

## Till statsrådet Ingegerd Wärnersson

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

Kommittén antog namnet Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor, Fristkommittén. F.d. skoldirektören Sven-Åke Johansson utsågs att leda kommitténs arbete. I kommittén har som ledamöter ingått utvecklingsledaren Elisabet Nihlfors, ekonomichefen Ulla Thorslund samt juristen Lars Werner. Undervisningsrådet Rolf Ornbrant har tjänstgjort som sekreterare i kommittén.

Till kommittén har varit knuten en referensgrupp med företrädare för olika intresseorganisationer på skolans område. Referensgruppen har inte haft några erinringar mot utredningens uppläggning och redovisning. Referensgruppens ledamöter finns i bilaga 2. Vidare har kommittén anlitat representanter för kommuner och fristående grundskolor för att bidra med material och att lämna råd och ge synpunkter med anledning av uppdraget.

Ansvarig för slutrapportens produktion för heloriginal har varit Berit Jigvall.

I enlighet med kommitténs uppdrag har en delrapport redovisats i september 1998.

Kommittén överlämnar härmed sin slutrapport.

Stockholm den 21 september 1999

Sven-Åke Johansson

Elisabet Nihlfors

Ulla Thorslund

Lars Werner

/Rolf Ornbrant

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammanfattning</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>1 Inledning</b> .....   | <b>9</b>  |
| 1.1 Flera ändringar i bidragssystemet .....  | 9         |
| 1.2 Vad innebär de nya resursfördelningsreglerna? .....                                    | 10        |
| 1.3 Skolor med andra bidragssystem med mera.....   | 10        |
| 1.4 Expertkommitténs uppdrag .....   | 12        |
| 1.5 Uppdragets innebörd.....   | 12        |
| <b>2 Arbetsmetod</b> .....   | <b>15</b> |
| 2.1 Inför undersökningen .....   | 15        |
| 2.2 Beskrivning av vad vi gjort.....   | 16        |
| <b>3 Iakttagelser i enkäter och vid besök</b> .....  | <b>21</b> |
| 3.1 Kartläggningssvårigheter.....  | 21        |
| 3.2 Starkt skiftande resursfördelningssystem .....   | 23        |
| 3.3 Skiftande kostnader och bidrag för lokaler .....                                       | 26        |
| 3.4 Skolor med särskild profil .....   | 37        |
| 3.5 Extra satsningar i kommunerna .....  | 40        |
| 3.6 Handläggning av momsfrågor.....  | 43        |
| 3.7 Elever i behov av särskilt stöd.....   | 46        |
| 3.8 Insyn och uppföljning.....   | 54        |
| 3.9 Fristående grundskolor i glesbygd .....  | 57        |
| 3.10 Inställning till fristående grundskolor och de<br>nya resursfördelningsreglerna ..... | 61        |
| 3.11 Ökade bidrag för många skolor .....   | 66        |
| 3.12 Tröghet i starten av det nya systemet .....   | 77        |
| 3.13 Ytterligare erfarenheter av det nya systemet.....                                     | 78        |
| <b>4 Effekter när det gäller godkännande av<br/>    fristående grundskolor</b> .....       | <b>83</b> |

**Bilagor**

|   |    |
|---|----|
| <i>Bilaga 1:</i> Kommittédirektiv (1997:55) ..... | 89 |
| <i>Bilaga 2:</i> Deltagare i referensgruppen..... | 93 |
| <i>Bilaga 3:</i> Skolor som besökts.....          | 95 |

## Sammanfattning

Kommitténs uppdrag har bestått i att följa utvecklingen av kommunernas bidragsgivning till fristående grundskolor samt kartlägga och analysera de resursfördelningsregler som kommunerna tillämpar. Kommitténs arbete har därvid resulterat i ett antal iakttagelser som vi anser värda att notera. Dessa visar främst

- att 77 procent av alla fristående skolor fått högre bidrag per elev och årskurs efter beslutet om nya resursfördelningsregler
- medelvärdet för det högre bidraget för dessa skolor ligger på 8,7 procent
- att många kommuners inställning till de fristående skolorna över lag blivit mer positiv
- att många kommuner vid beräkningen av bidraget bortser från de skolpliktskostnader som kommunerna har
- att flertalet skolor har använt det ökade bidraget främst till insatser för elever i behov av särskilt stöd
- att mycket få skolor fått lägre bidrag efter beslutet om nya resursfördelningsregler
- att fristående skolor i glesbygd har fått bättre ekonomiska förutsättningar än tidigare, men att skolskjutskostnaderna tar en betydande del av skolbudgeten
- att momsersättningen varierar i storlek mellan kommunerna
- att antalet ansökningar om godkännande, jämfört med tiden före de nya resursfördelningsreglerna, inte ökat särskilt mycket
- att den procentuella ökningen av antalet verksamma fristående skolor inte har påverkats av de nya reglerna för resursfördelning och inte förändrats sedan läsåret 1995/96
- att den ökade integringen förskola – skola – skolbarnsomsorg försvårar tillförlitlig faktaredovisning
- att många kommuner har så komplicerade resursfördelningssystem att det är svårt för de fristående skolorna att förstå systemen
- att bidrag till lokalkostnader inte går att ge efter samma grunder som till de kommunala skolorna

- att de flesta kommunerna har resurssystem med någon typ av grundbidrag samt olika tilläggsbidrag
- att momsbidraget ofta är inkluderat i grundbidraget, vilket gör det närmast omöjligt för de fristående skolorna att veta momsbidragets storlek
- att vissa kommuner med kommunalnämnder, i strid mot gällande bestämmelser, beräknar grundbidraget till fristående grundskolor efter den billigaste kommundelen
- att skolor med särskild profil, såväl fristående som kommunala, nästan aldrig erhåller extra resurs för denna
- att extra satsningar i kommunerna för närvarande är mycket ovanliga, men att de fristående skolorna endast undantagsvis får del av dessa när sådana resurser delas ut
- att vissa kommuner beslutat att de fristående skolorna inte behöver delta i den kommunala uppföljningen och utvärderingen
- att författningsregleringen inte ger tillräcklig vägledning vid beräkningen av bidraget
- att flertalet kommuner och fristående skolor anser att de nya resursfördelningsreglerna är att föredra framför de tidigare reglerna.

Det har inte varit kommitténs uppgift att lägga förslag på ett nytt system för resursfördelning. Mot bakgrund av de iakttagelser som presenterats ovan vill kommittén ändå lyfta fram några förslag till justeringar som kan leda till förbättringar i systemet, nämligen

- att kommunernas momsbidrag till de fristående grundskolorna redovisas separat
- att lokalkostnadsbidraget till skolorna redovisas separat
- att lokalkostnadsbidraget beräknas på den kommunala genomsnittskostnaden
- att de fristående grundskolorna alltid deltar i den kommunala uppföljningen och utvärderingen samt
- att vissa grundläggande begrepp som insyn och skolans åtagande tydligare definieras.

# 1 Inledning

## 1.1 Flera ändringar i bidragssystemet

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

Den 1 juli 1995 trädde nya regler om bidrag i kraft. Dessa innebar att hemkommunen vid beräkningen av bidraget fick göra avdrag med högst 25 procent, men att den därvid skulle beakta bland annat om den fristående grundskolan hade särskilda kostnader, t.ex. för moms och arbetsgi-varavgifter, på grund av att den drevs av enskild huvudman, att dess åtagande omfattade elever med behov av särskilda stödinsatser eller att den erbjöd skolhälsovård.

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

## 1.2 Vad innebär de nya resursfördelningsreglerna?

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

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

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

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

## 1.3 Skolor med andra bidragssystem med mera

I kommitténs uppdrag ingår att följa och utvärdera kommunernas tillämpning av de nya resursfördelningsreglerna för fristående grundskolor. Det finns dock fristående skolor på grundskolenivå som inte omfattas av dessa nya regler, nämligen de internationella skolorna. Dessa har inte ingått i kommitténs uppdrag, men det kan ändå vara på sin plats att

uppmärksamma dessa skolor. De internationella skolorna omfattas inte av samma bidragssystem som riksdagen beslutat för de vanliga fristående skolorna. De har inte rätt till bidrag från kommunerna, utan erhåller statsbidrag. Kalenderåret 1999 uppgår bidraget till 23 000 kronor per elev per år. Eftersom bidrag från kommunerna inte är reglerade står det varje kommun fritt att själv bestämma om och i så fall hur stort bidrag per elev den är beredd att betala till den internationella skolan.

De internationella skolorna är avsedda för elever som för endast en kortare tid är bosatta i landet eller för den som har andra skäl att få utbildning i en internationell skola. Det nya beslutet om fristående skolor innebär också att dessa skolor, efter medgivande av regeringen, får ta emot andra elever än vad som tidigare gällt.

Det finns för närvarande sju internationella skolor: British Primary School i Danderyd och Bladins skola i Malmö samt i Stockholm International School of Stockholm, Lycée Francais Saint Louis, The Tanto School samt Tyska skolan. I Göteborg finns Internationella skolan i Göteborgsregionen. Denna skola är landets första kommunägda internationella skola och har Göteborgsregionens kommunalförbund som huvudman. Det innebär i praktiken att 13 kommuner är gemensamma ägare till skolan.

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

Det finns ytterligare en kategori skolor som inte omfattas av de nya reglerna för resursfördelning, nämligen riksinternatskolorna. I Sverige finns tre riksinternatskolor: Grännaskolan i Jönköpings kommun, Lundsbergs skola i Storfors kommun samt Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket i Sigtuna kommun. För dessa skolor gäller inte bestämmelserna i skollagens 9 kapitel. I skollagens 10 kap. 1 c § sägs att hemkommunen skall lämna bidrag till en riksinternatskola för en elev som inte är att anse som utlandssvensk. För de elever som går i skolans grundskoleled och som betraktas som utlandssvenskar utgår statsbidrag.

Det finns i landet också ett tiotal kombinerade skol- och behandlingshem med sammanlagt cirka 150 elever. Upptagningsområdet för dessa skolor är normalt stort och omfattar många kommuner. Några tar emot elever från hela landet. Placering av elever sker via socialtjänsten som betalar en vårddygnsavgift vilken skolkostnaderna vanligtvis ingår. Skolförvaltningen betalar normalt den del av vårddygnsavgiften som gäller skolkostnaderna. Denna del av bidraget skall ges efter samma grunder som till de kommunala skolorna, dvs. följa de nya reglerna för resursfördelning.



## 1.4 Expertkommitténs uppdrag

I direktiven för kommitténs arbete anges att den skall följa och utvärdera kommunernas tillämpning av de nya resursfördelningsreglerna för fristående grundskolor under läsåren 1997/98 och 1998/99.

Vid avslutat uppdrag skall kommittén ha kartlagt och analyserat olika kommuners resursfördelningssystem. Kommittén skall därvid ha belyst effekterna av tillämpningen såväl för fristående grundskolor som för kommunerna. Särskilt skall effekterna för elever med behov av särskilt stöd och för elever i glesbygden vara belysta. Dessutom skall frågor om fristående grundskolors kostnader för skollokaler och kostnader för sådana skolor med särskild profil vara belysta.

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

En referensgrupp med företrädare för olika intresseorganisationer inom området, till exempel Svenska Kommunförbundet, Friskolornas Riksförbund, Waldorfskolefederationen, Sverigefinska riksförbundet, Sveriges Fristående Waldorfskolors Föräldraförening, Svenska Montessoriförbundet och Sveriges Kristna Friskoleråd skall ha varit knuten till kommittén.

Kommittén skall ha lämnat en delrapport senast den 1 oktober 1998 och slutredovisa uppdraget senast den 1 oktober 1999. Delrapporten överlämnades till statsrådet den 28 september 1998.

## 1.5 Uppdragets innebörd

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

Kommittén skall vidare ha kartlagt och analyserat olika kommuners resursfördelningssystem. Vi har i begreppet *kartlägga* tolkat innebörden

som att undersöka om det finns många olika sätt att beräkna och fördela resurserna och därefter systematisera dessa. Vi anser också att *analysera* bland annat innebär att undersöka om kommuners olika strukturer påverkar resursfördelningssystemet och på vilket sätt systemet påverkar verksamheten på kort och på lång sikt.

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

Kommittén har däremot inte i uppgift att utarbeta något nytt resursfördelningssystem. Vi kommer i stället att peka på de förbättringar som är möjliga och angelägna inom det nuvarande systemets ram och även redovisa de uppfattningar om nuvarande system som vi funnit hos kommuner och fristående skolor.

## 2 Arbetsmetod

### 2.1 Inför undersökningen

Att få fram en entydig bild av hur de nya reglerna för resurstilldelning fungerar har sina svårigheter. Skolverkets med jämna mellanrum utgivna rapport *Bilden av skolan* har numera ändrat namn till *Bilder av skolan*. Förklaringen till detta är enkel. Det finns inte *en* bild av skolan. Skolornas och kommunernas skiftande förutsättningar innebär att det finns oerhört många bilder av skolan. Enligt samma resonemang finns det naturligtvis inte endast en bild av hur de fristående grundskolornas betingelser för verksamheten är. Små eller stora skolor, skolor som är idébundna eller skolor som startat i försvarssyfte (för att förhindra nedläggning), skolor i glesbygd eller storstadsmiljö, integrering med barnomsorgsverksamhet, skolornas olika inriktning och drivkraft gör det nödvändigt att, vid en granskning av hur de nya resursfördelningsreglerna påverkar skolornas förutsättningar, ge en mångfacetterad bild av läget. Förutsättningarna för en fristående skola i storstad med 400–500 elever med en lång privatskoletradition och med mångårig erfarenhet och kunskap är helt annorlunda än för en nystartad fristående skola i glesbygd med endast 20 elever. Det finns med andra ord inte endast *en* bild av hur de nya reglerna för resurstilldelningen fungerar. Trots detta finns det några bilder och problemområden som vi kan konstatera är gemensamma. Dessa är viktiga att beskriva. Detta har legat som grund för kommitténs vidare resonemang om arbetets uppläggning.

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

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

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

## 2.2 Beskrivning av vad vi gjort

**a. Enkäter till kommunerna.** Inför den första enkäten utarbetade sekretariatet ett förslag till enkät med 49 frågor som därefter skickades till sju kommuner med önskan om synpunkter på frågornas konstruktion. Utifrån de synpunkter som kom tillbaka som svar reviderades enkäten och skickades i mitten av oktober 1997 till samtliga landets 288 kommuner, av vilka 13 har stadsdels-/kommunalnämnder. Vi valde alltså att skicka enkäten till alla kommuner, även till de kommuner som inte har fristående grundskolor i kommunen. Sammanlagt skickades 415 enkäter. Svarsfrekvensen på kommunenkäten var 99,3 procent, vilket innebär att svar fattades från endast två kommuner.

En andra enkät skickades ut i direkt anslutning till delrapportens överlämnande. Tillsammans med enkäten erhöll också kommunerna ett exemplar av delrapporten. Eftersom det framkommit att många av landets kommuner inte är berörda av fristående grundskolor undantog vi dessa kommuner denna gång. Vi skickade enkäten till kommuner med fristående grundskolor (120 st) samt till de kommuner som inte har fristående grundskola i kommunen, men som har elever som går i fristående grundskolor i annan kommun (96 st). Svarsfrekvensen på denna enkät är 99,5 procent.

**b. Enkät till de fristående grundskolorna.** I likhet med kommunenkäten skickades enkäten avsedd för de fristående grundskolorna ut på test i sju skolor. Efter revidering skickades enkäten till alla godkända fristående grundskolor som vid tillfället för enkäten uppgick till 312 skolor. Av dessa låg åtta skolor i glesbygdskommuner. 20 skolor hade ännu inte startat. Svarsfrekvensen på denna enkät var 98,6 procent.

Vid tidpunkten för utskick av den andra enkäten fanns 389 fristående grundskolor registrerade som godkända. Vid en närmare granskning visade det sig att 28 av dessa inte har startat sin verksamhet läsåret 1998/99. Vid ytterligare åtta skolor har verksamheten av olika skäl upphört. Skolverket har meddelat att man återkallat godkännandet för 22 skolor och en skola har övergått i kommunal regi. Resultatet av denna enkät grundar sig därför på svaren från 330 fristående grundskolor. Även till dessa skolor skickades delrapporten tillsammans med enkäten. Svarsfrekvensen denna gång var 98,8 procent. Fördelningen av skolornas inriktning/kategori och storlek framgår av nedanstående diagram.

*Diagram 1.* Fördelning olika skolkategorier läsåren 1997/98 och 1998/99.

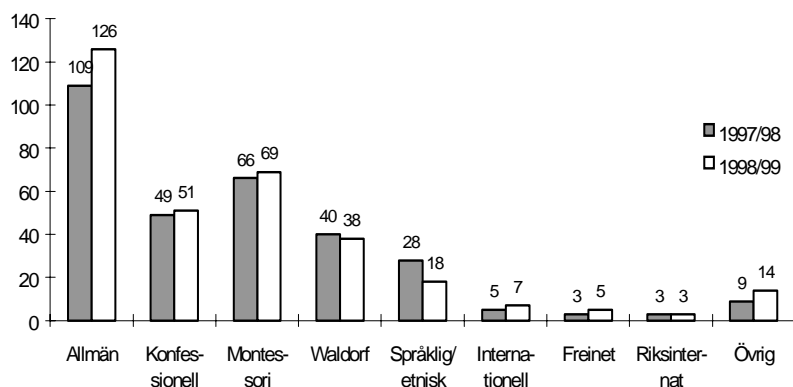
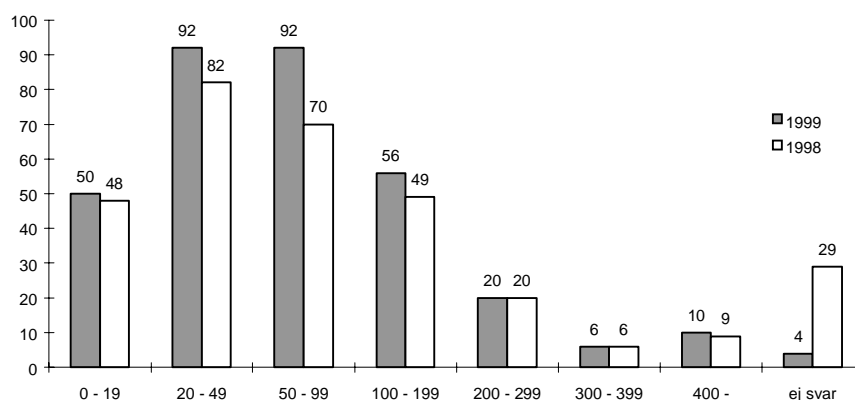


Diagram 2. Fördelning antalet skolor utifrån elevantal 1998 och 1999.



**c. Studiebesök och intervjuer.** Vi har bedömt det otillräckligt att endast använda oss av enkätsvaren som underlag för rapporten. Det finns alltid risk för feltolkningar av frågor och med tanke på att olika personer kan ha svarat på enkäterna ville vi försäkra oss om att svaren som avgivits var korrekta. Därför ansåg vi det viktigt att besöka såväl kommunansvariga som ansvariga för de fristående grundskolorna. Vi ville alltså kontrollera riktigheten i svaren, men framför allt låta representanterna vidareutveckla och fördjupa sin syn på de nya reglerna för resurstilldelning. Vi ville också få möjligheter att komplettera vårt frågebatteri och diskutera vissa andra frågor för att få tillräcklig information om hur det förhåller sig i skolorna och i kommunerna. Under kommitténs arbete har vi besökt 51 av de 117 kommuner som har fristående grundskolor (44 procent). Elevantalet i dessa kommuner omfattar hälften av landets samtliga grundskoleelever. I samband därmed har vi också besökt minst en fristående skola i kommunen, sammanlagt 82 skolor av 330 verksamma (25 procent). Dessa 82 skolor har ett sammanlagt elevantal som motsvarar knappt 43 procent av samtliga fristående grundskolor. Besökta kommuner och fristående grundskolor finns redovisade i bilaga 3.

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

vjuerna. Vid de fristående grundskolorna har vanligtvis rektor och den ekonomiskt ansvarige deltagit vid intervjuerna. Varje intervju har tagit mellan en och två timmar att genomföra.

## 3 Iakttagelser i enkäter och vid besök

### 3.1 Kartläggningssvårigheter

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

Sedan några år tillbaka har bilden förändrats avsevärt. Kommunernas strävan att klara den kommunala ekonomin har resulterat i att andra verksamheter har integrerats i skollokaler. Det gäller framför allt förskole- och fritidshemsverksamhet. Ett flertal skolor har genom ombyggnader anpassat lokalerna på ett sådant sätt att exempelvis fritidsverksamheten, inom ramen för en samlad skoldag eller i form av fritidshem, kan utnyttja klassrum och andra ytor som tidigare endast använts för skolbruk.

Delvis som en följd av kommunernas skyldighet att från och med den 1 juli 1997 ge möjlighet för alla sexåringar att börja skolan har också förskoleverksamheten, många gånger i form av förskoleklasser, i hög grad flyttat in i skolans lokaler. Att förskole- och skolverksamheten knyts samman har sedan resulterat i en av staten fastlagd gemensam läroplan för grundskolan och förskoleklassen.

Detta tillsammans har bidragit till att skolor och kommuner i redovisningen av kostnader av förklarliga skäl har svårt att särskilja skolans kostnader och bidrag från övriga verksamheter, eftersom såväl lokaler som personal samnyttjas. Följden har blivit att de siffror som redovisas inte kan ses som exakta, utan mer betraktas som ungefärliga.

En annan svårighet är knuten till kommuner med kommunalnämnder. För närvarande finns det 13 kommuner som har kommunalnämnder. Vissa av dessa kommuner har en central organisation som



fördelar resurserna till de olika fristående grundskolorna, något som garanterar en samordning. I andra kommuner fördelas ett bidrag till respektive kommunal som bland annat skall omfatta bidrag till skolverksamheten, såväl den kommunala som den fristående. Detta har medfört att principerna för resursfördelningen i vissa fall ser olika ut i olika kommuner. Arbetet med att få in enkäterna från kommuner med kommunalnämnder har varit mer omfattande än det varit med andra kommuner. Några av dessa kommuner har en anställd med samordningsansvar för de fristående skolorna som samlat in uppgifter från respektive kommunal. För andra kommuner gäller att respektive kommunal ansvarat för att enkäten besvarats och skickats in.

