

Regeringens proposition 1996/97:110

Prop. 1996/97:110

Vissa skolfrågor m.m.

Prop.
1996/97:110

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 1997

Lena Hjelm-Wallén

Ylva Johansson
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Genom en ändring av skollagen som trädde i kraft den 1 juli 1996 har ett landsting rätt att kräva full kostnadsersättning av hemkommunerna för sin utbildning i gymnasieskolan. För att ge kommunerna fullt ekonomiskt ansvar för utbildningen i gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen föreslår regeringen i denna proposition att en skatteväxling mellan landsting och kommuner landstingsområdesvis skall vara genomförd före utgången av 1998. Den storlek som skatteväxlingen skall omfatta överenskommes mellan landsting och kommuner inom respektive landstingsområde. Vidare föreslås att landstingen får anordna specialutformade program efter överenskommelse med en kommun. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1997.

Regeringen tar vidare upp vissa frågor om hemspråksundervisningen och gör bl.a. den bedömningen att hemspråksundervisning bidrar till språkutveckling både av hemspråket/modersmålet och svenska språket.

1 Förslag till riksdagsbeslut	3
2 Lagtext	4
2.1 Förslag till lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrade möjligheter för ett landsting att begära ersättning från gymnasieelevernas hemkommuner	4
2.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	5
3 Ärendet och dess beredning.....	11
4 Huvudmän för gymnasial utbildning	12
4.1 Gällande regler.....	12
4.2 Beskrivning av nuvarande organisation	13
4.2.1 Gymnasieskolan.....	13
4.2.2 Komvux	14
4.2.3 Gymnasiesärskola och särvtux	15
4.3 Kostnader för utbildning inom områdena naturbruk och omvårdnad	15
4.4 Kvarstående problem med gällande regler.....	16
5 Skatteväxling mellan kommuner och landsting	18
– 6 Specialutformade program	21
7 Hemspråk.....	23
7.1 Bakgrund	23
7.2 Hemspråksundervisningen i siffror.....	23
7.3 Studiehundledning på hemspråket	24
7.4 Forskning och utvärderingar.....	25
7.5 Utbildning, fortbildning och läromedel	26
7.6 Pedagogisk utvecklingsverksamhet för finskspråkiga elever.....	26
7.7 Från hemspråk till modersmål	27
8 Författningskommentar.....	29
8.1 Förslag till lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrade möjligheter för ett landsting att begära ersättning från gymnasieelevernas hemkommuner	29
8.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen.....	29
 Bilaga 1 Sammanfattning av PM om Huvudmannaskapet för gymnasiala utbildningar	 32
 Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden över PM om Huvudmannaskapet för gymnasiala utbildningar.....	 33
Rättsdatablad.....	35

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1996/97:110

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

- lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrade möjligheter för ett landsting att begära ersättning från gymnasieelevernas hemkommuner
- lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrade möjligheter för ett landsting att begära ersättning från gymnasieelevernas hemkommuner

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Ett landsting skall, när det fastställer sin skattesats, sänka skattesatsen med det belopp som motsvarar det minskade utdebiteringsbehov som uppkommit med anledning av att landstingen från och med den 1 juli 1996 har fått möjlighet att begära full ersättning från gymnasieelevernas hemkommuner.

Skatteväxlingen skall ske senast inför år 1999.

2 § En kommun som ingår i ett landsting får, när den fastställer sin skattesats, höja den med det belopp som motsvarar högst landstingets sänkning av skattesatsen enligt 1 §.

3 § Varje landsting och de kommuner som ligger inom respektive landsting skall före utgången av år 1998 träffa en överenskommelse med vilket belopp landstingen skall sänka sin skattesats.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

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

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

dels att nuvarande 5 kap. 4 a § skall betecknas 5 kap. 4 c §,

dels att 5 kap. 13, 13 a och 20 §§, 6 kap. 10 och 10 a §§, samt 12 kap. 3 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas fem nya paragrafer, 5 kap. 4 a, 4 b, 13 b, 13 c och 13 d §§, samt närmast före 5 kap 13 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 a §

Ett specialutformat program skall i fråga om utbildningens nivå motsvara ett nationellt program och därmed kunna ligga till grund för fortsatt utbildning på högskolenivå eller för yrkesverksamhet. Det kan utformas individuellt för en elev eller gemensamt för en grupp elever.

Styrelsen för utbildningen skall fastställa en plan för varje specialutformat program. Om programmet är avsett för en grupp elever, skall styrelsen även fastställa program mål. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om omfattningen av ett specialutformat program. Regeringen får föreskriva att utbildningen skall omfatta minst vissa av de ämnen som anges i bilaga 2.

4 b §

Ett individuellt program kan

1. syfta till att stimulera eleven att senare gå över till ett nationellt program eller ett specialutformat program,

¹ Lagen omtryckt 1991:1111.

2. göra det möjligt för ungdomar att genom lärlingsutbildning förena en anställning som syftar till yrkesutbildning med studier av vissa ämnen i gymnasieskolan,

3. avse utbildning för udda yrken, och

4. möta speciella behov hos eleven.

Ett individuellt program som har ett sådant syfte som anges i första stycket 1 kan utformas för en grupp elever.

Utbildningen på ett individuellt program skall följa en plan, som skall fastställas av styrelsen för utbildningen. I fråga om sådana individuella program som avses i första stycket 2 får regeringen föreskriva att utbildningen i skolan skall omfatta minst vissa av de ämnen som anges i timplanerna i bilaga 2.

13 §²

Varje kommun är skyldig att erbjuda gymnasieutbildning i form av specialutformade program eller individuella program för de ungdomar i kommunen som avses i 1 § och som inte har tagits in på något nationellt program i gymnasieskolan eller en likvärdig utbildning eller har avlagt International Baccalaureate (IB). Detsamma gäller den som har tagits emot på ett nationellt program i gymnasieskolan eller till en likvärdig utbildning men som har avbrutit utbildningen där. I fråga om elever från särskolan gäller skyldigheten dock endast individuella program och endast om eleven vid prövning enligt 6 kap. 7 § inte tas emot i särskolan, därför att eleven bedöms kunna gå i gymnasieskolan.

Ett specialutformat program skall i fråga om utbildningens nivå motsvara ett nationellt program och därmed kunna ligga till grund för fortsatt utbildning på högskolenivå eller för yrkesverksamhet. Rege- *Ett erbjudande enligt första stycket får avse utbildning som anordnas av hemkommunen eller av en annan kommun eller, i fråga om specialutformade program, ett landsting. Utbildning som anordnas av en annan kommun eller ett landsting och som avser en grupp elever enligt vad som anges i 4 a och 4 b §§*

² Senaste lydelse 1996:1046.

specialutformat program och krav får erbjudas inom ramen för ett på förkunskaper på ett sådant program. Regeringen får föreskriva att utbildningen skall omfatta minst vissa av de ämnen som anges i bilaga 2. De behörighetskrav som anges i 5 § första stycket 1 och 2 för nationella program gäller även för specialutformade program.

Ett individuellt program kan

1. syfta till att stimulera eleven att senare gå över på ett nationellt program eller ett specialutformat program,

2. göra det möjligt för ungdomar att genom lärlingsutbildning förena en anställning som syftar till yrkesutbildning med studier av vissa ämnen i gymnasieskolan,

3. avse utbildning för udda yrken och

4. möta speciella behov hos eleven.

13 a §³

En kommun får för en grupp elever erbjuda specialutformade program och individuella program som har ett sådant syfte som anges i 13 § tredje stycket 1. Erbjudandet skall avse utbildning som anordnas inom kommunen eller i en annan kommun i enlighet med ett samverkansavtal.

Styrelsen för utbildningen skall fastställa program mål för varje specialutformat program som erbjuds en grupp elever.

Vad som sägs i 11 § första och tredje styckena gäller även i fråga om utbildning enligt denna paragraf.

