon också börjar i skolan.

Variationen beträffande elevavgifterna är stor. Avgiften pendlar mellan 0 och 43 100 kronor per år. Flera av de skolor som uppgett 0 kronor i elevavgift har i stället regelmässigt uppburit frivilliga föräldrabidrag (i tabellen är de dock redovisade som 0 kr.).

År för godkännande

En information om godkännandeår har bifogats för att ge en uppfattning om dynamiken vad beträffar tillkomsten av nya skolor.

Fr.o.m. 1990 har 17 nya skolor godkänts för skolpliktens fullgörande. Dessutom väntar 5 skolor för närvarande på godkännande från Skolverket.

Kommun	Skola	Profil	Elev-antal ht 1991	Därav fr. annan kommun	Elevavg.	År för god-kännande
Alingsås	Alingsås Montessori-förening	M	14	2	0	1991
Borås	Montessoriskolan Malmen	M	38	0	0	1987
Danderyd	The British Primary School	I	148	115	41 300	1980
Falkenberg	Montessoriskolan	M	8	0	0	1991
Finspång	Vingårdens skola	K	4	0	3 600	1991
Göteborg	Drottning Astrids skola	K	151	14	2 350	1873 (startår)
Göteborg	Ebba Petterssons skola	Ö	98	12	10 600	1971
Göteborg	English Junior School	I	158	18	8 500	1958
Göteborg	Estniska skolan	Mi	34	15	1 000	1960
Göteborg	Kristinaskolan	K	50	3	0	1982
Göteborg	Martinaskolan	W	26	0	0	1990
Göteborg	Rudolf Steinerskolan	W	209	51	9 000	1966
Göteborg	Vasaskolan	K	142	16	0	1972
Göteborg	Hosiannaskolan*	K	5	-	-	1987
Hedemora	Annaskolan	W	41	0	8 000	1987
Helsingborg	Kristna skolan	K	31	11	9 000	1990
Helsingborg	Montessoriskolan	M	44	3	8 580	1986
Hudiksvall	Delsbo Waldorfskola	W	66	6	7 000	1977
Hudiksvall	Rudolf Steinerskolan	W	8	1	0	1982
Hultsfred	Viktoriaskolan	K	13	0	0	1981
Höör	Emiliaskolan	W	10	0	2 750	1990
Jönköping	Annaskolan	K	8	0	3 000	1976
Kalmar	Waldorfskolan	W	35	8	0	1985
Kungälv	Montessori*	M	12			
Kungälv	Waldorf Fredkullaskolan	W	42	8	8 400	1988
Leksand	Segerbanerets kristna skola	K	6	0	0	1991
Linköping	Steinerskolan	W	23	0	8 400	1988
Lund	Rudolf Steiner skola	W	105	28	9 600	1977

Kommun	Skola	Profil	Elev-antal ht 1991	Därav fr. annan kommun	Elevavg.	År för god-kännande
Lund	Montessoriskolan	M	21	3	10 000	1991
Malmö	Mariaskolan	K	74	10	6 000	1984
Malmö	Bladins skola	M	177	26	15 800	1868 (startår)
Mölndal	Casa Dei Bambini	M	60	27	6 000	1985
Mölndal	Göteborgs Bibelcenters skola	K	15	7	5 200	1991
Norrköping	Rudolf Steinerskolan	W	163	15	9 600	1977
Norrköping	Stegehus*	W	9		-	1986
Norrtälje	Ekebyholmsskolan	K	100	21	9 000	1965
Nyköping	Mikaeliskolan	W	56	6	7 000	1986
Partille	Casa Montessori	M	36	7	7 000	1987
Sigtuna	Josefinaskolan	W	27	4	2 000	1989
Skellefte-hamn	Livets Vattens Kristna skola*	K	-	-	-	-
Sollefteå	Skogsnässkolan	Ö	14	2	7 600	-
Sollentuna	Mikaelskolan*	K	33	-	2 000	1986
Stockholm	Carlssons högstadium	Ö	149	69	33 600	1977
Stockholm	Carlssons skola	Ö	318	80	18 300	1871
Stockholm	Ellen Keys skola	W	184	68	9 600	1981
Stockholm	Estniska skolan	Mi	108	54	1 000	1945
Stockholm	Hillelskolan	K	256	107	9 500	1955
Stockholm	International School	I	285	230	43 100	1953
Stockholm	Kristofferskolan	W	468	162	7 830	1949
Stockholm	Lycée Francais Saint Louis	I	266	68	14 600	1963
Stockholm	Maria Elementar	Ö	301	124	16 200	1885 (startår)
Stockholm	Martinskolan	W	255	89	0	1976
Stockholm	S:t Eriks katolska skola	K	219	59	0	1795 (startår)
Stockholm	Stefanskolan	K	76	28	6 000	1980
Stockholm	Studema	Ö	12	2	12 700	1991
Stockholm	Sverigefinska skolan	Mi	21	6	600	1991

Kommun	Skola	Profil	Elev-antal ht 1991	Därav fr. annan kommun	Elevavg.	År för godkännande
Stockholm	Södermalmskyrkan	K	60	24	6 500	1987
Stockholm	The Tanto School	I	67	21	37 600	1984
Stockholm	Tyska skolan	I	388	300	8 400	1953
Stockholm	Montessoriskolan [1] Ånglamark*	M	-	-	14 000 inkl. fritids-avgift	1991
Sundsvall	Kristna skolan Oasen*	K	21	-	4 000	1990
Söderköping	Waldorfskolan Hammarspången	W	49	7	9 600	1984
Södertälje	Mariaskolan	W	20	0	15 840	1988
Södertälje	Nibbleskolan	W	153	17	0	1983
Södertälje	Örjanskolan*	W			0	1980
Södertälje	Jonas skola*	W			1 000	1991
Umeå	Waldorfskolan	W	156	7	0	1978
Upplands Bro	Källskolan	K	15	1	10 000	1990
Uppsala	Gluntens Montessori-skola*	M			6 500	1991
Uppsala	Magdalenaskolan	K	10	0	5 000	1980
Uppsala	Livets ords kristna skola	K	381	21	7 500	1987
Varberg	Barnens Hus*	M	8	-	0	1991
Västerås	Mariaskolan	W	54	7	0	1988
Örebro	Hannaskolan	K	81	6	6 000	1987
Örebro	Johannaskolan	W	138	9	5 000	1979
Örebro	Sunrise	K	9	0	8 000	
Örkelljunga	Solängsskolan	K	97	6	0	1971
	Antal skolor 77 Antal elever		6 939	2 011		

[1] Startar höstterminen 1992 med 8 barn.

Enligt förteckningen finns i dag 6 939 elever i 77 fristående skolor för skolpliktiga elever. Det motsvarar 0,8 procent av samtliga elever i skolor för skolpliktiga elever.

Eftersom förteckningen endast redovisar de skolor som ingår i föreliggande utredningsdirektiv tillkommer ytterligare 5 skolor med ca 1 300 elever. Därtill kommer ett par skolor med speciell karaktär såsom skolhem m.m. Totala elevantalet skulle inklusive samtliga nämnda former uppgå till ca 8 300 elever, eller 0,9 procent.

57 procent av eleverna går i Stockholmsskolor.

16 procent går i Göteborgs- och Malmöskolor.

27 procent av eleverna går i skolor utspridda i övriga delar av landet.

Förutom den information som lämnats i ovanstående förteckning kan nämnas:

Av 69 skolor fanns låg- och mellanstadium på 33 skolor och låg-, mellan- och högstadium på 34 skolor. 2 skolor hade endast högstadium.

Av de 6 939 eleverna gick ca 1 800 elever i skolor med högstadium (26 %).

Skolorna som besvarat enkätfrågorna hade följande huvudmän:

Stiftelse	33 skolor
Förening	24 skolor
Församling	5 skolor
Kommitté	2 skolor
Aktiebolag	1 skolor

4.2 Kartläggning av skolornas finansieringskällor

Kartläggningen bygger på material insamlat under nov.-dec. 1991. Även om endast kort tid förflutit sedan mättillfället har sedan dess flera fristående skolor beviljats statsbidrag och flera kommuner har ändrat sina bidragsprinciper. Den ekonomiska bilden är alltså för vissa skolor annorlunda idag jämfört med i det följande presenterade siffror.

Nedan redovisas medelvärden av fördelningen mellan statligt bidrag - kommunalt bidrag - föräldrabidrag/elevavgifter - övriga finansieringskällor, inom varje kategori skolor samt fördelningen inom hela materialet (= alla skolor).

Kategorierna Waldorfskolor och Montessoriskolor har sammanförts till en grupp, eftersom där ofta finns vissa likheter i organisation och metoder.

Fördelning av finansieringskällor (Medelvärden i procent)

Skol-kategori	ant. svar	statl. bidr. %	komm. bidr. %	föräldr. bidr./ elev-avgift %	övr. bidr. %	tot. %
Internationella skolor	6	23	11	54	12	100
Konfessionella skolor	19	28	20	23	29	100
Minoritetsskolor	3	74	16	4	6	100
Waldorf/Montessoriskolor	30	26	36	23	15	100
Övriga skolor	6	3	6	76	15	100
Samtliga skolor	64	27	25	30	18	100

1. Tabellen visar beträffande statsbidrag:

27 procent av samtliga skolors inkomster utgjordes av statsbidrag 1990/91.

Waldorf-, Montessori- och Konfessionella skolor fick ca 27 procent av sina inkomster via statsbidrag.

Minoritetsskolornas statsbidrag uppgick till 74 procent medan Övriga skolor (6 st) endast fick 3 procent av sin årliga inkomst från statsbidrag. Den sistnämnda låga procentsiffran kan förklaras av att tre skolor ej ansökt om statsbidrag, eftersom de ej velat bli beroende av politiska beslut om bidragsstorlek och dessutom varit tveksamma till de krav som förknippas med statsbidragsbeviljande.

Vissa Internationella skolor fick inte statsbidrag för alla sina elever, eftersom bidrag endast ges för elever som är mantalsskrivna i landet.

Ett fåtal Internationella skolor uppbar utländska statsbidrag, t.ex. Tyska skolan och Lyceé Francais i Stockholm.

Det är vanligt att vissa fristående skolor tar emot yngre barn (5-6 år) för förberedande undervisning. Ej heller dessa finns inom kategorin "statsbidragsberättigade", eftersom eleverna ej är att betrakta som skolpliktiga.

2. Tabellen visar beträffande kommunala bidrag:

25 procent av samtliga skolors inkomster utgjordes av kommunala bidrag.

Dessa siffror bygger på skolornas ibland ofullständiga uppgifter om erhållna kommunala bidrag. Vissa skolor har inte inkluderat interkommunala ersättningar eller motsvarande, vissa har ej räknat med "naturaförmåner", t.ex. mat, skolhälsovård och subventionerade lokaler.

En del skolor vidarebefordrar sitt kommunala bidrag direkt till föräldrarna, varför skolan i enkäten uppgett att de ej erhållit kommunalt bidrag.

Med anledning av dessa iakttagelser bör man utgå ifrån att de kommunala bidragen var större än vad som framkommit av enkätsvarens siffror.

Waldorf- och Montessoriskolor fick den största andelen kommunbidrag - 36 procent-, medan gruppen Övriga skolor endast täckte 6 procent av sin finansiering med kommunala bidrag. Många kommuner gav endast kommunala bidrag till skolor som fått uppbära statsbidrag. Man anser detta vara en garanti för att skolan är seriös och står under viss statlig kontroll. Även motsatt förhållande förekommer, dvs. i avvaktan på statsbidrag betalar kommunen bidrag, som starthjälp till skolan.

3. Tabellen visar beträffande föräldrabidrag/elevavgifter:

För hela underlaget uppgick andelen föräldrabidrag-/elevavgifter till 30 procent av skolornas finansiering. Siffrorna är hämtade från skolornas enkätuppgifter om 1990/91 års inkomst-/utgiftssammanställningar och kan innehålla såväl rena elevavgifter som andra typer av föräldrabidrag.

Bland de olika skolkategorierna återfinns av förklarliga skäl den lägsta avgiftsandelen där de offentliga bidragen är högst nämligen hos Waldorf-, Montessori-, Konfessionella- och Minoritetsskolor. Elevavgifterna är den största finaniseringskällan för de Internationella skolorna och för gruppen Övriga skolor.

Det bör påpekas att det som synes vara föräldrarnas egna kostnader för att få ha sina barn i viss skola ibland betalas av föräldrarnas arbetsgivare, t.ex. för vissa barn i Internationella skolor.

En del kommuner betalar föräldrarnas skolkostnader mot uppvisat kvitto på erlagd terminsavgift, t.ex. Sollentuna kommun m.fl.

Vissa skolor skickar det kommunala bidraget direkt till föräldrarna för att minska deras skolkostnad för sitt barn t.ex. Carlssons högstadieskola i Stockholm.

En elevavgift kan alltså delvis eller helt bestå av ett kommunalt bidrag, varför skolorna i enkätsvaren ibland definierat denna inkomst som elevavgift, ibland som kommunalt bidrag.

Bland Waldorf-, Montessori- och vissa Konfessionella skolor är det vanligt med frivilliga föräldrabidrag.

Huruvida dessa skall kallas elevavgifter eller inte är ofta en gränsdragningsfråga (se avsnitt Konsekvenser av förbud mot avgiftsuttag).

4. Tabellen visar beträffande övriga inkomster:

18 procent av samtliga skolors inkomster utgjordes av övriga inkomster.

De Konfessionella skolorna hade med 29 procent den största andelen övriga inkomster. Dessa utgjordes till stor del av församlings-samfundsstöd, som i vissa fall kan bli betydande (se Bilaga 1).

Gruppen Övriga skolor, Waldorf- och Montessoriskolor hade en andel övriga inkomster om ca 15 procent. En stor del av dessa inkomster består av föräldrastöd. Exempelvis bedrivs, särskilt inom Waldorfskolorna, en aktiv basarverksamhet samt andra aktiviteter, som drar in pengar till skolan.

Gruppen Övriga skolor fick en förhållandevis stor andel gåvor och donationer från vänföreningar och fonder av olika slag.

Det är inte heller ovanligt att posten övriga inkomster består av lån - ofta från föräldrar - för att minska årets underskott. Det kan betyda att en skola med hög andel övriga inkomster kan vara en skola med stora lån.

5. Fördelningen mellan offentliga bidrag/övriga inkomster:

Fördelningen i procent mellan offentliga bidrag och övriga inkomster plus elevavgifter, redovisas nedan:
(Siffrorna är avrundade)

	Offentliga bidrag	Övriga inkomster inkl. elevavgifter
Internationella skolor	35	65
Konfessionella skolor	50	50
Minoritetsskolor	90	10
Waldorf/Montessoriskolor	60	40
Övriga skolor	10	90

De kommunala bidragen är ofta underskattade, varför andelen offentliga bidrag sannolikt är större.

Konfessionella skolor, Minoritetsskolor och Waldorf/Montessoriskolor fick de största offentliga bidragen, motsvarande över hälften av den totala kostnaden. Dessa skolor täckte heller inte så stor andel av sin finansiering med övriga inkomster, som t.ex. avgifter. Internationella skolor och gruppen Övriga skolor finansierade 65-90 procent med övriga inkomster och elevavgifter.

4.3 Kartläggning av kommunernas bidrag till elever i fristående skolor

Kommunalt bidrag per elev i fristående skolor inom repektive kommun förtecknas nedan. Siffrorna inom parentes avser antal elever, för vilka bidrag utbetalats. Av 41 kommuner med fristående skolor har 35 kommuner besvarat enkäten, från vilken nedanstående uppgifter är hämtade. Alla 35 kommunerna finns inte med i nedanstående förteckning. Det kan bero på att här ej representerade kommuner endast har skolor som var så nyetablerade 1990/91 att de ännu ej hunnit beviljas kommunbidrag. Siffrorna är avrundade.

Ett fylligare siffermaterial redovisas i Bilaga 1.

Kommuner	Bidrag per elev i frist. skolor inom kommunen 90/91	
Borås	9900	(27)
Danderyd	3400	(33)
Göteborg	7200	(690)
Hedemora	6600	(41)
Helsingborg	2000	(93)
Hudiksvall	3800	(76)
Hultsfred	3900	(13)
Höör	3400	(10)
Jönköping	8900	(9)
Kalmar	22900	(25)
Kungälv	30800	(41)
Leksand	0	(5)
Linköping	9800	(23)
Lund	4600	(85)
Malmö	4000	(216)
Mölndal	7100	(24)
Norrköping	7800	(154)
Norrtälje	11700	(81)
Nyköping	4600	(33)
Sigtuna	9800	(9)
Sollentuna	19400	(28)
Stockholm	7200	(1926)
Söderköping	5700	(44)
Södertälje	8200	(368)
Umeå	9900	(137)
Upplands Bro	0	(15)
Uppsala	8500	(11)
Västerås	3000	(34)
Örkelljunga	6800	(100)
Övre kvartil	9800	
Medianvärde	7100	
Nedre kvartil	3800	

Kommentarer:

Någon exaktheet i siffermaterialet har ej kunnat uppnås eftersom det hade krävt återkoppling vid otydliga svar. Detta har ej varit möjligt på grund av kort utredningstid.

Vid bearbetning av inkommande enkäter har i många fall noterats att uppgivna belopp beträffande elevbidrag skiljer sig från det belopp som erhållits om det uppgivna totala bidraget 1990/91 divideras med elevantalet. Det högsta av dessa värden har redovisats ovan.

I kommuner där det finns flera fristående skolor som uppbär kommunalt bidrag redovisas genomsnittligt bidrag per elev.

Kommuner med jämförelsevis höga bidrag torde vara exempel på kommuner med lokala skolpengsystem. Dessutom noteras att:

- Kalmar betalade ut bidrag motsvarande interkommunal ersättning + extra bidrag till förstärkningsresurs.
- Kungälv betalade även bidrag motsvarande förväntat statsbidrag till skolor som ännu ej fått sådant.
- Norrtälje gav bidrag till Ekebyholmsskolan, som delvis är en internatskola.
- Vissa kommuner betalade ut sitt bidrag direkt till föräldrarna för att ersätta deras utlägg för terminsavgifter, t.ex. Sollentuna kommun. Bidraget var dock maximerat till de årligen fastställda interkommunala ersättningsbeloppen för grundskolan.

Vid en jämförelse mellan bidrag som kommunen utbetalade till elever i fristående skolor inom kommunen respektive utanför kommunen är det svårt att dra några generella slutsatser med utgångspunkt i enkätsvaren. Visserligen är beloppen ofta olika stora men det förefaller dock snarare vara skolans karaktär och profil som avgör om och hur mycket kommunen vill bidra med, än det faktum att skolan ligger i en annan kommun (siffrorna är redovisade i Bilaga 1).

Av tidigare presenterad skolförteckning framgår att av totalt ca 7 000 elever går ca 2 000 elever i skolor utanför hemkommunen, vilket motsvarar 29 procent.

Som framgått ovan är bilden beträffande kommunala bidrag mycket splittrad. I vissa fall ges bidrag endast till mat och läromedel, i andra kommuner är skolpeng införd.

4.4 Kartläggning av skolornas nuvarande problem

Även om de flesta fristående skolor ser på framtiden med tillförsikt finns i dag ett antal problem som bör uppmärksammas. Nedan redogörs för problem som tycks vara generella.

★ Eftersom varje kommun och varje kommundelsnämnd är suverän att besluta om bidrag till fristående skolor är som tidigare nämnts bidragen mycket olika stora.

För en fristående skola med elever från ibland upp till 20 olika kommuner medför det ett stort administrativt arbete att

handlägga dessa bidrag. Detta är desto mer betungande eftersom skolorna sällan har personal för administrativt arbete. Handläggningen innebär bl.a. ansökningsförfarande, diskussioner med kommuner som ej vill betala eller betalar mycket låga bidrag, påminnelser m.m.

★ Eftersom skolan inte i förväg vet om den får bidrag från viss kommun har den stora svårigheter att planera följande års verksamhet.

★ När en kommun betalar ut stora bidrag till en skola förväntar sig kommunen i vissa fall att skolan skall rabattera elevavgifterna för kommunens egna elever. Om så sker skapas orättvisor gentemot elever, vilkas kommuner ej bidrar med stöd eller endast lämnar låga bidrag.

★ Samma orättvisa inträffar då kommunen betalar ut bidraget direkt till föräldrarna. Konsekvensen kan då bli att en elev går gratis i skolan medan en annan får betala hela sin elevavgift själv, beroende på att de bor i olika kommuner.

★ Skolledarna är i viss mån skeptiska inför kommunernas vilja att efter 1 juli 1992 betala ut bidrag till fristående skolor enligt samma grunder som till de kommunala skolorna. Man ifrågasätter kommunernas vilja/förmåga att utsätta sig själva för konkurrens och i viss mån behöva ta pengar från en ansträngd utbildningsbudget för den kommunala skolan och ge till de fristående skolorna.

★ Man är vidare orolig för att det statsbidrag som kommunen får hand om ej skall gå vidare i sin helhet till de fristående skolorna. Ett vanligt önskemål är att statsbidraget skall betalas ut av staten även fortsättningsvis. Flera skolledare i fristående skolor anser att en lagreglering om det kommunala bidraget är en nödvändighet om de fristående skolorna skall få samma förutsättningar som de kommunala skolorna att driva en kontinuerlig verksamhet.

★ I fristående skolor hålls kostnaderna nere med olika medel. Ett vanligt sätt är att såväl föräldrar som skolpersonal arbetar på sin fritid helt eller delvis ideellt med skolfrågor.

I vissa skolor är detta ett överlevnadsvillkor, eftersom man hellre väljer vägen över ideellt arbete än att kräva höga elevavgifter. Man menar att denna gemensamma arbetsinsats för en "god sak" i viss mån kan vara en styrka, men endast till en viss gräns och under en begränsad period. Flera skolor anser sig ha passerat den gränsen. När lärarlönen ligger på 9 000 kronor i

månaden och arbetstiden är en bra bit över 8 timmar per dag, börjar man bli missmodig på många av de mest utsatta skolorna.

Det är framför allt inom Waldorf- och de Konfessionella skolorna som detta bekymmer här och var belysts.

Av denna anledning är man också orolig när det i debatten förespråkas att de fristående skolorna bör vara prisledande vid fastställandet av skolpengens storlek. Man menar att det vore helt orealistiskt att tro att den kommunala skolans föräldrar/lärare generellt skulle ställa upp på de villkor som ovan nämts.

★ Skolor som blir godkända av Skolverket förlitar sig ofta på att ansökan om statsbidrag också skall bli godkänd. Ibland blir så inte fallet. Skolan måste då ta lån för att överleva. Dessa lånesummor blir sedan en tung uppgift att finansiera. Lån är också ofta lösningen när äldre skolor måste investera i nya lokaler, bygga om eller rusta upp.