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

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

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

## 3.2 Starkt skiftande resursfördelningssystem

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

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

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

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

förändrats sedan enkättillfället 1997, men har förstått att antalet politiska beslut rörande de fristående skolornas tilldelning har ökat.

De allra flesta kommuner använder sig i sitt fördelningssystem av ett grundbelopp som utgångspunkt. Vad grundbeloppet består av skiftar. Vissa kommuner inkluderar lokalkostnader, momsersättning och resurser för stödkrävande elever. För de fristående skolorna blir det då hart när omöjligt att veta hur stort bidraget för respektive del är. Det innebär också att de fristående skolorna inte har möjlighet att veta på vilka grunder dessa bidrag är beräknade. 86 av de intervjuade skolorna (26 procent) uppger att momsbidraget är inbakat i grundbeloppet. Av dessa uppger 54 att lokalkostnadsbidraget inte redovisas separat. För dessa skolor medför detta en stor osäkerhet om de har fått de bidrag de har rätt till.

Andra kommuner har bidragen för lokaler, moms och extra resurs för stödkrävande elever utanför grundbidraget. En del kommuner redovisar varje delpost i grundbidraget medan andra inte gör detta. Storleken på grundbidragen varierar också beroende på hur stor resurs som finns reserverad centralt i kommunen för elever i behov av särskilt stöd. Det här innebär att en fristående skola med elever från flera olika kommuner eller kommundelar får skiftande bidragsbelopp. Dessutom satsar givetvis olika kommuner olika mycket på skolans skilda delar. Eleverna genererar med andra ord olika bidrag till skolan. Eftersom resurserna betraktas som gemensamma för skolan innebär detta i praktiken att kommuner som ger högre bidrag delvis bekostar undervisningen för elever som kommer från kommuner med lägre bidrag.

De olika konstruktionerna på grundbidrag gör det svårt att jämföra dessa sinsemellan. Det finns också andra delar och andra sätt att se på resursfördelning som omöjliggör rättvisa jämförelser. Några kommuner använder sig av behovsprövning. I dessa kommuner lämnar de fristående och de kommunala skolorna in en begäran om resurser med en redovisning av sina faktiska kostnader. Utifrån denna gör kommunen en bedömning hur stort bidrag skolan skall få. Här skiljer sig kommunerna när det gäller hur stor del av grundskolebudgeten som reserveras centralt för detta. Kommunernas olika sociala struktur spelar här en viktig roll. Men även uppfattningen om synen på elever i behov av särskilt stöd kan variera. Av dessa skäl kan därför basbidraget grunda sig på skiftande förutsättningar.

Cirka 15 procent av kommunerna använder sig av social viktning när det gäller tilldelning till de egna och till de fristående skolorna. Viktningen baseras på ett antal olika kriterier som är kopplade till var skolorna är belägna och vilken typ av elevunderlag skolorna har. Kriterierna kan se olika ut i olika kommuner. I kommuner med kommunalnämnder kan systemen skifta, dvs. vissa kommundelar har social viktning medan and-

ra inte använder sig av detta. Hur går man i dessa kommuner tillväga när det gäller att beräkna bidragen till fristående skolor som har elever från flera kommundelar? Är systemet med social viktning lämpligt eller rent av möjligt att använda sig av när det gäller de fristående skolorna? Skall hänsyn tas till varje elevs kommundelstillhörighet innebär detta förmodligen en ökad administrativ insats framför allt för den fristående grundskolan.

De flesta kommuner med kommunalnämnder har inte använt sig av social viktning när det gäller att beräkna resurserna. I vissa sådana kommuner sker dock detta. De fristående grundskolorna kan då, oavsett i vilken kommun del de ligger, ha fått bidrag utifrån den kommun del som har den lägsta kostnaden och följaktligen det lägsta bidraget. Fristående skolor får på detta sätt bidrag efter andra grunder än de kommunala skolorna. Kammarrätten i Göteborg har prövat en anmälan rörande Borås kommun och konstaterat att kommunens resursfördelningsmodell inte uppfyller kraven på resurstilldelning efter samma grunder som till de kommunala skolorna. Att tilldela de fristående grundskolorna bidrag utifrån en kommuns billigaste kommun del, oavsett från vilken kommun del eleverna kommer, strider alltså mot gällande bestämmelser.

De olika sätten att beräkna resurstilldelningen till de fristående skolorna har i många fall en koppling till hur välvilligt inställd kommunen är till dessa skolor och hur det ekonomiska läget är i kommunen. Det finns kommuner som vid samtal redovisar bidraget till de fristående skolorna i procent av den totala grundskolebudgeten. Hur många procent det rör sig om beror på vad kommunen räknar bort från tilldelningen till de kommunala skolorna. Nacka kommun betalar exempelvis 95,5 procent av de totala undervisningskostnaderna i en skolpeng per elev. Skolpengen är lika för de fristående skolorna och de kommunala skolorna. Behandlingen i övrigt av de fristående skolorna i förhållande till de kommunala betraktas därmed i kommunen som helt konkurrensneutral.

Eftersom det finns så många variationer i sättet att beräkna resurser och att fördela dessa är det för många fristående grundskolor ett problem att sätta sig in i de olika systemen. Det gäller ju inte bara att begripa systemet i den egna kommunen, eftersom många skolor har elever från flera kommuner eller kommun delar. Det gäller framför allt skolor som är belägna i storstadsområden. Det är uppenbart att en fristående grundskola som har elever från upp till 25 olika kommuner/kommun delar har helt andra förutsättningar att göra sig bekant med alla olika system än en skola med elever endast från den egna kommunen. Detta har också framförts av många representanter för de fristående skolorna vid våra intervjuer. När vi frågat de fristående skolorna om de givits möjligheter till insyn i kommunens sätt att beräkna bidragen har dock en förändring skett mellan åren 1997 och 1998. Närmare hälften (49 procent) svarade

nej år 1997. För år 1998 hade procenttalet i stort sett halverats (27 procent). Detta tyder på att kommunerna i högre grad än tidigare informerar de fristående skolorna om resurssystemets uppbyggnad. Det bör dock påpekas att över en fjärdedel av alla fristående grundskolor inte ansett sig få möjligheter att få information om och förståelse för hur kommunen beräknat resurstilldelningen.

Beslutet om nya resursfördelningsregler för de fristående grundskolorna har resulterat i att över hälften av kommunerna ändrat sina tilldelningsprinciper både för de egna och för de fristående. Förändrade principer har också inneburit ökad tid för de fristående skolorna i dessa kommuner att sätta sig in i dessa nya fördelningsprinciper. Som vi kan se är alltså över en fjärdedel av skolorna osäkra på eller okunniga om på vilka grunder resurstilldelningen ges. Av detta kan vi förstå att många fristående skolors förutsättningar för en förhandling på lika villkor ännu inte finns när det gäller att komma överens om skolans tilldelning av bidrag. Kravet på kommunerna att utarbeta tydliga och utvärderingsbara regler för sin resursfördelning har i många kommuner ännu inte infriats. Detsamma gäller därmed också de fristående skolornas möjlighet att få insyn i hur bidragen beräknas.

### 3.3 Skiftande kostnader och bidrag för lokaler

Kommittén har inte kunnat finna något system för bidrag till de fristående skolornas lokalkostnader som uppfyller kraven på bidrag efter samma grunder som till de kommunala skolorna. Kommittén föreslår därför att fristående skolor skall få ett lokalbidrag där utgångspunkten är kommunens genomsnittskostnad för skollokaler, men där kommun och skola i vissa fall kan förhandla om ytterligare bidrag.

Kommunen bör redovisa hur genomsnittskostnaden beräknats.

För de fristående skolorna bör lokalkostnadsbidraget redovisas separat.

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

utnyttja lokalytan så funktionellt som möjligt för att därigenom kunna skära ned kostnaderna för lokalerna. På senare år har skolornas resurstilldelningssystem radikalt förändrats. I den resurs som tilldelas skolorna ingår för det mesta alla kostnader och skolan måste numera ta hänsyn till många kostnader som tidigare belastade central förvaltning, bland annat lokalkostnaderna. Etableringen av fristående skolor har också varit en bidragande faktor till att intresset för lokalkostnaderna har ökat. Eftersom dessa normalt utgör cirka 30 procent av den kommunala skolbudgeten kan en nedskärning på lokalkostnaderna innebära att ganska stora resurser kan förstärka undervisningsinsatser vid såväl fristående skolor som vid kommunala.

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

I själva verket är också beräkningen av de kommunala lokalkostnaderna ett område som är svårt att få grepp om. Många kommuner har överfört skolornas fastighetsbestånd till ett av kommunen ägt fristående fastighetsbolag. Hur kostnaden blir för de kommunala skolornas lokaler beror då på flera olika faktorer. Vilket pris har man bestämt sig för när kommunen säljer skolorna till sitt eget fastighetsbolag? Det är ju kommunen som sätter priset. Och vilket pris skall skolorna sedan betala för att få hyra lokalerna? Och vad ingår i detta pris? De ränte- och amorteringskostnader som ingår bestäms i praktiken av kommunen och grundar sig på vilken ränta man utgår från och vilken amorteringstid som skall gälla. Eftersom det står kommunen fritt att ändra såväl räntesats som amorteringstid kan alltså kostnaderna för lokaler förändras utifrån vad budgetbehandlingen i kommunen kräver. Sänker man lokalkostnaderna för de kommunala skolorna medför detta att bidraget till de fristående skolorna också sänks. Vid en av de intervjuer som kommittén genomfört med kommunala företrädare visade det sig dessutom att det kommunalt ägda fastighetsbolaget uppvisade en vinst på åtskilliga miljoner kronor, vilket då kan innebära att de kommunala skolorna betalar ett överpris för lokalhyran. De kommunala skolornas kostnader framträdde då som högre än de i realiteten var. Förhållandet torde inte vara ovanligt.

I Skolverkets rapporter "Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän" finns bland annat redovisat både kommunernas och de fristående grundskolornas lokalkostnader per elev. Det är dock svårt att exakt redovisa skolans kostnader på grund av att integreringen mellan skola, barnomsorg och fritidshem blivit allt vanligare. Denna integrering gäller bland annat lokalutnyttjande, vilket gör det svårt att redovisa respektive verksamhets lokalkostnader separat. Trots detta är det av intresse att göra vissa jämförelser mellan de kommunala skolornas och de fristående skolornas lokalkostnader. Vid en jämförelse åren 1996 och 1997 visar det sig att de fristående grundskolorna har generellt lägre lokalkostnader än de kommunala skolorna. De fristående skolorna har mindre lokalyta per elev, men har samtidigt en högre kostnad per kvadratmeter. Vid en jämförelse av hur stor del av den totala budgeten som lokalkostnaderna upptar visar det sig att de fristående skolorna ligger lägre procentuellt sett.

Kommittén har frågat de fristående skolorna hur stor del av skolans budget för 1998 som utgörs av lokalkostnader. Svaren varierar mellan 2,7 procent och 37 procent. Noterbart är att kostnaderna för lokaler för de kommunala skolorna normalt ligger på cirka 25–30 procent av skolbudgeten. Som en jämförelse kan nämnas att endast 5–6 procent av de fristående skolorna ligger på en sådan nivå. Den genomsnittliga kostnaden för de fristående skolorna uppgår läsåret 1998/99 till 16,9 procent. Då kostnaden läsåret innan var drygt 21 procent skulle detta alltså innebära att de fristående skolornas procentandel för lokalerna minskat med nära fem procent mellan de två åren.

Hur kan det då komma sig att lokalkostnaderna skiftar så pass mycket? Standarden och kraven på lokaler varierar och sätten att förbilliga lokalkostnaderna är många. De skolor som har låga lokalkostnader har oftast lokaler av lägre standard än vad som är brukligt. Andra sätt att hålla nere lokalkostnaderna är att disponera förhållandevis liten yta per elev eller att hyra ut delar av skolbyggnaden till andra intressenter. En annan faktor som bidrar till att de fristående skolorna har en så pass låg lokalkostnad i förhållande till de kommunala skolorna är att de aldrig skaffat sig vissa dyra lokaler. Det gäller i första hand idrottslokaler, slöjdlokaler och lokaler för undervisning i naturorienterande ämnen och hemkunskap. Över hälften av de fristående skolorna hyr idrottslokaler i närliggande kommunal skola eller på annan plats. Slöjdlokaler hyrs i kommunal skola av över en tredjedel av de fristående skolorna. Kommittén konstaterar att hyreskostnaderna för dessa lokaler vanligtvis inte innefattar de kommunala kapitalkostnaderna, vilket innebär att de fristående skolorna egentligen betalar ett mycket lågt pris i hyra. På så sätt kan den totala lokalkostnaden hållas nere. Samtidigt ser den enskilda kommunala skolan fördelar i att hyra ut dessa lokaler även till lågt pris

för att på så sätt få en extra intäkt i stället för att låta lokalerna stå oanvända under viss del av undervisningstiden.

För att få svar på om lokalkostnaderna är beroende av vilken som är ägare till lokalerna frågade vi 30 fristående skolor med högst antal elever och 30 fristående skolor med lägst antal elever (kategorin Övrig ej medräknad eftersom skolorna inom denna kategori erhåller bidrag efter andra beräkningsgrunder) om detta. Av de 23 största skolor som svarat visar det sig att nio skolor har kommunen som hyresvärd, tio har privat hyresvärd och sex skolor äger själva lokalerna, ofta genom egna stiftelser. Differensen vad gäller kostnader i procent av den totala skolbudgeten visar sig inte vara så stor. Dock kan konstateras att de skolor som har hemkommunen som hyresvärd ligger något högre än de övriga. Av skolorna med lägst elevantal har endast 16 svarat. Två av dessa har hemkommunen som hyresvärd, elva anlitar privat hyresvärd och tre skolor äger själva lokalerna. Här visar det sig att kostnaderna är lägst för de skolor som anlitar privat hyresvärd. Underlaget är emellertid alldeles för litet för att kunna dra några direkta slutsatser av enkäten.

Kommittén reserverar sig för att en viss osäkerhet kan finnas i de fristående skolornas redovisade svar. Vad man däremot kan fastslå är att de fristående skolorna med sina lägre kostnader för lokaler kan använda en större del av sin budget till andra insatser i skolan, vanligtvis mindre antal elever i grupperna. Antalet lärare per 100 elever visar sig läsåret 1997/98 också vara större (8,0) i de fristående skolorna än i de kommunala (7,5). Uppgifterna är inhämtade från Skolverkets rapport nr 146 "Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän".

Uppgifter från Skolverkets "Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän", rapport nr 134 och "Barnomsorg och skola – Jämförelsetal för huvudmän", rapport nr 156:



|                                  | lokalyta<br>m <sup>2</sup> /elev | kostnad/<br>m <sup>2</sup> | kostnad/<br>elev | totalkostnad/<br>elev | lokalkost-<br>nad i % |
|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|
| Kommunala skolor 1996            | 15                               | 850 kr                     | 12 500 kr        | 50 200 kr             | 24,9 %                |
| Kommunala skolor 1997            | 15                               | 840 kr                     | 12 200 kr        | 52 300 kr             | 23,3 %                |
| Procentuell ökning/<br>minskning | 0,0 %                            | - 1,2 %                    | - 2,4 %          | + 4,2 %               | - 1,6 %               |
| Fristående skolor 1996           | 11                               | 940 kr                     | 10 000 kr        | 46 600 kr             | 21,5 %                |
| Fristående skolor 1997           | 11                               | 950 kr                     | 10 300 kr        | 47 700 kr             | 21,6 %                |
| Procentuell ökning/<br>minskning | 0,0 %                            | + 1,1 %                    | + 3,0 %          | + 2,4 %               | + 0,1 %               |

Bidragen till de fristående grundskolorna skall enligt skollagen lämnas efter samma grunder som till de kommunala skolorna. För många fristående skolor är det svårt att avgöra om så sker beroende på att kommunens reella kostnader för lokalerna oftast inte redovisas i skolbudgeten. Anledningen är att många kommuner etablerat ett av kommunen ägt fastighetsbolag som ansvarar för kommunens totala fastighetsbestånd och som dessutom skall vara självfinansierat. I andra fall förvaltas skolorna av en fastighetsnämnd. Vid en förfrågan till de fristående skolorna visar det sig att endast hälften av skolorna visste om lokalkostnaderna ingår i den kommunala skolbudgeten. I vissa kommuner redovisas vissa kostnader, till exempel kapitalkostnader, i annan verksamhet medan underhålls- och driftskostnader ingår i skolbudgeten. Det kan därför för många fristående skolor av redovisningstekniska skäl vara svårt att få något helhetsgrepp om lokalkostnadernas storlek. Ser man därtill på vilket sätt kommunen har, eller inte har, redovisat lokalkostnadsbidraget blir situationen för många fristående skolor hart när omöjlig när det gäller att veta storleken på bidraget. Av svaren i enkäterna till de fristående skolorna framkommer att över hälften av skolorna (59 procent) inte fick lokalkostnadsbidraget redovisat separat år 1997. Året efter hade procentsatsen sjunkit till 45 procent. För att de fristående skolorna skall ha en möjlighet att veta om de får rätt bidrag skulle en separat redovisning av detta bidrag vara att föredra.

En del kommuner använder sig av en bidragsmodell för lokaler som utgår från en summa per elev. Modellen gäller både för de kommunala skolorna och för de fristående. Denna summa är då normalt uträknad utifrån ett kommunalt genomsnitt. För de fristående skolorna har denna beräkningsgrund både för- och nackdelar. Vid ett ökande elevantal er-

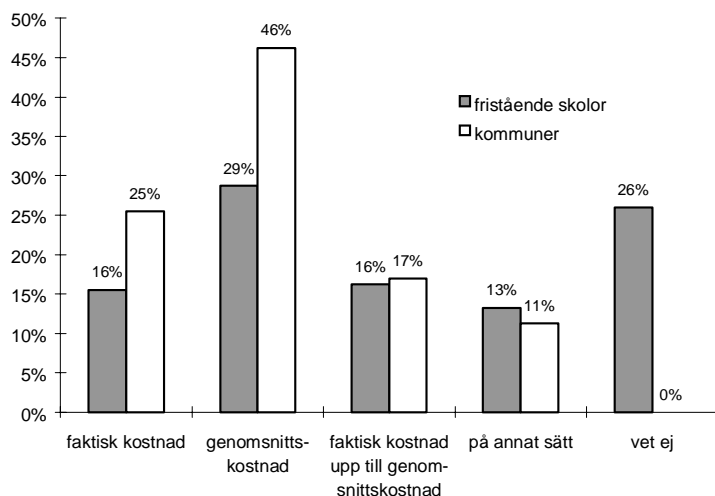
håller skolan bidrag som helt och hållet kan användas till olika undervisningsinsatser, till exempel fler lärartimmar. Detta är naturligtvis fördelaktigt. Men vid ett minskande elevantal blir situationen annorlunda. Då försvinner bidrag från skolan utan att skolan kan minska på sina lokaler. Problemet blir extra stort när det gäller små skolor med få elever. För att klara sin ekonomi måste då dessa skolor minska på övriga utgifter, vilket drabbar undervisningen. Här gäller emellertid samma förhållande för de kommunala skolorna.

En dryg fjärdedel (28 procent) av de 120 kommuner som läsåret 1998/99 har fristående grundskolor tillämpar vad de kallar marknadsmässiga hyror på skollokaler. Men vad är marknaden för skollokaler? Priset på marknaden regleras ju normalt av vilken efterfrågan som råder. Och efterfrågan bestäms oftast av vilket läge lokalerna har. Och vilken efterfrågan finns på skollokaler? Vilka har intresse av att köpa eller hyra skollokaler? För föräldrar och elever är det självklart att olika lokalkostnader inte skall inverka på skolans möjligheter att bedriva undervisning utifrån ett likvärdighetskrav. Kostnader och bidrag måste därför vara lika relaterade till varandra, oavsett var skolan är belägen och om det är en kommunal eller fristående skola. Detta går emellertid inte att utläsa av enkätsvaren.

Både de fristående skolorna och kommunerna har fått förfrågan om lokalkostnadsbidraget innefattar lokalernas faktiska kostnad eller om bidraget är uträknat efter andra principer. Av svaren från de fristående skolorna framgår att 26 procent inte vet hur det förhåller sig. Det är en ökning med 5 procent mellan åren 1997 och 1998. Resterande svar visar att 16 procent erhåller den faktiska kostnaden, att 29 procent erhåller kommunens genomsnittskostnad och att 16 procent får den faktiska kostnaden upp till kommunens genomsnittskostnad. Ytterligare några (13 procent) svarar att bidraget är beräknat på annat sätt. Noterbart är också att 14 procent av skolorna inte svarat på frågan. Kan detta bero på att även dessa inte vet på vilka grunder lokalbidraget är fastställt? Om så är fallet skulle nära hälften av skolorna vara ovetande om hur bidraget beräknas!

Knappt hälften av kommunernas svar visar att bidraget utgörs av kommunens genomsnittskostnad. 25 procent av kommunerna betalar de faktiska kostnaderna och 17 procent betalar den faktiska kostnaden upp till kommunens genomsnitt. Cirka 10 procent av kommunerna använder sig av en annan beräkningsgrund. Fördelningen framgår av nedanstående tabell.

Diagram 3. Lokalkostnader. Olika bidragsmodeller. Svar från kommuner och fristående grundskolor



Som vi kan se är det vanligaste sättet att fördela bidrag för lokalkostnader utifrån kommunens genomsnittskostnad. I detta finns också en del av förklaringen till att många fristående skolor fått rejält höjda bidrag sedan riksdagsbeslutet om de nya reglerna för resurstilldelning. Elev-ökningen i kommuner har fört med sig att behovet av nya lokaler har uppstått. Eftersom nybyggen reellt sätt alltid är dyrare än den kommunala genomsnittskostnaden för redan befintliga lokaler innebär ett nybygge att genomsnittskostnaden ökar. Följden blir då att den fristående skolan får ett högre lokalkostnadsbidrag. I många kommuner har dessutom underhållet av skollocalerna varit eftersatt och lett till att dessa kommuner investerat stora belopp i upprustning. Effekterna av detta blir också att den kommunala genomsnittskostnaden ökar och de fristående skolornas bidrag också ökar.