En ansökan om att tas in på ett program enligt denna paragraf skall skickas till styrelsen för ut-

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna utbildning på specialutformade program.

³ Senaste lydelse 1996:1046.

bildningen i den sökandes hemkommun. Om programmet anordnas av en annan kommun inom samverkansområdet skall styrelsen omedelbart sända ansökan vidare till styrelsen för utbildningen där.

Mottagande av sökande till specialutformade och individuella program som är avsedda för en grupp elever

13 b §

En kommun eller ett landsting som anordnar utbildning för en grupp elever är skyldig att ta emot en behörig sökande till utbildningen, om den sökande hör hemma i kommunen eller samverkansområdet för utbildningen eller om hemkommunen har åtagit sig att svara för kostnaderna för utbildningen.

De behörighetskrav som anges i 5 § första stycket 1 och 2 för nationella program gäller även för specialutformade program. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om behörighetskrav för sådana program.

13 c §

En ansökan om att tas in på en utbildning som är avsedd för en grupp elever skall skickas till styrelsen för utbildningen i den sökandes hemkommun. Om ansökan avser en utbildning som anordnas av en annan kommun eller ett landsting, skall styrelsen omedelbart sända ansökan vidare till styrelsen för utbildningen där. Till ansökan skall styrelsen foga ett yttrande där det framgår om hemkommunen åtar sig att svara för

kostnaderna för elevens utbildning, om inte hemkommunen tillhör samverkansområdet för utbildningen. Prop. 1996/97:110

13 d §

Frågan om att ta emot en sökande till utbildning som är avsedd för en grupp elever prövas av styrelsen för utbildningen i den anordnande kommunen eller landstinget. Styrelsens beslut får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd av den sökande.

20 §⁴

Den som har påbörjat en utbildning på ett specialutformat eller ett individuellt program i en kommun har rätt att fullfölja programmet enligt den plan som fanns när utbildningen inleddes.

Den som har påbörjat en utbildning på ett specialutformat eller ett individuellt program i en kommun har rätt att fullfölja programmet enligt den plan som fanns när utbildningen inleddes. *Samma rätt har den som har påbörjat ett specialutformat program i ett landsting.*

Om eleven har medgivit att programmet ändras, har han rätt att fullfölja utbildningen på det ändrade programmet.

Rätten att fullfölja utbildningen gäller även efter ett studieuppehåll på högst ett läsår för studier utomlands.

6 kap.
10 §⁵

Varje kommun skall erbjuda de elever som har bedömts kunna gå på ett nationellt program ett urval av olika program. Antalet platser på de olika programmen skall anpassas med hänsyn till elevernas önskemål.

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna utbildning på nationella program.

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna utbildning på nationella *och specialutformade* program.

⁴ Senaste lydelse 1993:370.

⁵ Senaste lydelse 1996:566.

Ett erbjudande enligt första stycket skall avse utbildning som anordnas inom kommunen eller i en annan kommun eller ett landsting i enlighet med samverkansavtal.

10 a §⁶

Om ett landsting anordnar utbildning *på nationella program*, gäller vad som sägs i 6 § tredje stycket om skyldighet att anordna skolskjuts för landstinget.

Om ett landsting anordnar utbildning, gäller vad som sägs i 6 § tredje stycket om skyldighet att anordna skolskjuts för landstinget.

12 kap.

3 §⁷

Kommunerna skall erbjuda särvox. De skall härvid sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot behov och efterfrågan.

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna särvox som motsvarar den utbildning som ges på nationella program i gymnasiesärskolan.

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna särvox, som motsvarar den utbildning som ges på nationella *och specialutformade* program i gymnasiesärskolan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1997.

⁶ Senaste lydelse 1996:566.

⁷ Senaste lydelse 1996:566.

3 Ärendet och dess beredning

Huvudmannaskap för gymnasiala utbildningar

När det gäller landstingens rätt att anordna gymnasial utbildning har skollagen ändrats fr.o.m. den 1 juli 1996 (prop.1995/96:183, bet.1995/96:UbU10, rskr. 1995/96:265).

I proposition 1995/96:183 uttalade regeringen som sin uppfattning ”att det i första hand är kommunerna som skall vara huvudmän för all utbildning i gymnasieskolan och komvux, dvs. även utbildningar inom naturbruk och omvårdnad. Detta skulle innebära att ett landsting först efter överenskommelse med en kommun skulle ha möjlighet att som huvudman anordna gymnasieutbildning”. I propositionen nämns att innan ett förslag av den innebörden kan läggas måste vissa frågor om skatteväxling m.m. ytterligare beredas.

Genom bl.a. en överläggning den 24 oktober 1996 med företrädare för skolhuvudmän, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet, branschorganisationer m.fl. har underlag för bedömningar och förslag hämtats in. En arbetsgrupp inom regeringskansliet har berett frågan. Arbetsgruppens förslag finns redovisade i en promemoria (Sammanfattning av promemorian i *bilaga 1*) om huvudmannaskapet för gymnasiala utbildningar (1996-11-22) som har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig på Utbildningsdepartementet (dnr U96/3935/S). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

Hemspråksundervisning

Riksdagen har vid behandlingen av 1994 års budgetproposition avseende anslag till skolväsendet beslutat ge regeringen till känna vad utbildningsutskottet anfört om en översyn av hemspråksundervisningen (prop. 1993/94:100 bil. 9, bet. 1993/94:UbU7, rskr. 1993/94:208). Mot bakgrund av den debatt som på senare tid förts om hemspråksundervisningen ansåg utskottet att det var angeläget att få en samlad översyn av hemspråksundervisningen.

Regeringen uppdrog den 23 februari 1995 åt Skolverket att göra den begärda översynen. Syftet skulle vara att belysa i vilken mån hemspråksundervisningen bidrar till den eftersträlvade tvåspråkigheten. Skolverket har den 22 april 1996 i en rapport (nr 105) redovisat uppdraget.

4.1 Gällande regler

Regeringen föreslog i propositionen *Huvudmannaskapet för gymnasial utbildning m.m.* (prop.1995/96:183) att ett landsting efter överenskommelse med en kommun skulle få anordna även andra nationella program i gymnasieskolan än inom naturbruk och omvårdnad. Vidare föreslogs att den företrädesrätt landstingen hade att anordna utbildning inom naturbruk och omvårdnad skulle tas bort. Ett landsting borde även efter överenskommelse med en kommun få anordna gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning i komvux inom andra områden än naturbruk och omvårdnad samt nationella program i gymnasiesärskolan och motsvarande utbildning i särvux. Ändringarna föreslogs träda i kraft den 1 juli 1996. Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen (bet.1995/96:UbU10, rskr. 1995/96:265).

Varje kommun är enligt skollagen (1985:1100) skyldig att erbjuda samtliga ungdomar i kommunen utbildning i gymnasieskolan på nationella program, specialutformade eller individuella program, fram till och med första halvåret det år de fyller 20 år. Detta innebär att kommunerna har ansvar för att alla ungdomar får en gymnasieutbildning. Erbjudandet skall när det gäller nationella program avse utbildning som anordnas inom kommunen eller i en annan kommun eller ett landsting i enlighet med samverkansavtal mellan hemkommunen och kommuner eller landsting som anordnar utbildningen i fråga. Kommuner får anordna samtliga nationella program i gymnasieskolan medan landsting enligt 5 kap. 6 § skollagen får anordna utbildning enbart på sådana nationella program som avser naturbruk och omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting dock anordna utbildning även på andra nationella program.

Även i fråga om gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning gäller enligt 11 kap. 17 § skollagen att landstingen får anordna utbildning inom områdena naturbruk och omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna sådan vuxenutbildning även inom andra områden. Kommuner kan anordna vuxenutbildning inom alla områden.