När man resonerar om kostnader för elever i fristående skolor måste man beakta att stora investeringslån ibland kan belasta verksamheten. Dessa syns inte alltid i driftbudgeten, eftersom de kan vara räntefria lån från föräldrar eller samfund eller lån med räntor som kapitaliserats.

★ Även årliga underskott i driftbudgeten förekommer i ett flertal skolor. Detta löser man på liknande sätt, dvs. via föräldra- eller församlingsstöd, lån m.m.

★ I de fall då verksamheten är integrerad med förskola och/eller gymnasieskola löses ekonomiska problem ibland genom att t.ex. statsbidrag som erhållits för en del av verksamheten används även till de övriga delarna. Resultatet blir att syftet med de öronmärkta pengarna förfelas. På samma sätt befarar man nu att även om det offentliga bidraget blir tillfredsställande för grundskoledelen - kan pengar komma att saknas inom gymnasiedelen. Man påtalar alltså behovet av förändrade bidragsregler även beträffande gymnasieverksamheten.

★ I vissa internationella skolor går s.k. diplomatbarn (barn som endast bor tillfälligt i landet och som inte är mantalsskrivna här). För dessa barn utgår inte offentliga bidrag. Detta medför bekymmer för vissa internationella skolor som har många sådana barn. I Lycée Francais Saint Louis i Stockholm uppgår t.ex. andelen diplomatbarn till 20 procent. Det är endast ett par av de internationella skolorna som får statsbidrag från annat land.

★ Momskostnaden är en post som belastar de fristående skolorna men som får lyftas av från de kommunala skolornas utgifter. Byggmoms, moms på energi, tjänster, mat och resor slår hårt mot ekonomin.

★ Eftersom eleverna ofta har långa resor måste föräldrarna svara för transporten mellan skolan och hemmet, främst under lågstadiet, då dessutom barnen ofta slutar mitt på dagen. Detta medför att behovet av fritidshemsavdelningar ofta är stort men svårt att tillgodose på grund av brist på medel.

4.5 Är fristående skolor billigare än kommunala skolor?

De flesta bedömare av denna fråga svarar att fristående skolor är billigare än kommunala skolor. Det är mycket vanskligt att klart fastställa om detta förhållande är riktigt. Både inom de kommunala skolorna och inom de fristående skolorna är åtskilliga kostnadsposter otillgängliga och svårpreciserade.

I den elevkostnad som redovisas för de kommunala skolorna undervärderas ibland exempelvis kapitalkostnader, underhåll av lokaler, central service av olika slag, viss övergripnade administration m.m.

Däremot ingår i de kommunala skolornas elevkostnad utlägg för skolskjutsar, pengar för elevvård, hemspråksundervisning, svenska som andra språk, stödundervisning av olika slag samt en mängd olika kringkostnader, exempelvis planering för skolväsendet i stort, subventionerat öppethållande för föreningar etc., vilka kostnader inte har någon motsvarighet i de fristående skolorna.

En betydande kostnad i de kommunala skolorna är den som följer av deras lagliga skyldighet att kunna ge undervisning till alla elever i kommunen.

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

Beträffande de fristående skolornas kostnader redovisas oftast enbart de synliga kostnaderna. Värdet av ideella arbetsinsatser, värdet av naturaförmåner från den kommunala skolan m.m. framgår inte som kostnader (de är ju gratis för den fristå-

ende skolan även om kostnaden betalas på annat sätt). Nedan benämns dessa kostnader "dolda kostnader".

Det är också svårt att överblicka de totala kostnaderna för fristående skolor, eftersom administrativ personal ofta saknas. Detta medför att ekonomihanteringen kan handhas genom ideellt arbete av föräldrar eller lärare, varför dessas tid för redovisning och resonemang om ekonomifrågor ibland kan vara begränsad.

Nedan presenteras de bokföringsmässiga elevkostnaderna som framräknats med ledning av inkomna enkätsvar från skolorna. Dolda kostnader ingår ej i nedanstående tabell.

En jämförelse göres också mellan bokföringsmässiga elevkostnader i fristående skolor och elevkostnader i kommunala skolor. Siffrorna återspeglar 1990/91 års kostnader för de olika kategorierna av fristående skolor.

För de kommunala skolornas årskostnad har ett medelvärde (46 600 kr.) för 1990 använts.

(Siffrorna om den kommunala skolverksamheten har hämtats från "Jämförelsetal för Skolväsendet 1990" - utgiven av Sv. Kommunförbundet, Skolöverstyrelsen och Statistiska Centralbyrån.)

Bokföringsmässig årskostn./elev i frist. skolor, (exkl. dolda kostn.) fördelade enligt profil = (F)
relaterad till årskostnad per elev i kommunala skolor = (K)

	(F) kr./år	(F/K)
Internationella skolor	34 100	0,73
Konfessionella skolor	27 200	0,58
Minoritetsskolor	25 500	0,55
Waldorf/Montessoriskolor	30 500	0,65
Övriga skolor	23 600	0,51
Totalt medelvärde	29 000	0,62

Beräknad bokföringsmässig årskostnad för en elev i fristående skola uppgick enligt enkätsvaren till i genomsnitt 29 000 kronor. Denna kostnad utgör 62 procent av de kommunala skolornas elevkostnad, dvs. den är 38 procent lägre än de kommunala skolornas elevkostnad. Man bör här observera att dolda kostnader ej är medräknade.

Bokföringsmässig årskostnad per elev i fristående skolor. Fördelning av hela populationen, redovisade i årskostnadsintervall:

Årskostnadsintervall	Antal skolor
- 15 000	8
15 000 - 20 000	6
20 000 - 25 000	15
25 000 - 30 000	8
30 000 - 35 000	10
35 000 - 40 000	7
40 000 - 45 000	3
45 000 - 50 000	1
50 000 -	2

Siffrorna visar att över hälften av de fristående skolorna hade en bokföringsmässig elevkostnad på mellan 20 000–35 000 kronor, medelvärdet uppgick till 29 000 kronor.

Man kan också avläsa att skillnaden är mycket stor mellan billigaste och dyraste skola.

För att något klarlägga vari kostnadsskillnaderna mellan fristående och kommunala skolor består, belyses nedan storleken beträffande några kostnadskomponenter, nämligen lärarlöner, lokaler och övriga kostnader.

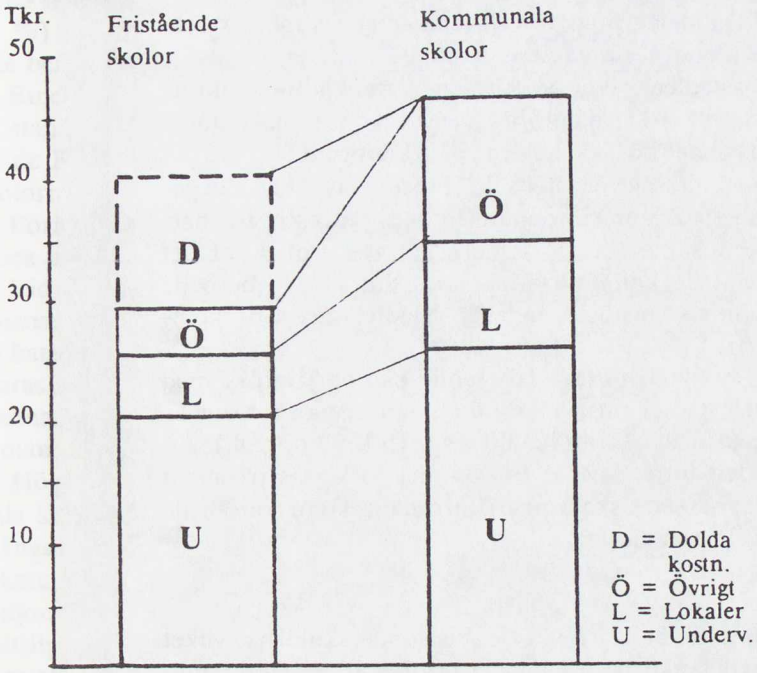
Uppgifterna angående de fristående skolorna är hämtade från enkätsvaren.

Uppgifterna om de kommunala kostnaderna är tagna från ovan nämnda skrift - Jämförelsetal för Skolväsendet 1990.

Kostnader per elev och år:

		Undervisn.	Lokaler	Övrigt	Totalt
Fristående skolor	kr	20 300	4 900	3 800	29 000
	%	70	17	13	100
Kommunala skolor	kr	25 100	9 700	11 800	46 600
	%	54	21	25	100

Utöver de bokföringsmässiga kostnaderna för fristående skolor, 29 000 kronor, tillkommer ca 11 000 kronor i dolda kostnader. Se vidare avsnitt 4.6.



Av de fristående skolornas totala genomsnittliga elevkostnad om 29 000 kronor åtgick ca 20 000 kronor (70 %) till undervisning (exkl. läromedel).

Lokal- och administrativa kostnader var betydligt lägre.

Av den genomsnittliga elevkostnaden på 46 600 kronor inom den kommunala skolan användes ca 25 000 kronor (54 %) till undervisning.

Lärarlöner:

Den genomsnittliga lärarlönen 1990/91 vid fristående skolor var ca 12 400 kronor per månad, medan kollegorna i den kommunala skolan uppbar ca 15 500 kronor i månaden (20 % mer). För låg- och mellanstadielärare i den kommunala skolan var månadslönen ca 15 150 kronor i genomsnitt.

En förklaring till löneskillnaden skulle kunna vara att gruppen kommunala lärare, i högre grad än lärarna i de fristående

skolorna, skulle utgöras av högstadielärare, som ju 1990/91 hade ett högre genomsnittligt löneläge.

En studie av andelen högstadieelever har gjorts inom stockholmsskolorna för att testa nämnda hypotes.

Andelen högstadieelever i de fristående stockholmsskolorna var 33 procent, vilket kan jämföras med de kommunala stockholmsskolornas andel högstadieelever på 31 procent.

Antalet stockholmselever utgör 57 procent av hela elevpopulationen. Om stockholmsfördelningen är signifikativ för hela landet eller åtminstone för storstäderna är det troligt att det högre löneläget i de kommunala skolorna inte torde bero på att det skulle finnas en högre andel högstadielärare i de kommunala skolorna.

Om löneläget för lärarna i fristående skolor jämförs med enbart låg/mellanstadielärarnas lön i de kommunala skolorna är ändå löneskillnaden markant (12 400 resp. 15 150 kr./mån.).

Löneskillnaden torde således inte kunna förklaras på annat sätt än att de fristående skolornas lärare hade lägre lön än de kommunala skolornas lärare.

Lokalkostnader:

Lokalkostnaderna är lägre vid de fristående skolorna, vilket är naturligt med tanke på att lokalerna ofta är av lägre standard och i allmänhet mindre till ytan än lokalerna i de kommunala skolorna. Laborationslokaler är ofta av låg standard, i något fall obefintliga.

Genomsnittlig lokalyta per elev vid de fristående stockholmsskolorna är 10 kvm, medan genomsnittet i de kommunala stockholmsskolorna är 18 kvm per elev.

Ofta är det stor kostnadsskillnad mellan lokalhyran i låg/mellanstadieskolor och skolor med både låg/mellan och högstadium. För ett högstadium krävs, enligt de kommunala skolornas bestämmelser, särskilda ämnessalar med relativt kostsam utrustning.

Som exempel på skillnad i kostnader kan nämnas att den genomsnittliga lokalhyran i kommunala stockholmsskolor är 16 000 kronor per elev och år för en högstadieelev och endast 6 700 kronor för en elev i en låg- och mellanstadieskola.

Hyresskillnaden i Stockholm mellan billigaste låg- och mellanstadieskola och dyraste högstadieskola uppgår till 19 810 kronor/elev.

Eftersom de fristående och de kommunala stockholmsskolorna har ungefär lika stor andel skolor med högstadium (33-31 %) kan de lägre lokalkostnaderna i de fristående skolorna inte bero på liten andel högstadieskolor.

Emellertid har de fristående skolorna ofta en väsentligt lägre standard, yta, utrustning beträffande sina högstadielokaler, än de krav som ställs på motsvarande lokaler i de kommunala skolorna. Detta har iakttagits vid skolbesök.

Förhållandet gäller även lokaler för låg- och mellanstadium. Dock blir kostnadsskillnaden inte lika markant där.

Vid en analys beträffande de olika profilgruppernas lokalkostnader visade det sig att kostnadsskillnaderna mellan de olika kategorierna skolor var mycket liten. Detta torde kunna förklaras av det förhållandet att den avgörande faktorn för lokalkostnaderna inte är vilken profil skolan har utan snarare om skolan är belägen i storstad eller på annan plats.

Höga lokalkostnader är i dag ett problem för den kommunala skolan. I Stockholm kommer man under ett antal år att i många skolor få än högre lokalkostnader, eftersom pågående lokalupprustningsprogram medför en kostnadsökning på ca 70 miljoner kronor/år. Detta kommer i sin tur att öka den genomsnittliga elevkostnaden för Stockholms skolor, vilket även kommer att påverka storleken av bidraget till de fristående skolorna.

Övrigt:

I gruppen "Övrigt" kan ligga flera olika poster såsom mat, läromedel, administration, skolskjutsar m.m. Att posten är större i de kommunala skolorna är naturligt.

De fristående skolorna har i allmänhet ingen kostnad för skolskjutsar, eftersom det är en kostnad som föräldrarna själva står för.

Ofta får de fristående skolorna subventionerad mat från de kommunala skolorna.

Läromedel tillverkas ofta av eleverna och lärarna själva - åtminstone till en del och i vissa skolor.

Administrativa kostnader är mycket låga i en fristående skola. Dessa uppgifter sköts i allmänhet av rektor ensam eller tillsammans med lärare alternativt föräldrar. Ofta är styrelsen i en fristående skola så sammansatt att där återfinns representanter från olika proffessioner som kan vara behövliga i skoladminist-

rationen eller i skolans övriga verksamhet, t.ex. ekonomer, jurister, skolsköterska m.fl.

I många fall klarar man alltså administrationen med hjälp av människor som på något sätt finns inom skolans sfär och som utför arbetet gratis. Vissa större skolor har dock ibland, förutom rektor, personal anställd för administrativa uppgifter.

Då skolförvaltningar (i enkäten) och skolor (vid besök) har tillfrågats om sin uppfattnig om anledningen till de fristående skolornas lägre elevkostnad har de gett bl.a. följande svar som förklaring:

- Hemspråksundervisning förekommer ej.
- Kurator-psykologstöd och liknande resurspersoner anlitas sällan p.g.a. att dessa frågor hanteras av den ordinarie lärarkåren tillsammans med föräldrarna. Allvarliga problem överlämnas till proffessionell hjälp och bekostas ej av skolan.
- Lokalerna är små, ofta av dålig standard och ibland är kostnaden subventionerad av den kommunala skolan.
- Inventarier och material är ofta slitna och torftiga. Återvinning och sparsamhet praktiseras.
- Egentillverkning av läromedel sker.
- Administrationen är mycket begränsad.
- Extern hjälp tas sällan in.
- Störande elever, klotter o.dyl. är ovanligare än i den kommunala skolan. Positivt elevurval sker.
- Lärarna har lägre lön. Det är lägre lärartäthet. Möjligheter finns att kombinera tjänster. Stor flexibilitet.
- Mycket ideellt arbete utförs av lärare och föräldrar.
- Föräldrar har ibland arbetsplikt.
- Eleverna utför visst arbete.
- Styrelsen utgörs ofta av personer med användbara kunskaper t.ex. ekonomer, skolsköterska osv.
- "Figursydd kappa".
- "Min kapacitet utnyttjas till 100 % här. Så var det inte i den kommunala skolan" (uttalande av rektor).
- Skolskjutsar sköts och betalas av föräldrar.
- Ibland serveras ingen skollunch. Oftast saknas tillagningskök.
- Skrivmaterial, utflykter, friluftsdagar, m.m. betalas oftast av föräldrarna.
- Prislapp på elevkostnaden ökar kostnadsmedvetenheten.

- Kundenkäter påverkar effektiviteten.
- En fristående skola bär endast sina egna kostnader.
- Stort engagemang från lärare och föräldrar bidrar till många besparingar.

4.6 Verkliga elevkostnader i fristående skolor

Om man skulle komplettera de fristående skolornas utgiftskonton med de ideella insatsernas värde skulle dessa poster naturligtvis öka elevkostnaden i de fristående skolorna. Samma resonemang kan föras beträffande kostnader för lärarlöner, lokaler och andra utgiftsposter som vid en jämförbar standard också skulle öka de fristående skolornas elevkostnader, troligen i nivå med den kommunala skolans elevkostnad.

Man kan däremot inte föra resonemanget i motsatt riktning, dvs. vad skulle den kommunala skolans elevkostnad vara om de fristående skolornas villkor skulle gälla i de kommunala skolorna. Det vore orealistiskt att spekulera i en allmän lönesänkning, stark försämring av lokaler och laborationsmöjligheter, omfattande gratisarbete av alla föräldrar och styrelseledamöter etc.

Däremot kan givetvis de kommunala skolornas standard höjas genom ökat föräldraengagemang och också genom att ytan per elev minskas till förmån för ökad lärartäthet och elevvård.

Vid en kostnadsjämförelse mellan två system med delvis olika förutsättningar bör man således ta hänsyn till nämnda olikheter i standard m.m.

Vid likartad lön och standard samt minskade ideella insatser är det utredningens övertygelse att de fristående skolornas elevkostnad endast är marginellt lägre än de kommunala skolornas elevkostnad.

Ett försök har gjorts att pröva denna hypotes genom att sammanställa enkätsvar om uppskattat värde av ideellt arbete utfört av föräldrar och lärare på 24 av 65 skolor (37 % av tillfrågade skolor har gjort ekonomiska uppskattningar av dylika insatser).

Många av de övriga skolorna har uppgivit att föräldrar och lärare utför ideellt arbete, men de har avstått från att göra en ekonomisk uppskattning av arbetets värde.

Det finns även skolor där omfattande ideellt arbete inte synes vanligt.

Beräkningar och resonemang bygger dock på genomsnitt och tendenser, varför enskilda skolors förhållanden inte redovisas.

I denna studie ingår inte eventuella subventioner av lokaler från den kommunala skolan. Inte heller har hänsyn tagits till olika lokalstandard i de båda skolformerna.

Resultatet visar att bedömt värde av de ideella insatserna uppgår till ca 40 procent av den bokföringsmässiga elevkostnaden.

Bokföringsmässig genomsnittl. elevkostn. i frist. skolor		Uppskattat värde av ideellt arbete		Genomsnittlig verklig total elevkostnad
29 000 kr.	+	11 000 kr.	=	40 000 kr. (87 % av den komm. elevkostn.)

Med ett medelvärde för den bokföringsmässiga elevkostnaden för samtliga undersökta fristående skolor om 29 000 kronor per år blir medelvärdet för verklig total elevkostnad, inklusive uppskattad värdering av genomsnittliga dolda kostnader ca 40 000 kronor (avser endast ideella arbetsinsatser).

Detta belopp utgör 87 procent av den genomsnittliga kommunala elevkostnaden om 46 600 kronor per år - dvs. 13 procent lägre totalkostnad för en genomsnittlig elevkostnad i den fristående skolan i förhållande till elevkostnaden i den kommunala skolan.

Hypotesen att de fristående skolornas verkliga elevkostnad endast skulle vara marginellt lägre än elevkostnaden i de kommunala skolorna synes således stämma.

Bland de 24 undersökta skolorna ingår ingen internationell skola.

Spridningen mellan de enskilda skolorna var mycket stor.

Däremot märktes ingen större differens mellan de olika kategorierna/profilerna av skolor.

Skillnaden mellan små skolor (under 20 elever) och stora skolor (över 100 elever) var markant. I små skolor var det vanligare med ideellt arbete än i stora skolor.

Eftersom gruppen svarande skolor är liten, 37 procent, och siffrorna endast är skolornas ungefärliga uppskattning är siffermaterialet mycket osäkert.

När nu såväl de bokföringsmässiga (29 000 kr.) som de uppskattade verklig elevkostnaderna (40 000 kr.) per år presenterats, kan man fråga sig om denna skillnad kommer att bestå även efter det att de fristående skolorna fått ökat offentligt bidrag.

Det troliga torde vara att skillnaden kommer att minska.

Vissa sponsormedel kan försvinna, eftersom verksamhet som bekostas av stat och kommun ej lika självklart stöds av sponsorer.

Det finns också i många skolor ett uppdämt behov av förbättrade villkor. Både lärare med låga löner och föräldrar med alltför stor arbetsbörda har länge avvaktat bättre förutsättningar. Inspektion från yrkesinspektionen kan också aktualisera mycket stora kapitalkostnader i undermåliga lokaler. De ökade offentliga bidragen torde vara sådana bättre förutsättningar, varför elevkostnaden beräknas öka i de fristående skolorna framöver.

4.7 Sammanfattning

Syftet med detta kapitel har varit att ge ett basmaterial för kommande resonemang om framtiden och konsekvenserna av fortsatt avgiftsuttag. Avsikten har varit att analysera de förutsättningar från vilka de fristående skolorna arbetar i dag (= läsåret 1990/91).

77 fristående skolor för skolpliktiga elever har identifierats. I dessa gick ca 7 000 elever under höstterminen 1991.

Sedan 1990 har 17 nya skolor startats och 5 skolors ansökningar om godkännande ligger och väntar på beslut av Skolverket.

Skolornas elevavgifter varierade mellan 0 och 43 100 kronor om året. Flera av de skolor som uppgett 0 kronor i elevavgift uppbar i stället regelmässigt frivilliga föräldrabidrag.

Skolornas finansieringskällor bestod av statligt bidrag (27 %), kommunalt bidrag (25 %), elevavgifter (30 %) och övriga inkomster (18 %). Procentsatserna redovisar medeltal.

De offentliga bidragen var störst beträffande de Konfessionella skolorna, Minoritetsskolorna, Waldorf- och Montessoriskolorna (50-90 %). Dessa behövde därför i mindre grad finansiera sina kostnader med övriga inkomster och elevavgifter, medan de Internationella skolorna och gruppen Övriga skolor finansierade sina kostnader med framför allt övriga inkomster/elevavgifter (70-90 %).

Medan det statliga bidraget var lika stort per bidragsberättigad elev skiftade storleken på det kommunala bidraget i hög grad. Detta leder till att skolorna har svårigheter att administrera det kommunala bidraget och dessutom har problem med den ekonomiska planeringen av verksamheten. Vidare upplever många lärare att tillvaron med stora ideella insatser av föräldrar och lärare, låga lärarlöner och dålig standard på material och lokaler är en nödvändig uppoffring under en övergångsperiod, men inte möjlig att i längden klara av.