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

*Alternativ 1. Skolan erhåller bidrag för lokalernas faktiska kostnad.*

Vid en första granskning borde rimligen detta alternativ kunna motsvara tilldelning efter samma principer för fristående och för kommunala skolor. Det visar sig dock att det är svårt att genomföra. För de kommunala skolorna innebär detta alternativ att en nybyggnad av en skola inte drabbar undervisningen i skolan. Vi kan utgå från att ett nybygge innebär en högre standard när det gäller arbetsmiljön och därmed högre lokalkostnad än det kommunala genomsnittet. Vad som är viktigt är att de personella resurserna, dvs. den undervisande personalen, och de materiella resurserna (läromedel och annan utrustning) inte skall få bekosta en högre lokalkostnad. Samtidigt innebär ett bidrag utifrån faktisk lokalkostnad att skolan inte behöver bemöda sig om att effektivisera lokalutnyttjandet som annars skulle kunna innebära att minskade lokalkostnader kunde utöka andra resurser för skolan.

Problemet uppstår när de fristående skolorna skall erhålla bidrag utifrån den faktiska kostnaden. Skolhuvudmannens ambitioner att finna billiga lokaler måste betecknas som små, eftersom kommunen skall betala den faktiska kostnaden oavsett vilka lokaler som skolan anskaffar. Om det inte finns något tak för kostnaden skulle i princip en skola kunna förläggas i lokaler som till följd av ett centralt läge har extremt hög hyra. För en kommunal skattebetalare är detta inte rimligt och skulle naturligtvis inte fungera. Detta alternativ skulle också kunna innebära att en fristående skola kompletterar skolan med ytterligare lokaler, lokaler som kommunen är tvingad att betala kostnaderna för. Om beslutet om att resurstilldelningen skall göras efter samma grunder för de fristående skolorna som för de kommunala skall efterföljas kan man inte använda sig av detta alternativ, såvida inte kommunen tar över beslut om skolans förläggning och investering. Men då upphör i realiteten skolan att vara fristående.

*Alternativ 2. Skolan erhåller bidrag som innefattar kommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev.*

Detta alternativ innebär att kommunen räknar ut genomsnittskostnaden för de kommunala skolorna och beräknar sedan lokalkostnadsbidraget för de fristående skolorna utifrån detta. Jämfört med det förra alternativet är detta att föredra för de fristående skolor som har en billigare lokalkostnad än genomsnittet. Differensen kommer då skolans övriga verksamhet till del. Ju billigare lokaler desto mer pengar över till annat. För skolan kan det då finnas viss motivation att effektivisera lokalutnyttjandet och på så sätt lösgöra mer resurser till annat. De flesta fristående

skolor som får resurser enligt detta alternativ anser att systemet är bra, eftersom de generellt sett har billigare lokaler än de kommunala och kraven på lokalstandard ofta får stå tillbaka för satsningar på skolans inre arbete. I vissa kommuner har de fristående skolorna fått fördelar av att kommunen upprustat eller byggt nya skolor. Det kommunala genomsnittet har då höjts och de fristående skolorna har fått högre bidrag.

Alternativet kan fungera så länge differensen mellan genomsnittskostnaden och en hög faktisk kostnad är relativt begränsad. För kommunen uppstår problem när den ser sig tvungen att, som en följd av en elevökning, bygga en ny skola eller komplettera en redan befintlig eller genomföra en större upprustning. Produktionskostnaderna för detta blir då så höga att det kommunala genomsnittet ökar. Oavsett detta kommer en nybyggd skola att få en lokalkostnad som är betydligt högre än det kommunala genomsnittet. Bidrag efter genomsnittet skulle då leda till att en nybyggd skola inte skulle få full täckning för lokalkostnaden. Den skulle därför tvingas använda andra resurser för att betala kostnaden för lokalerna. Resterande medel skulle då inte räcka för att hålla en acceptabel nivå på lärartäthet och skolmaterial. Detta får till följd att kommunen blir tvungen att skjuta till extra medel för att kompensera den högre kostnaden. I och med detta upphör förutsättningarna för en tilldelning efter samma grunder. Då skulle ju även den fristående skolan få ett extra bidrag vid en tillbyggnad eller ombyggnad. Om beslutet om att resurstilldelningen skall göras efter samma grunder för de fristående skolorna som för de kommunala går det med andra ord inte att använda sig av detta alternativ.

*Alternativ 3. Skolan erhåller bidrag för lokalernas faktiska kostnad upp till genomsnittskostnad.*

För de fristående skolorna innebär detta alternativ, i likhet med alternativ 1, att motivationen att finna så billiga och ändamålsenliga lokaler som möjligt inte är särskilt stark. Eftersom de flesta av de fristående grundskolorna har en lägre lokalkostnad än det kommunala genomsnittet ger detta alternativ en annan möjlighet för dessa skolor. Alternativet ger möjligheter för den fristående skolan att upprusta eller bygga till skolan så att kostnaden ligger så nära det kommunala genomsnittet som möjligt. Kommunen är ju tvungen att betala för detta. Däremot är detta alternativ att föredra för kommunen, eftersom det förhindrar att en fristående skola skaffar lokaler som överstiger kommunens genomsnittskostnad. Det finns alltså en säkerhets spärr inlagd för att tilldelningen till de fristående skolorna inte skall bli för stor. Samtidigt kan detta alternativ innebära problem för vissa kommunala skolor. Skolor med hög lokalkostnad får

endast kommunens genomsnittskostnad och måste parera den höga kostnaden med medel som annars skulle vara ämnade till skolans inre arbete. På samma sätt som i alternativ 2 skulle en nybyggnad av en kommunal skola tvinga fram extra medel för att skolan skall kunna ha acceptabla förutsättningar för sin verksamhet. Om beslutet om att resurstilldelningen skall göras efter samma grunder för de fristående skolorna som för de kommunala skall efterföljas kan man inte heller använda sig av detta alternativ.

*Alternativ 4. Skolan erhåller bidrag för lokalerna utifrån en annan beräkningsgrund.*

Som tidigare nämnts skickades enkäter i den andra omgången ut till de kommuner som har fristående skolor (120 st) samt till de kommuner som inte själva har fristående skola, men som har elev/elever som går i fristående skola i annan kommun (96 st). Av dessa 185 kommuner tillämpar 17 en annan beräkningsgrund för lokalbidrag. Beräkningsgrunderna varierar och är i många fall så pass komplicerade att det torde vara problem för berörda fristående skolor att bli förtrogna med systemet. Några exempel kan dock vara värda att beskriva.

Som exempel på förhållandevis enkel beräkningsgrund kan nämnas att i *Nynäshamn* får den fristående skolan lokalkostnadsbidrag utifrån faktisk kostnad, dock högst till lokalkostnaden för den kommunala skola som har högst kostnad. Modellen påminner delvis om alternativ 3 med den skillnaden att den övre gränsen för bidrag ligger högre. Modellen innebär att de fristående skolorna kan öka sina kostnader upp till den dyraste kommunala skolan, vilket säkerligen skulle bli dyrt för kommunen. Möjligheterna för de kommunala skolorna att göra detsamma finns dock inte, vilket gör att bidrag efter samma grunder inte kan tillämpas.

*Västerås* använder sig av en mer detaljerad modell där bidraget består av en fast och en rörlig del. Den fasta delen utgör 45 procent av den faktiska hyran som innefattar kallhyra, värme, el, vatten, sophämtning, inre underhåll, försäkring och snöröjning. För att utjämna särskilt höga hyreskostnader utgår en ersättning som benämns högkostnadsskydd. För att fastställa vilka som skall få högkostnadsskydd beräknas först kommunens genomsnittliga hyreskostnad per kvadratmeter i respektive verksamhet. Till de skolor som har en hyreskostnad överstigande 135 procent av kommunens genomsnittliga hyreskostnad per kvadratmeter lämnas ersättning för hela hyreskostnaden som ligger över högkostnadsgränsen. Den rörliga delen baseras på kommunens genomsnittskostnad per kvadratmeter samt ett beräknat behov av area i verksamheten. Ersättningen

skiljer sig för årskurserna 1–6 och 7–9. Av handlingarna framgår dock inte hur detta behov beräknas.

*Nacka* kommun är en tillväxtkommun, vars politik är att inte längre bygga och anordna fler skolor i kommunal regi. Beträffande bidraget för lokaler gäller att detta ingår i kommunens så kallade skolpeng som 1999 uppgår till drygt 95 procent av kommunens totala undervisningskostnader. Samma principer gäller för kommunala och fristående skolor i fråga om lokalbidraget. En nyare skola har ett mindre underhållsbehov än en äldre och kan då ha högre hyra inom ramen för samma skolpeng. Detta jämnas ut av att den mer slitna skolan har ett större underhållsbehov och därmed en lägre hyra. Om en fristående skola hyr lokaler av kommunen tillämpas samma hyresbestämmelser som för de kommunala skolorna. En elevs skolgång skall alltså kosta skattebetalarna lika mycket, oavsett i vilken skola – kommunal eller fristående – som eleven går. Modellen torde dock enligt kommitténs uppfattning förutsätta att hyreskostnaderna inte varierar alltför mycket mellan olika skolor.

*Uppsala* använder sig till stor del av alternativ 3, men har också lagt in andra begränsningar i tilldelningssystemet. För årskurserna 1–6 har man maximerat lokalytan till 10 kvadratmeter och för årskurserna 7–9 till 12 kvadratmeter per elev. Kvadratmeterpriset är bestämt centralt och uppgick vid vårt besök våren 1999 till 870 kronor. Genomsnittet på lokalytorna förutsätter dock att vissa kommunala skolor har en större kvadratmeteryta och därigenom får viss ersättning för att täcka denna. Tillämpning efter samma grunder går därför inte att ha.

Vi har undersökt vad som ingår i det lokalkostnadsbidrag som utdelas. I enkäten har vi angett tre stora poster, nämligen kapitalkostnad, underhållskostnad och driftskostnad. År 1997 skickades enkäten till landets samtliga kommuner. Av dessa angav 54 procent av kommunerna att samtliga dessa poster ingick i bidraget. Vad som däremot var anmärkningsvärt var att 42 procent av kommunerna inte hade svarat på frågan. Detta kan tolkas som att många kommuner inte var medvetna om vad som ingick i bidraget och därför föredrog att låta bli att svara. Efter ett år skickades enkäten endast till de kommuner som hade fristående skolor samt till de kommuner som hade elev/elever i annan kommuns fristående skola. Då var fördelningen annorlunda. 72 procent av kommunerna svarade att samtliga poster ingår i bidraget, medan 21 procent inte svarat på frågan. Åtta kommuner har inte kapitalkostnaden inräknad i bidraget. En av dessa har inte underhållskostnaden inkluderad.

*Slutsats*

När det gäller lokalkostnadsbidraget konstaterar kommittén sammanfattningsvis att något bidragssystem som uppfyller kraven på bidrag efter samma grunder till de fristående som till de kommunala skolorna inte står att finna. Nuvarande lagbestämmelse kan således inte tillämpas. För att undanröja irritation och misstänksamhet anser därför kommittén att lokalbidraget skall undantas från nuvarande krav och i stället i huvudsak beräknas på en genomsnittskostnad för de kommunala grundskolorna.

### 3.4 Skolor med särskild profil

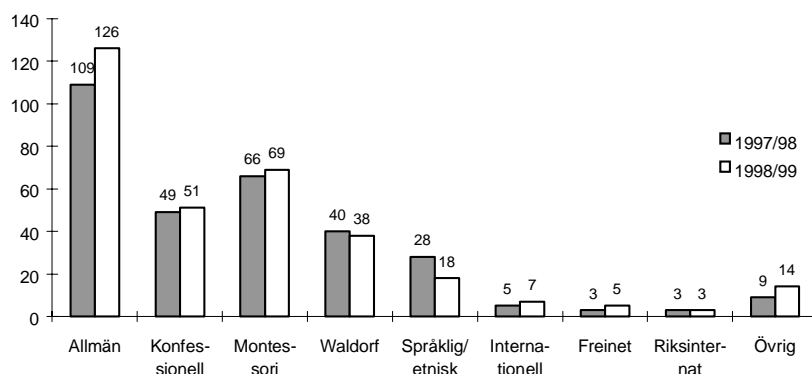
I kommitténs uppdrag har ingått att belysa kostnader för fristående grundskolor med särskild profil. Uppdraget har också inneburit att följa upp om kommunerna i förekommande fall ger bidrag till sådana skolor utifrån samma grunder som för de egna skolorna.

Vad innebär då begreppet särskild profil? Och när anser i sådana fall kommunen det motiverat att tilldela en skola extra resurser för detta? Och i vilken utsträckning finns det skolor som får extra medel tack vare att de har en särskild profil? Vi har i de enkäter som skickades till kommuner och fristående skolor frågat om förekomsten av sådana skolor, vilken särskild profil dessa har och om den särskilda profilen innebär extra kostnader. Vi har också vid de intervjuer som genomförts i kommunerna tagit upp frågan vad som skulle motivera kommunerna att tilldela extra resurser med anledning av en skolas särskilda profil.

Det ligger i sakens natur att många fristående grundskolor har en viss inriktning. Förutom de skolor som har en inriktning som betecknas som allmän finns det många skolor med speciell pedagogisk eller annan inriktning. Nedanstående diagram visar fördelningen av skolornas inriktning under perioden för kommitténs uppdrag, dvs. läsåren 1997/98 och 1998/99. Av diagrammet kan man se att det totalt har skett en femprocentig ökning av antalet skolor, men att vissa inriktningar har minskat i antal. De vanligaste skolorna är de med allmän inriktning, dvs. sådana som i godkännandet från Skolverket inte har ansetts ha en speciell inriktning.



Diagram 4. Fördelning skolkategorier läsåren 1997/98 och 1998/99.



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

Vi frågade också kommunerna om de hade några egna skolor med särskild profil eller inriktning som erhållit extra bidrag. Tolv kommuner svarade ja på frågan. Av dessa tolv kommuner hade åtta fristående grundskolor inom den egna kommunen. Vid närmare granskning av vilken profil respektive skola har visar det sig att de flesta endast har klasser med särskild profil. Det är alltså endast undantagsvis som en hel skola har en särskild profil som innebär extra tilldelning av medel. Vi har också frågat om någon fristående skola får speciellt bidrag för särskild profil eller inriktning. För läsåret 1997/98 svarade fem kommuner ja på frågan och i tre kommuner pågick förhandlingar vid tillfället för enkäten. Läsåret 1998/99 var det nio kommuner, varav fem som hade fristående skolor, som svarade ja på frågan om de fått extra bidrag. De kommuner som svarat ja anger tvåspråkighet, dyslexiinriktning, skoldaghem och judisk profil som skäl för extra bidrag. Vi noterar att det i 276 kommuner inte finns några skolor, varken kommunala eller fristående, som har en särskild profil som innebär extra bidrag.

Vad är en profilskola och vad krävs för att den skall kunna betraktas som en profilskola? Och vad krävs för att denna profil skall motivera extra bidrag? Vi har ställt dessa frågor till de företrädare för kommunerna som vi besökt. Här kan en förändring mellan läsåren noteras. I de intervjuer som kommittén genomfört läsåret 1998/99 framkommer att det i stort sett inte finns någon verksamhet eller profil som skulle kunna motivera extra bidrag. Det gäller såväl de kommunala som de fristående grundskolorna. Tidigare menade många kommunföreträdare att för att bli betraktad som en profilskola skulle skolans verksamhet genomsyras av den uttalade profilen. Det räckte alltså inte med att vissa klasser, till exempel musikklasser, fanns på skolan.

De flesta fristående grundskolor anser sig ha en särskild profil. Vi har också noterat att en stor del av dessa, framför allt skolorna med en speciell pedagogisk profil, anser att den särskilda profilen medför extra kostnader. Av skolorna med konfessionell inriktning anser knappt hälften att profilen innebär extra kostnader.

| Profil/inriktning | Antal skolor | Extra kostnader | Extra bidrag |
|-------------------|--------------|-----------------|--------------|
| Allmän            | 109          | 55              | 5            |
| Montessori        | 66           | 40              | 0            |
| Waldorf           | 40           | 30              | 2            |
| Freinet           | 3            | 0               | 0            |
| Språk/etnisk      | 28           | 20              | 1            |
| Konfessionell     | 48           | 21              | 1            |
| Totalt antal svar | 294          | 166             | 9            |

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

En förhållandevis liten del av de fristående grundskolorna erhåller extra bidrag från hemkommunen. De flesta fristående skolor har angett att de har en särskild profil, men har inte uttalat missnöje över att de inte fått extra resurser.

En fristående skola kunde tidigare i vissa fall ha möjlighet att ta ut en elevavgift om den särskilda profilen medförde extra kostnader. Beslutet om nya resursfördelningsregler innebär att detta inte gäller från och med den 1 juli 1998. Vi har frågat skolorna om detta innebär att de måste avstå från sin särskilda profil. Enskilda gymnasiet i Stockholm, en skola som även har en grundskoledel, anger som sin profil att eleverna har fler timmar per vecka i ämnena matematik, svenska, engelska och B-språk. Möllebacksskolan i Landskrona är en fristående grundskola för elever

med behov av särskilt stöd och som endast har nio elever. Endast dessa två skolor har svarat ja på frågan.

### *Slutsats*

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

## 3.5 Extra satsningar i kommunerna

Extra satsningar som innebär extra resurser förekommer relativt sällan i kommunerna. När sådana sker är det vanligt att de fristående skolorna inte får del av dessa satsningar. Om de fristående skolorna skall få bidrag efter samma grunder som de kommunala skolorna måste de få del av dessa extra resurser.

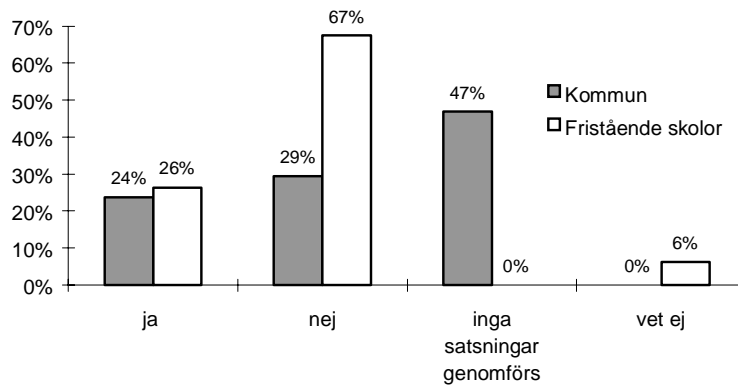
Skolans arbetssätt och arbetsformer har förändrats på senare år. I och med informationsteknikens inträde i skolorna förändras också lärarnas arbete. Många kommuner satsar därför särskilda resurser för kompetensutveckling för lärare. För att bättre möta de nya krav som datorernas intåg i skolan fört med sig, avsätter många kommuner speciellt avsedda pengar dels till inköp av datorer, dels till utbildning/fortbildning av lärare. Men även andra punktinsatser kan förekomma, till exempel extra satsningar på miljöområdet. Vi har granskat om kommunerna genomför speciella satsningar som innebär extra resurstilldelning och hur kommunerna förhåller sig till de fristående skolorna när det gäller sådana satsningar. Hur vanligt är det att kommunerna genomför extra satsningar? Får de fristående skolorna del av de extra resurser som kommunen i sådana fall fördelar till skolorna?

Här kan vi notera en förändring mellan de två läsåren. Förvånansvärt få kommuner svarade på denna fråga läsåret 1997/98. Av de 288 kommunerna svarade inte 159. Av de resterande 129 kommunerna svarade 89 kommuner (69 procent) ja och 40 kommuner svarade nej (31 procent). En förklaring till att endast 129 kommuner svarade är sannolikt att kommuner som inte har fristående skolor eller elever i fristående skola i

annan kommun avstått från att svara på frågan. Vid tillfället för enkäten fanns det fristående skolor i 120 kommuner. Av svaren kan vi dock konstatera att i 40 kommuner jämfördes inte de fristående skolorna med de kommunala när det gäller sådana satsningar. Läsåret 1998/99 visar det sig att av 156 kommuner som svarat på frågan har 73, dvs. nästan hälften, angett att de inte genomför några satsningar som innebär extra medel, varken för de kommunala eller för de fristående skolorna. Endast 37 kommuner har svarat ja på frågan om de givit extra medel (24 procent) och 46 kommuner har svarat nej (29 procent). Det finns alltså fortfarande många kommuner som inte ger resurser efter samma grunder när det gäller extra satsningar.

När vi läsåret 1997/98 frågade de fristående skolorna avstod 28 skolor att svara på frågan och 10 skolor svarade "vet inte". Dessa 10 skolor var sannolikt inte informerade om det gjordes extra satsningar eller ej. Av de resterande 251 skolorna svarade endast 46 skolor (18,3 procent) "ja". Innebar detta att de 205 skolor som svarade "nej" inte fick del av speciella satsningar? Förmodligen svarade många "nej" trots att de inte visste om den egna kommunen över huvud taget hade genomfört några satsningar. Trots detta fanns det säkerligen bland dessa skolor ganska många som inte fick del av speciella satsningar. Läsåret 1998/99 tycks en viss förändring ha ägt rum. Om vi bortser från de 37 skolor som inte svarat på frågan och de 17 skolor som svarat "vet ej" svarade 72 skolor "ja", vilket motsvarar 26 procent, alltså en ökning från året innan. Men det är uppenbart att resurstilldelningen när det gäller resurser för speciella satsningar inte fungerar tillfredsställande, eftersom 184 skolor fortfarande svarat "nej" på frågan.

Diagram 5. Kommuners och fristående skolors svar om tilldelning av extra resurser vid speciella satsningar



När det gäller extra satsningar har det på senare år börjat förekomma att enskilda skolor, både kommunala och fristående, får extra medel av sponsorer. Detta sätt att få extra medel till skolan skall dock inte påverka kommunernas inställning till resurstilldelning när det gäller kommunala satsningar som innebär extra resurstilldelning till skolorna.

#### Slutsats

Kommittén konstaterar att satsningar som innebär extra resurser är ovanliga både vad gäller kommunala och fristående skolor. När detta förekommer visar det sig att många kommuner inte ger extra resurser till de fristående skolorna utifrån samma grunder som de egna skolorna.

### 3.6 Handläggning av momsfrågor

Nästan 30 procent av alla fristående grundskolor erhåller momsersättning som är inbakad i grundbeloppet. Det går därför ej för dessa skolor att bedöma ersättningens storlek. För att möjliggöra en bedömning bör momsbidraget redovisas separat.