Hemkommunen har inom gymnasiesärskolan skyldighet att erbjuda de elever som har bedömts kunna gå ett nationellt program ett urval av olika program. Erbjudandet skall avse utbildning som anordnas inom kommunen eller i en annan kommun eller i ett landsting i enlighet med samverkansavtal. Kommunerna skall vidare erbjuda särvux och därvid sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot behov och efterfrågan.

En kommun har alltså enligt gällande regelverk skyldighet att erbjuda sina invånare gymnasial utbildning. Kommunen har därvid från den 1 juli 1996 obegränsad rätt att själv anordna den utbildningen men har också möjlighet att, om den av olika skäl så önskar, i stället låta invånarna delta i den utbildning som anordnas av en annan kommun eller ett landsting.

Detta sker för gymnasieskolan enligt sådana samverkansavtal som kan upprättas mellan kommuner eller mellan kommuner och landsting.

I 1 kap. skollagen regleras vem som kan vara huvudman för, dvs. anordna, utbildningen. För gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvtux är kommuner och landsting huvudmän. Bestämmelserna innebär emellertid inte något åliggande att erbjuda eller anordna utbildning inom en viss skolform. Sådana bestämmelser finns i respektive skolformskapitel. Inte heller innebär det förhållandet att någon får vara huvudman för en viss skolform någon obetingad rätt att bedriva all form av utbildning inom skolformen. Det ansvar som följer med huvudmannaskapet framgår av 1 kap. 12 § skollagen. Enligt den bestämmelsen ansvarar den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning.

Huvudmannaskapet, med den innebörd detta begrepp har i skollagen, medför alltså inte automatiskt en skyldighet att erbjuda eller anordna utbildning. Skyldigheten att erbjuda utbildning åvilar hemkommunen men det är den kommun eller det landsting eller den fristående gymnasieskola som anordnar utbildningen som är dess huvudman och ansvarar för utbildningen.

Kommuner och landsting kan enligt lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att denna skall bedriva viss undervisning inom gymnasieskolan. Enligt 11 kap. 6 § och 12 kap. 9 § skollagen får kommuner och landsting uppdra åt andra att anordna komvuxutbildning respektive särvtuxutbildning. I båda fallen övergår dock inte huvudmannaskapet till utföraren. Kommunen eller landstinget är fortfarande huvudman för utbildningen och rektorn i det offentliga skolväsendet ansvarar för ledningen av utbildningen vilket bl.a. inkluderar utfärdande av slutbetyg.

4.2 Beskrivning av nuvarande organisation

4.2.1 Gymnasieskolan

Av de 312 375 elever, som läsåret 1995/96 enligt Skolverkets redovisning i *SKOLAN Jämförelsetal för huvudmän* (Rapport nr 106), deltog i gymnasieskolans utbildningar gick 284 484 elever (91,1 procent) i kommunala gymnasieskolor, 20 691 (6,6 procent) i landstingens gymnasieskolor och 7 200 (2,8 procent) i fristående skolor.

I de två program där landstingen tidigare hade företrädesrätt är organisationen följande.

Naturbruksprogrammet

Landstingen bedriver utbildning på naturbruksprogrammet i 46 skolor med sammanlagt 2 137 intagningsplatser. Kommunerna anordnar för när-

varande programmet i sex skolor med 234 platser. Två av skolorna är de före detta landstingsskolorna i Västerbottens län. En finns på Gotland som inte har något landsting. Dessa tre skolor har en allsidig naturbruksutbildning. Två skolor med djurvårdsinriktning tillhör Stockholms stad, en skola i Hällefors har vattenbruksinriktning och en skola med inriktning mot renskötsel finns i Arjeplog där det första årets studier bedrivs i en landstingsskola.

Ungefär 90 procent av eleverna på naturbruksutbildningar finns vid landstingets gymnasieskolor.

Omvårdnadsprogrammet

Vid 92 skolor har landstingen utbildning på omvårdnadsprogrammet med 4 575 intagningsplatser. I kommunerna finns omvårdnadsprogrammet i 36 skolor med 1 146 intagningsplatser. Även en fristående gymnasieskola, Jakobsbergs Fria Gymnasium, anordnar utbildning som motsvarar omvårdnadsprogrammet med 90 intagningsplatser. Bland de 36 kommunala skolorna finns nästan hälften i Västerbottens och Norrbottens län där all omvårdnadsutbildning organiseras av kommunerna. Göteborg, Malmö och Gotland, som står utanför landstingssystemet har egna skolor. Fem kommuner i Stockholms län genomför omvårdnadsprogrammet. Stockholms stad bedriver programmet vid två skolenheter. Inom kommunens gränser finns också tre landstingsgymnasier med omvårdnadsprogrammet. Av landets gymnasieskolor med omvårdnadsprogrammet anordnar alla grenen omvårdnad medan 19 även har grenen tandvård. Av omvårdnadsprogrammets utbildningar bedrivs 82 procent med landsting som huvudmän mätt i antalet elever.

4.2.2 Komvux

Av Skolverkets rapport 106 framgår att av totalt 155 971 elever i komvux 1995, gick 150 664 (97 procent) i komvux som anordnas av kommuner.

Det är inte möjligt att direkt ur tillgänglig utbildningsstatistik klart avgöra vilken volym vuxenutbildningen inom naturbruks- och omvårdnadsområdena har i kommuner respektive landsting.

Komvux anordnar kurser som i många fall hämtas från flera olika program. En utredning inom Skolverket baserad på deltagarstatistik insamlad i vecka 41 höstterminen 1995 visar dock att nästan 78 procent av vuxenutbildningen i landet med inriktning mot naturbruk och omvårdnad bedrivs i landstingens skolor, drygt 22 procent i kommunernas. Lika många kursdeltagare i komvux som ungdomselever i gymnasieskolan, drygt 20 000 i båda fallen, studerar i landstingens skolor. Det bör dock noteras att ungdomarna läser hela program medan många av de vuxna endast läser ett begränsat antal kurser, ofta i behörighetskompletterande syfte.

4.2.3 Gymnasiesärskola och särvox

Tidigare beslut om att huvudmannskapet för gymnasiesärskola och särvox skulle övergå från landstingen till kommunerna innebar att kommunerna senast fr.o.m. den 1 januari 1996 skulle vara huvudmän för verksamheten. Riksdagsbeslutet med anledning av propositionen *Huvudmannskapet för gymnasial utbildning m.m.* (prop.1995/96:183) innebar dock att landstingen efter överenskommelse med en kommun kan vara huvudman. I utbildningsstatistiken från 1995/96 finns redovisat 783 elever i landstingens gymnasiesärskolor. Av dessa fanns 27 elever inom naturbruksprogrammet. Omvårdnadsprogrammet finns inte i gymnasiesärskolan. I kommunernas naturbruksutbildning fanns 487 gymnasiesärskoleelever registrerade.

Läsåret 1995/96 hade särvox 3 620 elever varav 711 återfanns i utbildningarna med landsting som huvudmän. Av dessa elever undervisades 30 på gymnasiesärskolenivå.

4.3 Kostnader för utbildning inom områdena naturbruk och omvårdnad

Här redovisade uppgifter om utbildningskostnaderna i kommuner och landsting har hämtats från Skolverkets rapporter avseende kalenderåret 1995.

Gymnasieskolan

Den genomsnittliga kostnaden per elev för naturbruksprogrammet var 1995 för kommunernas del 107 200 kronor och för landstingens del 127 400 kronor, vilket gör programmet till det mest kostsamma inom gymnasieskolan. Spridningen av kostnaderna är stor mellan de olika kommunerna och landstingen, vilket främst torde kunna förklaras av skolornas olika inriktningar. Vissa inriktningar, som t.ex. skogsbruk, är mycket utrustningskrävande och drar därför mycket höga kostnader. De få naturbruksskolor som finns i kommunal regi består till hälften av enheter med en smal och förhållandevis billig inriktning, vilket kan förklara de lägre elevkostnaderna i kommungruppen. Genom tillkomsten av de två naturbruksskolorna i Västerbottens län med reguljärt utbildningsutbud har kommungruppens skolor i hög grad närmat sig landstingens kostnadsnivå.