De fristående skolornas bokföringsmässiga elevkostnad var läsåret 1990/91 ca 40 procent lägre än de kommunala skolornas kostnad, enligt det siffermaterial som framkommit i enkätsvaren. Bokföringsmässig årskostnad för en elev i fristående skola var 29 000 kronor i genomsnitt, medan motsvarande siffra för den kommunala skolan var 46 600 kronor.

Skillnaden beror framför allt på låga löner, billigare lokaler, mycket små administrativa uppgifter och därför också små administrativa kostnader för de fristående skolorna.

Därtill kommer ett antal dolda poster såsom subventionerade lokaler och betydande andel ideellt arbete. Om dessa poster synliggöres torde skillnaden i elevkostnad minska avsevärt. Denna hypotes bekräftades vid en bearbetning av enkätsvaren beträffande uppskattade värden av ideella insatser.

Det visade sig att dessa insatser ökade elevkostnaden med ca 11 000 kronor i genomsnitt för de 24 undersökta skolorna. Den totala genomsnittliga verkliga elevkostnaden i fristående skolor skulle således uppgå till ca 40 000 kronor per år.

Detta belopp utgör 87 procent av den genomsnittliga kommunala elevkostnaden om 46 600 kronor per år. Siffrorna är osäkra på grund av att endast ett mindre antal skolor besvarat frågan.

5 Vissa konsekvenser av det nya bidragssystemet

Följande frågor kommer att beröras:

- ★ Bidragssystemet fr.o.m. 1 juli 1992
- ★ Konsekvenser av föreslaget bidragssystem
- ★ Utredningens bedömning av bidragssystemets utformning
- ★ Täcker ett framtida bidrag skolornas kostnader?
- ★ Sammanfattning.

5.1 Bidragssystemet fr.o.m. 1 juli 1992

Propositionen 1990/91:115:

I propositionen förespråkas att det är rimligt att godkända fristående skolor har de ekonomiska förutsättningarna att driva sin verksamhet under i stort sett samma villkor som de kommunala skolorna.

Fr.o.m. 1 juli 1992 föreslås således att samtliga i en kommun skolpliktiga elever, som går i grundskola eller i en för vanlig skolplikt godkänd fristående skola, skall räknas in i underlaget för kommunens sektorsbidrag. Kommunen skall fördela detta efter behov till samtliga skolor för elever med vanlig skolplikt, såväl offentliga som fristående.

Propositionen 1991/92:95:

I propositionen om valfrihet och fristående skolor, som framlagts endast någon dag före slutjustering av detta betänkande, utvecklas dessa tankegångar ytterligare.

Målet är att åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola, dels mellan de kommunala skolorna och de fristående skolorna, dels mellan olika skolor inom det kommunala skolväsendet.

För att möjliggöra detta krävs likartade villkor och ekonomiska förutsättningar inom de kommunala och de fristående skolorna. Dock måste man, vid beräkning av det offentliga stödet, utgå från i vilken kommun skolan är belägen och vilket ansvar och vilka åtaganden som skolan tar/får. Bidragets stor-

lek kan således enligt förslaget variera beroende på geografiskt läge och omfattningen av skolans åtagande.

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

Ärenden om godkännande prövas fr.o.m. den 1 juli 1991 av statens skolverk.

I propositionen föreslås att:

- Godkända fristående skolor för elever med vanlig skolplikt skall tilldelas medel för verksamheten av den kommun där respektive skola är belägen.
- För elever som inte är hemmahörande i kommunen, skall kommunen ha rätt till ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.
- För varje elev skall skolan tilldelas ett belopp som motsvarar kommunens genomsnittskostnad per elev i den egna grundskolan. Vid tilldelningen skall kommunen kunna dra av högst 15 procent.
- De fristående skolorna skall åläggas att delta i den uppföljning och utvärdering som sker genom Skolverket.

Vid eventuell reduktion från genomsnittskostnaden bör enligt förslaget kommunen ta hänsyn till om skolan t.ex. tar emot barn med särskilda behov eller behov av hemspråksundervisning.

Kommunen har det övergripande ansvaret för skolväsendet både i fråga om planering och skyldighet att ta emot samtliga elever i kommunen. Kommunen kan inte välja att endast ta emot det antal barn som ur ekonomisk synvinkel är mest fördelaktigt. Därtill kommer skyldighet att anordna hemspråksundervisning, att sörja för skolhälsovård och skolskjutsar m.m.

Av denna anledning blir kostnaden oftast större för de kommunala skolorna och följaktligen bör en reduktion av bidraget till de fristående skolorna vara möjlig för kommunen att göra (minus 15 % enligt propositionen).

Ambitionen är att med detta förslag konkretisera de resonemang som fördes i propositionen 1990/91:115, om att skolorna skulle tilldelas medel efter "behov". En mätare på vad som kan anses som ett rimligt behov har nu föreslagits bli kommunens kostnader för dess egen grundskola. Det är då rimligt att utgå från kommunens genomsnittskostnad per grundskoleelev.

Med en sådan schablon har också kommunen möjlighet att minska de totala kostnaderna för skolväsendet genom effektivisering i sin egen organisation.

5.2 Konsekvenser av föreslaget bidragssystem

★ Med detta förslag definieras en miniminivå beträffande bidraget till de fristående skolorna. Detta betyder att skolans möjlighet till långsiktig planering avsevärt skulle förbättras.

★ Om förslaget bifalles uppkommer frågan om kommunerna kommer att begränsa bidraget till 85 procent av kommunens genomsnittliga elevkostnad eller om högre bidrag kommer att betalas ut. Dock måste kommunen ta hänsyn till varje specifik skolas åtaganden i form av stöd till barn med särskilda behov.

★ Förslaget synes utgå från de fristående skolornas normala driftkostnader. Frågan hur man skall hantera investeringskostnader vid bl.a. start och ombyggnad av skola, har inte tagits upp, inte heller kommunernas möjligheter att mitt i ett kommunalt budgetår ta över lokalkostnaderna för fristående skolor.

★ Förslaget i aktuella proposition bygger på ett minimibelopp, beräknat på den genomsnittliga elevkostnaden i respektive kommuns kommunala skolor - minus 15 procent.

För de flesta berörda kommuner innebär det nya bidragssystemet en väsentlig kostnadsökning.

För 1992 har det statliga bidraget, som ingår i sektorsbidraget, justerats uppåt till ca 22 000 kronor. Den totala genomsnittliga elevkostnaden i landet för 1992 är ännu inte känd. Den har dock sannolikt stigit till följd av nya löneavtal, inflation och lokalupprustningar.

En beräkning av de kommunalekonomiska konsekvenserna för 1992 måste därför - eftersom riksomfattande statistik ännu saknas - bygga på antaganden. Antar vi att den genomsnittliga elevkostnaden (46 600 kr.) stigit med 4 procent per år sedan 1990 skulle den 1992 uppgå till 50 400 kronor. Minimibeloppet som skall utbetalas till fristående skolor skulle då uppgå till 42 800 kronor. Följande tabell skulle erhållas:

(Kvartil- och medianvärden är hämtade från avsnitt 4.3.)

	1990/91:				1992:
Vid övre kvartil	9 800	+ 22 000	= 31 800	jfr med	42 800
Vid medianvärde	7 100	+ 22 000	= 29 100	jfr med	42 800
Vid nedre kvartil	3 800	+ 22 000	= 25 800	jfr med	42 800

Beräkningarna leder till en ungefärlig nettokostnadsökning/elev i fristående skolor för kommunerna med i genomsnitt ca:

Vid övre kvartil	= 11 000
Vid medianvärde	= 13 700
VId nedre kvartil	= 17 000

Inom Stockholms kommun, som har 57 procent av alla elever i fristående skolor, steg genomsnittlig elevkostnad mellan 1990 och 1991 från 47 619 kronor till 53 683 kronor, dvs. med drygt 12 procent, en ökning som helt förklaras av de ökade lokalkostnaderna till följd av upprustningar av skolbyggnader.

Eftersom 57 procent av eleverna finns i stockholmsskolor och ytterligare 16 procent i Göteborg och Malmö, sammanlagt 73 procent, blir kostnadsökningen betydande i storstäderna och deras kranskommuner, varifrån eleverna rekryteras.

Av Stockholms skolors 3 433 elever är 1 942 mantalsskrivna i staden. Nettokostnaderna, beräknade på 1991 års elevkostnad, stiger då från 1992-07-01 med minst ca 31 miljoner kronor i Stockholm. Detta motsvarar ungefär den totala kostnaden för läroboksinköp i staden under ett år.

★ Resonemangen ovan avser endast befintliga fristående skolor. Vid start av nya fristående skolor sker en viss kostnadsbesparing i kommunen, som ju får färre elever att bedriva undervisning för. Viss kostnadsbesparing inträder dock först efter en övergångsperiod, då den kommunala skolan hunnit anpassa sin dimensionering efter det mindre antalet elever. Om endast få elever från flera kommunala skolor börjar i den nya fristående skolan minskas emellertid kommunens kostnader endast marginellt.

★ Jämfört med förhållandena i Danmark och Norge kan föreliggande propositionsförslag tolkas som något generösare beträffande bidragets storlek. Dock tillåts elevavgifter i grannländerna. I Danmark erhåller skolorna ett bidrag som motsvarar 71 procent av den kommunala skolans genomsnittskostnad, jämfört med här föreslagna 85 procent. I Norge utgår ej bidrag för lokalkostnader.

5.3 Utredningens bedömning av bidragssystemets utformning

Målet med ökade bidrag till de fristående skolorna bör vara att åstadkomma full likställdhet med de kommunala skolorna och därmed en konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat verksamhet.

Ett bidrag från kommunen kan fastställas som en minimireglering i form av en procentandel av den kommunala medelkostnaden per elev. Bidragets storlek kommer därigenom visserligen att variera mellan olika kommuner, eftersom den kommunala medelkostnaden varierar. Detta är emellertid rimligt, eftersom konkurrensen och föräldrarnas intresse att jämföra i regel är begränsad till den kommun man är bosatt i.

En uppgift för utredningen har varit att försöka bedöma storleken på de åtaganden och därmed kostnader, som vilar enbart på de kommunala skolorna och för vilka således ersättning *inte* automatiskt skall utgå till en fristående skola. Vissa sådana åtaganden kan göras också av en fristående skola - exempelvis ta emot och ge invandrarelever hemspråksundervisning. En sådan skola bör då få samma kompensation för detta som en kommunal skolenhet. Denna kompensation måste dock ligga vid sidan av grundbidraget (= minimibidraget). Detta får inte innehålla bidrag för uppgifter som den fristående skolan inte utför. Utanför grundbidraget måste följande skolkostnader ligga, nämligen kostnaderna för:

- hemspråksundervisning
- svenska som andra språk
- speciella profilskolor, t.ex. dansskola
- speciella elevvårdsinsatser

} bidrag utöver grundbidr. bör utgå i förh. till skolornas åtagande

- skolskjutsar och skolkort (på kollektiva trafikmedel)
- planering för hela kommunens skolväsen
- elevfluktuationer mellan olika år

För att inte de kommunala skolorna skall drabbas av en konkurrensnackdel bör inte procentsatsen för generellt grundbidrag sättas högre än att samtliga ovanstående kostnader ryms

inom intervallet mellan detta och kommunens genomsnittliga elevkostnad.

En test på Stockholms skolor, som har majoriteten av nuvarande elever i fristående skolor, visar att enbart lönekostnader för hemspråksundervisning, svenska som andra språk och speciella elevvårdsinsatser (t.ex. skoldaghem) år 1992 utgör 8,9 procent av de för grundskolan budgeterade totalkostnaderna. Tillsammans med skolskjutskostnaderna - vilka givetvis i Stockholm är små - utgör de ca 9,6 procent.

Därtill kommer lokalkostnaderna för den ytterst ytkrävande invandrarundervisningen och för skoldaghem, terapiskolor, skolor för hörselskadade och rörelsehindrade elever, för profiler för dans, bild och form, musik m.m. Dessa kostnader är ännu inte särbudgeterade inom kommunen men kan uppskattas till minst 4 procent av totalkostnaden.

Återstoden av avsatt kostnadsutrymme (enl. propositionen 15 %), utgöres av 1,4 procent, vilket bedöms som helt otillräckligt för att räcka till övriga kommunala skyldigheter inom skolverksamheten. Dit hör kostnader som följer av kommunens skyldighet att kunna ta emot alla barn inom rimligt avstånd från hemmet. Det kommunala skolväsendet måste för detta ändamål nästan alltid få kostnader för överytor. Lokalkostnaderna blir därför större per elev räknat. Även planeringskostnaderna är speciella för kommunerna. Dessa utgör en betydande del av de s.k. administrativa kostnaderna i en kommun.

En rimlig minimireglering är därför enligt utredningens bedömning ett bidrag på 75 procent av den genomsnittliga kommunala elevkostnaden för att konkurrens på lika villkor inte skall äventyras.

Ett lagreglerat minimibelopp måste sättas så att den kommun i landet som har störst övriga kostnader - för exempelvis invandrarundervisning, elevvård, profiler och skolskjutsar - inte drabbas. I en kommun som varken har omfattande invandrarundervisning eller skolskjutskostnader bör likabehandling därför leda till att respektive kommun beslutar om högre bidrag än det lagreglerade.

De fristående skolorna har hittills varit ekonomiskt starkt missgynnade i jämförelse med det s.k. kommunala skolmonopolet. Det är dock angeläget att ett nytt system inte utformas så att det i stället går till motsatt ytterlighet och i realiteten -

genom för höga generella bidrag - ger konkurrensfördelar till privata alternativ.

5.4 Täcker ett framtida bidrag skolornas kostnader?

För att kunna svara på den frågan måste bidragets storlek vara känd. För de flesta skolor är just bidragets storlek den avgörande faktorn i bedömningen om man behöver/vill ha kvar en elevavgift. Med utgångspunkt från det insamlade materialet från skolorna, jämfört med propositionsförslagets modell om lägsta gräns för det offentliga bidraget, skulle dock en prognos kunna göras beträffande antalet skolor, som skulle få sina nuvarande kostnader täckta av föreslagna bidrags miniminivå. (Genomsnittskostnad för de kommunala skolorna är hämtad från tidigare nämnda skrift: Jämförelsetal för skolväsendet 1990.) Genomsnittlig kostnad för hela landet avses.

Framtida bidrag:	**Skolornas elevkostnad:**
A) Minimibidrag per elev i frist. skolor enl. prop.förslaget och i 1990 års prisnivå:	Bokföringsmässig medelkostnad/elev i frist. skolor, exkl. dolda kostn.:
46 600 - 15 % = ca 40 000 kr.	29 000 kr.
B) Minimibidrag enligt utredningens förslag i 1990 års prisnivå:	Medelkostnad/elev i frist. skolor, inkl. dolda kostn.: (enl. beräkn. under avsnitt 4.6)
46 600 - 25 % = 35 000 kr.	40 000 kr.

A)
Vid en genomgång av samtliga skolors årliga elevkostnad kan konstateras att av 60 skolor hade 54 stycken en elevkostnad som understeg 40 000 kronor. 6 skolor hade en elevkostnad som översteg eller var lika med 40 000 kronor (10 %).

B)
Av 60 skolor hade 47 skolor en elevkostnad som understeg 35 000 kronor. 13 skolor hade en elevkostnad som översteg eller var lika med 35 000 kronor (22 %).

Få skolor skulle alltså behöva ta ut elevavgift - vid bidrag på 75-85 procent, enbart i syfte att täcka sina kostnader. Utredningen har i föregående avsnitt föreslagit den lägre procentsatsen.

I beräkningarna har hänsyn ej tagits till att skolor med ett extra stort åtagande, beträffande elever med behov av särskilt stöd, bör få offentligt bidrag anpassat till sitt åtagande. Det kan alltså innebära att bland de skolor som ovan redovisats som dyrare än det föreslagna offentliga minimibidraget, finns skolor som i dag redan tar ett större ansvar för barn med särskilda behov och av den anledningen är dyrare än framräknat minimibidrag. För dessa skolor bör minimibidraget utökas i förhållande till skolans åtagande. Det kan alltså mycket väl hända att det framtida bidraget då täcker elevkostnaden i några av de aktuella skolorna.

Man bör även beakta att redovisade belopp och värden är medeltal. Skolor som här redovisats som dyrare än föreslaget minimibelopp hade kunnat ligga i kommuner med förhållandevis höga kommunala elevkostnader. Där blir ju det lokala bidraget till de fristående skolorna också högre än här beräknade riksvärden, varför det skulle kunna vara möjligt att aktuella skolor ändå kunnat täcka sina kostnader med tilldelat bidrag.

Dock var den lokala kommunala bruttokostnaden 1990 förvånansvärt lika i landets olika kommuner, om man undantar glesbygdskommunerna, där kostnaden var klart högre per elev på grund av att fasta kostnader måste slås ut på ett färre antal elever.

Eftersom fristående skolor endast i undantagsfall är placerade i glesbygdskommuner (ingen av de dyrare skolorna ligger i glesbygdskommun) är det av mindre intresse att jämföra varje kommuns genomsnittliga elevkostnad med genomsnittlig elevkostnad i fristående skolor i respektive kommun. Skillnaden blir mycket liten.

Vid bedömning om bidraget täcker skolornas behov har heller ingen hänsyn tagits till eventuella framtida behov, t.ex. i

form av investeringskostnader vid om- eller tillbyggnad av skola och liknande händelser.

De 6 resp. 13 fristående skolorna med högre årlig elevkostnad än 40 000 resp. 35 000 kronor fördelas enligt profil sålunda:

	Vid minimibidrag enl. propositionen enl. om 85 %:	Vid minimibidrag utredningens förslag om 75 %:
	A)	B)
Internationella skolor	2 st (av 6)	2 st (av 6)
Konfessionella skolor	2 st (av 17)	3 st (av 17)
Minoritetsskolor	0 st (av 3)	1 st (av 3)
Montessori skolor	2 st (av 7)	5 st (av 7)
Waldorf skolor	0 st (av 21)	1 st (av 21)
Övriga skolor	0 st (av 6)	1 st (av 6)
	6 st (av 60)	13 st (av60)

A)
4 av nämnda 6 skolor har mellan 21 och 67 elever.
2 av skolorna har fler än 250 elever.
1 av skolorna har låg-, mellan- och högstadium.
5 av skolorna har endast låg- och mellanstadium.
1 skola tar inte ut någon årlig elevavgift.
3 skolor tar ut mellan 6 000 och 10 000 kronor per år.
2 skolor tar ut elevavgifter som är högre än 35 000 kr./år.
1 skola har godkänts efter 1990.

B)
4 av nämnda 13 skolor har mellan 21 och 36 elever.
9 skolor har mellan 60 och 285 elever.
6 av skolorna har låg-, mellan- och högstadium.
7 av skolorna har endast låg- och mellanstadium.
3 skolor tar ut mellan 0 och 5 000 kronor i avgift/år.
6 skolor tar ut mellan 6 000 och 10 000 kronor/år.
4 skolor tar ut avgifter som är högre än 15 000 kr./år.
2 skolor har godkänts efter 1990.

Den enda slutsats som möjligtvis kan dras av detta är att de Internationella skolorna och Montessoriinspirerade skolor är något överrepresenterade bland de skolor som hade en högre årlig elevkostnad än 40 000 resp. 35 000 kronor. Varken sko-

lans storlek, antal nivåer, elevavgifter eller godkännandeår visar något klart samband med den förhållandevis höga elevkostnaden. Aktuella skolor karaktäriseras dock av att de antingen är nystartade, är språkskolor eller har en profil, som kräver relativt kostsamt undervisningsmaterial. Detta kan delvis förklara högre kostnader.

Man kan inte bortse från att en skolas kostnad kan ha varit tillfälligt hög 1990/91 eller att enkätsvaren varit otydliga och ofullständiga.

Höga elevkostnader torde kunna bero på att en skola gjort lokalinvesteringar under ett skede då statsbidrag och ibland kommunbidrag ej utgått till skolan. Finansieringen kan då ha lösts med hjälp av lån, vilkas återbetalning ökar elevkostnaden. Likaså förekommer att skolor som planerar en utökad verksamhet redan nu förberett denna med överdimensionerade lokaler. Dessa förklaringar är generella reflektioner och iakttagelser vid skolbesök och inte slutsatser som kunnat dras av enkätsvaren.

5.5 Sammanfattning

I detta avsnitt har frågan om det kommande offentliga bidraget diskuterats. Om propositionsförslaget antas innebär det att en miniminivå definieras och de fristående skolorna får ett väsentligt högre offentligt bidrag samt möjlighet att göra en långsiktig planering.

Om propositionsförslaget bifalles och de fristående skolorna tilldelas minst medel motsvarande kommunens genomsnittskostnad minus 15 procent, skulle det innebära att 90 procent av de fristående skolorna får sina nuvarande kostnader täckta av föreslagna bidrag. Om i stället genomsnittskostnaden minskas med 25 procent kan ca 80 procent av skolorna täcka sina nuvarande kostnader med bidrag.

Utredningen föreslår det något lägre grundbeloppet (75 % av genomsnittlig kommunal elevkostnad) för att de kommunala skolorna inte skall missgynnas. Till detta bör komma extra stöd till skolor som gör extra insatser. Därmed skulle skolorna inte längre ha ekonomiska motiv att ta ut elevavgifter vid nuvarande standard. Det sannolika är dock att lärarkåren vid de fristå-

ende skolorna kommer att begära högre löner och att betydande lokalförbättringar framtvingas.

Beräkningarna bygger på de bokföringsmässiga elevkostnaderna. Om hänsyn tas till de verkliga genomsnittliga elevkostnaderna i fristående skolor - ca 40 000 kronor per år, skulle det föreslagna minimibidraget på ca 40 000 kronor precis täcka skolornas verkliga genomsnittskostnader.

Det bör beaktas att minskade möjligheter till sponsorbidrag, krav på högre löner m.m. kan bli en effekt av ökade bidrag, vilket bl.a. kan bidra till att dagens skillnad mellan bokföringsmässig elevkostnad och verklig elevkostnad kommer att minska.

Propositionsförslaget medför stora nettokostnadsökningar för berörda kommuner. I Stockholm stiger nettokostnaderna för befintliga fristående skolor med ca 31 miljoner kronor, beräknade på 1991 års elevkostnad.