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

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

När det gäller lokalkostnader är dessa också av förklarliga skäl olika beroende på i vilket område en skola är belägen. En skola i glesbygd eller i ett område som inte är så attraktivt har sannolikt lägre lokalkostnader än en skola som ligger centralt eller som är nybyggd. Även ägarförhållandet kan påverka lokalkostnadernas storlek. Hyresvärdar är ofta ej momsregistrerade, vilket innebär att de ej debiterar moms till hyresgäster utan momspliktig verksamhet. Dessa hyresvärdar kompenserar sannolikt de momskostnader som de själva har i hyresbeloppen. Då blir beräkningen av momsbeloppet en fiktiv summa. Förhållandena varierar inom de fristående skolorna. Vissa skolor äger sina lokaler och får då en direkt momskostnad på en stor del av sina lokalkostnader. Andra har en egen byggnadsstiftelse som fastighetsägare, varvid den förstnämnda situationen uppstår. Den 1 juli 1998 trädde vissa momsförändringar i kraft, som bland annat innebär möjligheten för kommunerna att i stället för att räkna 6 procent moms på sina kostnader få räkna dels 18 procent på lokalkostnader, dels 5 procent på övriga kostnader om detta är mer fördelaktigt.

Hur gör då kommunerna när det gäller att ersätta de fristående grundskolorna för moms? Här framkommer olika sätt att tänka och olika

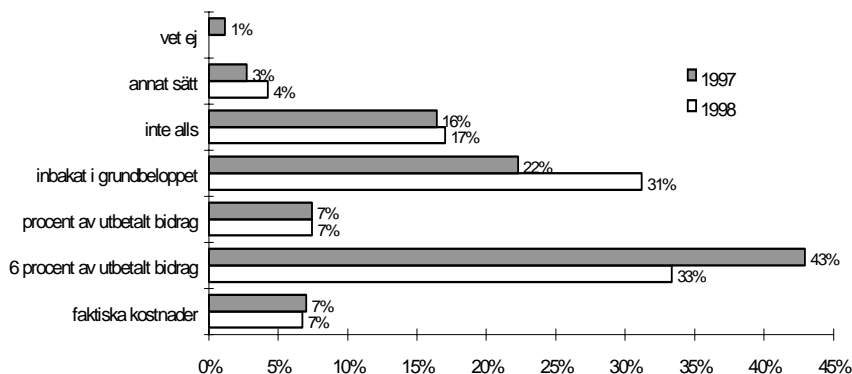
sätt att utbetala. Flera kommuner har enligt de enkätsvar de lämnat inte betalt ut någon ersättning alls till skolorna. Detta strider mot bestämmelserna. Dessa kommuner har att retroaktivt betala momsersättning. Detta har skett i någon enstaka kommun. Det normala är dock att kommunerna betalar momsersättning till skolorna. Införandet av bestämmelsen om momskompensation till de fristående skolorna anses av många ha rättat till den tidigare påstådda ojämlikheten mellan fristående och kommunal verksamhet.

Kommunerna tolkar bestämmelserna på olika sätt. Det vanligaste är att kommunen använder sig av den schablon på 6 procent som används mellan kommuner och staten, det s.k. Ludvikasystemet. För kommunerna spelar en avvikelser mot schablonräknad moms ingen större roll, eftersom de ändå kompenseras med 6 procent av sina gjorda bidrag till de fristående skolorna. Förloraren blir då kommunen som ersätter en högre kostnad än den faktiska. Fördelarna med en och samma schablon kan dock uppväga detta. Det kan ju också jämföras med att kommunerna får ersättning för sina egna momskostnader med 6 procent utan att man ifrågasätter om denna procentsats ligger på absolut riktig nivå. Med tanke på de stora belopp som kommunerna omsätter blir de fristående skolornas eventuella momsavvikelse en bagatell i sammanhanget. Av detta följer att man anser att detta är det enklaste och mest rättvisa sättet att förhålla sig till momsfrågan. Procentandelen blir egentligen hypotetisk när man beräknar momsersättning enligt schablonen. Den byggde nämligen vid tillkomsten på ett grovt antagande att 70 procent av en icke momsavlyftande verksamhets kostnader ej hade momsbelastning (löner m.m.) och att 30 procent omfattade en momskostnad. Nettokostnaden för moms utgjorde då 20 procent av dessa 30 procent, det vill säga 6 procent. Det riktiga är då att räkna 6 procent på hela kostnaden och inte att ännu en gång eliminera poster utan moms före uträkningen av momsbidraget.

Andra kommuner bakar in momsersättningen i det grundbelopp som den fristående skolan får. Detta innebär att skolan inte vet hur stor momsersättningen är, vilket också kan medföra att skolan inte får momsersättning på de poster den har rätt till. Totalt 31 procent eller 56 skolor av de fristående skolorna som svarat på enkäten har momsbidraget inbakat i grundbeloppet. Vid de intervjuer som förts med många av dessa skolor visar det sig att de inte vet hur stor momsersättning de har fått. 48 skolor har svarat att de inte får någon momsersättning alls, alltså helt emot de regler som finns. Det kan tänkas att många av dessa skolor har momsbidraget inbakat i grundbeloppet, men att skolorna på grund av detta har uppfattat att de inte har fått någon ersättning. Nära hälften av alla skolor vet alltså inte om de fått momsbidrag eller hur stort detta är! Jämfört med 1997 har kommunerna budgetåret 1998 i högre grad lagt in mom-

sersättningen i grundbidraget, vilket alltså försvårar för skolorna att veta hur stort bidraget är.

*Diagram 6.* De fristående skolornas redovisning hur kommunerna kompenserar de fristående skolorna för deras högre momskostnader.



Malmö använder sig av en annan beräkningsgrund som innebär att man ger ett momsbidrag som utgår från en viss summa per elev och år. Man har då beräknat hur stort beloppet är för det material m.m. som är momspliktigt och utifrån detta räknat fram hur stor momsersättningen är per elev. För 1998 var bidraget per elev 2 000 kronor.

Det finns också ett antal kommuner som ger momsersättning utifrån de faktiska kostnader som den fristående skolan haft för momspliktiga delar. Här betalar kommunen full momsersättning, dvs. 25 procent av de faktiska kostnaderna. För att detta skall kunna ske måste den fristående skolan till kommunen redovisa dessa kostnader genom att lämna in kvitton på dessa. Faktisk redovisning av moms innebär ett merarbete, eftersom de fristående skolorna normalt inte har behov av att exakt veta sina momskostnader. Troligen gör många skolor så att de ser efter vilka kostnadsslag som normalt är belastade med moms och räknar fram en sannolik moms på summan av dessa kostnader. Beträffande den faktiska momsnivån tycks denna ligga något under 6 procent av totalkostnaden inklusive moms. Detta kan variera i perioder av byggnation och andra stora investeringar. Det blir också en viss skillnad om man betraktar moms som ett påslag eller en inkluderad summa. Om en kostnad innehåller en momsdel på 6 procent måste den jämföras med ett påslag på kostnaden före moms på 6,38 procent.

De allra flesta av de kommuner som har fristående grundskolor betalar ut 6 procent på skolans totala bidragsbelopp. Det finns dock kommu-



ner som använder sig av andra procentsatser. Några kommuner utdelar 3 procent till skolorna. I en av dessa har man utgått från momskostnaderna inom barnomsorgen. Om en skola sedan anser sig ha högre utgifter än 3 procent måste de ansöka om ytterligare momsbidrag. I Mölndals kommun har man undersökt hur stor momberättigad del som finns i kommunen totalt och kommit fram till 3,6 procent. Det är alltså denna procentsats som betalas till den fristående skolan.

I Uppsala har man utgått från 6 procent och sedan kontrollerat vad som i praktiken är momsberättigat och har då funnit att ett bidrag på 3 procent till de fristående skolorna motsvarar verkligheten.

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

### *Slutsats*

Det är svårt att bedöma om beslutet om nya resursfördelningsregler har påverkat kommunernas vilja att betala ut momsersättning till de fristående grundskolorna. I enkätmaterialen från de fristående skolorna framkommer dock en bild av att kommunerna efter beslutet i högre grad än tidigare betalar momsersättning. Däremot har det blivit vanligare att baka in bidraget i tilldelningen så att det blivit omöjligt att veta bidragets storlek. Det är därför lämpligt att bidraget för moms redovisas separat.

## 3.7 Elever i behov av särskilt stöd

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

Styrningen av skolans resurser var tidigare stark. Statliga resurser som basresurser och förstärkningsresurser reglerades i skolförordningen.

I grundskolans läroplan fanns reglerat hur resurserna skulle användas. Basresursen som erhöles för varje nytt 25- respektive 30-tal elever skulle täcka ett antal undervisningstimmar med undantag för halvklasstimmar och timmar för specialundervisning. Förstärkningsresursen var avsedd för att tillåta undervisning i halvklass i vissa ämnen och beräknades per elev. Den skulle också ge skolorna möjlighet att ha speciallärare för att hjälpa de elever som hade stödbehov i undervisningen eller hade olika fysiska handikapp. Successivt har regleringen minskat för att i dag vara praktiskt taget avskaffad. Kommunerna erhåller numera ett statligt sektorsbidrag som sedan skall fördelas mellan olika verksamheter utifrån de olika behov som finns. Det står med andra ord kommunen fritt att konstruera resursfördelningsmodeller dels inom kommunen som helhet, dels inom skolans område. Skolans tilldelade resurs är alltså tänkt att fördelas utifrån varje skolas behov. Det betyder inte att behovet av grupperingar i mindre grupper och undervisning för elever med stödbehov har försvunnit. Friheten att fördela resurserna har förts över till skolorna, vilket också innebär ett ansvar för att dessa resurser används så effektivt som möjligt för att eleverna skall kunna uppnå de nationella kunskapsmålen för grundskolan. Det gäller både de kommunala och de fristående grundskolorna.

Av detta följer att organisationerna ser olika ut, både vid de kommunala skolorna och vid de fristående. Några skillnader vad gäller resursernas fördelning går dock att notera. De kommunala skolorna tenderar att i högre grad ha klasser eller grupperingar med fler elever än vad som gäller i de fristående skolorna. De flesta kommunala skolor har varit i bruk i många år och har delvis behållit den organisation som skapades under regleringens period. Det här innebär att de kommunala skolorna fortfarande strävar efter att behålla sin organisation för specialundervisningen, vilket ofta medför klass- eller gruppstorlekar som är stora. De flesta fristående grundskolor har klasser eller grupper som är mindre på bekostnad av att de inte har speciallärare i samma utsträckning eller inte alls. Många fristående grundskolor har också som verksamhetsidé att ha små klasser eller grupper. På så sätt antas föräldrar hellre välja en skola med små undervisningsgrupper. Olika satsningar av resurser för specialundervisningen kan alltså förklara differensen i klass- eller gruppstorlekar mellan de kommunala och de fristående grundskolorna. Även skolans storlek har viss betydelse. Eftersom de flesta fristående skolor, i jämförelse med de kommunala, har få elever är möjligheterna att identifiera elever i behov av särskilt stöd goda. Eftersom föräldrarnas stöd och engagemang är stort, innebär detta ett gott samarbete mellan skolan och hemmet. Detta i sin tur underlättar för skolan att snabbt få reda på eventuella behov av stödåtgärder som sedan kan genomföras i nära samarbete med hemmen. Samtidigt visar det sig att det i skolor med få ele-

ver, såväl fristående som kommunala, saknas förutsättningar att ha en speciallärare anställd. Förutsättningarna för elever i behov av särskilt stöd att bli undervisad av lärare med specialpedagogisk utbildning ser med andra ord olika ut.

De flesta fristående skolorna saknar alltså speciallärare. Det innebär också att det sällan förekommer särskilda undervisningsgrupper för elever i behov av särskilt stöd. Vi har frågat skolorna som har speciallärare om dessa har speciallärarutbildning. I de flesta fall har det visat sig att lärarna har lärarutbildning, men inte speciallärarutbildning. Många har gått kortare kurser i något specifikt ämne som har med specialundervisningen att göra, men har inte en komplett speciallärarutbildning. Hur detta påverkar skolornas möjligheter att ge det stöd till resurskrävande elever som de har rätt till är dock svårt att bedöma och ingår inte i kommitténs uppdrag.

Det förekommer ibland i debatten om fristående skolor uppfattningar om att dessa är segregering och därför inte har elever i behov av särskilt stöd. Det finns i kommitténs arbete inget som tyder på att de fristående skolorna generellt skulle ha färre elever i behov av särskilt stöd än de kommunala. Vid många fristående skolor finns det tvärtom många elever av denna kategori. Föräldrar som anser att deras barn inte får den hjälp och det stöd i den kommunala skolan som krävs, söker sig ofta från den kommunala skolan till en fristående skola. Särskilt gäller detta om den fristående skolan har få elever och små undervisningsgrupper. Om den fristående skolan har lärare med speciallärarutbildning tycks inte påverka valet av fristående skola.

Uppfattningen skiftar om vad som krävs för att en elev skall betecknas som en elev i behov av särskilt stöd. Detta kan till viss del förklaras med att det inte finns någon närmare definition av vad som menas med särskilda behov. Elever som är rörelsehindrade och som därför kräver hjälp är en grupp elever i behov av särskilt stöd. Andra elever som inräknas är sådana som har inlärningsproblem vilka beror på språkliga eller sociala faktorer. Men även elever med olika förståelsenivå och olika kunskapsprofiler räknas till denna grupp. För vissa elever kan stödbehovet vara tillfälligt, medan andra elever däremot är i behov av kontinuerliga insatser.

Eftersom skolans grundresurs normalt innefattar den resurs som skall tillgodose elever i behov av stöd (dvs. både den tidigare basresursen och förstärkningsresursen) skall möjligheterna att begära extra centralt avsatta resurser för stödkrävande elever vara mycket begränsade. Vissa kommuner avsätter dock centralt en förhållandevis stor del av grundskolebudgeten som sedan fördelas utifrån de äskanden av extra resurser som kommer från skolorna. Andra kommuner anser att endast en liten del skall finnas centralt för senare fördelning ut till skolorna. Orsaken till

dessa skillnader kan vara antalet elever i behov av undervisning i svenska som andraspråk och modersmålsundervisning. Men det kan också ha ideologiska orsaker. De kommunala grundskolorna är oftast medvetna om systemets uppbyggnad, medan det däremot är tveksamt hur det förhåller sig när det gäller de fristående skolorna. Följden blir att många fristående skolor begär extra resurser för stödåtgärder, resurser som de redan har fått i grundresursen. Detta leder till irritation i kommunerna och de fristående skolorna anser att de inte får resurser för det de, enligt deras mening, egentligen har rätt till. Vid förfrågan svarar många av de fristående skolorna att de har betydligt fler elever i behov av särskilt stöd än vad de erhållit extra resurser för.

På samma sätt som en kommun enligt 4 kap. 6 § skollagen kan neka att ta emot en elev i den skola föräldrarna valt, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, gäller motsvarande för de fristående skolorna. Däremot kan en fristående skola inte åberopa ekonomiska svårigheter som skäl för att vägra ta emot en elev, om kommunen är beredd att betala för det särskilda stöd som eleven behöver. Av de 299 skolor som hösten 1998 svarat på frågan om skolan har nekat att ta emot en elev på grund av fördyrade kostnader för skolan har 26 svarat ja (8,7 procent). Efter kontakt med många av dessa skolor visar det sig att de fördyrade kostnaderna avser elever i behov av särskilt stöd. Av dessa 26 skolor är nio skolor med konfessionell inriktning, sex är waldorfskolor och fem är montessoriskolor. Endast en skola med språklig/etnisk inriktning har nekat att ta emot en elev. I jämförelse med året innan har antalet nekanden ökat markant. Hösten 1997 svarade 14 av 289 skolor ja på frågan, vilket motsvarar 4,8 procent. Vad denna förändring beror på är svårt att förklara. De fristående skolornas ökande medvetenhet om vilka resurser som krävs för att tillfredsställande kunna tillgodose vissa elever i behov av särskilt stöd kan dock vara en förklaring.

Det finns fristående skolor som inriktar sin verksamhet speciellt på elever i behov av särskilt stöd. För verksamhet läsåret 1998/99 finns enligt Skolverket 16 skolor godkända inom kategorin Övrig. Många av dessa har karaktären av skoldaghem, dvs. skolor som förutom resurser från central skolförvaltning också får bidrag från socialförvaltning. Två av dessa har dock ännu inte startat. Förutom dessa finns ett antal som inriktar sig på elever med exempelvis läs- och skrivsvårigheter, ofta diagnosticerade som dyslexi. Kommittén tycker att det är viktigt att notera att tio nya skolor har godkänts av Skolverket inom kategorin Övrig inför läsåret 1999/2000.

I stort sett alla kommuner har medel avsatta centralt för att kunna klara av undervisningen för elever i behov av särskilt stöd. Det kan gälla sådana speciella verksamheter som kommunen startat, men också medel

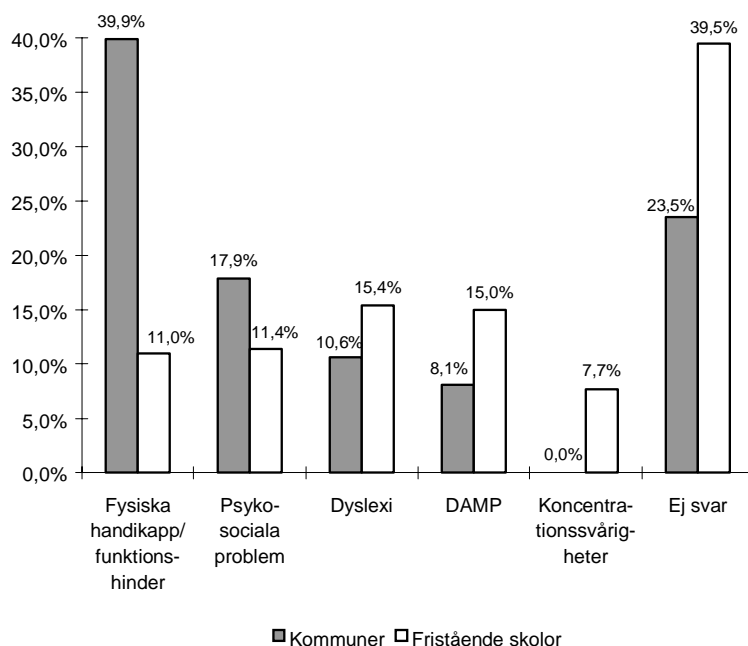
att fördela ut till skolorna. Exempel på kommunalt anordnade verksamheter är skoldaghem, terapiskolor, hörselklasser och förberedelseklasser. Andra centralt avsatta medel gäller medel för modersmålsundervisning, undervisning i svenska som andraspråk samt medel att fördela till elever med extremt stora stödbehov, inte minst till elever med fysiska funktionshinder.

Vi har frågat kommunerna vem eller vilka som sköter denna resursfördelning. Det vanligaste är att kommunerna har ett resurscentrum med psykolog och speciallärare som gör bedömningarna. Därefter fattar den politiska nämnden beslut om tilldelning. I många kommuner är det emellertid förvaltningschef eller den politiska nämnden som gör bedömningen.

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

Motsvarande fråga ställdes till de fristående grundskolorna. Om ni begär extra bidrag för elever i behov av särskilt stöd, vilka skäl anför ni för detta? Skälen är ungefär desamma, men procentsatserna skiljer sig från kommunernas.

Diagram 7. Orsaker till att söka (fristående skolor) och att betala ut (kommuner) extra resurser för elever i behov av särskilt stöd.



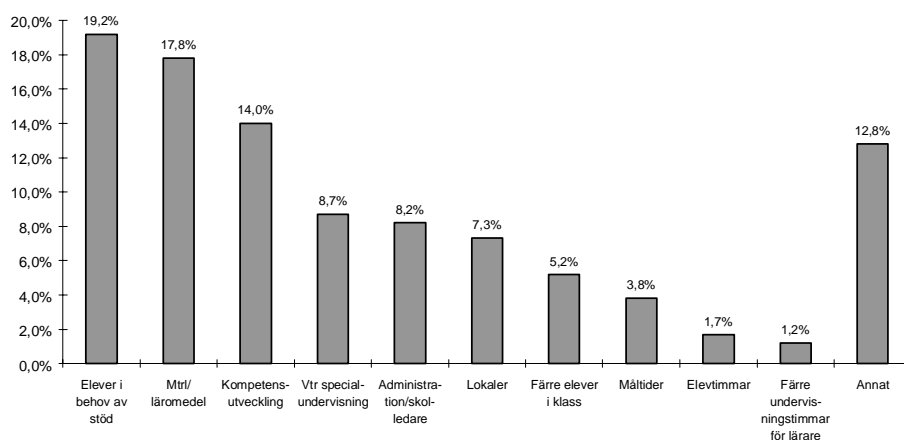
Det finns tecken som tyder på att antalet elever i behov av stöd ökar i den svenska grundskolan. Undersökningar pekar på att många barn och ungdomar mår sämre, bland annat på grund av det rådande arbetsmarknadsläget. Föräldrars oro över att mista sina arbeten påverkar barnen negativt. Många föräldrar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

Vilka effekter har då de nya resursfördelningsreglerna till fristående skolor haft för elever i behov av särskilt stöd? För att kunna svara på detta är det viktigt att återigen aktualisera hur reglerna har påverkat resurstilldelningen till de fristående skolorna. Övergången från det tidigare

resurstilldelningssystemet med 75 procent av kommunens genomsnittskostnad till nuvarande system med bidrag efter samma grunder in-  
nebar det första året att de flesta skolorna (66 procent) erhöll högre bi-  
drag än tidigare. Hur mycket högre bidrag skolorna fått skiftar, men ge-  
nomsnittligt låg siffran på 9,7 procent. Vid den senaste förfrågan visade  
det sig att nästan hälften av de skolor som svarat hade fått ökat bidrag  
även mellan år 1997 och 1998.