Kostnaderna per elev år 1995 för omvårdnadsprogrammet var 52 200 kronor för kommunerna och 70 800 kronor för landstingen. Även för detta program är spridningen i kostnadsbilden stor. Skolor med tandvårdsgren har vanligen höga kostnader.

Komvux

Kostnadsuppgifter för utbildningar inom naturbruk och omvårdnad i komvux finns bara tillgängliga för landstingen. Den genomsnittliga kostnaden för heltidselev i naturbruksprogrammet 1995 var 121 400 kronor

och för omvårdnadsprogrammet 58 800 kronor. Spridningen är stor mellan de olika landstingen. Prop. 1996/97:110

Interkommunal ersättning

Från den 1 juli 1992 då statsbidraget till landstingens gymnasieutbildningar upphörde hade landstingen rätt att uppbära interkommunal ersättning från elevernas hemkommuner motsvarande det statsbidrag som tidigare utgick. Det kom att medföra att landstingen täckte sina kostnader för utbildningen inom naturbruk och omvårdnad på gymnasieskolan till ungefär en tredjedel med interkommunal ersättning medan de övriga två tredjedelarna finansierades med landstingsskattemedel. Mellan primärkommuner gällde full kostnadstäckning med interkommunal ersättning.

Genom den ändring i 5 kap. 23 § skollagen som trädde i kraft den 1 juli 1996 kan även landstingen kräva full kostnadstäckning för gymnasieskolan i interkommunal ersättning från hemkommunerna. Ändringen motiveras med att specialbestämmelsen för landstingen var föråldrad. Enligt tillgängliga uppgifter har dock inget landsting utnyttjat den möjligheten för läsåret 1996/97.

Andel av landstingens kostnader för gymnasial utbildning som täcks med skattemedel

I Skolverkets rapport nr 106 (september 1996) kan utläsas landstingets kostnader år 1995 som täcks via landstingsskatten för gymnasiala utbildningar inom naturbruks- och omvårdnadsprogrammen. Nettokostnaden per län varierar mellan 134,1 miljoner kronor (Stockholms läns landsting) och 21,0 miljoner kronor (Norrbottens läns landsting). Ställt i relation till landstingens totala skattefinansiering erhålles den skattesats (öre per skattekrone) denna kostnad utgör. Riksgenomsnittet är 18 öre/skattekrone. Landstinget i Jämtland har det högsta värdet med 33 öre/skattekrone medan landstingen i Norrbotten och Stockholm har de lägsta värdena med vardera 8 öre/skattekrone.

4.4 Kvarstående problem med gällande regler

Ändringarna i skollagen med anledning av proposition 1995/96:183 löste en rad problem. Dels fick kommunerna rätt att utan medgivande från landstinget anordna omvårdnads- och naturbruksutbildningar i gymnasieskolan, dels undanröjdes också hindret för landsting att anordna andra nationella program i gymnasieskolan om ett landsting kommit överens med en kommun om detta.

Genom dessa ändringar och motsvarande ändringar beträffande komvux, gymnasiesärskola och särsvux har därmed kommunerna givits alla formella möjligheter att själva anordna den gymnasiala utbildning

varje kommun önskar. Samtidigt har möjligheten öppnats för att låta landstingen ta en större andel av de gymnasiala utbildningarna. Genom regional samverkan kan många olika organisationsformer skapas allt efter det lokala behovet.

Riksdagsbeslutet upphävde även den föråldrade begränsningen av landstingens ersättning från hemkommunen till den nivå som svarade mot det statsbidrag som utgick till hemkommunen för elevens utbildning i gymnasieskolan. Om landstingen utnyttjar den nya möjligheten att ta ut full kostnadstäckning innebär det, om skatteväxling inte sker, en överväldning av utbildningskostnaderna från landsting till kommuner. Landstingens sammanlagda nettokostnad för gymnasial utbildning som täcktes av landstingsskattemedel år 1995 var 1 435,7 miljoner kronor.

När landstingen erhöll möjlighet att anordna andra program än naturbruksprogrammet och omvårdnadsprogrammet efter överenskommelse med en kommun gällde det endast nationella program. På olika håll i landet har aktualiserats att landsting på kommunernas önskemål också bör få anordna specialutformade program bl.a. med anknytning till det lokala näringslivet. Det är dock med nuvarande regler inte möjligt.

Regeringens förslag: En skatteväxling mellan landsting och kommuner skall före utgången av 1998 genomföras landstingsområdesvis för gymnasiala utbildningar inom områdena naturbruk och omvårdnad. Den storlek som skatteväxlingen skall omfatta överenskommes inom respektive landstingsområde mellan landsting och kommuner.

Utredningens förslag: Arbetsgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Fem av de sju kommuner som yttrat sig, Statens skolverk, Statens institut för handikappfrågor i skolan, Svenska Kommunförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation, Lärarnas Riksförbund och Landsorganisationen/Svenska Kommunalarbetarförbundet ställer sig positiva till förslaget om skatteväxling. Ställningstagandena motiveras huvudsakligen av att kommunen som har ansvaret att erbjuda invånarna utbildning också skall disponera hela skatteutrymmet för gymnasiala utbildningar.

Negativa till skatteväxling, framförallt obligatorisk sådan, är landstingen och Landstingsförbundet samt två av kommunerna. Det hänvisas bl. a. till att en tvingande skatteväxling bryter mönstret med frivillighet, vidare hänvisas till de olika förhållandena i olika delar av landet, samt till den fördring för små, jord- och skogsbruksdominerade kommuner som kan bli följderna och till negativa konsekvenser för regionala samverkansprojekt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt regeringens mening måste även i framtiden de flesta kommunerna förlita sig på att andra huvudmän åtar sig att svara för en större eller mindre del av utbildningsutbudet för att eleverna skall få ett allsidigt utbud av gymnasiala utbildningar. I ett samhällsekonomiskt perspektiv utgör detta grunden för en kostnadseffektiv användning av de tillgängliga resurserna samtidigt som det bäst säkerställer utbudet.

Det är en vanlig situation att en annan kommun än elevens hemkommun är anordnare för dess elevers utbildning. Gymnasieskola saknas helt i 61 kommuner, 210 anordnar inte alla de fjorton nationella program som tidigare enbart kommuner fick anordna och endast 17 kommuner kan erbjuda sina ungdomar alla dessa program i en egen gymnasieskola.

Kommunen har det fulla ansvaret för att erbjuda sina invånare en gymnasial utbildning. För att kunna fullt ut ta detta ansvar måste, enligt regeringens uppfattning, kommunen förfoga över de skatteintäkter som kan hänföras till sådan utbildning, dvs. utbildning i gymnasieskola, komvux, gymnasiesärskola och särsvux. Med de totala skatteintäkterna samlade i kommunerna avgör dessa på vilket sätt de vill skaffa utbildningsplatser till sina ungdomar och vuxna. Landstingens roll är i detta sammanhang att på eget initiativ eller efter överenskommelse med en kommun anordna vissa

gymnasiala utbildningar och ställa dess platser till förfogande för elever från de kommuner som inte själva anordnar utbildningarna i fråga. Detta är sålunda en del av ett system där hemkommunerna regelmässigt utnyttjar andra kommuners och landstings utbud för att kunna uppfylla sitt ansvar att erbjuda gymnasieutbildning.