6 Det nya bidragssystemets återverkan på grundskolans resurstilldelning

Följande frågor belyses nedan:

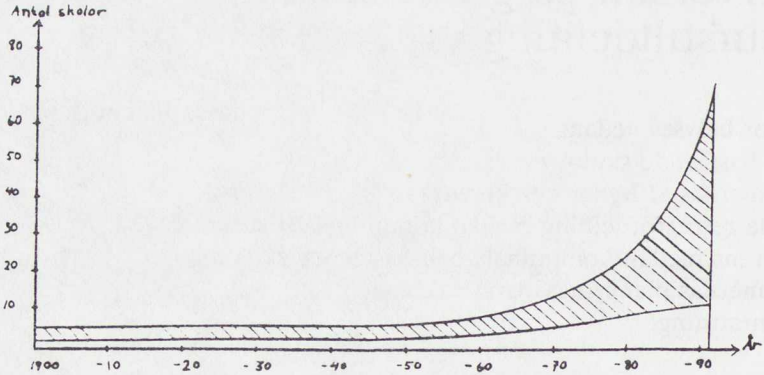
- ★ Antalet fristående skolor
- ★ Kommunernas attityder och beredskap
- ★ Framtida resursfördelning mellan kommunala/frist.skolor
- ★ Konkurrens mellan kommunala och fristående skolor
- ★ Kommunernas planeringsansvar
- ★ Sammanfattning.

6.1 Antalet fristående skolor

I vilken utsträckning ett utökat bidrag till fristående skolor kommer att återverka på grundskolans resurstilldelning beror på hur många skolor det handlar om. Den resursfördelning som föreslås i propositionen är avvägd gentemot mängden fristående skolor som nu finns. I dag finns ca 80 skolor sammanlagt, med ca 8 000 elever, vilket är ca 0,9 procent av alla skolpliktiga elever i Sverige (inkl. bl.a. ett antal skolor som ej omfattas av föreliggande utredn.). Av dessa har 66 skolor förklarats berättigade till statsbidrag enlig nuvarande bidragssystem.

Nedanstående diagram visar:

Antalet godkända fristående skolor under 1900-talet:



= Waldorf-, Montessori-, Konfessionella skolor

= Internationella-, Minoritets-, Övriga skolor

Sedan 1990 har 17 nya fristående skolor godkänts för skolpliktens fullgörande. För närvarande väntar dessutom 5 skolor på godkännande av Skolverket. På två år har alltså 18 procent av de befintliga skolorna tillkommit (inkl. de 5 skolorna som väntar på godkännande). Kurvorna visar att det framför allt är Waldorf/Montessori- och Konfessionella skolor, som stått för den snabba utvecklingen under de senaste åren. Övriga grupper av skolor har en tämligen jämn utveckling med ungefär samma antal godkända skolor under de senaste decennierna sedan 1950-talet.

Jämfört med tidigare perioder visar alltså diagrammet på en dynamisk utveckling under senare år. Alla dessa skolor har dessutom startats i ett politiskt klimat som varit relativt återhållsamt vad beträffar bidragsmöjligheter. Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att takten kommer att öka i ett mer generöst bidragsklimat.

Även i andra länder ökar intresset för att starta fristående skolor. Ett exempel på vad ett uppdämt behov kan resultera i är Tjeckoslovakien, där landet sedan möjligheten öppnades för ett par år sedan att starta privatskolor, redan etablerat ca 100 fristående skolor.

Fler grunder för ökat intresse för fristående skolor kan nämnas:

★ Det har blivit allmänt accepterat att placera sina barn i fristående skolor. Den pågående privatiseringsvågen kanske påskyndar intresset. Tidigare kunde ibland den inställningen råda att föräldrar som placerade sina barn i fristående skolor ville vara lite "finare" än andra. Alternativt ansågs barnet vara i behov av speciell undervisning på grund av någon brist, som gjorde att den kommunala skolan inte fungerade.

★ Skolverket har fått ett ökat antal förfrågningar efter regeringsskiftet hösten 1991, om hur man startar fristående skolor. En grupp som visat stort intresse har varit lärare som förhört sig om möjligheter att starta personalkooperativ.

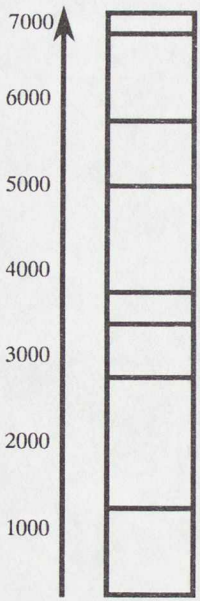
★ En grupp som troligen kommer att bidra till nya skolstarter är de föräldrar som i dag har sina barn i Waldorf- och Montessoriförskolor. I dag finns endast ett fåtal renodlade Montessoriskolor medan antalet Montessoriförskolor/daghem är betydligt större. Sannolikt vill dessa föräldrar låta sina barn fortsätta att danas i Montessoripedagogikens anda också i skolan.

★ Även de föräldrakooperativa daghem som bildades i rask takt under 1980-talet kommer troligen att bidra till att många vill fortsätta sitt föräldraengagemang även på skolnivå.

★ Vissa kristna samfund har offentligt deklarerat att deras avsikt är att starta nya skolor inom den närmaste framtiden.

Antalet nya skolor får dock inte förväxlas med en mycket stor ökning av elevantalet i de fristående skolorna. Detta är i de nystartade skolorna ofta mycket litet.

Elevantal 1991 i fristående skolor fördelat efter skolans startår.



Startår	Antal skolor	Medelelevantal
1990-	17	15
1985-89	19	52
1980-84	11	75
1975-79	8	130
1970-74	4	108
1960-69	4	152
1900-59	6	235
-1899	5	233

Figuren visar att äldre skolor är betydligt större än relativt nystartade. Hälften av alla elever i fristående skolor går i de 15 skolor som startat före 1970. I de 36 skolor som startat efter 1984 går endast 1250 elever eller 18 procent av det totala elevantalet.

För att starta en fristående skola krävs dock mer än offentliga bidrag och en övertygelse om att privata alternativ är bra. Erfarenheten utomlands visar att de skolor som ser som sin uppgift att värna om en religiös eller etnisk identitet har den mest påtagliga växtkraften. Exempelvis har de flesta kristna skolorna i Sverige startats av kristna kretsar med någon form av väckelsebakgrund. Det underlättar således om alla inblandade i skoldriften uppfylls av samma djupa drivkrafter, eftersom det nästan alltid, innebär mycket tid och hårt arbete att starta och att vidmakthålla en fristående skola.

Enbart det faktum att de offentliga bidragen blir mer generösa räcker således inte som incitament för fler skolstarter. Dock är bättre ekonomiska villkor ett tecken på en politisk och ideologisk klimatförändring. Detta är nog en lika viktig faktor

som förbättrade ekonomiska villkor, när det gäller vilja och förmåga att starta fristående skolor framöver.

Om man ser på utvecklingen i ett mer långsiktigt perspektiv torde nu förestående relativt snabba utveckling med många skolstarter så småningom komma att planas ut. Tendensen utomlands - och även i någon mån här i Sverige - är att skillnaden mellan kommunala och fristående skolor alltmer luckras upp. Behovet av fristående skolor kan därför på sikt minska.

Enkätsvar om start av nya fristående skolor:

I enkäterna till skolförvaltningarna ställdes frågan "Förutspår ni att det blir ett ökat intresse att starta fristående skolor i kommunen?". Man bör notera att endast kommuner där fristående skolor finns, har erhållit enkätfrågorna. Av 35 skolförvaltningar svarade 15 stycken "ja"; 14 "nej" och övriga 6 har ej besvarat frågan.

Ja-svararna har ibland motiverat svaren med att:

- förfrågan skett
- kommunledningen uppmuntrar start av fristående skola
- föräldrar vill ha ökat inflytande.

Nej-svararna har hänvisat till att:

- befintliga fristående skolor har ekonomiska problem.

Intresset att starta nya skolor har också tagits upp i en enkätundersökning som genomförts i SAF:s regi under november 1991, dvs. samtidigt som föreliggande undersökning genomfördes. Undersökningen omfattade landets alla 286 kommuner.

- I de kommuner som redan har fristående skolor tror man att dessa kommer att behållas. I 3 kommuner tror man att det blir fler fristående skolor.

- I de kommuner som i dag saknar fristående skolor svarar 8 kommuner att det nästa år kommer att finnas fristående skolor i kommunen.

Enkätsvaren visar också att man i var tionde kommun mottagit sonderingar om att starta fristående skolor.

I 29 kommuner finns startplaner, som kommit till skolstyrelsens kännedom.

Dessa siffror indikerar att ett förhållandevis stort antal nya skolor skulle kunna tillkomma under det närmaste året.

6.2 Kommunernas attityder och beredskap

Kommunernas attityder:

Utgångspunkten i föreliggande utredning kommer att vara att också kommunerna, med eller utan statlig styrning, kommer att i stort sett försöka genomföra en likabehandling av kommunernas alla skolor (dock med hänsyn tagen till tidigare resonemang om ansvar och åtaganden).

En tydlig signal om att kommunerna känner ett ansvar i denna fråga är det faktum att flera kommuner för närvarande förbereder ett skolpengsystem.

★ **Skolpeng** är ett instrument att fördela kommunens resurser för elevernas skolgång i ett system där dessa har rätt att fritt välja skola, oberoende av huvudman. Vid tilldelningen av resurser utgår alltså kommunen från samma resonemang och kriterier, vare sig det gäller kommunala eller fristående skolor. Skolpengen är en schablonresurs, ofta konstruerad så att den är olika stor för olika stadier.

I allmänhet innehåller skolpengen de flesta kostnadskomponenterna för att en skola skall fungera. Därutöver ges resurser för invandrare och stödresurser för elever med behov av stödundervisning. Det är vanligt att dessutom, utanför skolpengen, lägga en central "pott" för dels resursslag som inte är lämpliga att fördela (t.ex. skolstyrelsens verksamhet m.m.), dels vissa förstärkningsresurser för t.ex. tillfälliga demografiska förändringar m.m. I storstäderna lägger man inledningsvis lokalkostnaderna utanför skolpengen på grund av att hyresnivåerna ofta varierar kraftigt (i Stockholm varierar hyrorna för de kommunala skolorna mellan 550 kr. per kvm och 2 800 kr. per kvm). Exempel på kommuner där skolpeng redan är införd eller där arbete med införande pågår kan nämnas Stockholm, Göteborg och Malmö. Därtill kommer ett antal kommuner som i enkäten uttalat att de ämnar ge bidrag till alla kommunens skolor enligt principen "likabehandling".

En viss ledning angående kommunernas attityder gentemot fristående skolor kunde nuvarande bidragsstorlek tänkas ge. Siffror från läsåret 1990/91 har tidigare redovisats under avsnittet "Kartläggning av kommunernas bidrag till fristående skolor". Sedan 1991 har dock i många kommuner den politiska sammansättningen förändrats, varför slutsatser inför framtiden ej kan dras med utgångspunkt från bidragsstorlek 1990/91.

Kommunernas beredskap:

Ett flertal faktorer har bidragit till att det varit svårt att kartlägga kommunernas planer beträffande fördelning av resurser till fristående skolor respektive kommunala skolor.

- Som tidigare nämnts har flera kommuner bytt politisk ledning och hade vid tidpunkten för enkätens besvarande ännu inte hunnit ta ställning i frågor om fristående skolor.
- Flera kommuner förändrar nu sin organisatoriska struktur, många enligt beställar-utförarkonceptet. Av den anledningen hade frågor beträffande framtida bidragsprinciper ej avgjorts.
- Kommunerna har varit ovetande om hur det statliga förslaget/beslutet angående bidragssystemet skulle utformas och har av den anledningen avvaktat med lokala beslut.

Sammantaget kan sägas att ytterst få kommuner har formulerat synpunkter på frågan om framtida bidrag till fristående skolor.

Samma erfarenheter har gjorts i den tidigare nämnda SAF-undersökningen. I SAF:s enkät har kommunerna besvarat frågan: "Har ni bestämt vilka regler som skall gälla beträffande ersättning till elev i fristående skolor från och med nästa läsår, dvs. hösten 1992?". Följande svar erhölls:

9 procent svarade "ja"; 86 procent svarade "nej" och 6 procent svarade "vet ej".

6.3 Kommunens framtida resursfördelning mellan kommunala och fristående skolor

Givetvis påverkar innehållet i de kommande bidragsbestämmelserna hur kommunerna kommer att hantera denna fördelning.

Om propositionsförslaget godkänns i riksdagen kommer kommunerna att få betala ett bidrag till fristående skolor, som inte får understiga 85 procent av kommunens egen genomsnittliga kostnad för en elev i det kommunala skolväsendet. Därutöver skall bidraget avspegla den fristående skolans åtagande. Ett stort åtagande, exempelvis för invandrarelever eller elever med handikapp, medför högre bidrag. Varje kommun är dock fri att betala ett högre bidrag än det som föreslås.

De kommuner som redan har elever i fristående skolor kan, enligt dessa förslag få en betydande kostnadsökning, jämfört

med tidigare utbetalade bidrag. (se tidigare avsnitt 5.2 "Konsekvenser av föreslaget bidragssystem").

Enkätsvar om resursfördelning:

I den enkät som skolförvaltningarna fått besvara ställdes frågan om det nya bidraget till de fristående skolorna kommer att påverka kommunens resursfördelning till de egna kommunala skolorna. Svarsalternativen var:

1) kommunen minskar resurstilldeln. till de kommunala skolorna
2) kommunen behåller samma nivå som nu betr de kommunala skolorna
3) kommunen ökar resurstilldeln. till de kommunala skolorna.

Av 35 skolförvaltningar svarade 14 stycken att de kommer att minska resurstilldelningen till de kommunala skolorna.

9 svarade att de kommer att behålla samma nivå som nu.

2 svarade att de kommer att öka resurstilldelningen till de kommunala skolorna.

Övriga har ej lämnat svar.

Svaren ger en antydan om att det nya bidragssystemet kommer att minska resurstilldelningen till de kommunala skolorna i flera kommuner.

Om en miniminivå fastställs kan man nog förvänta sig att många kommuner kommer att ge bidrag enligt dessa minimi-nivåer snarare än att öka bidraget utöver miniminivån.

6.4 Konkurrens mellan kommunala skolor och fristående skolor

De fristående skolorna behöver ett stabilt framtida stöd om man skall utgå ifrån en likabehandling av kommunernas samtliga elever och undvika att höga elevavgifter resulterar i segregation.

De kommunala skolorna behöver till vissa delar stärka sin ställning gentemot de fristående skolorna, så att en fruktbar konkurrens dem emellan kan skapas. Om i stället resurserna måste tas från de kommunala skolorna för att satsas på de fristående skolorna är det stor risk för att förnyelsen av de kommunala skolorna förhindras och att problem uppstår på grund

av resursbrist. Detta måste undvikas. Så länge de fristående skolorna är relativt få torde dock inte nämnda problem bli alltför besvärande. I storstäderna kommer dock bidragsnivån till de fristående skolorna att allvarligt påverka de allmänna skolkostnaderna.

Problemen ligger framför allt i den "tvära" omställningen. Om de fristående skolorna får en avsevärd utökning av sina inkomster kan de framöver föra en progressiv, positiv och utvecklande verksamhet med de nyförvärvade pengarna, förutsatt att det omfattande ideella föräldrastödet består. De kommunala skolorna som delvis måste bekosta de fristående skolornas nya bidrag kan komma att uppleva motsatt förhållande under samma period - dvs. nedskärningar och försämrat konkurrensläge gentemot de fristående skolorna. Detta förändrade penningflöde kommer att sammanfalla med en period då många kommuner inför skolpeng och fritt val av skola. Därtill kommer dessutom allmänt försämrade ekonomiska förutsättningar för kommunerna. Detta kan under en övergångsperiod leda till en uttalad kvalitetsskillnad till de kommunala skolornas nackdel. Nu är emellertid planerade bidragsökning till de fristående skolorna berättigade insatser. Om föräldrar och lärare vid en skola gör stora gratisinsatser blir skolan givetvis bättre, än en skola där detta inte förekommer.

Dock hade det varit värdefullt med en omställningsperiod, under vilken de fristående skolorna hade kunnat visa om marknadskrafter och minskat ekonomiskt behov av avgifter hade varit tillräckliga incitament för skolorna att avstå från avgiftsuttag. Samtidigt hade kommunerna haft en välbehövlig övergångsperiod för sina resursomfördelningar.

6.5 Kommunernas planeringsansvar

Ett område som i hög utsträckning påverkas av nya bidragsregler är också kommunens planeringsansvar beträffande hela dess skolverksamhet. Här är återigen antalet fristående skolor en viktig fråga. Även andra planeringsproblem kan bli aktuella framöver, både inom den kommunala skolan och mellan kommunal och fristående skolverksamhet:

★ Kommunen måste vid planering av lokalbestånd och övriga skolinvesteringar alltid räkna med samtliga barn i kommu-

nen. Först sedan fristående skolor funnits flera år och visat stabilitet kan deras kapacitet ingå som en förutsättning i den kommunala lokalplaneringen. Om en stor del av eleverna söker sig till en nyetablerad eller expanderande fristående skola får kommunen en överdimensionerad verksamhet. Det krävs då en anpassningsperiod för att hitta den rätta balansen och under den tiden måste en överkostnad betalas.

★ Det skolpengsystem som nu lanseras i många kommuner kan innebära en ökad elevrörlighet. Därtill kommer att varje elev är ekonomiskt mycket värdefull för en skola. De fasta kostnaderna är tämligen konstanta så länge ej enheter läggs ner eller hyrs ut. Däremot är elevintäkten i allra högsta grad rörlig i ett skolpengsystem. Om ett antal elever flyttar från en skola till en annan innebär det en inkomstförlust för den lämnande skolan, samtidigt som de fasta kostnaderna samt lärarlönerna fortsätter att belasta skolan.

En fristående skola "plockar" i allmänhet enstaka elever från olika skolor och klasser. Varken lokal- eller lärarkostnaderna minskar om elevantalet i en klass sjunker från 27 till 25 elever. De fasta kostnaderna måste då slås ut på ett mindre antal elever, vilket höjer elevkostnaden väsentligt. Motsatsen händer på den skola som får ta emot nya elever.

Detta gäller så länge det handlar om ett fåtal elever och man inte passerar gränsen för lämpligt elevantal per klass m.m. Om så sker kan det bli tal om nedskärning eller nedläggning av skolan.

Det uppstår således en påtaglig konkurrenssituation mellan olika skolor. Konkurrensen sker dock på olika villkor - den fristående skolan bestämmer själv sitt klass- och elevantal och sätter rimligen detta så lågt att man kan räkna med fulla klasser. Övriga elever som vill gå i skolan "sätts på kö". De kommunala skolorna måste ta emot alla elever. Hela marginalkostnaden, som är betydande, drabbar de kommunala skolorna. Om man inte tillser att de kommunala skolorna får konkurrera på lika villkor kan detta resultera i en elevtillströmning till de fristående skolorna. Vi får då större eller fler fristående skolor och färre eller dyrare kommunala skolor.

★ Om en kommunal skola blir så uttömd att kostnaderna per elev ej är försvarbara måste och bör den skolan i de flesta fall läggas ner. Dock har kommunen ett ansvar för att bedöma om situationen är permanent eller om det är ett tillfälligt miss-

nöje som orsakar flykten från den kommunala skolan. Man bör även bedöma om den skola som är mycket populär är stabil och även fortsättningsvis kommer att behålla flertalet elever i skolan. Kommunen har alltså ett ansvar för och problem med dessa beredskapsfrågor. Det måste i varje läge finnas skolor på rimligt avstånd ifrån hemmet för alla kommunens elever. Av den anledningen kan det ibland vara försvarbart att bibehålla en kommunal skola som annars borde läggas ner.

De fristående skolorna har ingen skyldighet att ta hänsyn till dylika planeringsfrågor. I stället utgår de ifrån att föräldrarna bekostar skolskjuts, om eleverna rekryteras från alltför avlägsna områden.

★ Dilemmat med större elevförflyttningar kan däremot vara ett problem för såväl fristående skolor som för de kommunala skolorna. Skillnaden ur kommunens synvinkel är att kommunen själv kan påverka och besluta om nedläggning respektive start av kommunal skola, vilket inte är möjligt när det gäller fristående skolor.

Beträffande **befintliga** fristående skolor har kommunen haft möjlighet att successivt anpassa sig till dessa, beträffande resurs- och elevfördelning.

Betydligt svårare är det vid **nystart** eller **nedläggning** av en fristående skola. Från en termin till en annan kan den situationen uppstå att kommunens ekonomiska planering mitt under pågående budgetår måste rymma även bidragskostnader på grund av nystart av fristående skola. Detta kan bli aktuellt fastän en kommunal skola kanske står halvtom eller att flera kommunala skolor tappar ett större antal elever. I det senare fallet leder elevförlusten till att de kommunal skolornas genomsnittliga elevkostnad ökar. Allt detta sker utan att kommunen kan påverka förloppet eller förbereda sig därför.

★ Ser man nyetablering av fristående skolor från kommunala skattebetalares synpunkt innebär nya fristående skolor en fördyring av skolverksamheten i kommunen. Man kommer att tvingas betala dubbla lokalkostnader, dels i form av bidrag till den fristående skolan, dels för de kommunala lokaler som blir lediga eller underutnyttjade. Först efter flera år kan det kommunala skolväsendet anpassa sitt lokalbestånd. Man kan därför ifrågasätta om fullt bidrag, som täcker också lokalkostnaderna, bör utgå de första åren.

Årskullarna minskar:

Ytterligare en faktor kan vara värd att beröras. Årskullarna minskar framöver och kan medföra ytterligare planerings- och fördelningsproblem. Man kan anta att minskningen inte påverkar de fristående skolorna i lika hög grad som de kommunala skolorna. Eftersom de fristående skolorna ofta har kölistor av intresserade barn, kan man riskera att uttunningen kommer att ske inom den kommunala skolan. Enligt enkätsvaren fanns en kölista på 26 av de 70 tillfrågade skolorna och 6 skolor hade fler än 300 barn i kön. 75 procent av skolorna med köer fanns i storstadsområdena.

I Danmark har årskullminskningen betecknats som ett kännbart problem. Där är minskningen kraftigare och antalet fristående skolor är stort.

Enligt detta resonemang kan alltså de fristående skolorna fortsätta att öka i antal även på lång sikt. Än viktigare är det då att de kommunala skolorna inte missgynnas utan ges ekonomiska möjligheter att bli konkurrenskraftiga.

6.6 Sammanfattning

Det finns tecken som tyder på att fler fristående skolor kommer att starta inom de närmaste åren. Av befintliga skolor har 18 procent tillkommit under de två senaste åren - detta i ett politiskt klimat som varit relativt återhållsamt vad beträffar bidragsmöjligheter. För en fortsatt utveckling i denna riktning talar också det intresse, som visats från olika föräldra- och lärargrupper.

Enkätsvar från både här aktuella utrednings enkäter och från SAF:s enkät visar att intresset ute i kommunerna är tämligen stort. I 29 kommuner finns startplaner, som kommit till skolstyrelsens kännedom. Som en bromsande faktor kan ses det förhållandet att mycket utöver pengar behövs för att fler skolstarter skall bli definitiva - en politisk och ideologisk klimatförändring ute i kommunerna samt mycket tid och engagemang hos dem som vill starta skola är nödvändiga förutsättningar.