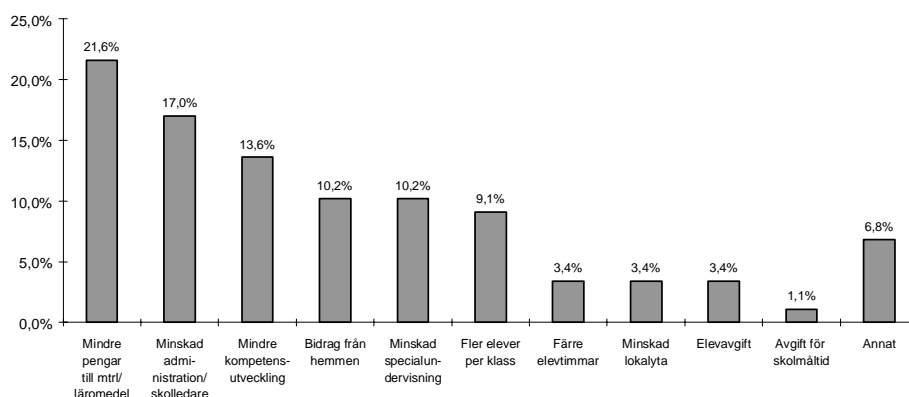
Vi har frågat de fristående grundskolor som fått högre bidrag på vil-  
ket sätt detta högre bidrag har påverkat skolans organisation och verk-  
samhet. Med tanke på det ökande antal elever med stödbehov är det inte  
konstigt att den vanligaste insatsen är att ge mer resurser till dessa. Be-  
hovet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

*Diagram 8.* Översikt hur de fristående skolornas högre bidrag har an-  
vänts.



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

Diagram 9. Hur friskolornas lägre bidrag påverkat organisationen.



Kommittén har under arbetets gång blivit varse ett problem som kan innebära att skolan nekas en resurs och att en elev inte får den hjälp som han/hon har behov av. Varje skola skall inför mottagandet av en ny elev diskutera med kommunen om eventuellt stödbehov som innebär extra resurser. När eleven väl har börjat i skolan är det däremot den fristående grundskolans skyldighet att se till att eleven får den hjälp och det stöd som krävs. Problemet kan gälla elever som under sin skolgång utsätts för sådana traumatiska upplevelser att förutsättningarna för undervisningen radikalt förändras. Men det kan också gälla elever som genom olycks-händelser råkar ut för ett fysiskt handikapp som kräver extra insatser från skolan. För att förhindra att en sådan situation uppstår, som innebär att elev då nekas extra resurs, förutsätter kommittén att kommunerna tillsammans med den aktuella skolan kommer fram till en för eleven vet-tig lösning. För elever i den kommunala skolan finns en uttrycklig regel i skollagen som ger dem rätt att alltid gå kvar hela läsåret i den kommuns grundskola där de tagits emot. Denna rätt gäller även om de förhållanden som låg till grund för beslutet om mottagande ändras under läsårets gång. Detta gäller inte den fristående skolan. Ett krav är dock att den skall vara öppen för alla, vilket sannolikt innebär att den inte kan ute-stänga en elev utan starka skäl. Det finns emellertid tillfällen när en elev inte längre kan få gå kvar på den fristående skolan. Vilka dessa tillfällen är dock svårt att fastställa. Nuvarande lagstiftning ger ingen lösning på detta problem. Frågan torde därför ses över för att undvika orimliga situationer som framför allt drabbar eleven.

Sammanfattningsvis har de nya resursfördelningsreglerna inneburit högre bidrag för betydligt fler än hälften av de fristående grundskolorna. Detta högre bidrag har utnyttjats mest till att ge mer resurser till stöd-



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

### *Slutsats*

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

Även resurser tilldelade av exempelvis sociala instanser måste givetvis beaktas.

## 3.8 Insyn och uppföljning

Begreppet insyn bör definieras för att undvika missförstånd.

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

I den proposition (1995/96:200) där regeringen föreslår förändringen utvecklas inte närmare vad som avses med insyn. Regeringen framhåller dock att syftet med insynen inte främst är att kontrollera att skolan följer de nationella regler som finns. I stället anges följande avsikter med insynen:

- Kommunen skall kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov grundat på skolans åtagande och elevernas behov.
- Insynen garanterar att offentliga medel för utbildning används för avsedda ändamål.
- Förståelsen för den fristående skolans särart och förutsättningar fördjupas.
- Förutsättningarna ökar för en dialog kring möjligheterna till en för båda parter meningsfull samverkan.

Kommittén har vid de olika intervjuer som genomförts med representanter för kommuner och fristående skolor blivit varse att begreppet insyn är oklart. På fråga vad insyn är och på vilket sätt denna genomförs har man mestadels svarat med att beskriva det kommunala uppföljningssystemet. På vissa håll betraktar man begreppet insyn som ett överordnat begrepp under vilket uppföljning och utvärdering sorterar. I många kommuner har däremot insynsbegreppet varit förvirrande i stället för klargörande.

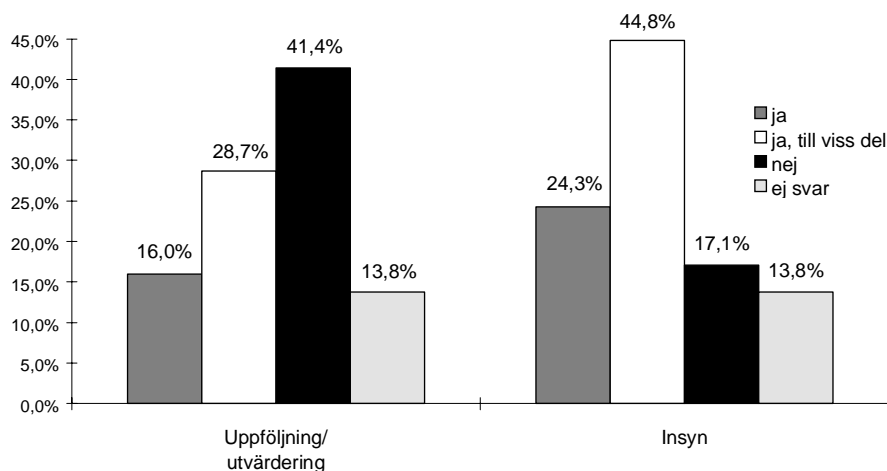
Det finns olika uppfattningar om det lämpliga med att kommunen har rätt till insyn. En central fråga är vilken omfattning insynen skall ha och vilka verksamhetsområden som skall innefattas i insynen. Skall kommunen kunna ha uppfattningar och ge synpunkter i pedagogiska frågor? Hur långt skall insynen sträcka sig när det gäller budget, organisation och skolans resultat? Vad innebär egentligen begreppet "fristående"? Vilken kompetens krävs för att utifrån en insyn kunna göra en objektiv bedömning av skolans behov och kvalitet? Detta är frågor som sysselsätter många, både på kommunal nivå och ute i de fristående grundskolorna. Eftersom kommunernas rätt till insyn bara har gällt två läsår har former och metoder inte utvecklats särskilt långt. Orsaken till detta är vanligtvis att man inte har någon klar uppfattning om vad begreppet insyn står för. Det är också i hög grad en fråga som är viktig att diskutera i samråd med de fristående skolorna. Samtidigt kan en kommunal insyn ge möjligheter till ett samarbete som kan leda till en positiv utveckling både för de fristående och de kommunala skolorna.

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

tat. Det är genom att följa upp resultaten som man har möjlighet att se om målen har uppfyllts.

De fristående grundskolorna är skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket. Det nya beslutet om resursfördelning innebär att de också är skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sina egna skolor. Kommunen bestämmer dock i vilken omfattning detta skall ske och på vilket sätt hänsyn skall tas till de fristående skolornas speciella inriktning. Detta har fått till följd att i vissa kommuner deltar de fristående skolorna till alla delar i den kommunala uppföljningen och utvärderingen, medan det i andra kommuner förhåller sig annorlunda. I vissa kommuner deltar inte de fristående skolorna i kommunens uppföljnings- och utvärderingsprogram, i några fall beroende på att kommunen inte tagit ställning. Det finns också kommuner som ännu inte har utarbetat några program för uppföljning och utvärdering av sina egna skolor. I något enstaka fall har kommunen beslutat om att de fristående skolorna inte skall ingå i den kommunala uppföljningen och utvärderingen, såvida den fristående skolan inte själv begär detta. Många fristående skolor har uttalat sig positivt till medverkan, eftersom denna ger skolan bättre möjligheter att veta hur kvaliteten är på dess verksamhet jämfört med de kommunala skolorna. Kommittén ställer sig frågande till att några kommuner inte utnyttjar sin rätt till uppföljning och utvärdering.

Diagram 10. Kommunernas svar på om de fristående skolorna ingår i uppföljning/utvärdering och om kommunen har insyn i de fristående skolornas verksamhet.



### Slutsats

Kommittén har noterat att inte alla fristående skolor är skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering som bedrivs av kommunerna. Det återstår därför att se om verksamheten med uppföljning och utvärdering under kommande läsår kommer att utvecklas och om de fristående skolorna i högre grad än hittills kommer att ingå i denna. Det råder också oklarheter gällande begreppet insyn.

## 3.9 Fristående grundskolor i glesbygd

Fristående skolor i glesbygd har fått högre bidrag än tidigare, men en inte obetydlig del av bidraget måste användas till kostnader för skolskjutsar. Fristående skolor i glesbygd har därmed svårigheter att bedriva verksamhet utifrån samma ekonomiska villkor när det gäller undervisningsverksamheten.

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

Det som i första hand är viktigt att få klart för sig är vad definitionen för glesbygd innebär. Svenska kommunförbundet har delat in landets kommuner utifrån ett antal olika variabler som folkmängd, läge, tätortsgrad, invånare per km<sup>2</sup> samt näringsstruktur. Glesbygdskommun är då en kommun med mindre än 5 invånare per km<sup>2</sup> och med mindre än 20 000 invånare. Sverige har med denna definition 31 glesbygdskommuner, av vilka sju har fristående grundskolor godkända av Skolverket, nämligen Härjedalen, Ljusdal, Pajala, Vilhelmina, Älvdalen, Överkalix och Sollefteå. I dessa kommuner finns sammanlagt åtta fristående grundskolor.

Man skall dock inte utgå från att det bara finns sju verksamma fristående grundskolor i glesbygd. Det finns naturligtvis flera. Att veta exakt var dessa ligger är dock svårt, eftersom vi först måste definiera glesbygdsbegreppet utifrån det faktum att det finns skolor i glesbygd som ligger i kommuner som inte är definierade som glesbygdskommuner. Låt oss ta ett exempel. I Stockholmsregionen ligger Haninge, en kommun med cirka 60 000 invånare som per definition klassas som förortskommun, men också skulle kunna betecknas som större stad med tanke på invånarantalet. Haninge är en utpräglad skärgårds-kommun med bland annat öar som Utö och Ornö. Öarna har en mycket liten befolkning, men har trots detta var sin skola. Eftersom antalet elever vid varje skola är litet blir skolorna mycket dyra i drift. Öarna har begränsade förbindelser med fastlandet vilket motiverar att skolorna skall finnas. Är dessa skolor glesbygdsskolor eller ej? Svaret måste bli ja på den frågan. I Sverige finns naturligtvis många andra kommuner som har skolor som ligger i glesbygd – både kommunala och fristående – vanligtvis för årskurserna 1–6. Vi har därför frågat kommunerna om det i kommunen finns någon fristående grundskola som ligger i ett glesbygdsområde. Det visar sig att det i 30 kommuner finns sammanlagt 34 skolor som man anser ligga i glesbygd. Ytterligare en fristående grundskola i glesbygd är godkänd av Skolverket, men har inte startat. Det totala antalet elever i dessa 34 skolor är 1 391. Elevantalet i skolorna varierar mellan lägst 9 elever och högst 88 elever. De allra flesta har allmän inriktning (26 skolor) medan skolor med konfessionell inriktning, waldorfskolor och montessoriskolor representeras av tre skolor vardera. Något krav på definition på vad som kan betecknas som glesbygdsskola har dock kommittén inte ställt. Uppfattningarna om vad som kan betecknas som glesbygdsskola kan därför vara olika.

I tider av nedskärningar är det vanligt att kommunerna undersöker möjligheterna att förtäta skolorna i hopp om att kunna lägga ner någon skola, speciellt i glesbygd med tanke på att det normalt går ganska få elever i dessa skolor. Eftersom många familjer nu flyttat in till tätorter är förutsättningarna för att elevunderlaget skall öka små och tankar på att

lägga ner sådana skolor väcks. Det finns många exempel på att föräldrar har ansökt om att få starta en fristående skola till följd av att kommunen beslutat lägga ner en kommunal skola i närområdet. En sådan start av skola innebär att kommunen inte kan uppnå ekonomiska vinster med nedläggning. Kommunen är då tvingad att fortsätta att ha en överkapacitet i befintliga kommunala skolor. Vid de besök på fristående skolor i glesbygd som kommittén genomfört visar det sig att de flesta av dessa skolor har uppstått som fristående skolor som en följd av att kommunen planerat stänga skolan och flytta eleverna till andra skolor. Det är alltså för att få behålla en skola i glesbygden som den fristående skolan startat. Skolan har då startat sin verksamhet i försvarssyfte. I praktiken har detta inneburit att skolan fortsatt sin verksamhet med samma personal som tidigare funnits vid skolan. Några märkbara förändringar i skolans inre arbete har därför inte kunnat noteras.

Den här typen av fristående skolor är också förhållandevis dyra i drift. I Skolverkets rapport Barnomsorg och skola i siffror 1998: Del 3, Kostnader (Rapport nr 155) redovisas hemkommunens kostnader för fristående grundskolor i glesbygdskommuner. Kostnaderna för glesbygdsskolorna (54 400 kr) är betydligt högre än genomsnittet för övriga fristående skolor (41 900 kr). Orsakerna till denna differens är säkert flera, men en är sannolikt att dessa skolor har få elever i förhållande till skolbyggnadens storlek och lokalkostnad.

En extra kostnad som de långa avstånden till skolan för med sig för den fristående skolan är skolskjutskostnaderna. Dessa kan bli relativt stora för en skola i glesbygd. Som exempel kan nämnas Tryserums friskola i Valdemarsviks kommun. Skolans skolskjutskostnader uppgår till 13 procent av den totala skolbudgeten. Det innebär att skolans inre verksamhet måste bantas för att budgeten skall hålla. För glesbygdsskolor med höga skolskjutskostnader kan dessa dock i viss mån pareras genom att lokalkostnadsbidraget grundar sig på det kommunala genomsnittet och att skolans lokalkostnader är lägre än detta genomsnitt. Även Hällfors skola i Vännäs kommun påtalade svårigheterna att erbjuda alla elever skolskjuts till en enligt skolan rimlig kostnad. Ur likvärdighets-synpunkt innebär de fristående skolornas höga skolskjutskostnad att de har sämre möjligheter att bedriva undervisning, eftersom en stor del av skolbudgeten upptas av denna kostnad. Lagstiftningen utgår ifrån att föräldrar som väljer fristående skola eller en annan kommunal skola än den närmaste för sina barn själva får stå för eventuella skolskjutskostnader. I glesbygden uppkommer dock det problemet att avstånden är stora och skolskjutskostnaderna blir så höga att föräldrarna har svårt att bära dem. Många fristående skolor söker därför ta kostnaderna inom sitt bidrag. Den fristående skolan har bedömt det helt uteslutet att låta föräld-

rar stå för kostnader som på grund av de långa avstånden skulle bli betydande.

Sedan flera år tillbaka har föräldrarna rätt att välja skola till sina barn. Denna rätt innebär att föräldrarna kan välja en annan kommunal skola än den som kommunen anvisar. Men de kan också välja en fristående skola om så önskas. Det är för många naturligt att välja en fristående skola i närområdet framför en kommunal skola som ligger långt från hemmet. Det är Skolverket som skall besluta om en fristående grundskola skall bli godkänd och ha rätt till kommunalt bidrag. Om kommunen i sitt yttrande i ärendet kan påvisa att en start av en sådan skola skulle medföra påtagliga negativa konsekvenser för det kommunala skolväsendet kan Skolverket avslå en ansökan om start av fristående skola. Denna möjlighet föranledde många att befara att flera skolor skulle nekas godkännande av Skolverket. Så har inte skett. Efter att vi har varit i kontakt med Skolverket pekar allting på att dessa farhågor hittills inte haft någon grund. Endast i några enstaka fall har Skolverket avslagit ansökan om att starta en fristående skola som en följd av att kommunen kunnat påvisa att en sådan start skulle medföra påtagliga och bestående negativa konsekvenser för kommunen. Några kommunala företrädare har vid intervjuerna ansett att Skolverket borde inta en mer restriktiv hållning när det gäller godkännande av fristående skolor som startar när den kommunala skolan skall läggas ned.

Det finns några enstaka fristående skolor i glesbygd som tack vare sin speciella inriktning (konfessionell eller waldorfpedagogisk) har föranlett familjer från andra kommuner att flytta till den kommun, i vilken den fristående skolan är belägen. Kommunen har därför totalt sett fått ett större elevantal. Rekryteringen till den fristående skolan har då i mindre utsträckning påverkat kommunens ursprungliga elevsiffror och alltså inte inneburit bekymmer för kommunen när det gäller den långsiktiga planeringen. Inflyttningen kan också innebära ett ökat skatteunderlag för kommunen och alltså ses som något positivt.

Har de nya resurstilldelningsreglerna inneburit försämringar eller förbättringar för de fristående grundskolorna i glesbygd? Enligt de siffror som Skolverket redovisar uppgick totalkostnaden för skolor i glesbygdskommuner år 1996 i genomsnitt till 62 300 kronor per elev. Ersättningen samma år till de fristående skolorna i glesbygdskommuner uppgick i genomsnitt till 52 300 kronor. I procent räknat skulle de fristående skolorna erhålla 84 procent av den kommunala genomsnittskostnaden. Året därpå, dvs. 1997, var totalkostnaden 62 100 kronor och ersättningen till de fristående skolorna 54 400 kronor. Procentuellt innebär detta knappt 88 procent. Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att de fristående skolorna fått det bättre som en följd av de nya resurstilldelningsreglerna.

Om vi närmare studerar de åtta fristående grundskolor som ligger i glesbygdskommuner har fem fått högre bidrag än tidigare. Två har fått lägre bidrag, av vilka en förklarar detta med att även de kommunala skolorna fått motsvarande lägre bidrag. En av skolorna är nystartad och har därför inte kunnat svara på frågan. Det ökade bidraget har mest använts för att ge mer hjälp till elever i behov av stöd samt till inköp av material och läromedel.

#### *Slutsats*

Kommittén konstaterar att effekterna för de elever som bor i glesbygdskommuner och som går i fristående grundskola är att skolan har fått bättre ekonomiska förutsättningar att bedriva skolverksamhet än tidigare, men att det finns problem i vissa skolor, eftersom en inte obetydlig del av bidragen måste användas till skolskjuts. Därmed uppkommer svårigheter för fristående skolor att verka utifrån samma ekonomiska villkor när det gäller den rena skolverksamheten. Dessa svårigheter bör särskilt uppmärksammas med hänsyn till likvärdighetsaspekten.

### 3.10 Inställning till fristående grundskolor och de nya resursfördelningsreglerna

Elevantalet under den senaste femårsperioden har ökat i en stor del av kommunerna, vilket medfört ökade kostnader. Av de 120 kommuner som läsåret 1998/99 har fristående grundskolor är det endast åtta kommuner som har haft en elevminskning under denna femårsperiod. Minskningen har varit tämligen blygsam och inte överstigit tre procent. Ser vi på utvecklingen de två senaste läsåren är det 14 av kommunerna som har haft en elevminskning på högst 3,5 procent. Två av dessa kommuner är glesbygdskommuner. Elevökning har alltså varit det vanliga i kommunerna. Vi kan emellertid se tendenser till att elevökningen i kommunerna avtar för att om några år övergå i minskande elevantal. Elevprofilen i grundskolan visar att det innevarande läsåret är en elevtopp i årskurs 3, men att det sker en utjämning och minskning inför skolstarten för nybörjare läsåret 1999/2000.

Har hittillsvarande elevökning haft betydelse för kommunernas inställning till fristående grundskolor och på vilket sätt har denna påverkat den massmediala bevakningen av friskolefrågan? Hur skulle det påverka kommunernas inställning om elevökningen skulle avta och det fortsättningsvis skulle finnas lika många elever varje år? Hur skulle det se ut om elevantalet minskade varje år?



En elevökning innebär att kommunen måste planera för fler elever och undersöka var dessa elever skall kunna få sin skolgång. Om elevökningen i kommunen är ganska liten och kommunen har en stor överkapacitet på elevplatser kan detta lösas inom befintliga skolor. Annars är det troligt att kommunen måste komplettera befintliga skolor med ytterligare lokaler eller bygga en ny skola. Det här innebär för kommunen fördyrade kostnader, vilket i nedskärningstider försvårar kommunens möjligheter att skära i sin skolbudget. Om det finns fristående skolor i kommunen kan dessa genom att ta emot fler elever delvis parera en sådan negativ lösning för kommunen. Men det är inte självklart att de fristående skolorna har möjlighet att ta emot fler elever. Många fristående skolor har redan uppnått planerat antal elever och har ingen skyldighet att ta emot fler elever. I ett sådant läge är av förklarliga skäl kommunen benägen att yttra sig positivt till en ansökan om etablering av ytterligare en fristående skola, om detta medför att kommunen slipper dyra kostnader för nybyggnad. Och eftersom bidraget för lokaler till de fristående skolorna oftast utgår från kommunens genomsnittskostnad innebär det en ren förtjänst för kommunen att slippa bygga nytt. De fristående skolorna kan på detta sätt lösa kommunens problem. Kommunens inställning till fristående skolor är positiv och de fristående skolorna är nöjda.

Nästa alternativ gäller om kommunen har ett elevantal som ligger lika år efter år. En kommun som har en eller flera fristående skolor och som har ett elevunderlag som är lika år efter år, har i samband med att de fristående skolorna startade haft ökade kostnader. Detta beror på att överkapaciteten i de kommunala skolorna ökade. Rent matematiskt innebär ju en etablering av en fristående skola att samma antal elever skall fördelas på fler skollokaler. I små kommuner har detta påverkat verksamheten mer än i stora kommuner, där möjligheterna att parera sådana ökade kostnader förmodligen är större. På lång sikt lär dock den kommunala skolbudgeten regleras med tanke på de fristående skolornas verksamhet och därför inte behöva bli en ekonomisk belastning för kommunen. Befintliga skollokaler kan utnyttjas mer effektivt av annan kommunal verksamhet. Detta kan på sikt leda till att de fristående skolornas inriktning och verksamhet kan utgöra något positivt även för de kommunala skolorna, under förutsättning att konstruktiva samarbetsformer kommer till stånd. Även här finns det anledning att tro att kommunen ser de fristående skolorna som en tillgång.