I de utvärderingar som gjorts av gymnasieskolan sedan dess tillkomst har de utbildningar som bedrivits av landstingen kvalitetsmässigt satts mycket högt. Landstingen som regionövergripande organisationer har visat sig vara särskilt lämpade att anordna utbildningar där upptagningsområdet måste vara stort för att ge underlag för en god utbildning med reella möjligheter till val av olika grenar och inriktningar. Mer än 20 000 elever studerar årligen vid landstingens gymnasieskolor, lika många kursdeltagare studerar i landstingskommunal vuxenutbildning. Inom områdena naturbruk och omvårdnad domineras utbildningsutbudet helt av landstingen. Det är enligt regeringens mening av stor vikt att landstingen fortsätter att erbjuda sina utbildningar även om en skatteväxling kommer att innebära att landstingens kostnader för de gymnasiala utbildningarna helt finansieras genom interkommunal ersättning från hemkommunerna jämfört med ungefär en tredjedel i dag. Genom överenskommelser med kommunerna kan landstingens engagemang i de gymnasiala utbildningarna ytterligare vidgas.

Regeringen har övervägt att förbehålla kommunerna initiativrätten för all gymnasial utbildning. Genom samverkansavtal kan emellertid redan nu hemkommunen avgöra var dess elever skall studera. Ett borttagande av landstingens möjlighet att med initiativrätt anordna utbildningar inom områdena naturbruk och omvårdnad skulle kunna medföra en osäkerhet för landstingen vad gäller angelägna, långsiktiga satsningar.

Nästan alla remissinstanser, bl.a. Svenska Kommunförbundet, har uttalat sitt stöd för bibehållen initiativrätt för landstingen i fråga om utbildningar inom områdena naturbruk och omvårdnad.

Regeringen bedömer att landstingen även i fortsättningen skall ha initiativrätt till de nationella programmen i gymnasieskolan inom områdena naturbruk och omvårdnad samt till utbildningar med motsvarande innehåll i komvux och föreslår därför ingen ändring i skollagen i detta avseende.

Kommunernas huvudansvar för att erbjuda gymnasial utbildning och deras skyldighet att från den 1 juli 1996 erlægga full interkommunal ersättning bör följas av att det skatteutrymme som används för gymnasial utbildning i sin helhet förs till kommunerna. Det ekonomiska förhållandet mellan landsting och kommuner beträffande gymnasial utbildning bör snarast regleras. En skatteväxling mellan landsting och kommuner landstingsområdesvis bör därför ske för gymnasiala utbildningar inom områdena naturbruk och omvårdnad. Landstingen kommer därefter att kunna täcka sina kostnader för gymnasial utbildning genom full ersättning från respektive hemkommun.

Under 1990-talet har tre skatteväxlingar gjorts med anledning av att kommunerna övertagit verksamhet som landstingen helt eller delvis tidigare bedrivit.

Huvudmannaskapet för särskolan och särsvux fördes över från landstingen till kommunerna senast före utgången av år 1995. Skatteväxling

kunde därvid tillämpas och möjligheten att lämna ekonomiska bidrag från landstingen till kommunerna skulle upphöra.

På motsvarande sätt användes skatteväxling som metod för den ekonomiska regleringen när omsorgsverksamheten överfördes till kommunerna fr. o. m. den 1 januari 1996. Även här fick bidrag lämnas övergångsvis.

Den tredje skatteväxlingen rörde psykiatrireformen där landstingen för åren 1995 och 1996 gavs möjlighet att lämna bidrag i utjämnande syfte till kommunerna.

När det gäller den storlek skatteväxlingen skall omfatta kan konstateras en mycket stor spridning mellan landets landstingsområden. Arbetsgruppen har i sin utredning presenterat beräkningar som baserats på centralt samlad statistik. Innan det faktiska skatteväxlingsbeloppet fastställs behövs en avstämning göras mot de faktiska kostnaderna som denna verksamhet har i dag. Kostnaderna för de regionala kunskapscentren, som finns i vissa län och som inte ingår i de gymnasiala utbildningarna, bör exempelvis frånräknas kostnaderna för naturbruksskolornas utbildningar för att ge ett adekvat växlingsbelopp. En skatteväxling behöver inte innebära att varje enskild kommun direkt kompenseras för de kostnader som uppstår. Detta kommer att bero på dels kommunernas skattekraft, dels hur många elever från kommunen som deltar i landstingets utbildningar. Det utjämningsystem som finns för kommuner och landsting kommer dock att utjämna för dessa båda faktorer. Inkomstutjämnningen kompenserar skillnader i skattekraft och genom en justering i kostnadsutjämnningen avseende gymnasieskolan kommer även skillnader i kostnader som beror på val av gymnasieutbildningar att utjämnas mellan kommunerna.

Regeringens förslag: Landsting skall få anordna specialutformade program efter överenskommelse med en kommun. Vissa andra ändringar – i förtydligande syfte – görs i 5 kap. skollagen.

Arbetsgruppens förslag: Landstingen skall – utan att överenskommelse krävs med en kommun – få anordna specialutformade program med tyngdpunkt inom naturbruk och omvårdnad för enskilda elever. En kommun får överenskomma med ett landsting att anordna specialutformade program för en grupp elever som har ankytning till andra program än inom naturbruk och omvårdnad.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser tillstyrker att landsting skall få anordna specialutformade program. De ser förslaget som ett naturligt komplement till de ändringar som infördes från den 1 juli 1996 beträffande anordnande av gymnasiala utbildningar. Svenska kommunförbundet och två kommuner anser dock att landsting inte skall få anordna specialutformade program med initiativrätt för naturbruks- och omvårdnadsutbildningar.

Skälen för regeringens förslag: Utbildningen i gymnasieskolan utgörs dels av utbildning på nationella program, som är avsedda att kunna genomgå på tre läsår, dels av utbildning på specialutformade program, som också är avsedda att kunna genomgå på tre läsår, och slutligen av individuella program. Specialutformade program kan också anordnas för en grupp elever. Det är styrelsen för utbildningen som fastställer program mål för ett sådant specialutformat program.

Som nämnts tidigare får ett landsting utan särskild överenskommelse med en kommun anordna utbildning endast på sådana nationella program som avser naturbruk och omvårdnad. Genom de förändringar i skollagen som infördes fr.o.m. 1 juli 1996 får landstingen efter överenskommelse med en kommun även anordna andra nationella program. Det finns önskemål från landsting och kommuner om att landsting också skall få anordna olika specialutformade program.

Regeringen föreslår att ett landsting, på samma sätt som gäller för nationella program i allmänhet, efter överenskommelse med en kommun får anordna specialutformade program. Motsvarande bör gälla för gymnasieskolan.

Regeringen föreslår därutöver att vissa justeringar i förtydligande syfte görs i 5 kap. skollagen. Beskrivningen av de specialutformade och individuella programmen bör, på motsvarande sätt som gäller för nationella program, återfinnas bland de inledande bestämmelserna i 5 kap. Vidare föreslås ett förtydligande vad gäller vilka regler om mottagande som skall gälla för specialutformade och individuella program. Förslaget innebär att också den kommun som anordnar ett specialutformat program eller ett individuellt program för en grupp elever blir skyldig att ta emot behöriga

sökande utanför kommunen eller samverkansområdet, om den sökandes hemkommun har åtagit sig att svara för kostnaderna för utbildningen. Det är inte rimligt att när det gäller mottagande göra skillnad på de fall då det finns ett samverkansavtal och de fall då en kommun i ett enskilt fall är villig att svara för kostnaderna. När det i övrigt gäller de ändringar som regeringen föreslår här hänvisas till författningskommentaren. Prop. 1996/97:110

7.1 Bakgrund

Undervisningen i hemspråk bidrar till alla elevers identitetsutveckling och kanske främst de yngre barnens. Hemspråksundervisningen ger eleverna möjlighet att utveckla en tvåspråkighet och kulturell identitet genom att de får använda sitt hemspråk i funktionella sammanhang och får kännedom om sin kulturella bakgrund. Den fungerar också, särskilt för nyanlända elever, som en länk till den svenska skolans innehåll och förhållningssätt. Det är även viktigt att vuxenstuderande utvecklar sin tvåspråkighet.