Det föreslagna bidragssystemet kommer att påverka resursfördelningen mellan kommunala och fristående skolor, till nackdel för de kommunala skolorna. Detta antyds av de en-

kätsvar som skolförvaltningarna besvarat. Detta är ett bekymmer eftersom konkurrenskraftiga kommunala skolor är en förutsättning för att möjligheten att välja skola inte skall bidra till segregation. En förhoppning är att konkurrenssituationen i stället skall stimulera till ökad kvalitet och effektivitet.

Ett skolpengsystem kommer också att bidra till ökad elevrörlighet. Om den kommunala skolan ej är tillräckligt konkurrenskraftig kan en ökad elevtillströmning till fristående skolor orsaka högre elevkostnader i kommunala skolor (som inte alltid kan läggas ner pga att det blir alltför långa resvägar till annan kommunal skola).

Ett dilemma för kommunen är hur den skall klara den ekonomiska planeringen vid start och nedläggning av nya fristående skolor. Utan förberedelsetid och budgetanpassning kan kommunen finna sig tvungen att betala bidrag till en nystartad fristående skola. Likaså kan den kommunala skolan utsättas för att ta emot en mängd elever om en fristående skola läggs ned.

Framtida minskade årskullar kan också påverka fördelningen av elever mellan kommunala och fristående skolor. Det är tänkbart att en kommande uttunning kan komma att drabba den kommunala skolan. 37 procent av de fristående skolorna har för närvarande en kölista med intresserade elever.

7 Konsekvenserna av förbud mot avgiftsuttag

Kapitlet innehåller avsnitten:

- ★ Vad är en elevavgift? - Definition
- ★ Elevavgifternas storlek
- ★ Skolornas generella inställning till elevavgifter
- ★ Förbud mot elevavgifter - Konsekvenser
- ★ Segregation
- ★ Jämförelse med avgifter inom barnomsorgen
- ★ Jämförelse med andra länder
- ★ Sammanfattning.

7.1 Vad är en elevavgift? - Definition

När man talar om elevavgifter vid fristående skolor utgår man i allmänhet från att termen betecknar den avgift, som föräldrar betalar till skolan månads-, termins- eller årsvis, och som utgör ett villkor för att eleven skall få gå i den fristående skolan. Det är vanligt att avgiften är anpassad efter det stadium som eleven går i. Oftast reduceras avgiften om fler än ett barn från familjen går i skolan. Vanligt är också att avgiften reduceras på grund av sociala hänsyn och familjens ekonomi. En så till synes okomplicerad fråga som storleken på elevavgiften har i vissa fall, på grund av ovan nämnda orsaker, resulterat i tämligen otydliga svar i enkäterna.

Av enkätsvaren framgår att 17 skolor inte tar ut någon elevavgift. Även dessa skolor erhåller dock olika former av ekonomiska föräldrabidrag. De kallas ofta "frivilliga föräldrabidrag":

★ Föräldrar kan uppmanas/ombedas att bidra till skolans finansiering med jämna intervall (årsvis, terminsvis eller månadsvis). Ett riktvärde räknas varje år ut och föräldrarna blir redan vid inskrivningstillfället medvetna om denna rutin.

★ Inom vissa skolor uppmanas föräldrarna att ge ekonomiska bidrag enligt ovan nämnda modell, men istället för riktvärde som gäller för alla, anpassas bidraget till familjens försörjningsbörda och ekonomiska villkor. Ibland kan man i stäl-

let för det ekonomiska bidraget utföra viss arbetsuppgift för skolan.

★ Tillfälliga föräldrabidrag kan bli aktuella, då en skola måste göra en investering t.ex. i form av ny- eller ombyggnad av lokaler.

★ Tillfälliga föräldrabidrag kan också bli aktuella om skolans driftbudget visar underskott.

★ Därtill kommer alla de övriga kostnader, som tidigare nämnts, som föräldrar till elev i fristående skola själva ofta betalar, som skrivmaterial, utflykter, skolskjutsar m.m.

★ Vissa skolor tar också ut en engångsavgift vid anmälan eller start vid skolan (köavgift/anmälningsavgift/inskrivningsavgift). Den kan uppgå till omkring 500 kronor.

En elevavgift är således inte den enda avgift som föräldrarna betalar. Ofta tillkommer ytterligare kostnader enligt någon eller några av posterna ovan. I aktuella utredning benämns nämnda poster "föräldrabidrag" i motsats till elevavgifter.

7.2 Elevavgifternas storlek

Medelvärdet av alla skolors elevavgifter uppgår till 9 700 kronor per år (endast skolor som tar ut elevavgift är här medräknade). 17 skolor tar inte ut någon elevavgift. Eftersom spridningen är så stor (0-43 100 kr./år) ger median- och kvartilvärde en mer rättvisande bild av förhållandet. Medianvärdet av samtliga undersökta fristående skolors elevavgifter var 6 500 kronor per år (om endast skolor som tar ut avgift räknas blir medianavgiften 8 000 kr./år). Den undre kvartilen var 600 kronor och den övre kvartilen var 9 500 kronor, räknat på samtliga skolor.

Medianvärdena för respektive skolprofil framgår av nedanstående tabell (inkl. skolor med 0-avgift):

	Elevavgift kr./år
Internationella skolor	26 100
Konfessionella skolor	4 500
Minoritetsskolor	1 000
Waldorf/Montessoriskolor	6 800
Övriga skolor	14 500

7.3 Skolornas generella inställning till elevavgifter

En viss ledning kan givetvis storleken på dagens elevavgifter ge. Dock bör man uppmärksamma att dagens elevavgifter i de allra flesta fall grundas på en ekonomisk beräkning som syftar till att täcka skolans kostnader. Givetvis kommer storleken på det offentliga bidraget att få avgörande betydelse för storlek på avgiften.

En elevavgift uppges också kunna ha andra funktioner:

- Avgiften kan vara ett sätt att motivera eleven för studierna. Familjen har gjort en prioritering och ekonomisk "uppoffring" för hans/hennes skull genom att betala elevavgift.
- Föräldrarnas engagemang och krav på skolan ökar, eftersom de är angelägna om att få valuta för sina pengar.
- Lärarnas engagemang ökar, eftersom de vill motsvara föräldrarnas krav, göra ett bra jobb och behålla eleverna vid skolan.

Det finns en relativt stor grupp skolor som inte tar ut elevavgift (17 stycken). Dock måste beaktas att även dessa skolor oftast fick s.k. frivilliga bidrag från föräldrarna. Ibland förefaller graden av frivillighet vara mycket liten.

I enkäten till skolorna ställdes följande fråga:
"Hur är Er generella inställning till elevavgifter?".
Av 63 svarande skolor var 9 skolor för elevavgifter, 49 skolor var **emot elevavgifter (78 %)**.
Av de skolor som svarat att de generellt var för elevavgifter hade 6 skolor 1991 en årsavgift som översteg 12 000 kronor.

Ett antal skolor ville inte besvara frågan, eftersom deras inställning helt berodde på hur stort offentligt bidrag de skulle få.

Siffrorna visar dock att de allra flesta skolorna helst skulle vilja slippa att ta ut avgift.

Däremot reagerar de flesta skolorna negativt vid diskussioner om ett eventuellt förbud alternativt restriktioner angående möjligheter att ta ut elevavgifter. Man anser att ett förbud enbart skulle uppmuntra metoder att ta ut avgifter på andra vägar och att det dessutom skulle ifrågasätta skolornas status som "fristående" skolor.

7.4 Förbud mot elevavgifter - Konsekvenser

När man diskuterar förbud mot elevavgifter måste man först klara ut vilka avgifter man menar. I allmänhet avses den årliga och väl kända elevavgiften, som skolan kräver för att eleven skall få gå i skolan (nedan kallad elevavgift i motsats till föräldrabidrag).

Likaså är det avgörande att veta hur stort det offentliga bidraget till de fristående skolorna blir. Inledningsvis relateras ett eventuellt avgiftsförbud till regeringens förslag, om minimibidrag om 85 procent av genomsnittskostnaden av kommunal elevkostnad, (punkt 1. nedan). Därefter bedöms situationen mot bakgrund av ett högre offentligt bidrag än det som nu föreslagits (punkt 2. nedan). Därefter några kommentarer om det fall att ett lägre offentligt bidrag, t.ex. 75 procent skulle bli aktuellt (punkt 3. nedan). Slutligen några konsekvenser av ett avgiftsförbud - oberoende av kommande bidragsstorlek (punkt 4. nedan). Utredningens utgångspunkt är olika skolors likabehandling. **Om elevavgifter förbjuds** kan följande konsekvenser uppstå:

1.

Förbudet relaterat till föreslaget minimibelopp om 85 procent av genomsnittlig kommunal elevkostnad.

- 10 procent (= 6 skolor) av nuvarande fristående skolor kan ej finansieras och läggs ner eller
- 10 procent av nuvarande fristående skolor måste effektivisera sin verksamhet, bl.a. bedöma nödvändigheten av vissa dyra lokaler, klassstorlek etc.
- De flesta skolor (90 procent) skulle klara sin ekonomi bra utan avgifter, med lagda propositionsförslag, så länge de inte behöver göra stora nyinvesteringar eller dylikt. 78 procent av de fristående skolorna har också uppgett att de principiellt är emot avgifter.

2.

Förbudet relaterat till ett högre bidrag, innebärande i stort sett full kostnadstäckning för samtliga skolor:

- Varken stat eller kommun torde ha ekonomiska möjligheter att höja bidraget så att alla fristående skolors kostnader täcks. Redan den i propositionen föreslagna bidragsnivån innebär betydande och ej budgeterade kommunala nettokostnadsökningar. Om ändå ett sådant beslut skulle fattas inne-

bär det bl.a. att betalningsansvaret för fastighetslån, som vissa av skolorna nu belastas med, skulle övertas av kommunen. Detta vore inte ekonomiskt genomförbart utan rimlig övergångsperiod.

- Om man tvingas öka det offentliga bidraget betydligt utöver lagda propositionsförslag innebär det inte bara att bidragskostnaden till de fristående skolorna ökar. De kommunala skolorna skulle få försaka motsvarande resurser.
- Ingen skola skulle behöva ta ut elevavgifter för att täcka sina kostnader.
- Flertalet fristående skolor skulle få mer pengar i bidrag än vad de behöver. De är trots vissa dolda kostnader i allmänhet billigare än de kommunala skolorna, eftersom de bl.a. saknar planeringsansvar för andra än sina egna elever m.m. Överskottet skulle kunna användas till "överstandard", vilket vore att uppmuntra segregation med hjälp av skattemedel.

3.

Förbudet relaterat till ett minimibelopp om 75 procent av genomsnittlig kommunal elevkostnad:

- 22 procent (= 13 skolor) av nuvarande fristående skolor kan ej finansieras och läggs ner eller
- 22 procent av skolorna måste minska sina kostnader.
- 78 procent av skolorna skulle klara sin ekonomi bra utan avgifter, så länge de inte behöver göra stora nyinvesteringar eller dylikt.
- En ungefärlig likabehandling av kommunala och fristående skolor skulle bli möjlig. Kostnader för extra ansvar som vilar på det kommunala skolväsendet (planering, skolskjutsar och övriga tidigare nämnda uppgifter) uppskattas till ca 25 procent. Den under avsnitt 5.2 beräknade kostnadsökningen för kommuner med nu befintliga fristående skolor skulle bli lägre. I stället för en kostnadsökning om 13 700 kr./elev (medianvärde), skulle ökningen bli ca 8 700 kronor/elev och år.

4.

Konsekvenser av avgiftsförbud - oberoende av exakt storlek på kommande bidrag:

- Många av föräldrarna till barn i fristående skolor skulle uppfatta förbudet som ett otillåtet intrång i sin bestämman-

derätt om sin egen ekonomi och rätt att prioritera sina barns utbildning.

- Många av skolorna skulle ifrågasätta skolans status som fristående skola om friheten att ta ut elevavgift försvinner.
- För en del berörda föräldrar skulle ett förbud mot avgifter innebära att de inte på samma vis, i sin egenskap av finansiär, kan ställa krav på skolan längre. Eventuellt skulle engagemanget därför minska.
- Föräldrabidrag av olika slag skulle ersätta elevavgifterna. Stora svårigheter uppstår om man vill förhindra detta. Det finns en mängd omvägar att gå. Vissa har redovisats ovan. Det är också fullt möjligt att ta betalt för aktiviteter runt själva undervisningen, t.ex. läxläsningshjälp, frivilliga extralektioner m.m. Det finns heller inget som hindrar att föräldrar bildar stiftelser eller föreningar med avgiftsvillkor och som sedan används för sponsring av en skola. En fristående skola kan inte förbjudas att ta emot gåvor.
- Ett förbud mot elevavgifter kan leda till krav på högre offentligt bidrag.
- Ett förbud mot avgifter skulle troligen snarast leda till en teoretisk/politisk diskussion än ett dilemma för skolorna i praktiken. Dessa kan, om de så önskar, lätt kringgå ett förbud.
- Det kommer framöver mer att bli en kamp om eleverna, som med sin skolpeng, betyder mycket mer ekonomiskt än diverse föräldrabidrag och gåvor m.m. För att vinna den kampen måste skolorna leverera en bra produkt till ett för konsumenten lågt pris eller helst gratis.
- Elevavgifter är en praktisk regulator beträffande kostnader som är specifika för endast vissa skolor eller som kan användas för att täcka tillfälligt uppkomna kostnader. Om detta skall ske bidragsvägen uppstår risk för att ett byråkratiskt och administrativt svårhanterligt system måste skapas för att tillgodose så många olika krav som möjligt. Konsekvensen skulle sannolikt bli att varje speciell insats skulle prövas av kommunens skolstyrelse. Detta är naturligtvis under förutsättning att man är beredd att även fortsättningsvis tillåta olikheter och tämligen stor frihet angående de fristående skolornas särart.

7.5 Segregation

Eftersom konsekvenser av ett avgiftsförbud exempelfierats i föregående avsnitt bör man där, genom att vända på argumenten, även kunna avläsa konsekvenser av ett fritt avgiftsuttag. Här framförs några sammanfattande resonemang framför allt omkring segregationsbegreppet:

Segregationsskapande åtgärder är oönskade av de allra flesta. Huruvida förbud mot avgifter skulle vara en lösning som helt eller i väsentlig grad skulle förhindra segregation är dock tveksamt.

Allt för många övriga faktorer spelar in:

★ Ovan har nämts den flora av möjligheter som de fristående skolorna ändå har att ta ut föräldrabidrag/stöd av olika slag, utan att kalla dem för "elevavgifter".

★ 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.

Enkätsvaren visar ett medianvärde beträffande storleken på avgifter på 6 500 kronor per år (detta i en situation då ännu inte de nya bidragssystemet genomförts). Detta motsvarar 650 kronor i månaden om man räknar att avgift endast betalas under 10 månader per år. Hälften av skolorna har en avgift som ligger under detta belopp. 25 procent av avgifterna understiger 650 kronor per år eller 60 kronor i månaden. Vid offentliga bidrag höjda till 75–85 procent bortfaller som tidigare redovisats ekonomiska motiv till avgifter i upp till 90 procent av skolorna.

Frågan är om eventuella avgiftsuttag - sådana de blir efter kraftigt höjda offentliga bidrag - är så höga att de verkar som segregerande faktorer. Även familjer med mycket begränsade ekonomiska möjligheter kan förmodligen avstå från andra utgifter till förmån för en elevavgift om avgiften är begränsad till skäliga belopp. Däremot kan självfallet höga elevavgifter, som i de anglosaxiska länderna, ha en urskiljande funktion och bara släppa fram barn från rika familjer - ekonomiska motiv till sådana avgifter kommer dock inte att finnas.

★ Om den kommunala skolan fortsätter att arbeta för en ökad profilering, för ökat föräldrainflytande, för större mång-

fald och flexibilitet samtidigt som den är kostnadsfri för föräldrarna uppkommer följande fråga:

- Är det då givet att en modest elevavgift inom någon av de fristående skolorna åstadkommer segregation? Är det då självklart att det är den fristående skolan som drar till sig de välsituerade och engagerade föräldrarna?

- Kan det rent av vara så att frihet att välja skola kan bli ett större problem än skäliga avgifter i vissa fristående skolor, vad beträffar segregationsproblemen?

Vid intervjuer som genomförts under utredningstiden har farhågor framförts, att just profilering vid kommunala skolor samt möjlighet att välja skola, skulle kunna resultera i en elitskola och en skola för folket - snarare än ett modest avgiftsuttag vid fristående skolor.

★ Fristående skolor väljs i dag ofta på grund av att man önskar sig mer engagerade lärare och en lugn skolmiljö. En av grundförutsättningarna för att undvika att endast barn med välbärgade föräldrar föredrar att gå i fristående skolor, måste vara att stärka den kommunala skolan så att den blir konkurrenskraftig i dessa avseenden.

★ När man diskuterar segregation är det ett vanligt betraktelsesätt att man utgår ifrån ett klassskiljande segregationsbegrepp. Att vara väl orienterad om olika valalternativ blir viktigt i framtiden. Begränsade avgifter torde spela betydligt mindre roll än bristen på engagemang. Det finns emellertid inget skäl att fördomsfullt anta att "arbetarklassens" föräldrar skulle vara mindre intresserade av sina barns valmöjligheter och av att bereda dem en god skolgång. Ett välkänt faktum är att exempelvis invandrarföräldrar ofta sätter mycket högt värde på möjligheter till god utbildning för sina barn.

Skiljelinjen går nog snarare mellan mer eller mindre initiativrika och omvärldsorienterade föräldrar. Dessa återfinns inom alla socialgrupper. Även om initiativförmåga skulle finnas i högre grad hos välbärgade och välutbildade föräldrar kan aldrig ett förbud mot elevavgifter i fristående skolor avhjälpa ett sådant förhållande.

★ Den tydligaste segregationen återfinns dock mellan våra bostadsområden. Eftersom "närhetsprincipen" hittills varit den enda regeln när det gäller barnens placering i kommunal skola, har resultatet blivit att skolorna är lika segregerade som de bostadsområden de har som sitt upptagningsområde.

★ Det kommer alltid att finnas en liten grupp föräldrar som önskar ge sina barn - vad de tror är - en "finare" utbildning och kamratkrets. Det finns alltid möjligheter att tillgodose sådana önskemål genom privatundervisning, utlandsresor, uppslagsverk och dylikt inom en fristående skolans ram utan att de finansieras via elevavgifter. Detta kan vi knappast hindra genom att förbjuda elevavgifter i de fristående skolorna. Här handlar det mer om att tillse att intagningsreglerna är demokratiska.

★ Det finns i dag ett fåtal skolor som inte har ansökt om statsbidrag. En förklaring är att dessa skolor inte vill vara beroende av den "politiska ryckigheten" utan finna finansieringsvägar som är stabila i mer än tre år. Även i framtiden kan det tänkas finnas skolor som vill ställa sig utanför bidragssystemet. Även om kommunen är skyldig att tilldela samtliga skolor bidrag har dock en skola möjlighet att genom särskild rättshandling avstå från det bidrag skolan är berättigad till. Om en skola avstår från offentliga bidrag i framtiden torde den enda betydelsefulla finansieringsvägen vara via elevavgifter. Denna möjlighet måste få finnas. Även om detta är ett sätt att skapa segregation sker det dock inte med hjälp av skattemedel. Vill man förhindra det fordras ny lagstiftning.

Sammanfattningsvis framhålls ovan att skäliga elevavgifter knappast skapar segregation. Alltför många andra faktorer spelar in. Frågan om elevavgifter kommer troligen att sakna stor praktisk betydelse, eftersom de flesta fristående skolor inte kommer att behöva eller vilja ta ut elevavgifter (möjligtvis symboliska sådana) sedan nya bidragsregler genomförts.

7.6 Jämförelse med avgifter inom barnomsorgen

Riksdagen antog i december 1991 regeringens proposition 1991/92:65 om valfrihet i barnomsorgen. Skälen för beslutet var att skapa en fri etableringsrätt inom barnomsorgen. Man finner det angeläget att ge en ökad valfrihet för familjerna att välja mellan olika barnomsorgsformer, såväl kommunala som privata. Man menar också att en fri etableringsrätt kan förväntas bidra positivt till utveckling av såväl kvalitet som kostnadseffekter.

Barnomsorgsbidraget skall följa det val som föräldrarna träffat och kommer att utgå till flera olika alternativa omsorgsformer. Statsbidrag lämnas dock inte till daghem eller fritidshem som drivs i "uppenbart vinstsyfte".

I villkoren för statsbidrag ingår, förutom vissa generella krav för bidrag, bl.a. att nivån på föräldrabidraget inte oskäligt får överstiga de avgifter som gäller i den kommunala barnomsorgen.

Dock påpekas i propositionen att "det är naturligt att daghem och fritidshem som bedriver en verksamhet med en särskild profilering får möjlighet att kompensera en mer resurskrävande organisation genom högre avgifter. Ytterligare en skälig anledning till avvikelse kan vara att den kommunala bidragsgivningen är otillräcklig och därför kan trots intentionerna i denna proposition behöva kompenseras genom högre föräldraavgift. På motsvarande sätt är det ibland naturligt med lägre avgifter t.ex. när föräldrar själva utför visst arbete för daghemmets eller fritidshemmets räkning".

Parallellen med skolpeng och fritt val av skola är uppenbar. Eftersom det inom barnomsorgssektorn i dag förekommer ett avgiftsuttag av föräldrarna även beträffande de kommunala driftformerna, är där inte frågan lika dramatisk som inom skolväsendet. Man ser det också som naturligt att olika alternativ får kosta olika mycket och att extrakostnader kan finansieras av föräldrarna. Diskussion om huruvida detta skulle skapa segregation har till stor del uteblivit. Frågan är om skillnaden mellan barnomsorg och skolverksamhet i detta avseende är särskilt stor.

7.7 Jämförelse med andra länder

I **Danmark** täcks del av friskolornas kostnader med elevavgifter - ca 20 procent. Det är rent av en förutsättning för att få offentligt bidrag att "skolan genom elevavgifter eller på annat sätt bidrar med en rimlig självfinansiering av skolans driftutgifter" (Bidragsförordning 1 jan. 1992). Statligt betalda friplatser förekommer dock.

Finlands "ersättande" skolor är avgiftsfria. Dock tas elevavgifter ut vid de "motsvarande" skolorna.

I **Norge** får elevavgifter tas ut endast om det offentliga bidraget inte täcker skolans normala driftkostnader. Elevavgiften bestäms då av regionens skoldirektör.

I övrigt kan här inte ges exempel på något västeuropeiskt land som förbjuder elevavgifter. Till och med i Nederländerna, där privata och statliga skolor är helt likvärdiga ur finansieringssynpunkt kan låga elevavgifter förekomma.