Vad händer då om elevantalet minskar i kommunen? Det finns redan i dag kommuner som har ett stadigt minskande elevunderlag. Det gäller i första hand glesbygdskommuner. I dessa kan vi märka att inställningen till fristående skolor förändrats något. Effekterna för det kommunala skolväsendet blir här tydligt kännbara. Vid ett minskande elevunderlag blir en kommuns överkapacitet större, vilket medför ökade kostnader per

elev. Det innebär i många fall att kommunen måste överväga att stänga en skola och placera dess elever i andra kommunala skolor för att klara skolbudgeten. De elever som går i de fristående skolorna skulle kunna placeras i de kommunala skolorna och på så sätt minska överkapaciteten. Men kommunen har ingen möjlighet att stänga en fristående skola. Om en kommun därför är tvungen att stänga en kommunal skola på grund av bristande elevunderlag kan inställningen till fristående skolor bli negativ. Skulle dessutom föräldrar reagera på nedläggningshot av en skola genom att ansöka om att få starta en fristående skola är det inte konstigt om kommunen i sitt yttrande till Skolverket anser att det är olämpligt. De fristående skolorna utgör då ett hinder för kommunen att skära ned kostnaderna för skolverksamheten eller leder till att kostnadsnedskärningen drabbar undervisningen i stället för lokalerna. Inställningen till fristående skolor blir därför oftast negativ.

Hur är då inställningen i landets kommuner för närvarande till fristående grundskolor? Tidigare har olika inställningar kunnat märkas beroende på vilken partipolitisk majoritet kommunen haft. Vi har i vårt arbete märkt att attityden till fristående skolor blivit mer positiv än tidigare. Några partipolitiska skiljelinjer har vi inte kunnat notera, med några enstaka undantag. I dessa fall har den negativa attityden huvudsakligen varit kopplad till person. De allra flesta kommuner ser i dag fristående skolor som ett komplement till de kommunala. De utgör inte längre något hot mot den kommunala skolverksamheten. Att elever numera kan välja vilken kommunal skola de skall gå i har sannolikt avdramatiserat inställningen till de fristående skolorna. Inför en etablering av en fristående skola är det visserligen många kommuner som har yttrat sig negativt till Skolverket, men då skolan fått godkännande att starta har vanligtvis kommunen behandlat den fristående skolan på ett korrekt sätt. Kommuner med minskande elevunderlag intar dock en mer restriktiv hållning än andra kommuner. Detsamma gäller vissa kommuner med många fristående grundskolor och där andelen elever i fristående skolor är betydligt högre än genomsnittet i landet. Det kan här vara intressant att se hur stor andel elever som går i fristående grundskolor i kommunerna. Enligt de uppgifter som kommittén fått från kommunerna gick 2,7 procent av landets grundskoleelever i fristående grundskolor läsåret 1997/98. Den högsta andelen elever i fristående grundskolor hade Sollentuna kommun med 11,6 procent. Läsåret 1998/99 har andelen elever i fristående skolor ökat till 3,0 procent. Den kommun som har högst andel detta läsår är Lidingö med 14,6 procent. Fyra kommuner har ett procenttal överstigande tio, nämligen Sollentuna (12,5), Pajala (10,2) och Göteborg (10,1).

Inför beslutet om nya resursfördelningsregler och omedelbart efter det att beslutet tagits, fördes en livlig debatt om huruvida beslutet skulle påverka de fristående skolornas fortsatta möjligheter. Därefter har det

emellertid varit ganska tyst om de fristående skolorna i massmedia. I de fall det varit debatt har denna ägt rum i lokalpress och då i företrädesvis glesbygdskommuner. En förklaring till detta kan vara att etablering av fristående skolor i små kommuner eller glesbygdskommuner påverkar den kommunala ekonomin på ett mer påtagligt sätt än i större kommuner. En annan orsak kan vara att de flesta fristående skolorna fått högre bidrag än tidigare och inte har någon anledning att klaga. Andelen skolor som fått lägre bidrag är liten och för de flesta av dessa skolor rör sig det lägre bidraget, med några få undantag, om endast ett par procent. Som vi tidigare nämnt har de flesta kommunerna med fristående grundskolor hittills haft en elevökning. Dessa kommuner har inte sett de fristående skolorna som något negativt, eftersom dessa i många kommuner har varit till hjälp genom att de med sin verksamhet inneburit att kommunerna inte behövt satsa pengar på att bygga nya skolor. De fåtal kommuner som har ett minskande elevunderlag har i några fall uppmärksamrats i samband med Skolverkets handläggning av nya ansökningar att starta fristående skolor. Mera om detta i kapitlet Godkännande av fristående grundskolor.

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

De fristående skolorna har framhållit att de nya resursfördelningsreglerna fått till följd en betydligt ökad administration under det första året reglerna gällde. Framför allt gäller detta de skolor som har elever från flera olika kommuner eller kommundelar. En del skolor anser att man skulle fått speciella medel för att klara denna administrativa börda. Många av de fristående grundskolor som fått högre bidrag har nöjt sig med att bidraget blivit högre och har inte brytt sig om att ha förhandlingar med kommunerna. Andra skolor har fått lägga ner stor möda på att se till att bidragen ges efter samma grunder som för de kommunala skolorna. Det gäller framför allt skolor i tätbebyggda områden och som har elever från många olika kommuner. Representanter för dessa skolor

anser att systemet med att föra förhandlingar med berörda kommuner inte fungerar och att detta bara går att genomföra för fristående skolor som har elever från endast hemkommunen. Några av de representanter för fristående skolor som intervjuats önskar sig enklare regler för tilldelningen och anser att det tidigare systemet med en undre procentgräns är att föredra. Ytterligare några har ansett att det vore mest rättvist ur likvärdighetssynpunkt att staten bestämmer en viss summa som skall ges per elev, på samma sätt som sker till de fristående gymnasieskolorna.

Över hälften av de fristående grundskolorna ansåg det första året att kommunens bidragsmodell inte var möjlig att förstå. Detta var naturligtvis inte tillfredsställande inför de samråd som skulle resultera i en överenskommelse om bidragets storlek. Sedan dess har en förändring skett och året 1998 ansåg endast en fjärdedel att de inte förstod kommunens bidragsmodell och på vilka grunder denna var framtagen. Det återstår alltså för många kommuner att förbättra informationen till de fristående skolorna om resurssystemets uppbyggnad. Många anser att förutsättningarna inte finns för att samråden skall kunna ske på likvärdiga villkor. Förutom att många inte förstår kommunens bidragsmodell anser man sig inte ha något att sätta emot det förslag till bidrag som de kommunala tjänstemännen lägger fram. Ofta blir det inte ens samråd, utan mer en information från kommunen hur stort bidrag som de fristående skolorna får. De fristående skolorna tvingas då under protest att acceptera det bud som kommunen ger.

Representanter för kommunerna har också givit synpunkter på de nya resursfördelningsreglerna och vilka effekter dessa haft för kommunen. Eftersom det nya systemet förväntas vara kostnadsneutralt har vi frågat om det är så eller om det blivit dyrare. Deras svar visar att systemet blivit dyrare. I förhållande till den totala grundskolebudgeten är dock fördyringen försumbar och uttrycks vanligen i promilletermer. För många fristående skolor har ökade bidrag betytt mycket, men eftersom det endast är några få procent av kommunens grundskoleelever som går i fristående skolor blir kommunens extrakostnad mycket liten. I likhet med de fristående skolorna anser kommunerna att de nya resursfördelningsreglerna innebär en ökad administrativ insats. Antalet diskussioner med de fristående skolorna har ökat och de samråd som ägt rum har tagit längre tid än tidigare. Här visar det sig att många kommuner anser att det tidigare systemet var lättare att administrera och dessutom totalt sett billigare. Man är dock försiktig att uttala sig om det nuvarande systemets fördelar och nackdelar, eftersom det är nytt och både kommunerna och de fristående skolorna behöver tid att anpassa sig till det nya. Vi har dock under det senaste året märkt att inställningen till de nya resursfördelningsreglerna har blivit betydligt mer positiv än tidigare.

### 3.11 Ökade bidrag för många skolor

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

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

Det kommunala uppdraget att bereda plats för alla skolpliktiga elever nära hemmet innebär extra kostnader som vi inom kommittén kallar skolpliktskostnader. De högre kostnaderna omfattar både tjänster och lokaler. Grovt räknat består skolans budget av tre delar, nämligen 1/ personalkostnader, 2/ lokalkostnader och 3/ övriga kostnader, t.ex. material och läromedel. I kommunala skolor uppgår personalkostnaderna normalt till cirka 50 procent av den totala budgeten och lokalkostnaderna till nära 30 procent. Dessa två delar utgör tillsammans den allra största delen av kostnaderna för en skola.

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

I det kommunala uppdraget ligger med andra ord att bereda plats för alla skolpliktiga barn oavsett var dessa bor. Antalet elever som skall börja

skolan skiftar år från år. Behovet av lokaler och lärare ser därför olika ut. De kommunala skolorna måste alltid ha visst reserverat utrymme för elevökningar i samband med skolstarten för nybörjare, men även för andra elever som är nyinflyttade och skall börja i annan årsklass. Hur många vakanta platser som finns i respektive kommun är beroende av om kommunen är glesbygdskommun eller en tätbebyggd kommun, var skolor är belägna i förhållande till bostäder, hur stora skolorna är samt hur elevutvecklingen sker. Denna överkapacitet innebär fördyrade kostnader per elev i den kommunala skolan. Det är detta som är den kommunala skolpliktskostnaden.

För den fristående skolan är förutsättningarna annorlunda. Eftersom den fristående skolan inte har samma uppdrag och samma skyldighet att tillhandahålla platser som den kommunala skolan, kan den själv reglera hur många elever som bedöms passa för att skolan skall bära sig ekonomiskt. Den fristående skolan har den stora fördelen att den kan optimera sina klasser, något som de kommunala skolorna inte kan på samma sätt. Vi kan förklara detta med följande exempel. Inom ett område finns 70 skolpliktiga elever. En fristående skola kan där starta och bestämma sig för att ta in 60 elever som fördelas på två grupper med vardera 30 elever. Resterande tio elever är det kommunens skyldighet att ta hand om. Däremot är kommunen skyldig att tillhandahålla skola för alla dessa 70 elever och måste bilda tre elevgrupper, något som blir dyrare med tanke på extra lärarpersonal och extra lokaler. Driften av en kommunal skola i samma område blir alltså dyrare på grund av den kommunala skyldigheten. Av detta kan man utgå från att den kommunala skolan är något dyrare per elev än den fristående skolan. I tidigare bidragsmodell var detta motiveringen för en del av det lägre procentuella bidraget till fristående grundskolor.

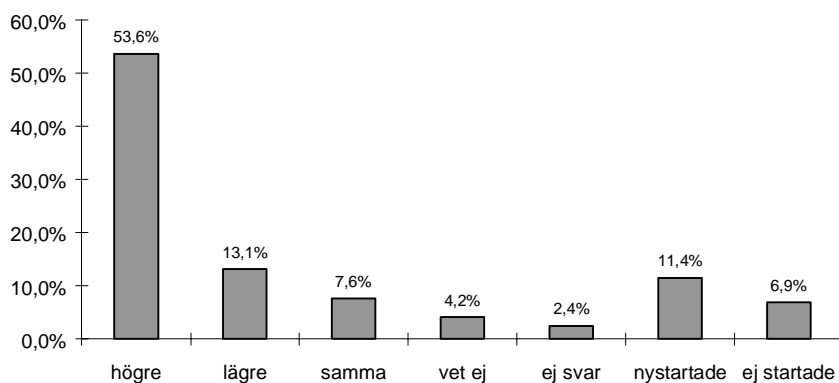
I glesbygden kan den fristående skolan oftast inte utnyttja optimeringsfördelarna. Men i större samhällen, där den övervägande delen av de fristående skolorna finns, spelar den en stor roll. Men även här är förhållande olika.

I enkätsvaren från kommunerna och vid de intervjuer som genomförts med representanter för kommunerna, framkommer att alla kommuner inte tagit hänsyn till denna kommunala extrakostnad, skolpliktskostnaden, vid bidragsgivningen till de fristående grundskolorna. Som vi senare kommer att se kan detta vara en av förklaringarna till att en stor del av de fristående skolorna fått högre bidrag i och med de nya reglerna för resursfördelning.

De nya bidragsreglerna innebär att elevernas hemkommuner skall bestämma bidraget per elev till de fristående grundskolorna med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som tillämpas vid fördelning till de egna grundskolorna. Det finns många olika uppfatt-

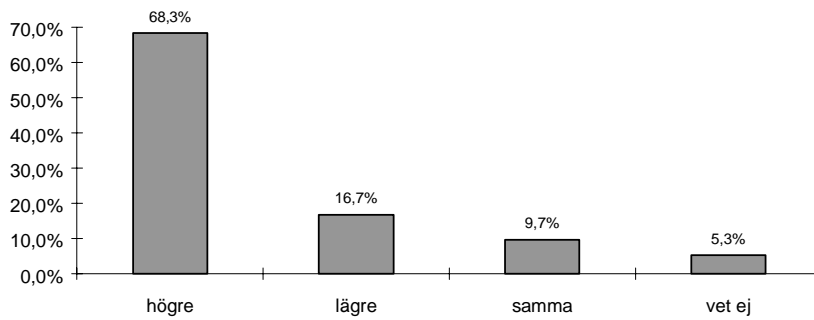
ningar om vad formuleringarna *efter samma grunder* och *skolans åtagande* innebär, både i kommuner och fristående skolor. Olika sätt att tolka dessa begrepp har också medfört att många kommuner har höjt bidragen till de fristående skolorna. På frågan om de nya resurstillsdelningsreglerna inneburit att skolan inför hösten 1997, dvs. när de nya resursfördelningsreglerna trädde i kraft, från hemkommunen fått lägre eller högre bidrag per elev än tidigare svarade drygt hälften av de fristående skolorna att de fått högre bidrag än tidigare. Tretton procent svarade att de fått lägre bidrag och drygt sju procent att de fått samma storlek på bidraget.

*Diagram 11.* Fördelning av resurser efter beslutet om nya resursfördelningsregler. Nystartade skolor inkluderade.



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

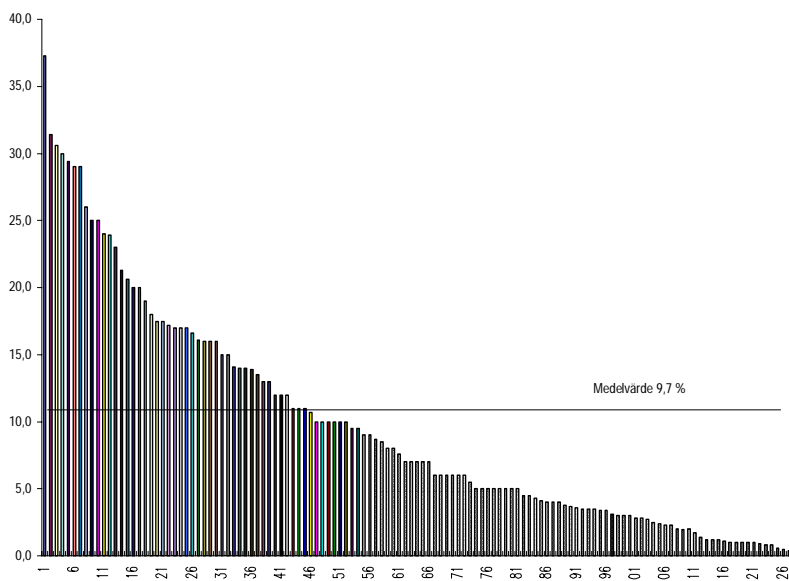
*Diagram 12.* Fördelning av resurser efter beslutet om nya resursfördelningsregler. Nystartade skolor ej medtagna.



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



Diagram 13. Procentuell fördelning av de fristående grundskolornas högre bidrag läsåret 1997/98.



Som vi ser av diagrammet skiljer sig storleken väsentligt på de ökade bidragen. En skola erhöll 37,3 procent högre bidrag än i det tidigare resurstilldelningssystemet vid en jämförelse av årskurs mot årskurs mellan åren. Vad finns det för orsaker till att vissa skolor fått så pass mycket högre bidrag än tidigare? För att kunna få en jämförbarhet har vi jämfört den grundresurs som gäller för de fristående skolorna med den grundresurs som gäller för kommunens skolor. Vi kontaktade de skolor som hade fått 20 procent högre bidrag eller mer för att få reda på anledningen till höjningen. Vid dessa kontakter visade det sig att flera av dessa skolor räknat fel och att storleken på det högre bidraget minskat något vid en närmare kontroll. Differensen mellan läsåren 1996/97 och 1997/98 var för dessa skolor i de flesta fall marginell.

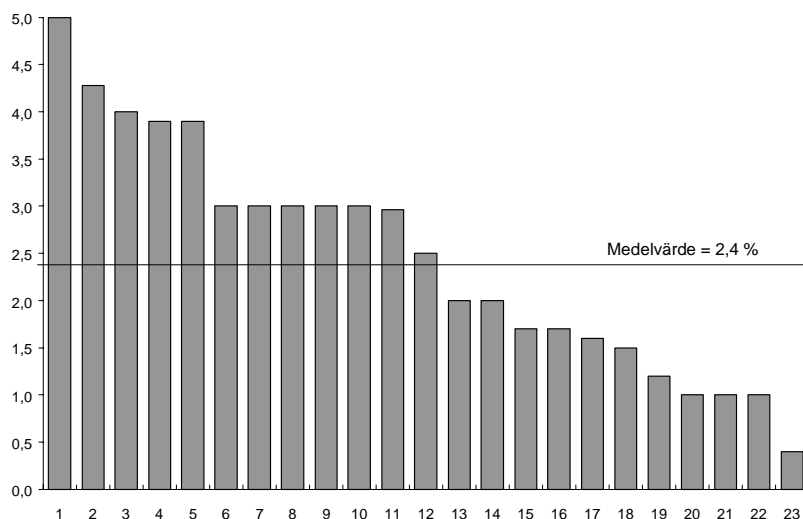
Vi talade också med kontaktpersoner i de kommuner som höjt bidragen till dessa skolor. Höganäs kommun med cirka 27 000 invånare och med drygt 2 500 elever i grundskolan har tre fristående grundskolor som fick över 30 procent högre bidrag. En starkt bidragande orsak till detta är att kommunen satsat stora belopp på att rusta upp befintliga kommunala skolor och dessutom byggt nytt. Detta har drivit upp den kommunala genomsnittskostnaden på lokaler avsevärt. En annan förklaring är att kommunen tidigare lämnat låga bidrag. De kommunala overheadkostnaderna togs tidigare bort innan 75 procent av resterande kommu-

nala resurser fördelades, vilket innebar att minskningen togs ut två gånger. Resurserna inkluderade skolornas faktiska lokalkostnad upp till den kommunala genomsnittskostnaden.

De fristående grundskolorna i Helsingborgs kommun är också skolor som fått rejält höjda bidrag med cirka 30 procent. Representanter för de fristående skolorna uppgav att kommunen är mycket positivt inställd till fristående skolor och ser dessa som värdefulla komplement till de kommunala skolorna. Läsåret 1996/97 lämnades lägsta möjliga bidrag, dvs. 75 procent av kommunens medelkostnad. Kommunen lämnade inget ytterligare bidrag för lokalkostnader. Läsåret 1997/98 fick skolorna bidrag efter samma grunder som de kommunala skolorna. För lokaler fick skolorna bidrag per elev upp till maximalt 11 000 kronor. Sammantaget har detta inneburit att de fristående grundskolorna i Helsingborg, tack vare de nya resursfördelningsreglerna och kommunens inställning, fick betydligt högre bidrag än tidigare.

För de lägre bidragen var bilden följande:

Diagram 14. Procentuell fördelning av de fristående grundskolornas lägre bidrag.

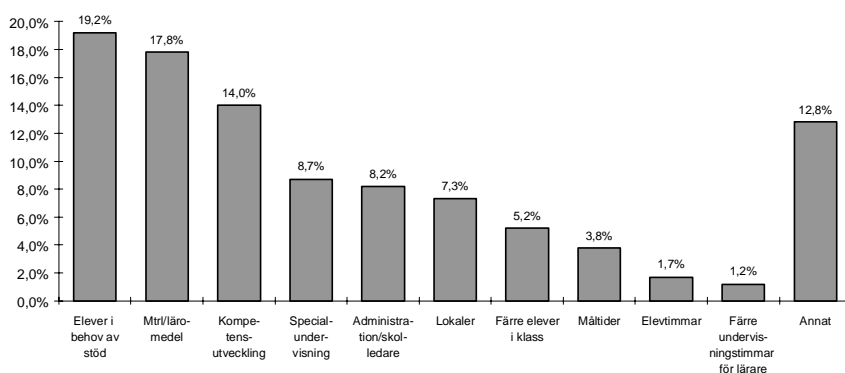


Vi kontaktade även de skolor och de kommuner som hade svarat lägre bidrag. Det visade sig att beräkningen för de skolor som svarat mer än fem procent lägre bidrag inte stämde, vilket fick till följd att ingen skola redovisade lägre bidrag som översteg fem procent. Fördelningen för resterande skolor, dvs. de skolor som hade lägre bidrag upp till fem procent, framgår av ovanstående diagram. Vad var orsakerna till att dessa skolor fått lägre bidrag än tidigare, trots att skolorna nu skall få bidrag

efter samma grunder som de kommunala? En förklaring är att kommunen varit positiv till fristående skolor, vilket medfört att den fristående skolan tidigare fått samma bidrag som de kommunala och att skolan vid en kommunal nedskärning fått mindre bidrag per elev. En annan är att kommunen avsatt ett större belopp centralt för att kunna fördela till elever som är extremt stödkrävande. Basbeloppet har då minskat för såväl de kommunala som de fristående skolorna. En allmän nedskärning av den kommunala skolbudgeten är naturligtvis också en förklaring till att vissa fristående skolor fått lägre bidrag. Skolans elevunderlag kan också ha förändrats på så sätt att elever med extra bidrag har slutat vid skolan, vilket fått till följd att bidraget sänkts.