Hemspråksundervisningen har en mer omfattande uppgift än undervisningen i främmande språk.

Hemspråksundervisningen omfattar både undervisning i hemspråket och studiehandledning på hemspråket.

Genom förändringarna i ungdomsskolan har den enskilde eleven fått ökade möjligheter att läsa hemspråk utan att behöva gå miste om annan undervisning. I grundskolan kan undervisning i hemspråk som ämne anordnas som språkval, som elevens val, inom ramen för skolans val eller utanför timplanebunden tid.

I gymnasieskolan kan undervisningen i hemspråk som ämne anordnas som individuellt val, som utökat program eller ersätta undervisningen i språk 2, 3 eller 4 på elevens studieväg.

Undervisningen i hemspråk som ämne är ett frivilligt ämne för eleverna i motsats till studiehandledning på hemspråket som skall ges till elever som behöver sådan hjälp.

En elev har rätt att få undervisning i sitt hemspråk sammanlagt sju läsår under sin skoltid om undervisningen anordnas utanför timplanen. Vissa undantag gäller för samiska, tornedalsfinska och zigeniska elever och för elever med finska eller ett annat nordiskt språk som hemspråk. En elev har dock rätt att få hemspråksundervisning under en längre tid om eleven har ett särskilt behov av sådan undervisning. Eleven kan också välja ett alternativ inom timplanen för att få studera hemspråk under längre tid än sju år.

Hemspråk har en egen kursplan i grundskolan. För gymnasieskolan och gymnasial vuxenutbildning har tre kursplaner fastställts, nämligen Individuella och språkanvändningen, Språk-kultur-samhälle och Aktiv tvåspråkighet i praktiken.

7.2 Hemspråksundervisningen i siffror

Skolverkets översyn visar att under perioden 1989/90 – 1994/95 har antalet elever som varit berättigade till hemspråk på grundskolenivå ökat. För 1995/96 redovisas emellertid 109 900 berättigade elever vilket är 1 820 färre än 1994/95. Andelen berättigade elever som deltog i

hemspråksundervisningen har sedan 1989/90 minskat och uppgår 1995/96 till ca 55 procent.

I gymnasieskolan har antalet berättigade elever under perioden 1989/90 – 1994/95 varit relativt konstant, omkring 19 000 per år. Andelen berättigade elever som deltagit i hemspråksundervisningen har minskat under perioden med 12 procentenheter. Under 1994/95 deltog ca 37 procent av de berättigade eleverna i hemspråksundervisning.

Finska är fortfarande det största hemspråket i grundskolan trots att såväl antalet berättigade elever som deltagande elever har minskat kraftigt mellan 1990/91 och 1994/95. Arabiska är det näst största hemspråket. Andra språk med många elever är spanska och persiska samt de språk som talas i det forna Jugoslavien.

I gymnasieskolan är spanska det dominerande hemspråket bland elever med annat modersmål än svenska. Andelen deltagande i hemspråksundervisning av de berättigade var dock störst i grekiska och persiska, drygt 50 procent.

Hösten 1995 uppgav kommunerna att drygt hälften av de elever som deltog i hemspråksundervisning på grundskolenivå deltog utanför timplanebunden tid.

Kostnaden per deltagande elev i hemspråksundervisning i grundskolan har minskat mellan 1992 och 1994 från i genomsnitt 10 000 kr per elev till 6 800 kr (löpande priser). Av de totala kostnaderna utgör hemspråksundervisningen mindre än en procent i grundskolan. Kostnaden för hemspråksundervisningen i gymnasieskolan utgör 0,3 procent av gymnasieskolans totala kostnader.

Antalet hemspråkslärare under perioden 1990/91 – 1994/95 har minskat med 27 procent vilket är en betydligt större minskning än vad som gäller för antalet lärare totalt.

Läsåret 1994/95 hade ca 71 procent av hemspråkslärarna pedagogisk utbildning.

Hemspråk kan också förekomma i gymnasial vuxenutbildning men inga kursdeltagare har redovisats för läsåret 1995/96.

7.3 Studiehandledning på hemspråket

En del av hemspråksundervisningen är som framgått studiehandledning på hemspråket. Enligt Skolverket får studiehandledning en blygsam del av de resurser som avsätts för olika undervisningsinsatser. Det förefaller vara så att både undervisning i hemspråk som ämne och studiehandledning på hemspråket är verksamheter som först tas bort när skolan av besparingsskäl måste göra neddragningar av undervisningskostnaderna.

Regeringen ser med oro på denna utveckling. Utvärderingar pekar på att elever som fått en systematisk studiehandledning får betydligt bättre studieresultat än de som inte fått handledning. Också av det skälet är det viktigt att alla elever som behöver studiehandledning på hemspråket får det. Av såväl grundskoleförordningen (1994:1194) som gymnasieförordningen (1992:394) framgår att en elev skall få studiehandledning på hemspråket om eleven behöver det. Kommunen är således skyldig att er-

bjuda studiehandledning på hemspråket till skillnad mot undervisning i hemspråk som ämne, där undantag finns för kommunens skyldighet såväl i fråga om minsta gruppstorlek som behöriga lärare. För elever i komvux får studiehandledning ges på elevens hemspråk.

7.4 Forskning och utvärderingar

Skolverket har tagit fram forskningsresultat och erfarenheter av språkutveckling och inläring av hemspråk och svenska. Forskningen visar bl.a. att hemspråksundervisning behövs som stöd för utveckling i hemspråket. Hemspråksundervisning behövs även som stöd för inläring av svenska, eftersom en kvalificerad utveckling av första språket underlättar andraspråksinläring.

Hemspråksundervisningen har vidare betydelse för kunskapsinhämtandet i andra ämnen i skolan och för att utveckla en trygg etnisk identitet. Det finns också argument för att hemspråksundervisning behövs som stöd för uppfostran.

Forskning har visat att elever som inte använder sitt modersmål mer än i begränsade sammanhang har en sämre språkutveckling än de som har stöd i sin språkutveckling i den dagliga miljön.

I rapporten (105) redovisar Skolverket positiva samband mellan hemspråksundervisning och resultat i skolan. Sålunda finns forskningsresultat som visar att elever som går i hemspråksundervisning upplever större trygghet och trivs bättre i skolsituationen än andra invandrarelever. Vidare visar forskning, att betyg i svenska och engelska liksom betygsgenomsnitt är högre hos elever som haft kontinuerlig hemspråksundervisning än hos dem som avbrutit hemspråksundervisningen. Andra resultat visar att elever som deltar i hemspråksundervisning behärskar svenska bättre än andra invandrarelever.

Det framgår dock, att det är svårt att isolera hemspråksundervisningen som enskild bakomliggande faktor vid studier av elevers språkutveckling och framgång; ett entydigt orsakssammanhang mellan hemspråksundervisningens effekter och skolresultat kan man därför inte påvisa på grundval av svensk forskning.

Skolverket redovisar också internationella erfarenheter av modersmålsundervisningen för invandrarelever. Exempel på forskning om hemspråksundervisning redovisas från Australien och ett antal europeiska länder. Frågor som diskuteras i andra länder, bl.a. Danmark och Norge, liknar dem som diskuteras i Sverige, t.ex. i vilken utsträckning hemspråksundervisningen är undervisning i elevens modersmål eller ett hjälpmedel för andraspråksinläring. Ett annat exempel är diskussionen om hemspråksundervisningen bör vara ett extra, frivilligt ämne eller ej. Även frågor om hemspråkslärares samarbete med andra lärare och hemspråkslärares utbildning diskuteras.