I vissa länder förekommer ansenliga elevavgifter på grund av låga eller inga offentliga bidrag t.ex. England och USA. Där är också segregationen tydlig.

I skoldebatten här i Sverige lyfts ofta Danmark fram som exempel. Det vanliga är att man hänvisar till Danmark som landet med de många fristående skolorna, vilka har en bred social förankring. Emellertid har också Danmark nämnts som varnande exempel på att de fristående skolorna verkar socialt segregerande. Huruvida den ena eller andra tolkningen är den rätta är inte möjligt att här redovisa. Oftast beror svaret på vem man frågar. De danska friskolornas tidiga förankring i de Grundtvig-Koldska frihetsrörelserna har bidragit till att ge dem en bred social förankring. Deras pedagogiska program har också stor bredd med inslag av praktiska och estetiska ämnen. Dock förekommer även friskolor som har som sitt främsta mål att förbereda eleverna för studier i det efterföljande teoretiska gymnasiet.

I utredningen "Fristående skolor och alternativ pedagogik", genomförd av professor Sixten Marklund 1986, framkommer att de danska friskolorna "har en god balans mellan socialgrupp 1 och 2. Däremot är socialgrupp 3 klart underrepresenterad. Inte ens de s.k. Lilleskolorna med betoning på aktivitetspedagogik, estetiska och praktiska ämnen tycks attrahera barn ur vanlig arbetarklass". Även om elevrekryteringen enligt ovan präglas av en viss snedhet - åtminstone i vissa geografiska områden - är troligen inte elevavgiften den faktor som åstadkommit detta. Även i Danmark handlar det oftast om en skillnad mellan bostadsområden och mer eller mindre initiativrika föräldrar.

Värt att notera i detta sammanhang är också den engelska modellen att utanför det ordinarie schemat och den ordinarie elevavgiften erbjuda ämnen och aktiviteter för en extra avgift. Detta är vanligt inom de privata skolorna men börjar även prö-

vas inom den offentliga skolverksamheten både i England och i andra länder.

7.8 Sammanfattning

Nuvarande uttag av elevavgifter har redovisats av skolorna i enkäten. Genomsnittlig elevavgift uppgick till 9 700 kronor. Medianvärdet var 6 500 kronor per år (inkl. skolor med 0 kronor i avgift). De lägsta medianvärdena återfanns hos de Konfessionella (4 500 kr./år), Minoritetsskolor (1 000 kr./år), och Waldorf-/Montessoriskolor (6 800 kr./år). Internationella skolor och gruppen Övriga skolor uppvisade betydligt högre medianvärden (26 100 resp. 14 500 kr./år).

Om det offentliga bidraget höjs kraftigt och elevavgiften till följd därav förbjuds kan negativa konsekvenser uppstå. Bland annat kan vissa skolor få svårigheter att täcka sina speciella profilkostnader.

Med ett ökat offentligt bidrag, exempelvis enligt propositionsförslaget, torde det bli ovanligt att elevavgifter tas ut. Endast få skolor kommer att ha ekonomiska motiv till att ta ut elevavgifter (ca 10 %). Skolorna blir ju beroende av att locka så många elever som möjligt och höga elevavgifter är inte någon attraktiv marknadsföringsfaktor i kampen om eleverna med ett kommunalt och avgiftsfritt skolväsen, som erbjuder olika alternativ och profiler i betydligt bättre utrustade lokaler.

Befarad segregation torde inte uppstå på grund av att ett fåtal fristående skolor tar ut en måttlig elevavgift. Däremot verkar givetvis en hög elevavgift segregerande. Faktorer som bostadssegregation och initiativrika föräldrar är mer betydelsefulla faktorer i detta sammanhang.

Frågan om förbud eller inte beträffande elevavgifter tycks ha fått förhållandevis omotiverat stort utrymme i debatten. I allmänhet kommer de fristående skolorna att sakna skäl att ta ut elevavgifter om bidraget höjs till 75-85 procentnivån. Om de tas ut blir de troligen mycket måttliga. Av denna anledning är frågeställningen om elevavgifter snarast en principiell fråga.

Enligt riksdagsbeslut i december 1991 om valfrihet i barnomsorgen framhålls att det är naturligt att särskild profilering eller otillräckligt offentligt bidrag täcks med högre föräldraav-

gifter. Diskussionen om segregation har varit relativt lågmäld i detta sammanhang.

De flesta andra länder som har fristående skolor tar ut en elevavgift. Där den är mycket hög - i England och USA - (p.g.a. att offentliga bidrag saknas) redovisas givetvis segregation. I andra länder synes det vara helt naturligt att täcka viss del av den fristående skolans finansiering med skälig elevavgift.

8 Förslag till principer för avgiftsuttag

Följande frågor kommer att beröras:

- ★ Opinionens syn på avgiftsfrågan
- ★ Olika skolformsalternativ
- ★ Förslag till principer för avgiftsuttag
- ★ Internationella skolor
- ★ Sammanfattning.

8.1 Opinionens syn på avgiftsfrågan

En intensiv debatt pågår för närvarande om huruvida elevavgifter skall tillåtas i fristående skolor, när det offentliga bidraget ökar - eller om avgifter bör förbjudas.

Förespråkarna för ett fritt avgiftsuttag menar att det är varje familjs privilegium att besluta om hur familjens ekonomiska prioritering skall göras. Dessutom är det nästan omöjligt att hindra olika typer av föräldrabidrag som ju kan tas ut i andra former än via elevavgifter. Ett avgiftsförbud skulle uppmuntra smygvägar till finansiering med föräldrabidrag. Med tillåtelse att ta ut elevavgifter skulle också följa att det offentliga bidraget kan hållas på en något lägre nivå.

Motståndarna mot elevavgifter hävdar att ett fritt skolval förutsätter att alla elever har samma chans att välja önskad skola. Om vissa skolor tar ut höga avgifter står dessa skolor i praktiken endast öppna för bättre bemedlade familjers barn. Ett avgiftsförbud skulle behöva kombineras med ett högre ekonomiskt bidrag.

Om man studerar en del av den mängd tidningsartiklar som debatterat aktuella fråga, framgår ganska snart att elevavgifternas vara eller inte vara är partipolitiska principfrågor.

Dels diskuteras avgiftsfrågan ur aspekten "mänskliga rättigheter och demokrati".

Dels debatteras den ekonomiska sidan av saken. Man menar att för en fristående skola som av ekonomiska skäl behöver ta ut elevavgifter är det lika viktigt att tvingas till kostnadsanpass-

ning som det är för de kommunala skolorna. I skriften "Skolpeng Hösten 92" (utgiven av "Den nya välfärden"), lanseras tanken att de fristående skolorna med sin lägre elevkostnad skulle vara prisledande vid bestämmandet av skolpengens storlek.

Vissa representanter för fristående skolor har framhållit elevavgiftens välgörande effekt på föräldraengagemanget.

Läraropinionen är emot elevavgifter. Bland annat har Lärarnas Riksförbund utifrån rättviseskäl tagit avstånd från möjligheten att ta ut elevavgifter. Däremot kan man tänka sig privat sponsring av skolan.

Lorentz Lyttkens (sociolog och författare) menar att höga elevavgifter motverkar en social rörlighet, dvs. en möjlighet att oavsett ursprung kunna ta del av samhällets alla möjligheter - inte på grund av släktskap o.dyl. utan på grund av förmåga och kunskap som individen tillägnat sig. Lyttkens "godtar att samhället har en gräddfil men då ska det vara möjligt att ta sig in i den oavsett bakgrund".

8.2 Olika skolformsalternativ

Meningarna är som synes många. Detta borde vara ett bra utgångsläge för att öka intresset för ett breddat utbud av undervisningsalternativ. Ju större möjligheter vi får att välja önskad utbildningsform ju fler föräldrar/elever borde bli tillfredsställda. Samtidigt inriktas fler kommunala skolor mot speciella profiler. Nuvarande varianter kan dock fortfarande delas in i två huvudalternativ; kommunala skolor och fristående skolor.

Möjliga varianter av huvudalternativen bör här nämnas:

Fristående skola bildas av befintlig kommunal skola:

Förutom det vanliga sättet att starta fristående skola från grunden skulle man även kunna gå andra vägar:

Om intresse finns hos kommunens politiker borde man efter beslut i skolstyrelsen kunna öppna vägen för överförande av befintlig kommunal skola till fristående skola. I kommuner där man bildat resultatenheter av skolenheterna, där man inrättat förvaltningsråd vid varje skolenhet och där föräldrarna i rådet önskar utöva ett reellt inflytande i form av beslutsrätt m.m., kan det första steget mot bildande av fristående skola re-

dan vara taget. I dessa fall kan förvaltningsrådet tillsammans med rektor arbeta för att ta över verksamheten och göra den kommunala skolan till en fristående skola. Det borde vara lättare för föräldrar att ta över en befintlig skola än att skapa en skola från grunden. Sedan Skolverket godkänt skolan övertar styrelsen för den nybildade skolan - vars ledamöter förutsätts vara föräldrar och eventuellt personal - skolstyrelsens beslutsbefogenheter. Resurser erhålls från skolstyrelsen efter samma principer som om det varit en kommunal skola.

Som villkor för att överlämna hyresrätten till skolbyggnaden till den fristående skolans styrelse kan skolstyrelsen uppställa vissa krav, bl.a. att skolenheten skall svara för utbildningen av ett visst antal elever med företrädesrätt för närområdets elever, dvs. i praktiken samma uppdrag som den kommunala skolan haft. Skyldigheter att följa läroplanen är en förutsättning för att Skolverket skall godkänna skolan. Skolstyrelsens inspektionsrätt och inspektionsskyldighet gäller såväl kommunala som fristående skolor. I en kontraktsöverenskommelse kan givetvis också ingå en förbindelse att ej ta ut elevavgifter.

Beslut av denna innebörd fattades redan 1991 i Stockholm. Denna form av fristående skola motsvarar de finska s.k. "ersättande" skolorna. Till skillnad från den i Sverige förekommande typen av fristående skolor har denna form ingen negativ inverkan på kommunens ekonomi och innebär inte heller några segregationsrisker.

En variant av beskrivna modell kan vara personalgrupper som vill ta över skoldriften i form av personalkooperativ eller enskild person som vill driva skolverksamhet.

En viktig förutsättning vid dylika modeller är att personal och de flesta föräldrarna är positiva till överförandet. Exempel har förekommit då så inte var fallet och projektet av den anledningen varit ogenomförbart (t.ex. Björknässkolan i Nacka kommun). Gemensamt för dessa olika former är dock att kommunala skolor ombildas till fristående skolor.

Kommunal skola, men driven som en fristående skola:

En närliggande form som diskuteras är en mellanform mellan kommunal och fristående skola - ibland kallad entreprenadskola eller kommunfriskola. Här kommer beteckningen kommunfriskola att användas (beteckningen är hämtad från den tidigare nämnda skriften - Skolpeng Hösten 92).

Med nuvarande utformning av skollag och skolförordningar är det dock inte möjligt att nu genomföra en kommunfriskola. I dag är det inte möjligt att lägga ut obligatorisk skolverksamhet på t.ex. entreprenad. Det är uppgifter som ankommer på skolstyrelse och kan ej överlåtas på annan. Skollag och skolförfattningar föreslås därför ändras så att detta blir möjligt.

Skolformen skulle kunna beskrivas sålunda:

Ansvaret och skyldigheterna är kommunens, men produktionen av själva utbildningen sker i samverkan med enskilt subjekt. Skolorna är kommunalt ägda men fungerar ungefär som fristående skolor. Politikernas roll blir att äga skolan, rektors uppgift blir att driva skolan så att undervisningsmålen nås och ekonomin går ihop. Kommunen tillsätter en styrelse, som har samma roll i förhållande till skolan som styrelsen i en fristående skola har. Dess viktigaste roll är att kontrollera att ekonomin sköts samt att tillsätta rektor. Om styrelsen inte sköter sina uppgifter tillfredsställande kan kommunen byta ut styrelsen mot en ny sådan.

Skolan kan om den vill köpa viss administration av kommunen och betala överenskommet pris. Detsamma gäller lokalhyran, som regleras i avtal med kommunen. Villkoren skulle kunna utformas så att det geografiska närområdet blir det naturliga elevupptagningsområdet. Skolan skulle således ersätta en ordinarie kommunal skola. Full kostnadstäckning på samma sätt som alla andra kommunens skolor kan ske genom skattemedel, varför elevavgifter inte skulle behövas tas ut.

En förutsättning för att en kommunfriskola skall kunna bildas är således, förutom vissa lagändringar, att kommunen välkommnar en konkurrent och är villig att avstå från en skolbyggnad, ett antal lärare samt en grupp elever.

Till vissa delar påminner även kommunfriskolan om Finlands "ersättande" skolor.

Som synes har beskrivna skolformer många likheter med varandra. Den avgörande skillnaden är att den tidigare beskrivna skolmodellen leder till en ren privatisering av en kommunal skola, medan kommunfriskolan fortfarande ligger kvar under kommunens ansvarsområde.

Gränsdragningarna mellan kommunala och fristående skolor suddas allt mer ut i ett kommunalt skolsystem med självförvaltning, förvaltningsråd och profilering.

8.3 Förslag till principer för avgiftsuttag

I det förra avsnittet beskrevs några olika skolformer. De kommunala formerna finansieras helt med skattemedel. Elevavgifter är därför inte aktuella vid dessa alternativ. Däremot föreslås att:

De fristående skolor, som inte får vissa nödvändiga kostnader helt täckta med skattemedel, skall ha möjlighet att ta ut en skälig elevavgift med bibehållet offentligt bidrag.

Skolverket skall bedöma skäligheten av elevavgiftens storlek vid godkännandet av skolan - så skall ske enligt gällande regler - och dessutom även beakta avgiften vid sin regelmässiga uppföljning/utvärdering av skolorna. Kommunen föreslås därutöver vara ansvarig för den kontinuerliga skälighetsbedömningen vid eventuellt ändrade förhållanden i skolverksamheten, som kan påverka elevavgiften. Vid en sådan bedömning kan följande resonemang vara vägledande:

- **Vad innebär vissa nödvändiga kostnader?**

En skola har två typer av nödvändiga kostnader, dels investeringskostnader, dels driftkostnader.

★ Investeringskostnader, t.ex. i form av räntor och avskrivningar kan uppstå vid start av skola på grund av inköp av lokal och inventarier. Investeringar kan också bli nödvändiga vid t.ex. om- eller tillbyggnad. Dylika nödvändiga kostnader bör kunna täckas av grundbidraget, eftersom kommunerna har samma typ av kostnader, vilka ingår i de genomsnittliga elevkostnaderna. Lokalkostnaderna i kommunala skolor torde utgöra ca 20–25 procent av den totala elevkostnaden. Något skäl att finansiera dessa kostnader med elevavgifter torde vanligtvis inte förligga.

Som en illustration till detta resonemang kan Stockholms lokalupprustningsprogram fungera. I tidigare avsnitt har påpekats att elevkostnaden i Stockholm ökat med ca 12 procent mellan 1990–1991, enbart på grund av ökade lokalkostnader till följd av upprustningen av Stockholms skolbyggnader. En dylik ökning av elevkostnaden kommer således att vara förmånlig även för de fristående skolorna som därmed också får

ett högre offentligt bidrag (enl. föreslaget bidragssystem). Erhållet bidrag kan användas av de fristående skolorna till förbättrad lokalstandard eller till räntor och avskrivningar vid nystart av fristående skola. Detta betyder att såväl de kommunala som de fristående skolorna får möjlighet att förränta en upprustning och därmed kan ungefär samma standard uppnås i båda skolformer.

Vissa fristående skolor är dock mycket små, i varje fall vid starten. De byggs upp successivt från lågstadiet. De lokaler man anskaffat är dock rimligen avpassade för full utbyggnad. Elevbidraget kommer då inte att täcka kostnaderna. Det är inte självklart att dylika kostnader skall täckas av kommunens skattebetalare.

a) Elevavgifter blir då en nödvändig metod under ett uppbyggnadsskede. Ett alternativ vore det danska systemet som kräver minst 28 elever för att en fristående skola skall få starta.

★ De nödvändiga driftkostnaderna kan delas upp i två kategorier av kostnader:

- Nödvändiga normala driftskostnader för själva undervisningen borde vara ungefär desamma i fristående skolor som i kommunala skolor. Av den anledningen borde respektive kommuns genomsnittliga elevkostnad minus 25–15 procent, vara ett tillräckligt stort bidrag och något behov av elevavgifter borde i normalfallet inte föreligga.
- Utöver denna normalkostnad kan dock vissa fristående skolor ha kostnader i anledning av respektive skolas speciella profil, t.ex. för ökade matkostnader i judisk skola, specialutbildade lärare och dyrare undervisningsmaterial i Montessoriskola, musikinstrument i musikskola, diplomatbarn i en internationell skola m.m.

Hänsyn till extra kostnader för speciell profil tas i såväl kommunala skolor som beträffande profilkostnader inom barnomsorgen, där de privata alternativen med profil tillåts ta ut högre föräldraavgifter än vad som annars är regel.

Det är inte rimligt att profilkostnader skall täckas av skattemedel såvida inte kommunen bedömer profilen angelägen för det totala utbildningsutbudet i kommunen.

b) De fristående skolornas eventuella profilkostnader föreslås räknas som nödvändiga kostnader och kunna täckas med elevavgifter.

Sammantaget definieras, som nödvändiga kostnader, som skulle kunna täckas av skäliga elevavgifter vid behov, kostnader på grund av:

a) profil
b) lågt elevantal vid skolstart.

- Vad innebär att skolan skall ha möjlighet att?....

I normalfallet torde ett bidrag om 75-85 procent täcka större delen av de fristående skolornas nödvändiga kostnader. Som nämnts kan dock kostnadsbehov uppkomma, som ej täcks av föreslaget minimibidrag.

Full bidragstäckning bör heller inte ske då det skulle innebära att kommunens skattebetalare under ett antal år finge finansiera lokalerna dubbelt, dels i de kommunala skolorna, dels i en nystartad fristående skola.

Den fristående skolan bör ha möjlighet att klara av dylika situationer med avgiftsuttag under en period, om så krävs på grund av att annat finansieringssätt ej är möjligt. Det förutsätts att kommunen i sådana fall, då den hunnit anpassa sig till den nytillkomna kostnaden och sett att t.ex. en nystartad skola är seriös och fungerar, bedömer det som lämpligt att ta över betalningsansvaret genom att öka det kommunala bidraget, så att avgiften kan tas bort. En chans till kommunal anpassning är rimlig att möjliggöra genom att godkänna avgiftsuttag vid dylika tillfällen.

Den konkurrenssituation som förväntas uppstå mellan kommunala och fristående skolor kommer troligen att tvinga skolorna till attraktiva villkor för föräldrar/elever. Elevavgifter är inget man lockar nya elever med. Möjligheten att ta ut avgifter kommer därför troligen inte att missbrukas.

- Vad innebär skälig avgift?

Förenklat uttryckt skulle en skälig avgift i normalfallet vara högst så stor så att den kompenserar den eventuella brist som kan finnas mellan det offentliga bidraget och full kostnadstäckning. Problemet är att fastställa vad som är en skälig "full kostnadstäckning".

Grundregeln föreslås vara att kommunen har ansvaret för den kontinuerliga skälighetsbedömningen, som kan bli aktuell vid eventuell förändring av elevavgiften på grund av ändrade förhållanden.

Medan normala driftkostnader för undervisningen ovan bedömts täckas av bidrag uppgående till 75-85 procent av genomsnittlig driftkostnad av respektive kommuns skolor, är normalnivån beträffande profilkostnader svårare att sätta. Emellertid ingår ju ibland profilskolor bland de kommunala skolorna och är i så fall inräknade bland de kommunala skolornas genomsnittliga kostnad. Enligt detta resonemang torde den genomsnittliga elevkostnaden för kommunala profilskolor av samma slag kunna vara ett riktvärde för "skäligheten". Om motsvarigheter inte finns i kommunen, må kommunerna bedöma skäligheten utifrån omständigheterna vid den specifika fristående skolan.

En skälig elevkostnad bör således inte vara högre än att den täcker den eventuella brist som kan uppkomma mellan det tilldelade bidraget och den extra "rimliga" kostnad som profil eller nystart av skola medför.

En fristående skola kan t.ex. önska investera i en kostnadskrävande verksamhet, som kommunen ej anser sig ha resurser till eller anledning att finansiera, exempelvis dyra verkstadslokaler i en Waldorfskola. Elevavgifter, som bedöms som skäliga borde då kunna tas ut.

- Vad innebär bibehållet offentligt bidrag?

Om nu en fristående skola trots allt skulle anse sig behöva ta ut en elevavgift, som inte är vad som ovan betecknats som skälig, bör inte detta vara förbjudet i lag eller författning. Tidigare har t.ex. uppmärkssammats att en fristående skola har möjlighet att avstå från offentligt bidrag. Då blir möjligheten att ta ut elevavgift avgörande för överlevnaden. Likaså torde vissa internationella skolor, som ju av regeringen föreslås läggas utanför det nya bidragssystemet, få stora svårigheter att överleva utan elevavgifter.

Dock föreslås att ett oskäligt avgiftsuttag *kan få* konsekvenser på det offentlig bidragets storlek. Huruvida detta blir aktuellt föreslås kommunen avgöra.

Kommunen bör alltså ges rätt att med ledning av ovan redovisade grunder eller på grunder som kommunen själv bestämt, avgöra om bidragsminskning skall bli aktuell. Kommunen kan finna motiverad anledning till ett högt avgiftsuttag i en fristående skola. Det bör då vara kommunens skälighetsbedömning i det enskilda fallet som gäller.

Givetvis bedöms även avgiftsfrågorna av Skolverket vid godkännandet av skolan - men avgiftsuttaget förändras ju kontinuerligt.

Det bör vara möjligt för kommunen att minska sitt bidrag till den fristående skolan i samma utsträckning som oskäligt höga elevavgifter tas ut. Dock bör i dessa fall, då minskade bidrag kan bli aktuella, skälen vägas mot ovan föreslagna skälighetsgrunder. Kommunen bör då kunna reducera bidraget till en nivå under föreslagen miniminivå - om den anser detta vara motiverat.

8.4 Internationella skolor

I propositionen om val av skola föreslås att de internationella skolorna ej skall omfattas av det nya bidragssystemet.

Man utgår ifrån att dessa skolor ej utgör ett alternativ för barn som bor stadigvarande i Sverige. Man utgår också ifrån att dessa skolor får stora utländska statsbidrag, fondmedel m.m.

Såvitt utredningen kunnat finna är denna utgångspunkt oriktig. Det har under utredningsarbetet visat sig att tämligen många barn som bor stadigvarande i Sverige, går i internationella skolor av olika skäl. En majoritet av barnen i internationella skolor är stadigvarande bosatta i Sverige.