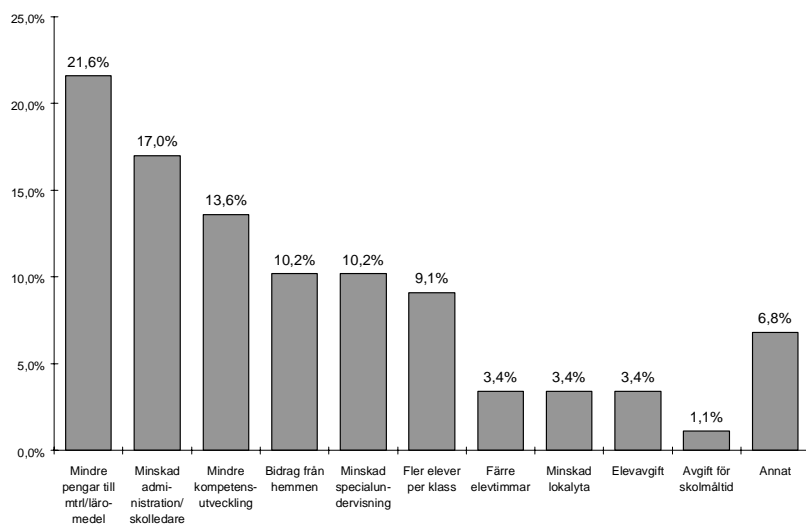
Vi frågade också på vilket sätt de högre respektive lägre bidragen har påverkat skolans organisation. Av de skolor som erhållit högre bidrag kan vi i nedanstående diagram se hur svaren fördelar sig. Som vi kan se har skolorna mest utnyttjat de högre bidraget till att lägga mer resurser på elever med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

*Diagram 15.* Procentuell fördelning av hur skolorna använt det högre bidraget läsåret 1997/98.



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

Diagram 16. Procentuell fördelning av effekter av skolornas lägre bidrag läsåret 1997/98.



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

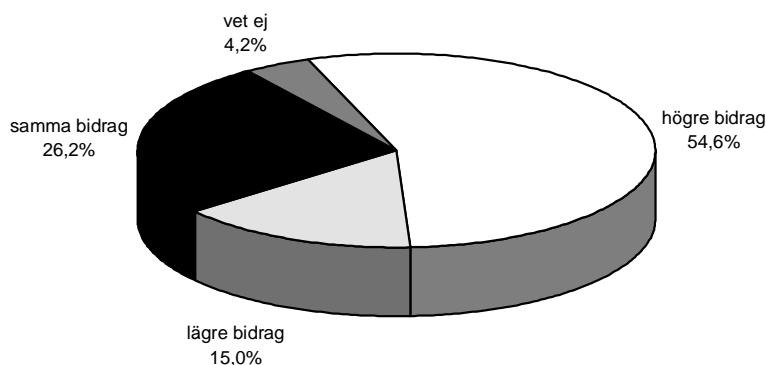
Vi kan konstatera att de flesta fristående grundskolor i landet fått högre bidrag i och med införandet av nya resursfördelningsregler. Storleken på de högre bidragen varierar beroende på kommunens sätt att tolka begreppet *efter samma grunder*. Många kommuner tog inte hänsyn

till de skolpliktskostnader som kommunerna har extra. Många av de fristående skolor som fått samma eller lägre bidrag ligger i kommuner som inte i alla delar förändrat resursfördelningen till följd av det nya riksdagsbeslutet.

Vi har nu redovisat effekterna av övergången från de gamla fördelningssystemet till det nya, dvs. vad som hände efter den 1 juli 1997 och påverkade resurstilldelningen för läsåret 1997/98. Kommittén har även följt utvecklingen under den efterföljande perioden, dvs. läsåret 1998/99, för att se om de nya reglerna för resursfördelning inneburit ytterligare förändringar.

Med tanke på det resultat som kommitténs uppföljning uppvisade av övergången från det föregående systemet för resursfördelning till det nya, låg det nära till hands att förmoda att vissa justeringar skulle göras i många kommuner så att resursfördelningen bättre uppfyllde de nya kraven. Framför allt fanns det anledning att tro att uppmärksamheten kring skolpliktskostnaderna skulle reglera tilldelningen i många kommuner. För att få reda på hur det förhöll sig frågade vi de fristående skolorna om förändringar i lägeskommunens bidragsregler inneburit att skolan budgetåret 1998 fått lägre eller högre bidrag per elev än budgetåret 1997. Av svaren framgår att över hälften av skolorna fått högre bidrag. En tredjedel av de skolor som fått högre bidrag har inte uppgivit hur pass mycket högre bidraget blivit. För de övriga två tredjedelarna ligger genomsnittet på cirka sex procents höjning. När det gäller de skolor som fått lägre bidrag visar det sig att även här är det en tredjedel som inte uppgivit procenttal, medan däremot resterande skolor redovisar ett genomsnitt på knappt fem procents sänkning.

Diagram 17. Procentuell fördelning friskolornas erhållna bidrag budgetåret 1998 jämfört med 1997.



Vilka skolor är det som har fått högre bidrag vid den senaste enkäten? Hur mycket högre bidrag har dessa skolor fått? Har några av dessa erhållit högre bidrag redan 1997? Och i så fall hur stort? Vid en granskning visar det sig att 62 skolor, vilket motsvarar 24 procent av de skolor som svarat, har fått högre bidrag såväl 1997 som 1998. I genomsnitt fick dessa skolor 11,3 procent högre bidrag år 1997 och 5,9 procent högre året därefter. Det finns med andra ord många skolor som erhållit betydligt högre bidrag under denna tvåårsperiod än de erhöll i det tidigare systemet.

År 1997 erhöll 29 fristående skolor lägre bidrag än vad de tidigare fått. Genomsnittet på minskningen för dessa skolor låg på 2,4 procent. Vad hände året efter för dessa skolor? Fem skolor fick lägre bidrag även 1998. Den skola som råkat mest illa ut fick 1997 fyra procent sänkning av bidraget och året efter åtta procent sänkning. Åtta skolor som fick lägre bidrag 1997 med ett genomsnitt på 2,2 procent erhöll samma grundbelopp året efter. För 15 av skolorna (med ett genomsnitt på 2,8 procent år 1997) blev effekten att de år 1998 fick högre bidrag (med ett genomsnitt på 3,7 procent).

För de 32 skolor som 1997 erhöll samma storlek på grundbidraget som tidigare har 13 skolor fått högre bidrag 1998 med ett genomsnitt på 3,6 procent. Nio av skolorna har fått samma bidrag som 1997 och två skolor har fått lägre bidrag. Åtta skolor har inte svarat på frågan när det gäller 1998 års bidrag.

Efter att studerat effekterna av de nya reglerna för resurstilldelning tycks de allra flesta fristående skolor efter två år ha fått högre bidrag än i det föregående systemet. Effekterna i samband med övergången till de

nya reglerna visade att två tredjedelar av alla fristående skolor – 68,3 procent – fått högre bidrag än tidigare. Efter att ha studerat vad som hänt sedan det nya bidragssystemet började tillämpas, dvs. under två år, kan vi konstatera att 77,1 procent av de skolor som svarat fått högre bidrag och 10,1 procent fått lägre. För 12,8 procent har det nya systemet inte inneburit någon förändring. Medelvärdet för dem skolor som fått högre bidrag ligger på 8,7 procent. Motsvarande medelvärde för de skolor som fått lägre bidrag är 2,9 procent.

Hur skall man förklara att så stor del av våra fristående grundskolor har fått högre bidrag med de nya reglerna för resurstilldelning? Som vi redan tidigare nämnt är en förklaring att många kommuner, bortsett från att ta hänsyn till den skolpliktskostnad som finns, kan skifta i storlek beroende på respektive kommuns skolplanering. Det finns anledning att tro att glesbygdskommuner har en större skolpliktskostnad per elev än vad som gäller i storstadskommuner.

I många kommuner har tidigare underhållet av skollokaler inte skötts i tillräckligt hög grad. Detta har resulterat i att kommuner de senaste åren tvingats satsa stora pengar på underhåll. Elevökningen har fört med sig behov av nya lokaler. Eftersom kostnaderna för nybyggnad innebär betydligt dyrare lokalkostnader än det kommunala genomsnittet har detta fört med sig att genomsnittskostnaden ökat och därmed även bidraget till de fristående skolorna. Det allra vanligaste har ju visat sig vara att kommunerna ger de fristående skolorna lokalbidrag beräknat utifrån det kommunala genomsnittet.

En annan orsak står att finna i de fristående skolornas utbyggnad. Även om många skolor fått godkännande att bedriva undervisning i årskurserna 1–6, har dessa vanligtvis börjat verksamheten med undervisning för elever i de första årskurserna. Bidragen för de lägre årskurserna är av förklarliga skäl inte lika stora som för de högre årskurserna. Under årens lopp expanderar skolorna, vilket medför att den totala bidragsnivån höjs. Vi kan märka att många av de skolor som från början startade med årskurserna 1–3 nu också har undervisning upp till och med årskurs 6 eller till och med årskurs 9. På detta sätt höjs det totala bidraget i förhållande till tidigare år.

### 3.12 Tröghet i starten av det nya systemet

I samband med övergången till de nya reglerna för resursfördelning visade det sig att närmare 60 procent av de fristående skolorna fick besked om grundbidraget först när skolan startat läsåret 1997/98. Anledningen till att skolorna fick besked så sent kan vi finna i att kommunerna alltför sent tagit beslut om principer för resursfördelningen. Det tidigare systemet med 75 procent av den kommunala genomsnittskostnaden tycks ha varit inarbetat, men formuleringen av de nya reglerna har för många kommuner inneburit osäkerhet om hur bidraget skall beräknas. Uttrycken efter samma grunder och skolans åtagande har uppfattats olika, vilket också bidragit till att sätten att beräkna resurser till de fristående skolorna har varierat. Detta försvårade skolornas planering av verksamheten, eftersom de inte fick reda på inom vilka ramar de skulle hålla sig.

Som vi tidigare nämnt var det många skolor som vid förfrågan angav att de förändrade resurstilldelningsreglerna inte hade givit någon effekt och att skolorna erhöll samma bidrag som tidigare. Anledningen till detta var att skolorna vid tillfället för den första enkäten, dvs i början på november månad 1997, fortfarande inte fått besked om vilket bidrag skolan skulle få och därför fått det gamla bidraget i avvaktan på kommunens beslut. Det rörde sig om 30 fristående skolor. Erhållna svar på den senaste enkäten visar att fyra skolor fortfarande får samma bidrag. Detta kan tolkas som att kommunerna, i vilka dessa skolor är belägna, inte förändrat sina principer för resursfördelning och alltså inte tagit hänsyn till de nya resurstilldelningsreglerna.

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

Från många fristående skolor har också framförts uppfattningar om att kommunpolitikernas allmänna inställning till fristående skolor påverkat hur snabbt förändringen till ett nytt system genomförts. Kommuner, som sedan länge har en positiv inställning till fristående skolor, har tenderat att snabbare ge besked för att underlätta planeringen. Andra kommuner har prioriterat andra frågor, vilket fått till följd att besluten rörande de fristående skolorna fördröjts.

Vid de intervjuer som genomförts under läsåret 1998/99 har framkommit att många kommuner och fristående skolor har funnit former för hur arbetet med resurstilldelningen skall ske. Däremot tycks det på andra håll vara brister när det gäller hur informationen sköts om tankarna bakom resursfördelningen.



### 3.13 Ytterligare erfarenheter av det nya systemet

Begrepp såsom *insyn* och *skolans åtagande* är för många kommuner och fristående skolor diffusa och behöver förtydligas. Begreppet *efter samma grunder* tolkas av många som att de fristående skolorna skall erhålla samma belopp per elev som de kommunala skolorna. Kommunernas resursfördelningssystem är i många fall komplicerade och svåra att förstå för de fristående skolorna. Knappt 80 procent av de fristående skolorna har fått högre bidrag efter beslutet. Enkät svar och intervjuer visar att praktiskt taget alla kommuner och fristående skolor anser att de nya reglerna för resursfördelning är att föredra framför de gamla.

I det betänkande (SOU 1995:109) som bildade utgångspunkt för det riksdagsbeslut som fattades i oktober 1996 utgick utredningen från att resurstilldelningen till de fristående skolorna skulle medföra ett så enkelt administrativt system som möjligt. De kontakter som tagits med både fristående skolor och kommuner pekar på att administrationen ökat, framför allt under det första året efter genomförandet av de nya reglerna. Många ansåg då att det föregående systemet med en procentuell minimigräns av det kommunala elevbidraget var att föredra, eftersom det var lättare att få grepp om bidragets storlek. Trots detta visar det sig att både kommuner och fristående skolor vid förfrågan anser att de nya reglerna för resurstilldelning är att föredra framför de gamla. För merparten av fristående skolor har ju systemet inneburit högre bidrag än tidigare. För kommunerna har det nya systemet, med några få undantag, lett till en mycket marginell kostnadsökning som kan utläsas i promillettal. De nya reglerna anses ge möjligheter till större rättvisa.

Det nya systemet med formuleringen att "...bidrag skall lämnas för varje elev med hänsyn till skolans åtagande och elevernas behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna." har i många kommuner blivit föremål för olika tolkningar. Uttrycket "efter samma grunder" uppfattas olika, vilket inneburit att de samråd som förts mellan kommunerna och de fristående grundskolorna ofta har varit komplicerade och långdragna. Förutsättningarna för att kunna avsätta all den tid som är nödvändig för detta är olika. En liten fristående skola med elever som endast bor i den egna kommunen har visserligen inte särskild personal anställd för detta, men å andra sidan underlättas dess arbete genom att den endast behöver ha samråd och underhandla med den egna kommunen. Helt andra förutsätt-

ningar råder i en stor skola i storstad med elever från många olika kranskommuner som dessutom kanske har kommundelsnämnder. I en sådan skola finns dock troligen anställd personal som kan arbeta med sådana frågor. Värre blir det för en liten skola med elever från många olika kommuner. Att sätta sig in i alla dessa kommuners system och dessutom ha samråd angående resurserna blir hart när omöjligt.

Det råder viss osäkerhet även när det gäller andra begrepp än ”efter samma grunder”. Kommunen där den fristående skolan är belägen skall ha rätt till insyn i skolans verksamhet. Begreppet ”insyn” uppfattas dock olika i såväl kommuner som fristående skolor. Många efterlyser en definition av begreppet för att samarbetet mellan kommuner och skolor skall fungera friktionsfritt.

Ett annat begrepp som vållat tveksamhet är ”skolans åtagande”. I den grundläggande lagregeln om hur de fristående skolornas bidrag skall beräknas föreskrivs att detta skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevernas behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna (9 kap. 6 § andra stycket skollagen). I den proposition (1995/96:200) som ligger till grund för bestämmelsen sägs följande i frågan:

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

Tveksamheter uppstår bland annat när det gäller att avgöra om en fristående skola har gjort ett sådant åtagande som berättigar till extra bidrag. Samtidigt som den fristående skolan kan ha ”åtagit” sig betydande insatser skall skolans bidrag beräknas som om den aktuella eleven gått i den kommunala grundskolan. Det är inte alls säkert att insatserna då skulle motiverat någon högre tilldelning. Detta är ju beroende av om det kommunala systemet för resursfördelning tar hänsyn till olika ”åtaganden” av de kommunala grundskolorna. Det har vid våra intervjuer många gånger framförts åsikten att om en kommun i samråd med en fristående skola kommer överens om att den fristående skolan skall genomföra viss verksamhet utifrån kommunens begäran, innebär detta att skolan har ett åtagande som kan innebära extra resurstilldelning. Den fristående skolan kan däremot inte själv bestämma egna åtaganden och i efterhand begära att detta skall leda till att den får extra resurser från kommunen.

Flera fristående skolor har vid våra intervjuer uppmärksammat frågan om tilläggs pension för de anställda. Sedan ett antal år tillbaka av-

sätts en viss del av de anställdas lön för tilläggspension. För kommunalt anställd personal gäller att åtta procent avsätts, en kostnad som ingår i de kommunala skolornas tilldelade resurs. För att kunna omfattas av systemet gäller att berörd personal skall ha varit kommunalt anställd minst två år.

De fristående grundskolorna omfattas inte av samma tilläggspension (KPA) som de kommunala. De förstnämnda använder sig av SPP för att ordna tilläggspensionen för sin personal. Kostnaden för detta ligger cirka 1,5 procent högre än kostnaden för de kommunala skolorna. Orsaken till att det inte går att fastställa ett exakt procenttal är att en skolas personalkostnad skiftar beroende på skolans personaltäthet, dvs. hur stor del av skolans budget som består av personalkostnader, och personalens löneläge. För de fristående grundskolorna gäller att personalen omfattas av systemet redan efter sex månader. När vi frågat visar det sig att de flesta fristående skolor ej får kompensation för denna merkostnad.

Kommunerna anser att det nya systemet, framför allt det första året, har inneburit ökad administration och ökad tid för möten med de fristående grundskolornas representanter. Även här har det visat sig att förutsättningarna är olika. Det finns kommuner som har ett sådant geografiskt läge att många av kommunens elever går i många fristående skolor i närliggande kommuner. Jämfört med en kommun med endast en fristående skola och med elever endast från den egna kommunen har sådana kommuner av förklarliga skäl en ökad administrativ uppgift. Det är möjligt att de administrativa rutinerna så småningom kommer att förbättras och effektiviseras båda för de fristående skolorna och för kommunerna. Hittills uppfattar dock de inblandade parterna det nya systemet som mer administrativt krävande.

Det förutsattes i riksdagsbeslutet att kommunerna skulle utveckla tydliga principer för resursfördelningen som går att utvärdera. Många fristående skolor tycker att kommunernas resursfördelningsprinciper är otydliga och över hälften av skolorna ansåg hösten 1997 att principerna var omöjliga att förstå, något som var alarmerande. Dessutom visade det sig att nästan hälften av skolorna enligt deras enkätsvar inte givits möjligheter till insyn i kommunens sätt att beräkna bidragen. Kommunernas svar var helt annorlunda på denna punkt. Där framkom att 94 procent ansåg att de fristående skolorna givits möjligheter till insyn. På denna punkt har visserligen läget förbättrats under 1998. Av de fristående skolor är det nu 70 procent som svarar att de fått information om hur bidragssystemet är uppbyggt så att de är förtroga med systemet och dess uppbyggnad. Det kvarstår dock ett stort antal skolor som ännu inte fått nödvändig information. Kontakterna mellan de fristående skolorna och kommunen när det gäller grundbidragets storlek och speciella bidrag är inte helt tillfredsställande. Cirka tio procent av de fristående skolorna har

inte haft kontakt med lägeskommunen innan beslut fattats. För resterande skolor tycks kontakterna fungera bra.

Efter att vi studerat en stor del av kommunernas resursfördelningsmodeller kan vi konstatera att modellerna i många fall är svåra att få grepp om. Olika delar av verksamheten ingår i grundbidraget, vilket gör det svårt att jämföra bidragets storlek i olika kommuner. I många fall är både moms och lokalbidrag inbakade i grundbidraget, vilket gör det omöjligt för skolorna att veta hur stort det ena och det andra är. Modellerna för sociala viktningar skiljer sig också åt och kan också vara svåra att begripa. Det finns också kommunala fördelningssystem som är så komplicerade att det måste vara mycket svårt för de fristående skolorna att få grepp om dessa. I några kommuner har man resursfördelningssystem som bygger på uppskattningar av vad den fristående skolan och de kommunala skolorna behöver i resurser. System av denna karaktär är konstruerade på ett sätt så att de många gånger är svåra att följa upp eller utvärdera.

Följderna av otydliga eller obegripliga resursfördelningsmodeller blir att representanterna för de fristående skolorna, när det är dags för samråd och förhandlingar om kommande bidrag, omöjligen kan vara väl förberedda inför dessa. Förutom att många har dåliga kunskaper om hur en skolbudget är uppbyggd känner man inte till hur den kommunala ekonomin i stort fungerar. De kommunala tjänstemännen är, till skillnad från de fristående skolornas representanter, ofta väl insatta i skolbudgeten och har också varit ansvariga för hur resursfördelningsmodellen skapats. Av detta är det inte svårt att förstå att de samråd som skall äga rum för att komma överens om bidragets storlek inte sker på likvärdiga villkor. Det är därför viktigt att skapa bättre samarbetsformer mellan kommunerna och de fristående skolorna så att dessa bygger på förtroende parterna emellan och inte på misstroende. Det är vårt intryck, efter intervjuer i över 50 kommuner, att bättre samarbetsformer med några få undantag är på väg att växa fram.

I den uppföljning som vi gjort har vi närmare undersökt hur kommuner med kommundelar handlägger resursfördelningsfrågorna. De flesta beslutar centralt om ett grundbidrag och överlåter sedan till kommundelarna att besluta om andra delar av bidraget, till exempel bidrag för elever i behov av särskilt stöd och för elever som har rätt till modersmålsundervisning. Vissa kommundelar använder sig av social viktning. En sådan viktning innebär att skolorna får olika bidrag per elev beroende på vilken kommun del eleven kommer från. I vissa kommuner med kommundelar tilldelas kommundelen gemensamma medel för olika förvaltningar. Detta innebär då att storleken på grundbidraget kan skilja sig åt inom samma kommun. Det bör dock resultera i att skolor inom samma kommun del har samma grundbidrag och att det sedan är upp till besluts-

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

De senaste åren har präglats av en strävan i kommunerna att minska kostnaderna för bland annat skolsektorn. Många kommunala skolor har blivit utsatta för nedskärningar på 25 procent. Nedskärningarna har också berört de fristående skolorna. Det visar sig nu att de nya resursfördelningsreglerna har givit kappt 80 procent av skolorna högre bidrag än tidigare. Ett fåtal skolor har fått lägre bidrag än tidigare. Olika sätt i kommunerna att uppfatta vad bidrag efter samma grunder innebär, kan ha fått till följd fristående grundskolor i vissa kommuner fått ett betydligt högre bidrag än tidigare. Höganäs kommun är ett exempel på detta. Att det nya resurstilldelningssystemet skulle vara kostnadsneutralt i jämförelse med det gamla stämmer inte hittills. Det har i stället inneburit högre kostnader för kommunerna. Skillnaden i högre kostnader mellan det tidigare resurstilldelningssystemet och det nya är dock marginell för kommunerna och uppgår inte ens till en procent av den totala grundskolebudgeten. För en majoritet av de fristående grundskolorna har dock förändringen till de nya reglerna för resurstilldelning inneburit högre bidrag med ett genomsnitt av drygt åtta procent.