Skolverkets översyn visar sammanfattningsvis att utveckling av hemspråket utgör grunden för den allmänna språkutvecklingen och är en förutsättning för eleverna att lära sig svenska. Dessutom är hemspråket viktigt för elevernas identitet och självkänsla och därmed för möjligheten

för dem att lära sig något överhuvudtaget. Därför är det enligt regeringen viktigt att satsa både på hemspråksundervisning och på undervisning i svenska som andraspråk. Prop. 1996/97:110

7.5 Utbildning, fortbildning och läromedel

Skolverket redovisar i sin rapport att utbildning av lärare i hemspråk är ett stort problem. Under årens lopp har en rad olika utbildningsalternativ prövats. Trots de förändringar och olika stödåtgärder som prövats kvarstår alltjämt en brist på kompetenta sökande. Dessutom har troligen arbetsmarknaden för hemspråklärare påverkat intresset för studier. Att öka antalet hemspråklärare med formell lärarutbildning är viktigt för att säkra kvaliteten i undervisningen. Det är också viktigt att studenter med egen erfarenhet av att vara invandrare i Sverige uppmuntras att genomgå lärarutbildning. Skolverket föreslår att nuvarande ämneskombinationer i grundskollärarytbildningen utökas på så sätt att hemspråk kan kombineras med samtliga andra ämneskombinationer. Regeringen är positiv till förslaget. Enligt vår bedömning kan fler ämneskombinationer förbättra arbetsmarknaden för examinerade lärare och därmed locka fler sökande till utbildningen. Regeringen avser att i direktiven till den parlamentariska utredningen om lärarutbildning uppdra åt utredningen att överväga lärarutbildningarnas möjligheter att tillgodose behovet av en förändrad hemspråksundervisning.

Fortbildning av hemspråklärare utgör också ett problemområde. Fortbildning med inriktning mot hemspråksundervisning sker ofta som enskilda studiedagar. Majoriteten av hemspråklärarna saknar någon att diskutera metodiska frågor med. I många språkgrupper finns det inga lärare som har en utbildning som svarar mot behoven i den svenska skolan. Skolverket avser att utreda möjligheterna att inrätta ett pedagogiskt utvecklingscentrum för interkulturell undervisning. Att stimulera fortbildning av hemspråklärare bör bli en uppgift för ett sådant centrum. Regeringen har också bidragit med resurser till Göteborgs universitet för forskning om svenska som andraspråk och till Tema Etnicitet vid Linköpings universitet.

Även när det gäller läromedel för hemspråksundervisning finns problem. Det är svårt att framställa läromedel till rimliga kostnader på språk som inte studeras av så många elever. Ett annat problem är skillnaden mellan värdegrunden i läromedel som importeras från olika hemländer och värdegrunden i den svenska skolan.

7.6 Pedagogisk utvecklingsverksamhet för finskspråkiga elever

Läsåret 1985/86 startade ett utvecklingsarbete för finskspråkiga elever för vilket särskilt statsbidrag anvisades (PUFF/PUFFI). Ett tjugotal kommuner deltog. Nu föreligger en slutrapport med utvärdering av PUFF-verksamheten (Skolverkets rapport 111). Utvärderingen visar bl.a. att

PUFF höjt de finskspråkiga elevernas status. Det finns tecken som tyder på att PUFF också ökat statusen för svenska som andraspråk, förbättrat motivation och närvaro i skolan. Det finns också tecken på att elevernas studieval i gymnasieskolan påverkats mot ett ökat intresse för studieförberedande utbildningsvägar. Enligt regeringen är det en angelägen uppgift för de involverade kommunerna att sprida de kunskaper och erfarenheter som PUFF bidragit med.

7.7 Från hemspråk till modersmål

Regeringens bedömning: Hemspråksundervisning bidrar till utveckling både av hemspråket/modersmålet och svenska språket. Det är viktigt att invandrarelever ges en kvalitativt god hemspråksundervisning. Regeringen avser att ersätta benämningen hemspråk med modersmål.

Skälen för regeringens bedömning: Skolverket föreslår att termen hemspråk ersätts med "modersmål" i koppling med det språk som avses, t.ex. "spanska som modersmål". Även Invandrapolitiska kommittén har föreslagit en sådan förändring (SOU 1996:55). Riksdagsmotioner har också innehållit förslag om ett sådant namnbyte. Skolkommittén behandlar begreppet hemspråk i sitt betänkande *Krock eller möte - Om den mångkulturella skolan* (SOU 1996:143).

I termen hemspråk har underförstått legat att språket varit det talade språket i elevens hem. Det leder tankarna till att det är ett språk som bara kan användas i informella sammanhang. Regeringen anser att ett byte av term ligger i linje med den förstärkta ställning som ämnet fått i de nya läroplanerna. Ett namnbyte kan också förstärka ämnets betydelse för elever, föräldrar och skolans personal. Regeringen avser därför att ersätta benämningen hemspråk med modersmål.

Föreskrifterna om hemspråksundervisning är införda i respektive skolformsförordnings kapitel Särskilda stödinsatser, som reglerar stödåtgärder till elever som har svårigheter i skolan. Skolverket föreslår att bestämmelserna flyttas till kapitlet Utbildningens innehåll. Regeringen avser att göra en sådan förändring. Hemspråksämnet har som framgått egna kursplaner. Skolverket har kompletterat kursplanerna med betygsriterier. Hemspråksämnet har således samma styrdokument som andra språkämnen. Från att ha varit en stödåtgärd riktad till vissa elever har undervisningen i hemspråk som ämne övergått till att vara en uttalad språkundervisning.

Det är viktigt att invandrarelever ges en kvalitativt god hemspråksundervisning. Bristen på lärare med formell lärarutbildning samt svårigheten att få fram lämpliga läromedel är exempel på att hemspråksundervisningen inte genomförs som annan språkundervisning i skolan. Även det förhållandet att många elever deltar i hemspråksundervisning utanför timplanebunden tid skiljer denna undervisning från studier i främmande språk. Det är i och för sig naturligt att frivillig undervisning förläggs efter den ordinarie skoldagen och det är kanske också det enda sättet att anordna undervisningsgrupper. Men samtidigt kan det innebära att hemspråksun-

dervisningen alltid sker under sen eftermiddagstid när eleverna är trötta och att hemspråkslärares möjligheter att samarbeta med andra lärare försvåras.

Det finns utan tvivel organisatoriska problem när det gäller att på ett bra sätt integrera hemspråksundervisningen i den övriga skolverksamheten. Den ibland negativa inställningen till hemspråksundervisningen hängs ofta upp på just de organisatoriska och administrativa problemen. Diskussionen har egentligen inte handlat om vad undervisningen är till för. Utgångspunkten bör i stället vara att undervisningen i sig är mycket viktig för elevens personliga utveckling och dessutom en nödvändig förutsättning för att gå vidare med andraspråket. Därför gäller det att finna goda organisatoriska lösningar. Vi tror också att fler lärare och skolledare behöver ökade kunskaper om språkutvecklingen hos invandrabarn.

Den tillgång i form av kunskaper och erfarenheter, som hemspråks elever och deras lärare utgör, kan bidra till ökad språk- och kulturkunskap även för andra elever. En förutsättning är dock att dessa kunskaper efterfrågas, lyfts fram och används vid undervisning i övriga ämnen. Därför måste hemspråksundervisningen kunna genomföras som annan språkundervisning.

8 Författningskommentar

8.1 Förslag till lag om särskild skatteväxling med anledning av ändrade möjligheter för ett landsting att begära ersättning från gymnasieelevernas hemkommuner

1 och 2 §§

Den ändring av 5 kap. 23 § skollagen (1985:1100) som genomfördes genom SFS 1996:566 medförde att landstingen fick rätt att begära full interkommunal ersättning från elevernas hemkommuner. Den sänkning av landstingets skattesats som avses är det skatteutrymme som har motsvarats av landstingets kostnader för anordnandet av naturbruksprogrammet och omvårdnadsprogrammet inom de gymnasiala utbildningarna. Som konstaterats i avsnitt 4.3 har den angivna lagändringen inte lett till att full interkommunal ersättning utgått till landstingen. Den skatteväxling som föreskrivs i dessa paragrafer innebär att skatteuttag för utbildningskostnader skall flyttas från landstingen till kommunerna. De kommuner som ingår i en landstingskommun får högst höja sina skattesatser med ett belopp som motsvarar landstingets sänkning av skattesatsen. Denna bestämmelse begränsar inte kommunens rätt att fritt fastställa skattesatsen. För de kommuner som inte ingår i något landsting gäller att de inte berörs av denna lag.