Enligt enkätsvar och information vid vissa skolbesök har utredningen inte heller kunnat belägga att alla internationella skolor erhåller utländska statsbidrag m.m. Detta har endast konstaterats i tre fall, nämligen beträffande Tyska skolan, Lyceé Francais Saint Louis och Sverigefinska skolan - alla belägna i Stockholm.

Även en internationell skola bör därför omfattas av det nya bidragssystemet. Den är dock även fortsättningsvis i stort behov av elevavgifter, bland annat med hänsyn till s.k. diplomatbarn, för vilka svenska offentliga bidrag inte utgår. Det vore inte rimligt att förbjuda elevavgifter, särskilt eftersom just dessa skolor täcker en tämligen stor del av sin finansiering via avgifter (54 %). Medianvärdet för elevavgifterna i de internationella skolorna var 26 100 kronor per år - således det högsta medianvärdet av alla skolkategorier. Om det offentliga bidraget ökas i nivå med andra fristående skolors bidrag torde dessa av-

gifter reduceras märkbart. Förbjuds elevavgifter i dessa skolor, utan att det offentliga bidraget höjs väsentligt, uppstår naturligtvis problem.

Om avgifter tillåts i de internationella skolorna - men inte i de skolor som omfattas av bidragsförslaget, får vi två olika avgiftssystem, vilket förefaller otympligt.

8.5 Sammanfattning

Två meningar står mot varandra i debatten om elevavgifter. Förespråkarna för fritt avgiftsuttag vill kombinera detta med ett något lägre bidrag. De hävdar rätten att själva kunna bestämma över vilken undervisning de vill kosta på sina barn. Motståndarna mot avgifter vill ge ett högre ekonomiskt bidrag. De menar att elevavgifterna skulle utestänga vissa mindre bemedlade familjer från möjligheten att ha sina barn i fristående skolor.

I framtiden kommer förmodligen fler varianter av kommunal skola-fristående skola att vara tillgängliga. Gränserna suddas alltmer ut mellan dessa två grundmodeller, mellanformer skapas. En sådan mellanform benämns här kommunfriskola. För att genomföra denna modell krävs en ändring i skollag och skolförfattningar. Modellen innebär ett entreprenadförhållande mellan skolstyrelse och producent av undervisningen. Vid avtalsskrivningen kan då göras överenskommelse om t.ex. att närområdet skall vara det naturliga elevupptagningsområdet, om övertagande av personal och elever. Dessutom bör i överenskommelsen kunna ingå en förbindelse att ej ta ut elevavgifter. Modellen liknar till vissa delar Finlands s.k. "ersättande" skolor.

Principen för uttag av elevavgifter föreslås vara följande:

> De fristående skolor, som inte får vissa nödvändiga kostnader helt täckta med skattemedel, skall ha möjlighet att ta ut en skälig elevavgift med bibehållet offentligt bidrag.

Skäligheten bedöms vid godkännandet samt vid regelmässiga uppföljnings-/utvärderingstillfällen, av Skolverket; därutöver

bör tillsynsansvaret beträffande kontinuerlig uppföljning av elevavgiftens storlek göras av kommunen.

Kommunen bör ha möjlighet att reducera bidraget om den bedömer att eventuell elevavgift är oskälig till art eller storlek.

9 Krav som staten bör ställa på fristående skolor som följd av den ändrade bidragsordningen

Kapitlet innehåller följande avsnitt:

★ Elevintag/urval
★ Nationella prov
★ Kommunens rättigheter att ställa krav.

Vid diskussion om de eventuella krav som är rimliga att ställa på fristående skolor som följd av ändrade bidragsregler bör man respektera att dessa skolor är just "fristående".

En av deras tillgångar är möjligheten att pröva nya arbetsformer, att engagera föräldrar och att använda andra pedagogiska metoder. Man bör därför inte reglera dessa skolors verksamhet så detaljerat att deras särart riskeras. Ändå bör vissa krav kunna ställas. Det bör vara motiverat att, då skattemedel till stor del skall finansiera de fristående skolornas kostnader, också skattebetalarna är orienterade om och har förtroende för den verksamhet som pengarna skall användas till. Det krävs alltså ett visst mått av öppenhet, tillsyn och uppföljning/utvärdering. Ambitionen bör alltså vara att balansera mellan rätt till frihet och viss behövlig reglering.

I både Danmark, Finland och Norge är regleringen av de fristående skolornas verksamhet betydligt större än här i Sverige. Lagar och förordningar är jämfört med de svenska mycket detaljerade.

I propositionen om val av skola nämns fem krav som staten bör ställa på den fristående skolan:

- Undervisning i överensstämmelse med skollagen och nationell läroplan
- Kompetenta lärare
- Demokratiska värderingar
- Ingen diskvalificering på förhand av vissa sökande
- Accepterande av statlig kontroll.

9.1 Elevintag/urval

En av de frågor som debatterats intensivt både vid införande av skolpeng och i samband med ändringar av det statliga bidragssystemet och som ofta tas upp vid diskussion om segregering och fristående skolor, är frågan om efter vilka grunder elevintag/urval skall ske. För närvarande gäller att Skolverket för godkännande skall göra en bedömning om den fristående skolan är att betrakta som öppen för alla (om inte undantag medgetts pga. skolans karaktär). Om platser inte finns till alla behöriga sökanden, skall urvalet ske efter grunder som är godkända av Skolverket. Ändå misstros många fristående skolor i detta avseende. Man menar att barn med problem av olika slag väljs bort av en del skolor och välartade och välsituerade barn väljs in.

Det finns två allmänt accepterade modeller för elevintag/urval som oftast praktiseras i fristående skolor och som föreslås gälla för alla skolor i fortsättningen:

- anmälningsdatum
- sociala skäl.

Anmälningsdatum borde allmänt kunna anses som en rättvis urvalsmetod.

Sociala skäl bör kunna tillämpas i form av t.ex. syskonförtur eller på grund av att skolans karaktär/profil är speciellt lämplig för att komma till rätta med ett visst barns behov (t.ex. efter inrådan av läkare/psykolog eller personal på kommunal skola eller daghem).

Dock kan det finnas grunder för viss profilskola att endast ta emot elever som har möjlighet att tillägna sig just den utbildning som erbjuds på respektive skola och därmed tillämpa strängare regler. Exempelvis bör det vara möjligt för fristående skola att kunna kräva att sökande till viss internationell skola behärskar undervisningsspråket; att sökande till musikskola testas för inträde osv. Undantag av detta slag bör vid godkännande av skolan prövas och godkännas av Skolverket.

Andra kriterier för elevintag/urval (dvs. utöver vad Skolverket har godkänt) bör betraktas som diskriminerande. Exempelvis bör krav att tillhöra viss trosuppfattning ej erkännas som en förutsättning för elevintag.

Om föreslagna grunder för elevintag/urval praktiseras bör detta vara en garanti för att barn till föräldrar med "tjocka plånböcker" inte får förtur.

Med en elevsammansättning från familjer med normalinkomster skulle också riskerna minska att skolor skulle kringgå de tidigare föreslagna avgiftsreglerna - genom att byta ut elevavgifter mot frivilliga föräldrabidrag. Ett elevintag på grundval av anmälningsdatum och sociala skäl borde bli relativt allsidigt.

Kanhända kommer också den föreslagna bidragskonstruktionen, där skolans åtagande avgör bidragsstorlek, att stimulera ökat intag av barn med behov av särskilt stöd. Även detta kan bidra till en bredare elevsammansättning.

9.2 Nationella prov

Det finns hos vissa av de fristående skolorna ett starkt motstånd mot nationella prov. Man befarar att sådana prov alltför mycket skulle inverka styrande på undervisningen, till nackdel för de pedagogiska idéer, efter vilka skolorna arbetar. Dessa farhågor förstärks i de kommuner där skolpengsystemet uppmuntrar konkurrens mellan alla kommunens skolor. Om alla skolor skall marknadsföras för föräldrar/barn med siffror om t.ex. betyg och provresultat, kan givetvis en skolas önskan om många elever leda till höga ambitioner om goda testresultat, vilket i viss mån kan påverka undervisningens uppläggning.

Dock finner föreliggande utredning det motiverat att nationella prov, sammanställda för hela rikets skolor, också bör gälla för fristående skolor. Emellertid är det rimligt att vid beslut härom hänsyn tas till respektive skolas uppläggning av sin undervisning och andra särskilda omständigheter i anledning av sin särart. Föräldrar/elever har tillgång till ett mycket begränsat antal kvalitetskriterier vid sitt skolval, varför resultat vid nationella prov vore en värdefull information.

9.3 Kommunens rättighet att ställa krav

Redan nu står en fristående godkänd skola under tillsyn av såväl det statliga skolverket som den kommunala skolstyrelsen (eller motsvarande). Den kommunala styrelsen skall ansvara

för den omedelbara tillsynen. Denna utföres på olika sätt i olika kommuner. I Stockholm finns fyra skolinspektörer tillsatta med uppgift att utöva såväl skolstyrelsens inspektionsskyldighet vad gäller de fristående skolorna, som ett antal uppgifter beträffande de kommunala skolorna, såsom inspektion, information, rådgivning, utvärdering m.m.

I propositionen om val av skola föreslås att skyldighet införs för de fristående skolorna att delta i den uppföljning och utvärdering, som sker genom Skolverkets försorg. Vägran skulle kunna leda till att godkännande återkallas. På detta sätt "garanteras eleverna och deras föräldrar att det allmänna inte låter en bristfällig verksamhet fortgå som alternativ till skolpliktens fullgörande inom det offentliga skolväsendet".

Däremot anses i propositionen att skyldighet att medverka i den kommunala uppföljningen/utvärderingen ej behöver lagfästas, eftersom det är naturligt för den fristående skolan att samarbeta med den kommun där skolan är belägen.I många kommuner är detta förmodligen riktigt. Det kan emellertid underlätta om det finns klart uttalat att även kommunen har rätt att genomföra uppföljning/utvärdering beträffande de fristående skolorna, på samma sätt som sker i de kommunala skolorna. Dock bör det endast ske i den utsträckning, som är rimlig i förhållande till den läroplan som tillämpas i den fristående skolan.

Den statliga uppföljningen/utvärderingen är nödvändig och viktig. Eftersom det emellertid finns många skolor att följa upp för Skolverket och eftersom kommunen bör ha större möjligheter till en jämförelse med de lokala skolorna bör en uppföljningsrättighet även för kommunen ytterligare garantera att uppföljningen blir adekvat och lagom frekvent.

Det vore av stort värde om kommunen vid sin marknadsföring av de kommunala skolornas prestanda, profil och organisation även kunde presentera de fristående skolorna samtidigt och enligt samma modell. Det skulle underlätta för föräldrar/elever när de skall välja skola.

Dessutom är det rimligt att en kommun som betalar en stor del av sina skattepengar till de fristående skolorna skall ha en laglig möjlighet att följa upp verksamheten på ett mer närliggande sätt än via Skolverkets utvärdering.

Utredningen föreslår således att den omedelbara tillsynsmöjligheten som i dag finns för kommunen, byggs ut till att även

omfatta kommunens rättigheter att följa upp, utvärdera och marknadsföra den fristående skolans prestanda och organisation. Detta bör dock endast ske i den utsträckning som är rimlig i förhållande till den läroplan som den fristående skolan verkar efter. Om en skola vägrar sådant kommunalt samarbete föreslås att kommunen hänvänder sig till Skolverket för att informera verket om vägran.

10 Sammanställning av framlagda förslag

★ *De fristående skolor, som inte får sina nödvändiga kostnader helt täckta med skattemedel, skall ha möjlighet att ta ut en skälig elevavgift, med bibehållet offentligt bidrag.*

★ *Sedan Skolverket vid godkännande av en fristående skola, bedömt elevavgiftens storlek som skälig, föreslås kommunen ansvara för kontinuerlig skälighetsbedömning av avgiftsuttaget.*

★ *Kommunen föreslås ha rätt att reducera den fristående skolans offentliga bidrag, om kommunen bedömer att elevavgifterna är oskäligt höga.*

★ *Utredningen föreslår att två kriterier för elevintag/urval fastslås - anmälningsdatum och sociala skäl. Eventuella undantag fastställs av Skolverket redan vid godkännande av skola (t.ex. vissa intagningskrav p.g.a. skolans särart). Övriga kriterier skall anses vara diskriminerande.*

★ *Nationella prov, som sammanställs för hela rikets skolor bör även gälla för fristående skolor - men med hänsyn till respektive skolas uppläggning av sin undervisning och andra omständigheter i anledning av sin särart.*

★ *Utredningen föreslår att kommunen ges rättighet att följa upp, utvärdera och marknadsföra de fristående skolornas prestanda och organisation för föräldrar/elever i kommunen. Detta bör dock ske i den utsträckning som är rimligt i förhållande till den läroplan, som respektive skola verkar efter.*

★ *Den grundläggande och lagfästa bidragsprocenten till fristående skolor måste sättas så att konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor sker på lika villkor. Dess lägsta gräns kan då enligt utredningens analys inte*

överstiga 75 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev. För extra åtaganden som inte täcks av nämnda genomsnittskostnad skall fristående skolor av kommunen erhålla ytterligare bidrag efter exakt samma principer som gäller för de bidrag som utgår till kommunala skolor.

★ *Skollag och övriga skolförfattningar föreslås ändras så att möjlighet att bilda kommunfriskolor öppnas.*

INTERNATIONELLA SKOLOR

Siffrorna avser förhållanden läsåret 1990/1991

	Elevkostnad	Statsbidrag/ total inkomst	Kommunbidrag/ total inkomst	Föräldrabidrag - avgifter/ total inkomst	Övriga inkomster total inkomst	Lokalyta per elev	Lokalkostnad per elev	Genomsnittlig lärarlön
	Kr	%	%	%	%	Kvm	Kr	
1	30600	7	0	93	0		4400	15500
2	28400	36	33	12	18	6	6800	18500
3	21600	43	17	39	2	3	2600	13800
4	46000	9	1	79	13	10	7500	
5	40800	14	6	74	5	8	4200	
6	21800	29	11	25	35	9	0	
Medelvärde	**34100**							**15900**

KONFESSIONELLA SKOLOR

Siffrorna avser förhållanden läsåret 1990/1991

	Elevkostnad	Statsbidrag/ total inkomst	Kommunbidrag/ total inkomst	Föräldrabidrag - avgifter/ total inkomst	Övriga inkomster total inkomst	Lokalyta per elev	Lokalkostnad per elev	Genomsnittlig lärarlön
	Kr	%	%	%	%	Kvm	Kr	
1	21300	25	42	17	16	22	13300	12500
2	19700	43	35	9	13	10	2500	15500
3	38400	30	21	11	38	0	7500	10900
4	20300	0	0	47	53	7	3600	9000
5	23600	0	0	100	0	12	12300	9900
6	65600	42	20	18	19	9	8400	14800
7	20000	39	26	11	24	8	1200	11900
8		0	23	75	2			13000
9	17100	0	1	25	74	6	5300	11000
10	16900	8	70	0	23	33	5800	14000
11	15300	48	20	30	2	5	2000	11000
12								11000
13	29900	43	28	1	29	14	1100	12800
14	16100	45	17	23	15	10	1000	10000
15	8000	0	0	45	55	0	4000	
16	42100	26	10	24	40	17	18600	11500
17	6800	54	46	0	1	5	100	17900
18	33000	27	16	2	54	8	3000	14000
19	25000	0	3	0	97	24	2300	15500
20		100	0	0	0			
21								10000
Medelvärde	**27200**							**12400**

MINORITETSSKOLOR

Siffrorna avser förhållanden läsåret 1990/1991

	Elevkostnad	Statsbidrag/ total inkomst	Kommunbidrag/ total inkomst	Föräldrabidrag - avgifter/ total inkomst	Övriga inkomster total inkomst	Lokalyta per elev	Lokalkostnad per elev	Genomsnittlig lärarlön
	Kr	%	%	%	%	Kvm	Kr	
1	22000	75	15	6	4	4	2600	14000
2	33200	80	14	3	3	4	4300	
3	37000	69	19	2	11	23	5200	15200
Medelvärde	**25500**							**14600**

WALDORF - OCH MONTESSORISKOLOR

Siffrorna avser förhållanden läsåret 1990/1991

	Elevkostnad	Statsbidrag/ total inkomst	Kommunbidrag/ total inkomst	Föräldrabidrag - avgifter/ total inkomst	Övriga inkomster total inkomst	Lokalyta per elev	Lokalkostnad per elev	Genomsnittlig lärarlön
	Kr	%	%	%	%	Kvm	Kr	
1	24800	73	27	0	0	9	0	15500
2	12000	0	47	29	23	12	1500	10600
3	36900	13	13	56	18	0	12900	17000
4	38600	47	26	21	6	7	2000	14900
5	35700	24	21	25	31	8	4200	16600
6	30900	33	41	20	6	11	4500	12000
7	12700	0	20	80	0	48	23700	3900
8	23600	0	72	24	5	5	3900	14000
9	30100	34	42	19	5	11	3200	
10	8500	0	8	84	8	5	1300	14500
11	36900	24	37	10	29	14	3200	13700
12	20300	0	53	6	40	10	0	12300
13		0	76	0	24	16	6900	9000
14	32400	53	30	15	2	15	5900	12200
15	55000	0	8	12	80	3	4900	18000
16	25100	0	52	39	9	14	3200	7300
17	25100	23	5	38	34	10	1800	13000
18	34400	37	40	22	1	9	8400	8500
19	30000	0	100	0	0	14	2500	15000
20		100	0	0	0			16300
21	43500	27	61	0	12	5	9100	16700
22	21700	45	40	15	0	0	11000	7300
23	21000	35	16	34	15	13	1400	4400
24	31200	38	20	31	10	11	5600	
25	24800	41	31	19	9	14	3900	12100
26	24600	61	7	19	13	7	1300	
27	25100	0	63	21	16	11	2800	12000
28	30300	42	30	17	11	7	5500	10800
29	10100	0	55	35	10	5	800	7400
30	35000	33	31	15	20	14	3600	10000
Medelvärde	**30500**							**12000**

ÖVRIGA SKOLOR

Siffrorna avser förhållanden läsåret 1990/1991

	Elevkostnad	Statsbidrag/ total inkomst	Kommunbidrag/ total inkomst	Föräldrabidrag - avgifter/ total inkomst	Övriga inkomster total inkomst	Lokalyta per elev	Lokalkostnad per elev	Genomsnittlig lärarlön
	Kr	%	%	%	%	Kvm	Kr	
1	38300	0	0	84	16	0	3100	
2	21500	0	4	86	10	0	3500	
3	27800	18	25	50	6	3	4500	9700
4	18800	0	5	74	21	5	3800	11800
5	7300	0	0	100	0	9	1000	
6	13900	0	0	64	36	7	1300	12000
Medelvärde	**23600**							**11200**

KOMMUNALA BIDRAG:

Kommuner	*Skolor*	Antal elever i frist. sk. inom kommunen	Summa kommunalt bidrag	Bidrag per elev	Antal elever i frist. sk. utanför kommunen	Tot. kostnad för elever i frist. sk. utanför kommunen	Kostnad per elev utanför kommunen
Alingsås	Alingsås Montessoriskola						
Alingsås		0	0		5	27200	5400
Borås	Montessoriskolan Malmen	27	264500	9800			
Borås		27	264500	9800	12	56500	4700
Danderyd	Brittish Primary School	33	104500	3200			
Danderyd		33	104500	3200	111	372900	3400
Ekerö							
Ekerö		0	0		89	707600	8000
Falkenberg	Montessoriskolan	8		0			
Falkenberg		8	0	0			
Göteborg	Drottning Astrids skola	136	842700	6200			
Göteborg	Ebba Petterssons skola	89	551400	6200			
Göteborg	The English Junior School	94	582400	6200			
Göteborg	Estniska skolan	24	148700	6200			
Göteborg	Kristinaskolan	46	285000	6200			
Göteborg	Martinaskolan	19	117700	6200			
Göteborg	Rudolf Steinerskolan	155	1049700	6800			
Göteborg	Vasaskolan	127	893700	7000			
Göteborg	Hosiannaskolan						
Göteborg		690	4471300	6500	30	180000	6000
Hedemora	Annaskolan	41	270400	6600			
Hedemora		41	270400	6600	0	0	
Helsingborg	Kristna skolan	15	10700	700			
Helsingborg	Montessoriskolan	78	158300	2000			
Helsingborg		93	169000	1800	4	16900	4200

KOMMUNALA BIDRAG:

Kommuner	*Skolor*	Antal elever i frist. sk. inom kommunen	Summa kommunalt bidrag	Bidrag per elev	Antal elever i frist. sk. utanför kommunen	Tot. kostnad för elever i frist. sk. utanför kommunen	Kostnad per elev utanför kommunen
Hudiksvall	Delsbo Waldorfskola	62	215200	3500			
Hudiksvall	Rudolf Steinerskolan	14	49400	3500			
Hudiksvall		76	264600	3500	0	0	
Hultsfred	Viktoriaskolan	13	50200	3900			
Hultsfred		13	50200	3900	0	0	
Höör	Emiliaskolan	10	34300	3400			
Höör		10	34300	3400	4	14400	3600
Jönköping	Annaskolan	9	80400	8900			
Jönköping		9	80400	8900	0	0	
Kalmar	Waldorfskolan	25	572600	22900			
Kalmar		25	572600	22900	0	0	
Leksand	Segerbanerets kristna skola	5	0	0			
Leksand		5	0	0	0	0	
Lidingö							
Lidingö		0	0		132	1237000	9400
Linköping	Steinerskolan	23	225400	9800			
Linköping		23	225400	9800	0	0	
Lomma	–	0	0				
Lomma		0	0		5	83600	16800
Lund	Rudolf Steiner skolan	78	291100	3700			
Lund	Montessoriskolan	7	97100	13900			
Lund		85	388200	4600	2	9200	4600

KOMMUNALA BIDRAG:

Kommuner	Skolor	Antal elever i frist. sk. inom kommunen	Summa kommunalt bidrag	Bidrag per elev	Antal elever i frist. sk. utanför kommunen	Tot. kostnad för elever i frist. sk. utanför kommunen	Kostnad per elev utanför kommunen
Mölndal	Casa dei bambini	24	170400	7100			
Mölndal	Götaborgs bibelcenters kristna skola						
Mölndal		24	170400	7100	72	543000	7500
Norrköping	Rudolf Steinerskolan	154	1203200	7800			
Norrköping	Stegehus						
Norrköping		154	1203200	7800	5	110000	22000
Norrtälje	Ekebyholmsskolan	81	946000	11700			
Norrtälje		81	946000	11700	0	0	
Nyköping	Mikaeliskolan	33	448200	13600			
Nyköping		33	448200	13600	23	103000	4500
Sigtuna	Josefinaskolan	9	55000	6100			
Sigtuna		9	55000	6100	14	137700	9800
Sollentuna	Mikaelskolan	28		0			
Sollentuna		28	0	0	73	1591000	21800
Stockholm	Ellen Keys skola	123	1310600	10700			
Stockholm	Hillelskolan	133	1153500	8700			
Stockholm	Kristofferskolan	362	3845500	10600			
Stockholm	Martinskolan	178	1888400	10600			
Stockholm	Carlssons högstadium	80	323600	4000			
Stockholm	Carlssons skola	242	216000	900			
Stockholm	Estniska skolan	46	533700	11600			
Stockholm	The International School of Sthlm.	57	217500	3800			
Stockholm	Lycee Francais St-Louis	139	1603600	11500			
Stockholm	Maria Elementar	166	625000	3800			
Stockholm	S:t Eriks katolska skola	160	545100	3400			
Stockholm	Stefanskolan	33	182300	5500			

KOMMUNALA BIDRAG:

Kommuner	*Skolor*	Antal elever i frist. sk. inom kommunen	Summa kommunalt bidrag	Bidrag per elev	Antal elever i frist. sk. utanför kommunen	Tot. kostnad för elever i frist. sk. utanför kommunen	Kostnad per elev utanför kommunen
Stockholm	Sverigefinska skolan	5	41700	8300			
Stockholm	Södermalmskyrkans skola	18	64700	3600			
Stockholm	The Tanto School	36	132800	3700			
Stockholm	Tyska skolan	148	539400	3600			
Stockholm		1926	13223400	6900	13	258000	19900
Söderköping	Waldorfskolan	44	249800	5700			
Söderköping		44	249800	5700	5	10000	2000
Umeå	Waldorfskola	137	771000	5600			
Umeå		137	771000	5600	0	0	
Upplands bro	Källskolan	15		0			
Upplands bro		15	0	0	28	120000	4300
Uppsala	Magdalenaskolan	11	93600	8500			
Uppsala	Livets Ords Kristna Skola						
Uppsala		11	93600	8500	4	81800	20500
Örkelljunga	Solängsskolan	100	679000	6800			
Örkelljunga		100	679000	6800	0	0	

Reseberättelse från Danmark och Finland

Danmark

Prästen och författaren N.F.S. Grundtvig (1783-1872) samt hans lärljunge och medarbetare Christian Kold (1816-1870) utvecklade en rörelse som haft stor betydelse för de danska friskolorna. Deras teologi grundades på en ljus syn på individ och samhälle. Christian Kold grundade friskolor på Jylland, vilka senare fått en fortsättning i olika friskolor landet över.