## 4 Effekter när det gäller godkännande av fristående grundskolor

Antal ansökningar har sedan de fristående skolorna fick rätt till offentligt bidrag den 1 juli 1992 stadigt ökat. Detsamma gäller godkända fristående grundskolor som startat sin verksamhet. De olika skolornas inriktning har kategoriserats av Skolverket och från att från början ha indelats i fyra olika kategorier har antalet ökat för att i dag bestå av följande kategorier: skolor med allmän inriktning, skolor med speciell pedagogik (bland annat Freinet, Montessori, Waldorf), konfessionella skolor, skolor med språklig/etnisk inriktning, skolor med speciell ämnesprofil, internationella skolor, riksinternatskolor samt övriga skolor. Antal verksamma godkända skolor i de olika kategorierna redovisas i nedanstående tabell.

|                         | 1992/93 | 1993/94 | 1994/95 | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Allmän                  | 14      | 49      | 55      | 64      | 69      | 83      | 105     |
| Speciell pedagogik      | 45      | 64      | 83      | 91      | 102     | 110     | 121     |
| Konfessionell           | 28      | 31      | 45      | 45      | 49      | 54      | 56      |
| Speciell ämnesprofil    | 0       | 0       | 5       | 6       | 9       | 10      | 13      |
| Språklig/etnisk         | 0       | 8       | 16      | 18      | 21      | 21      | 18      |
| Internationell          | 5       | 5       | 6       | 6       | 6       | 7       | 7       |
| Riksinternat            |         |         | 3       | 3       | 3       | 3       | 3       |
| Övriga                  | 19      | 7       | 4       | 5       | 7       | 8       | 8       |
| Totalt                  | 106     | 164     | 217     | 238     | 266     | 296     | 331     |
| Ökning sedan året innan |         | 55 %    | 32 %    | 10 %    | 12 %    | 11 %    | 12 %    |

Som vi kan se av tabellen ovan har ökningen av antalet verksamma fristående grundskolor legat på drygt 10 procent under de senaste fyra läsåren. Det visar sig att många av de ansökningar som fått godkännande av Skolverket av olika skäl inte leder till att man startar någon friskoleverksamhet.

Antalet elever i fristående grundskolor har under ovanstående läsår ökat med knappt 3 500 per läsår. Inför läsåret 1998/99 ökade elevantalet

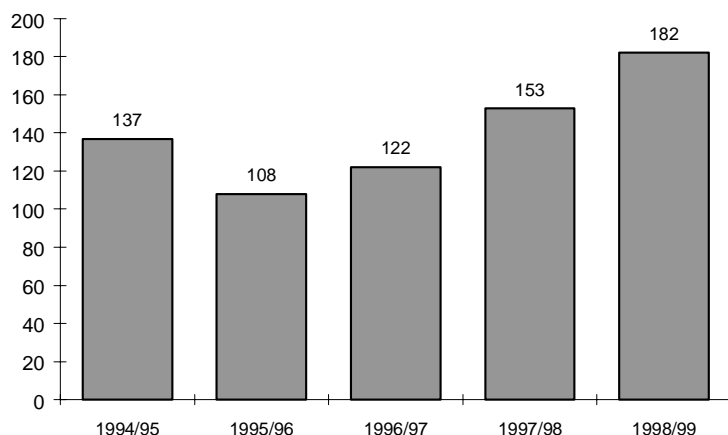
med cirka 3 750, vilket motsvarar en elevökning på 15,4 procent. Samtidigt har kommunerna noterat en elevökning med endast drygt två procent. Detta kan ses som en förklaring till att andelen elever i fristående grundskolor har ökat från 2,7 procent läsåret 1997/98 till 3,0 procent läsåret 1998/99.

I Stockholms kommun finns för närvarande 41 fristående grundskolor. Det är den kommun som har flest fristående skolor. Därefter kommer Göteborg med 30 skolor. 80 av landets fristående grundskolor ligger i Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner. Detta innebär att en fjärdedel av samtliga fristående grundskolor ligger i dessa tre storstadskommuner. Trots den ökade spridningen i landet är fristående grundskolor fortfarande i stor utsträckning ett storstadsfenomen.

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

Antalet ansökningar till Skolverket har varierat med åren. Läsåret 1994/95 inkom 137 ansökningar, läsåret därefter inkom 108 ansökningar och läsåret 1996/97 fick Skolverket 122 ansökningar. Sista datum för ansökan är den 1 april för att året efter kunna starta en fristående skola. De 122 ansökningarna kom alltså till Skolverket senast den 1 april 1997 och de skolor som fått godkännande har möjlighet att starta sin verksamhet läsåret 1998/99. Eftersom beslutet om nya resursfördelningsregler togs i oktober 1996 kan vi notera en ökning av ansökningar efter beslutet fram till den 1 april 1997. Antalet ansökningar till Skolverket under perioden 1 april 1997 – 1 april 1998 var 153, dvs. en ökning med 26 procent jämfört med året innan. Enligt Skolverkets uppgifter har 182 ansökningar kommit in under perioden 1 april 1998 – 1 april 1999 och kommer att behandlas under tiden fram till den 1 april år 2000. Ökningen noteras här till 17 procent jämfört med närmast föregående år.

Diagram 18. Antal ansökningar till Skolverket läsåren 1994/95 – 1998/99.

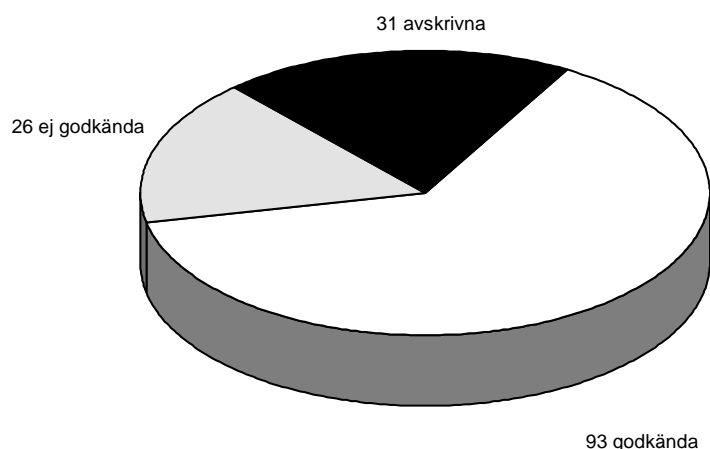


Antalet ansökningar ökade med 17 procent första året efter riksdagens beslut om nya resursfördelningsregler. Sedan dess har ökningen mellan åren varit 26 respektive 17 procent. Om denna ökning beror på att många agerat utifrån tron att de nya resursfördelningsreglerna skulle gynna de fristående grundskolorna är svårt att bedöma. Jämfört med det antal ansökningar som kom in till Skolverket läsåret 1994/95, dvs. 137 ansökningar, är dock de senaste årens siffror på 153 och 182 inte anmärkningsvärda.

Det är intressant att granska hur Skolverket har hanterat de 153 ansökningar som inkom under perioden 1 april 1997 – 1 april 1998. Av dessa 153 ansökningar har 31 avskrivits, dvs. ansökan har tagits tillbaka. Som tidigare nämnts har kommunerna möjlighet att yttra sig och kunna avstyrka ansökan om en skolstart skulle innebära påtagliga negativa konsekvenser för kommunen. Skolverket har haft att ta ställning till 25 negativa yttranden (av 121 yttranden totalt) från kommuner. Av dessa har tio ansökningar, trots kommunens avstyrkan, fått godkännande. Skälen till att kommunerna avstyrkt ansökan för de 15 resterande skolorna som Skolverket inte godkänt varierar, delvis beroende på vilken inriktning skolan skall ha. För skolor med allmän inriktning (nio skolor) har två kommuner anfört att en etablering skulle försvåra planeringen av kommunens skolväsende. Övriga kommuner har anfört brister i ansökan som skäl. För skolor med konfessionell inriktning (tre skolor) har kommunerna angett brister i ansökan som skäl för avstyrkan. Kommunerna har endast i två fall kunnat påvisa sådana negativa effekter för kommunens skolväsende som lett till att Skolverket kunnat ta hänsyn till dessa och avslå ansökan.



Diagram 19. Skolverkets behandling av inkomna ansökningar 970401 – 980331.



Skolverket har i 26 fall avslagit ansökningar om att starta skola. Dessa utgör 17 procent av inkomna ansökningar. I några av dessa fall har kommunerna tillstyrkt, men Skolverket avslagit ansökningarna. De kommuner som har avstyrkt dessa ansökningar har angett varierande skäl som i huvudsak överensstämmer med de skäl som anförts för de ovanstående skolorna. Vad som skiljer dessa ansökningar från de andra och som fått Skolverket att avslå ansökningarna är de skäl som Skolverket dessutom framfört som avgörande för ett avslag. Det gäller i många fall ofullständigt underlag och brister vad avser timplan och budget. Av de 26 ansökningarna har 17 sökt för allmän inriktning, tre för professionell inriktning, en för språklig/etnisk inriktning och två tillhörande kategori Övrig. Tre skolor har ej blivit kategoriserade. Vid en närmare granskning av de 17 skolorna med allmän inriktning visar det sig att två av dessa egentligen skulle kunna kategoriseras som att ha språklig/etnisk inriktning. Skolverket har för dessa bland annat angett oprecisa antaganden angående elevprognos, motstridiga uppgifter samt icke tillräckliga kunskaper om det svenska skolväsendet som skäl för avstyrkan.

Skolverket har under ovan angivna period godkänt 93 fristående grundskolor, vilket omfattar 61 procent av inkomna ansökningar. 23 av dessa 93 skolor är tidigare godkända skolor som önskar utöka sin verksamhet. I jämförelse med året innan visar det sig att Skolverket godkänt

färre skolor i förhållande till antalet ansökningar. Året innan godkändes nämligen 65 procent av inkomna ansökningar. Vid kontakt med Skolverket om orsaken till denna minskning framkommer att Skolverket höjt kraven på ansökningarnas innehåll och framför allt numera ställer högre krav på huvudmannen att bedriva skolverksamhet. Av de 93 skolorna har 23 fått utökat godkännande, dvs. skolan har tidigare varit godkänd för vissa årskurser, men nu fått godkännande för ytterligare årskurser. Inriktningen på dessa 23 skolor fördelas på allmän åtta skolor, speciell pedagogik nio skolor, språklig/etnisk tre skolor och konfessionell tre skolor. 70 skolor är nya. Skolornas inriktning för dessa 70 skolor är följande:

|                    |    |
|--------------------|----|
| Allmän             | 31 |
| Speciell pedagogik | 20 |
| Konfessionell      | 2  |
| Språklig/etnisk    | 7  |
| Övriga             | 10 |

Inriktningen speciell pedagogik innefattar bland annat Montessori, Waldorf, Freinet och Reggio Emilia. Under inriktningen Övriga består skolorna av skoldaghem eller skolor för elever med särskilda behov.

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

Skolverkets beslut om godkännande med start läsåret 1999/2000 har överklagats i åtta fall. Två av besluten har överklagats av en kommun, Bjuv. Fem sökande har överklagat Skolverkets beslut rörande sex ärenden. I det fall där sökanden hade lämnat in två ansökningar som båda fått avslag av Skolverket valde Stockholms länsrätt att avslå överklagandet. Länsrätten har hittills (990815) inte fattat beslut i något av de övriga ärendena. Inriktningen på de skolor som inte fått godkännande och som överklagat varierar. En av skolorna har angivit konfessionell inriktning (muslimsk) och fyra har allmän inriktning.

Några överklaganden har inlämnats till länsrätten av fristående grundskolor för att få en prövning gällande kommunernas sätt att fördela resurser utifrån beslutet i oktober 1996. Emiliaskolan i Höör, Borås Kristna skola i Borås, Martinaskolan i Göteborg och Hällfors friskola i Vännäs är några exempel på detta. Beträffande Borås Kristna skola avisades överklagandet av länsrätten, men kammarrätten i Göteborg upphävde i sin tur länsrättens dom. Länsrätten i Västerbottens län har i

domslut meddelat att Vännäs kommuns sätt att fördela lokalbidrag strider mot gällande lag.

#### *Slutsats*

Kommittén konstaterar att antalet ansökningar och antalet godkännanden ökat sedan beslutet om nya resursfördelningsregler togs. Ökningen kan dock inte sägas ha varit märkbart större än tidigare år när det gäller det första året efter beslutet om nya resursfördelningsregler. Antalet ansökningar gällande skolstart läsåret 2000/2001 har dock ökat med drygt 15 procent jämfört med året innan. Det är dock svårt att utifrån de uppgifter som kommittén samlat in avgöra huruvida det ökade antalet ansökningar beror på de nya resursfördelningsreglerna eller ej.

## Kommittédirektiv

Uppföljning av resursfördelning till  
fristående grundskolor

Dir.  
1997:55

---

Beslut vid regeringssammanträde den 15 maj 1997.

### Sammanfattning av uppdraget

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

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

### Bakgrund

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

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

aviserade regeringen att en expertkommitté skulle tillsättas för att följa utvecklingen av bidragsgivningen till fristående skolor.

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

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

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

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

### **Uppdraget**

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

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

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

kommuner att lämna bidrag i de fall betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå.

Kommittén bör även dra nytta av de underlag som kommer fram genom Skolverkets uppföljnings-, utvärderings- och tillsynsverksamhet.

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

### **Ramar för utredningens arbete**

Kommittén skall lämna en delrapport senast den 1 oktober 1998.

Kommittén skall slutredovisa uppdraget senast den 1 oktober 1999.

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

## Deltagare i referensgruppen

*Friskolornas Riksförbund*

Johanna Tunhammar, Lidingö

*Svenska Kommunförbundet*

Laina Kämpe, Huddinge

*Svenska Montessoriförbundet*

Peter Jorméus, Falköping

*Sverigefinska Riksförbundet*

Helena Schmidt, Stockholm

*Sveriges Fristående Waldorfskolors Föräldraförening*

Karin Lindeberg, Stockholm

*Sveriges Kristna Friskoleråd*

Åke Nilsson, Hultsfred

*Waldorfskolefederationen*

Christer Carlbaum, Stockholm

## Skolor som besökts

| Skola                            | Kommun      | År  | Elevantal | Skoltyp         |
|----------------------------------|-------------|-----|-----------|-----------------|
| Borås Kristna skola              | Borås       | 1-9 | 50        | Konfessionell   |
| Montessoriskolan Malmen          | Borås       | 1-6 | 131       | Montessori      |
| Botkyrka Friskola                | Botkyrka    | 1-9 | 280       | Allmän          |
| Montessoriskolan Kärnan          | Båstad      | 1-6 | 52        | Montessori      |
| Danderyds Montessoriskola        | Danderyd    | 1-6 | 56        | Montessori      |
| Falkenbergs Montessoriskola      | Falkenberg  | 1-6 | 41        | Montessori      |
| Söderbaumska skolan              | Falun       | 1-9 | 376       | Allmän          |
| Gotlands Montessorifriskola      | Gotland     | 1-6 | 30        | Montessori      |
| Hangvar ekologiska skola         | Gotland     | 1-6 | 41        | Allmän          |
| Orionskolan Visby                | Gotland     | 1-6 | 13        | Waldorf         |
| Backatorpsskolan                 | Göteborg    | 1-6 | 254       | Allmän          |
| Bö fristående skola              | Göteborg    | 1-9 | 276       | Allmän          |
| Göteborgs högre samskola         | Göteborg    | 1-9 | 736       | Montessori      |
| Katolska skolan av Notre Dame    | Göteborg    | 1-9 | 320       | Konfessionell   |
| Rudolf Steinerskolan             | Göteborg    | 1-9 | 208       | Waldorf         |
| Sverigefinska skolan i Göteborg  | Göteborg    | 1-9 | 74        | Språklig/etnisk |
| The English school in Gothenburg | Göteborg    | 1-9 | 252       | Språklig/etnisk |
| Haninge Montessoriskola          | Haninge     | 1-6 | 32        | Montessori      |
| Eketånga Montessoriskola         | Halmstad    | 1-9 | 139       | Montessori      |
| Montessoriskolan Droppen         | Haparanda   | 1-6 | 37        | Montessori      |
| Annaskolan                       | Hedemora    | 1-9 | 64        | Waldorf         |
| Helsingborgs Montessoriskola     | Helsingborg | 1-6 | 39        | Montessori      |
| Delsbo Waldorfskola              | Hudiksvall  | 1-9 | 48        | Waldorf         |
| Brunnbyskolan                    | Höganäs     | 1-6 | 64        | Montessori      |
| Montessoriskolan Tellus          | Höganäs     | 1-9 | 85        | Montessori      |
| Ludvigsborgs friskola            | Hörby       | 1-6 | 91        | Allmän          |
| Emiliaskolan Höörs Waldorfskola  | Höör        | 1-9 | 75        | Waldorf         |
| Lonnhyttans skola                | Karlskoga   | 1-6 | 39        | Allmän          |
| Fredkullaskolan                  | Kungälv     | 1-9 | 135       | Waldorf         |
| Montessoriskolan Älvkullen       | Kungälv     | 1-9 | 58        | Montessori      |
| Banérskolan                      | Leksand     | 1-6 | 27        | Konfessionell   |
| Montessoriskolan Floda säteri    | Lerum       | 1-9 | 178       | Montessori      |
| Albatross Montessoriskola        | Lidingö     | 1-6 | 97        | Montessori      |



|                                  |              |      |     |                 |
|----------------------------------|--------------|------|-----|-----------------|
| Lillgårdsskolan                  | Linköping    | 1-6  | 153 | Allmän          |
| Nya Munken                       | Linköping    | 7-9  | 477 | Allmän          |
| Tallbackens skola                | Ljusdal      | 1-6  | 37  | Freinet         |
| Lunds Montessorigrundskola       | Lund         | 1-9  | 127 | Montessori      |
| Bladins skola                    | Malmö        | 1-9  | 203 | Allmän/Intern   |
| Sverigefinska skolan i Motala    | Motala       | 1-9  | 71  | Språklig/etnisk |
| Eklandaskolan                    | Mölndal      | 1-9  | 183 | Allmän          |
| Backeboskolan                    | Nacka        | 1-9  | 61  | Allmän          |
| Borns friskola                   | Nora         | 1-6  | 48  | Allmän          |
| Kristna skolan Hosianna          | Nordanstig   | 1-6  | 22  | Konfessionell   |
| An-Noor Al-Islamia               | Norrköping   | 1-9  | 40  | Språklig/etnisk |
| Orust Montessoriskola            | Orust        | 1-6  | 50  | Montessori      |
| Orust Waldorfskola               | Orust        | 1-6  | 23  | Waldorf         |
| Erkheikki Naturskola             | Pajala       | 1-6  | 30  | Allmän          |
| Kangos Kultur- och ekologiskolan | Pajala       | 1-9  | 59  | Allmän          |
| Väringaskolan                    | Sigtuna      | 1-6  | 62  | Allmän          |
| Johanssons skola                 | Sollentuna   | 1-9  | 380 | Allmän          |
| Carlssons skola                  | Stockholm    | 1-9  | 549 | Allmän          |
| Ellen Keyskolan                  | Stockholm    | 1-9  | 239 | Waldorf         |
| Engelska skolan                  | Stockholm    | 1-9  | 537 | Språklig/etnisk |
| Estniska skolan                  | Stockholm    | 1-9  | 151 | Språklig/etnisk |
| Franska skolan                   | Stockholm    | 1-9  | 526 | Allmän          |
| Fredrikshovs Slotts skola        | Stockholm    | 1-9  | 219 | Allmän          |
| Kungsholmens friskola            | Stockholm    | 1-6  | 64  | Allmän          |
| Lilla Akademien                  | Stockholm    | 1-9  | 153 | Allmän          |
| Maria Elementarskola             | Stockholm    | 1-9  | 271 | Allmän          |
| Stefanskolan                     | Stockholm    | 1-9  | 168 | Konfessionell   |
| S:t Eriks katolska skola         | Stockholm    | 1-9  | 214 | Konfessionell   |
| Stockholms Montessoriskola       | Stockholm    | 1-6  | 67  | Montessori      |
| Vasastans Montessoriskola        | Stockholm    | 1-9  | 76  | Montessori      |
| Söderköpings Waldorfskola        | Söderköping  | 1-9  | 68  | Waldorf         |
| Mariaskolan                      | Södertälje   | 1-6  | 108 | Waldorf         |
| Täby Friskola                    | Täby         | 4-6  | 166 | Allmän          |
| Fristadsskolan                   | Uddevalla    | 1-9  | 80  | Konfessionell   |
| Hällebergsskolan                 | Uddevalla    | 1-9  | 60  | Konfessionell   |
| Hannaskolan                      | Umeå         | 1-9  | 48  | Konfessionell   |
| Umeå Waldorfskola                | Umeå         | 1-12 | 195 | Waldorf         |
| Gluntens Montessoriskola         | Uppsala      | 1-9  | 143 | Montessori      |
| Manar Al-Houda Arabisk skola     | Uppsala      | 1-6  | 58  | Språklig/etnisk |
| Tryserums friskola               | Valdemarsvik | 1-6  | 48  | Allmän          |
| Montessoriskolan Barnens Hus     | Varberg      | 1-6  | 51  | Montessori      |
| Montessoriskolan Lära för Livet  | Varberg      | 1-6  | 33  | Montessori      |
| Fridaskolan                      | Vänernborg   | 1-9  | 362 | Allmän          |

---

|                                  |           |     |     |               |
|----------------------------------|-----------|-----|-----|---------------|
| Hällfors Friskola                | Vännäs    | 1-6 | 46  | Allmän        |
| Lemshaga Barnakademi             | Värmdö    | 1-6 | 152 | Allmän        |
| Fryxellska skolan                | Västerås  | 4-9 | 714 | Allmän        |
| Hannaskolan                      | Örebro    | 1-9 | 117 | Konfessionell |
| Johannaskolan                    | Örebro    | 1-9 | 165 | Waldorf       |
| Överkalix kultur- och miljöskola | Överkalix | 1-9 | 32  | Allmän        |