3 §

Lagen innehåller ingen bestämmelse om till vilket belopp landstingen skall sänka sina skattesatser. Det får förutsättas att parterna kan komma överens om vilket belopp som är det rätta och att skatteväxlingen därefter genomförs inom föreskriven tid.

8.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen

5 kap.

4 a och 4 b §§

Innehållet i paragraferna har förts över från 5 kap. 13 och 13 a §§ i deras gällande lydelse. Vidare görs i 4 a § ett förtydligande som visar att ett specialutformat program kan utformas individuellt för en elev eller gemensamt för en grupp elever. Avsikten med den nya lydelsen av 4 a § och även med den nya 4 b § är att beskrivningarna av de specialutformade och individuella programmen skall, på samma sätt som gäller för de nationella

programmen, återfinnas bland de inledande bestämmelserna i kapitlet om Prop. 1996/97:110
gymnasieskolan.

13 §

Andra stycket har helt nytt innehåll. Här anvisas möjligheten för kommuner och landsting att genom samverkansavtal erbjuda grupper av elever utbildning. För kommunernas del gäller möjligheten till samverkan både specialutformade och individuella program som erbjuds en grupp av elever. Genom den regel som införs i 13 a § kan ett landsting endast anordna specialutformade program genom samverkansavtal med en kommun.

13 a §

Paragrafen har ett helt nytt innehåll. Landstingen ges en möjlighet att efter överenskommelse med en kommun anordna utbildning på specialutformade program. Bestämmelsen får till följd att landstingen kan ingå samverkansavtal med en eller flera kommuner kring de specialutformade programmen. Landsting kan alltså inte anordna individuella program eftersom landstingen endast kan anordna utbildning på nationella och, numera, specialutformade program.

Rubriken före 13 b §

Den nya rubriken närmast före paragrafen visar att de tre nya paragraferna 13 b, 13 c och 13 d §§ reglerar mottagandet av sökande till specialutformade och individuella program som är avsedda för en grupp elever. Att även 14 § är placerad under den nya rubriken medför ingen inskränkning i regeringens möjlighet att föreskriva att individuella program med olika syften skall stå öppna för sökande från hela landet.

13 b §

Bestämmelserna i paragrafen medför skyldigheter för kommuner och landsting som anordnar utbildning för en grupp elever att även ta emot behöriga sökanden som inte är hemmahörande i samverkansområdet. Detta gäller under förutsättning att elevens hemkommun har åtagit sig att svara för elevens utbildningskostnader. Hänvisningen i *andra stycket* till de behörighetskrav som gäller på de nationella programmen återfanns tidigare i 13 § andra stycket. Detsamma gäller bemyndigandet i samma stycke. Bemyndigandet är liksom tidigare avsett att användas för att kunna ställa upp särskilda krav på förkunskaper.

13 c §

Paragrafen är ny. Ansökningsreglerna motsvarar i stort vad som gäller om ansökan till de nationella programmen. En nyhet är dock att till en elevs ansökan om aktuell utbildning, som inte anordnas i hemkommunen eller inom samverkansområdet, skall hemkommunen foga ett yttrande där det

skall framgå om hemkommunen åtar sig att svara för kostnaderna för elevens utbildning. Ett sådant yttrande behöver dock inte lämnas om hemkommunen tillhör samverkansområdet.

13 d §

Innehållet i paragrafen motsvarar i huvudsak vad som följer av hänvisningen i 13 a § tredje stycket i dess gällande lydelse.

20 §

Ändringen i första stycket medför att även elever som har påbörjat en utbildning på ett specialutformat program, anordnat av ett landsting, har rätt att fullfölja programmet enligt de bestämmelser som finns i paragrafen.

6 kap.

10 §

Tillägget i *andra stycket* innebär att ett landsting efter överenskommelse med en kommun även får anordna utbildning på specialutformade program.

10 a §

Som en följd av vad som nu stadgas om landstingens möjlighet att anordna specialutformade program inom gymnasiesärskolan ökar landstingens skyldighet att anordna skolskjuts för eleverna. Landstingen är alltså skyldiga att anordna skolskjuts för eleverna oavsett om de går på ett nationellt eller ett specialutformat program.

12 kap.

3 §

Efter överenskommelse med en kommun skall ett landsting kunna anordna särvox motsvarande den utbildning som ges på nationella och specialutformade program i gymnasiesärskolan.

Riksdagen beslutade i maj 1996 med anledning av propositionen Huvudmannaskapet för gymnasial utbildning (prop.1995/96:183, bet.1995/96:UbU10, rskr. 1995/96:265) om förändrade villkor för landstingen att anordna gymnasiala utbildningar. En arbetsgrupp tillsatt inom utbildningsdepartementet har haft till uppgift att ta fram underlag för en fortsatt behandling av huvudmannaskapet för gymnasiala utbildningar, bl.a. frågan om skatteväxling.

Arbetsgruppen gör i promemorian ett antal ställningstaganden om huvudmannaskapet för gymnasiala utbildningar, som kan läggas till grund för en fortsatt beredning i frågan.

Följande förslag läggs.

- Anordnare av en gymnasial utbildning är även fortsättningsvis dess huvudman. En konsekvens av detta förslag blir att nuvarande lagstiftning ej behöver ändras i denna del.
- Landstingens initiativrätt att anordna utbildningar inom naturbruks- och omvårdnadsområdena i gymnasieskolan och komvux behålls
- Landstingen får, om vilket tidigare beslutats, anordna andra gymnasiala utbildningar än inom naturbruks- och omvårdnadsområdena efter överenskommelse med en kommun. Utöver detta föreslår arbetsgruppen att landstingen med samma förbehåll får anordna specialutformade program. För specialutformade program med tyngdpunkt inom naturbruks- och omvårdnadsområdena bör dock ett landsting ha initiativrätt.
- Kommunerna skall ha hela ansvaret för de gymnasiala utbildningarna - även det ekonomiska. Landsting och kommuner i respektive landstingsområde åläggs därför att före utgången av år 1998 skatteväxla för utbildningskostnader som hittills täckts av landstingets skattemedel. Därvid utgår arbetsgruppen från att inom respektive landstingsområde ingående kommuner och landsting genom överenskommelser fastställer skatteväxlingens storlek.

Remissinstanserna

Remissyttranden har inkommit från Statens skolverk, Socialstyrelsen, Skogsstyrelsen, Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH), Askersunds kommun, Ljungby kommun, Ockelbo kommun, Stockholms stad, Växjö kommun, Örebro kommun, Stockholms läns landsting, Landstinget Sörmland, Landstinget Kronoberg, Bohuslandstinget, Landstinget Västernorrland, Norrbottens läns landsting, Örebro läns landsting, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Naturbrukets Yrkesnämnd, Skogsbrukets Yrkesnämnd.

Dessutom har yttranden inkommit från Lärarnas Riksförbund (LR), Landstinget Västmanland, Landstinget Kristianstads län och Malmöhus läns landsting med gemensam skrivelse, Landstinget Halland, Landstinget i Östergötland, Landstinget i Kalmar län, Landstinget i Jönköpings län, Landstinget Dalarna samt Jönköpings kommun.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 1997

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Blomberg, Schori, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition 1996/97:110 Vissa skolfrågor m.m.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
---------------------------	---	--

Lag om ändring i skollagen (1985:1100)	5 kap. 4 a § 5 kap. 4 b § 5 kap. 13 b §	
--	---	--