I den danska skollagen 1885 tillerkändes föräldrarna rätt att välja skola åt sina barn, en rätt som senare införts i Danmarks grundlag. I Danmark liksom i Finland har barnen inte skolplikt utan undervisningsplikt. Redan från början av 1900-talet kunde friskolorna få statsbidrag. 1975 kom beslut om en nioårig grundskola kallad "folkskole".

Parallellt med grundskolan har under hand vuxit upp en mängd friskolor av olika kategorier. Friskolan i Danmark har kommit att betraktas som en garanti för demokrati och jämlikhet. I dag går ca 10 % av eleverna i årskurserna 1-9 i friskolor. Inom vissa områden i Köpenhamn är andelen så hög som 30 %. Sammanlagt fördelas 67 000 elever på ungefär 400 privata skolor.

Olika skoltyper

Danmarks privata skolor är av många olika slag. Den största gruppen utgöres av de ursprungliga friskolorna, de s.k. *Grundtvigianska-Koldska* skolorna.

En andra grupp, de s.k. "*Lilleskolorna*" består av småskolor, som tillkom under 1960-talet i protestanda och som oftast beskrivs som antiauktoritära och socialistiska.

Den tredje gruppen är de *kristna* skolorna, som är mer auktoritetsbundna och hör till folkkyrkan eller till fria församlingar. Även dessa "protesterar" mot den allmänna skolans bristande och otillräckliga kristendomsundervisning.

Vidare finns ett tjugotal *katolska* skolor, *Rudolf Steinerskolor* (Waldorf), samt små *glesbygdsskolor*, som under indragningshot upprätthålls av elevernas föräldrar.

En annan grupp friskolor är de *söderjylländska skolorna* för den tvåspråkiga tyska minoriteten samt *friskolor för invandrare* med hemspråksundervisning.

En betydelsefull grupp friskolor är de gamla traditionella *realskolorna - ofta kallade privatskolor*. Dessa är verksamma i Köpenhamn med omnejd och omfattar klasserna 6-9 eller 6-10. Dessa har inte några särskilda pedagogiska eller ideologiska drag utan inriktar sig på att förbereda eleverna för fortsatta teoretiska studier på gymnasiet.

1886 bildades Dansk friskoleförening, vari de flesta danska friskolor är organiserade.

Nuvarande bestämmelser

För att starta en friskola i Danmark krävs:

★ En anmälan till kommunens skolförvaltning och till Undervisnings- och Forskningsministeriet. Anmälan skall innehålla upplysningar om vem som skall leda skolan, vilka klasser den skall omfatta och vilka lokaler den skall använda.

★ Minst 28 barn inom årskurserna 1-7.

★ En deposition på 30 000 kr. till ministeriet.

★ Förslag till stadgar.

För att få statsbidrag krävs dessutom:

- skolledare och lärare skall avlönas enligt samma regler som gäller i den kommunala grundskolan - däremot kan skolan själv bestämma antalet lärartimmar och kompetenskrav.

- ekonomiska förutsättningar, dvs. föräldraavgifter eller andra inkomster förutom statsbidrag.

Tillsyn över att skolan uppfyller minst lagstadgad standard på undervisningen i vissa basämnen åvilar föräldrarna. Oftast väljer skolans föräldrar en representant på viss tid för detta uppdrag. Den huvudsakliga utvärderingen av en skolas verksamhet sker genom föräldrarnas beslut att ha kvar alternativt ej ha kvar sina barn i skolan.

I och med att skolans räkenskaper årligen skall insändas till Undervisnings- og Forskningsministeriet finns också möjligheter för staten att kontrollera skolans ekonomiska tillstånd.

Ekonomiskt bidrag från stat och kommun utbetalas av staten direkt till skolorna, efter ett system som beskrivs under avsnitt finansiering nedan. Bidraget utbetalas som ett blockbidrag för att skolan skall ha frihet att disponera medlen på bästa sätt. Dock förutsätts att avsikten med bidraget uppfylls.

Den 6 juni 1991 utkom en ny lag om friskolor och privatskolor ("Lov om friskoler og private grundskoler m.m.). Bestämmelserna trädde i kraft 1 jan. 1992.

Framtagandet av den nya lagen har skett i samarbete mellan "Undervisnings- og Forskningsminiteriet" och representanter för "Frie Grundskolers Faellesråd" (samarbetsorgan för olika friskoleföreningar, av vilka Dansk friskoleförening är den största).

Huvudsyftet med lagändringarna var främst att förenkla och förändra det statliga bidragssystemet. Bl.a. återfinns följande bestämmelser om bidrag (tillskud):

1. Bidragen per elev i friskola skall beräknas med utgångspunkt från kostnad per elev i folkskolan. Man vill säkra en parallell utveckling mellan kostnadsnivån per elev i folkskolan och bidragsnivån i friskolorna.

2. Fördelningen av bidrag mellan skolorna ändras. Vid fördelningen mellan skolorna har hänsyn tagits till:

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

Resultatet av nämnda fördelning blir att små skolor får relativt sett lägre elevbidrag än tidigare och stora skolor får relativt sett ett högre bidrag. Tidigare har stora skolor missgynnats på små skolors bekostnad. Omläggningen innebär även att skolorna själva i förväg kan beräkna sitt tillkommande bidrag med hjälp av vägledande tabellmaterial.

3. Lokalstödet förändras.

Enligt de nya bestämmelserna övergår man från bidrag för specifika i förväg godkända behov till rambidrag baserat på elevantal. Detta ökar skolornas prioriteringsmöjligheter och frihet att disponera medlen.

4. Vissa bidrag "saertilskud" har särbehandlats för att förenkla basmodellen för bidragsgivning. Det gäller bl.a. extra bidrag för vikarieutgifter och specialundervisning. Vidare finns möjligheter att söka särskilt behovsprövat tillskott för att mins-

ka föräldraavgifterna. Dessa medel fördelas efter ansökan hos Undervisnings- og Forskningsministeriet.

5. Tidigare har bidrag till fritidsverksamhet enbart gällt de kommunala folkskolorna. Nu får även de fria grundskolorna detta bidrag för att man skall uppnå en reell likabehandling mellan elevgrupperna i fria och kommunala grundskolor.

Finansiering

I Danmark används följande definitioner:

Skolpeng = de avgifter föräldrarana betalar
Tillskud = det som staten betalar till fria skolor
Bidrag = det som kommunen betalar tillbaka till staten av erhållet blockbidrag.

För att finansiera statens bidragsutbetalningar till de fria grundskolorna återlämnar kommunen till staten en summa utav det statsbidrag som lämnas kommunen för det allmänna kommunala skolväsendet. Kommunen befrias ju från undervisningskostnader för de elever som i stället går i fria grundskolor.

Summan är tänkt att i stort sett motsvara storleken på det bidrag staten utbetalar till de fria grundskolorna. Dock uppgavs att kommunbidraget till staten f.n. endast uppgår till 65 % av de 85 % skolan får i statsbidrag. Mellanskillnaden skall bl.a. täcka fri pedagogisk-psykologisk rådgivning och ge kommunen möjlighet att täcka vissa andra kostnader för de fria skolorna.

De fria grundskolornas **bruttokostnad** i förhållande till folkskolan har sedan början av 80-talet uppgått till 90-92 %. **Bidragsandelen** (tillskudet) till de fria grundskolorna har under lång tid legat i intervallet 72-74 %. **Föräldraavgifter** har täckt ungefär 20-21 % av skolans kostnader.

Med en bruttokostnadsandel på 90 % av elevkostnaden i folkskolan och en föräldraavgiftsdel på 21 % har man fastlagt en bidragsdel till fria skolor på 71 % av den genomsnittliga elevkostnaden i den kommun där friskolan är belägen (71 + 21 = 92 %). Lämplig procentsats fastställs årligen i finanslagen. För den enskilda skolan innebär det att en bidragsdel på ca 80 % och en föräldraavgiftsdel på ca 20 % skall täcka skolans utgifter. Eftersom kostnaderna för folkskolan hela ti-

den ökar kommer även bidraget till de fria skolorna att öka parallellt med grundskolans kostnader, enligt de nya reglerna. Eventuella merutgifter med anledning av detta kompenseras av sparbeting inom undervisningsområdet.

Föräldraavgifter täcker ca 20 % av skolans driftkostnader. 1991 var den genomsnittliga föräldraavgiften ca 6 500 kronor om året, med en variation mellan ca 2 400 kr.-ca 10 000 kr./år. Utöver driftskostnader måste föräldrarna ibland också täcka vissa kapitalutgifter. Avgifterna utgör, enligt skolpersonal, inte någon egentlig ekonomisk spärr. Det finns ofta goda stipendiemöjligheter och statligt finansierade friplatser till mindre bemedlade familjer.

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

Allmänna noteringar

De fria skolorna får ej drivas i vinstsyfte.

Skolledarna som tillsätts av skolans styrelse kan när som helst avsättas utan garanti om annan sysselsättning eller lönekompensation. Ändå är de fria skolorna en populär arbetsplats och elevköerna är ofta långa, särskilt till de skolor som har en lång tradition och ett gott rykte.

Någon debatt om huruvida friskolor skall få finnas och stödjas ekonomiskt med allmänna medel finns knappast i Danmark. Viss debatt om de offentliga bidragens storlek har dock förevarit. Man menar att fria skolor är en naturlig skolform öppen för i princip alla och en självklarhet i ett demokratiskt samhälle. En viss konkurrens finns i Danmark mellan de fria skolorna och den kommunala grundskolan. Denna blir allt tydligare i en tid av sjunkande barnantal och leder till nytänkande och utveckling inom framför allt den kommunala grundskolan.

Finland

De privata skolorna i Finland har till stor del kommit att verka som privata läroverk. De första tillkom under slutet av 1880-talet. Efter andra världkrigets slut var läroverkens tillväxt närmast explosiv. Statens ekonomiska stöd till dessa skolor blev med tiden betydande. Ända fram till grundskolereformen på 1970-talet hade de privata skolorna en stor pedagogisk frihet.

Från och med grundskolereformens genomförande under senare delen av 1970-talet fick Finland en 9-årig grundskola för alla barn. Vid övergången till den nya kommunala grundskolan uppstod en hetsig strävan att göra sig kvitt de privata skolorna. De passade inte in i den politiska atmosfär som då rådde. I början av 1970-talet fanns i Finland 364 privata läroverk, i början av 1980-talet var de endast 40 stycken. Av politiska skäl bevarades vissa gamla traditionella skolor. Flertalet av dessa kvarlevde som s.k. "grundskolan ersättande" privata skolor. Rätten att besluta om en viss privatskola skulle finnas kvar gavs åt kommunerna att avgöra. De flesta småkommunerna ville inte ha kvar privatskolor medan intresset var något större i städerna.

I Finland finns i dag ca 18 ersättande grundskolor och 13 övriga alternativa privatskolor. Ungefär 3,5 % av eleverna på grundskolans högstadium går i privata skolor. På lågstadiet är andelen elever försvinnande liten. Ungefär 0,13 % av alla grundskoleelever går i privat skola.

Ersättande - Motsvarande skolor

1.

De flesta privata skolorna blev således s.k. ersättande skolor. Detta innebar att de blev integrerade med skolväsendet i kommunen. Läroplanen skulle vara densamma, skolorna skulle vara avgiftsfria och erhålla bidrag till samtliga kostnader från stat och kommun. Elevupptagningsområdet fastställdes av kommunen och kommunen såg i stort sett den privata skolan som en tillgång och en ersättning för en kommunal skola. Även om dessa skolor behöll privat huvudman och en viss frihet blev dock friheten starkt beskuren.

2.
En mindre grupp privata skolor är de s.k. grundskolan "motsvarande" skolor. Dessa har inrättats för särskilda ändamål efter beslut från regeringen. En förutsättning för att läroplikten skall anses fullgjord i dessa skolor är att eleverna årligen bevisar att de erhållit 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 har inte avgränsade elevupptagningsområden utan har hela landet som upptagningsområde. Skolorna står under statlig tillsyn, verksamheten är reglerad i särskild lag och särskild förordning. Däremot är frågan om statligt och kommunalt stöd inte reglerad i lag/förordning. Dock utgår statsbidrag oftast enligt särskilt beslut varje år och kommunerna avgör själva om de vill lämna sitt stöd eller ej. Viss elevavgift tas ut för att täcka alla utgifter.

3.
En speciell grupp av privata skolor utgör Steinerskolorna, som enligt speciell lag om Steinerskolor fått vara endast 3 till antalet. Dock har fler Steinerskolor startat (7-8 st), vilka emellertid ej fått statligt stöd. Eftersom Finland har läroplikt och ej skolplikt som i Sverige har de nya Steinerskolorna betraktats som hemundervisning och i juridisk mening ej som skolor. Kommunalt stöd kan däremot ges, vilket oftast också är fallet.

Nuvarande bestämmelser

Den 1 januari 1991 trädde nya lagar i kraft avseende de privata skolorna. Lagändringen syftar till att öka möjligheten att inrätta privata skolor och ge möjligheter för privata skolor att fungera som komplement till det kommunala skolsystemet samt att ge privata skolor som verkat utanför skollagstiftningens område bl.a. rätt att ge betyg. De nya lagarna avser framför allt att ge en tryggad ställning beträffande de inofficiella Steinerskolorna och andra skolor som tillämpar alternativ pedagogik. Generellt strävar man nu i Finland efter att göra skolväsendet

mer flexibelt och mångsidigt genom avreglering och decentralisering. Enligt de nya bestämmelserna skall organisationsformen baseras på den ersättande skolans modell. Följande villkor gäller:

★ Statsrådet ger tillstånd att inrätta skola.

★ Skolans huvudman och skolans förläggningskommun 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 i samband med inrättandet av skolan. Ett sådant tillstånd kan beviljas om skolans verksamhet grundar sig på ett internationellt känt 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.

★ Finansiering sker på samma sätt som för de ersättande skolorna, dvs. 100 % bidrag.

Finansiering

Den lokala 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. Antalet skolor som i framtiden kommer att vara berättigade till statligt stöd beror på kommunernas välvillighet att ingå avtal med nya skolor. Vid vårt besök bedömde man intresset för att starta nya skolor som ganska litet.

Bidrag i form av "statsandel" uppgår till 50-85 % av skolans driftkostnader. Endast vissa i lagen uppräknade kostnader berättigar dock till understöd (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. de studiesociala förmånerna). Det kommunala bidraget varierar mellan 15-50 % av skolans driftkostnader.

En privat skola som ingått avtal med kommunen om att

verka som ersättande skola har inte rätt att uppbära terminsavgifter av sina elever.

För elevernas föräldrar innebär övergång från motsvarande till ersättande skola en inbesparing på ca 4 500–8 000 kronor årligen. Därtill kommer kostnader för måltider och läromedel.

Allmänna noteringar

Det kommunala skolväsendet börjar få en något friare ställning i Finland och man har visat intresse för ökad decentralisering och profilering. De privata skolorna är mycket få, varför de ej utgör någon egentlig konkurrens till det kommunala skolsystemet. De ersättande skolorna verkar på kommunens villkor och de motsvarande skolorna är mycket få. Flertalet elever kommer från medelklass och tas in på skolorna i konkurrens genom test eller betyg. Detta innebär att skolornas elever oftast är studiemotiverade och välanpassade. Ändå betraktas de privata skolorna inte som några elitskolor. Lärarna synes inte generellt föredra de privata skolorna som arbetsplats, eftersom löner och andra villkor i stort sett är desamma.

De privata skolorna anses ofta – men inte generellt – billigare att driva. Framför allt gäller detta större skolor som i praktiken har bättre möjligheter att förbilliga sin verksamhet.

Skolorna ägs ofta av ett aktiebolag eller en stiftelse som via en styrelse (föräldrar) anställer lärare och tar de övergripande besluten.

Kommittédirektiv

Dir. 1991:85

Utredning om avgifter m.m. vid fristående skolor för skolpliktiga elever.

Dir. 1991:85

Beslut vid regeringssammanträde 1991-09-12

Statsrådet Persson anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utreda vissa frågor om avgifter vid fristående skolor för skolpliktiga elever.

Bakgrund

Enligt nuvarande regler för statsbidrag till fristående skolor för skolpliktiga elever får regeringen förklara huvudmannen för en godkänd fristående skola berättigad till statsbidrag om regeringen finner det lämpligt mot bakgrund av det allmänna intresset av att ny pedagogik och nya verksamhetsformer prövas inom skolväsendet. Fr.o.m. budgetåret 1983/84 då statsbidragssystemet infördes har regeringen förklarat sammanlagt 43 skolor berättigade till statsbidrag enligt dessa bestämmelser. Dessutom har ytterligare nio fristående skolor på grundskolenivå statsbidrag enligt särskilda bestämmelser.

I propositionen (1990/91:18) om ansvaret för skolan behandlades vissa frågor om fristående skolor. Jag redovisade där bl.a. den uppfattningen att statsbidragsnivåerna för dessa skolor borde bli mer jämförbara med vad som fortsättningsvis kommer att utgå i form av statligt finansiellt stöd för kommunernas skolverksamhet.

I budgetpropositionen 1990/91:100 (bil.10 p.B 16). föreslog jag en väsentlig höjning av bidraget till de fristående skolorna. Riksdagen biföll förslaget. (UbU9, rskr. 224)

I propositionen (1990/91:115) om vissa skollagsfrågor m.m. redovisade jag förslag till ändringar i skollagen för fristående skolor för skolpliktiga elever.

Riksdagen har i samband med behandlingen av denna proposition beslu-

tat ge regeringen till känna vad utbildningsutskottet anfört om en ny bidragsordning för fristående skolor för skolpliktiga elever. (prop.1990/91:115, UbU17, rskr. 357).

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

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

En fördelning efter behov innebär enligt utskottet att kommunen skall fördela tillgängliga resurser på skolområdet på såväl kommunala som fristående skolor inom kommunens gränser på samma sätt som kommunen skulle ha gjort om samtliga skolor varit kommunala.

I de fall en avgift tas ut vid en fristående skola, bör den vara skälig, och kommunen bör ha en möjlighet att avväga verksamhetsbidraget till skolan med hänsyn till avgiftens storlek.

Uppdraget

Vid de flesta fristående skolor tas elevavgifter ut som en del i finansieringen av verksamheten. Avgifterna är av varierande storlek beroende på vilka övriga finansieringskällor som står till buds.

Enligt nuvarande regler för statsbidrag till fristående skolor gäller som särskilt villkor för bidrag att elevavgiften skall vara skälig med hänsyn till rimliga kostnader för verksamheten och omständigheterna i övrigt.

Genom riksdagens beslut kommer samtliga fristående skolor som är godkända för vanlig skolplikt att få del av kommunens sektorsbidrag enligt den behovsprövning och fördelning som sker inom kommunens grundskola.

Därmed blir den statliga finansieringen av fristående skolor och av grundskolan likvärdig.

I en fristående skola med statsbidrag, likvärdigt grundskolans, blir avgiften inte en avgörande finansiering utan riskeras att utvecklas till enbart en segregerande faktor där elever med betalningssvaga föräldrar stängs ute.

Mot denna bakgrund måste förutsättningarna för ett fortsatt avgiftsuttag analyseras och olika konsekvenser redovisas.

Det skall således ankomma på utredaren att redovisa konsekvenserna av ett fortsatt avgiftssystem. Utredaren skall vidare bedöma hur det nya statsbidragssystemet kommer att återverka på avgiftssättningen. Utredaren skall

därutöver lämna förslag till efter vilka principer avgifter i framtiden skall kunna tas ut.

I uppdraget skall vidare ingå att bedöma effekterna av det nya bidragssystemet på grundskolans resurstilldelning. Utredaren skall slutligen överväga vilka krav som staten bör ställa på fristående skolor som en följd av den ändrade bidragsordningen.

Uppdraget omfattar ej grundskoledelen av Sigtunaskolan Humanistiska läroverket, Grännaskolan, Lundsbergs skola, Franska skolan och Göteborgs högre samskola.

Arbetet skall redovisas till regeringen senast den 1 maj 1992.

För utredningen gäller regeringens direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att utreda vissa frågor om avgifter vid fristående skolor för skolpliktiga elever

att besluta om experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]

Socialdepartementet

Psykiskt stördas situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. [35]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-13037-8
ISSN 0375-250X