

# Innehåll

<b>Bilaga 1: Begreppen utbildning och undervisning.....</b>	<b>5</b>
<b>Bilaga 2: Fristående skolor.....</b>	<b>17</b>
Anneli Eriksson	
<b>Bilaga 3: Rektor i enskilda skolor .....</b>	<b>113</b>
Curt Riberdahl och Lars Meyer	
<b>Bilaga 4: Överklagande enligt nuvarande skollagstiftning ..</b>	<b>133</b>
<b>Bilaga 5: Överklagande av betyg i andra länder .....</b>	<b>141</b>
<b>Bilaga 6: Växelsvis boende – konsekvenser med avseende på barnomsorg, grundskola och skolskjuts .....</b>	<b>157</b>
Anders Thunved	
<b>Bilaga 7: Skolan och arbetsmiljölagstiftningen.....</b>	<b>203</b>
Kerstin Rosenqvist Hedler	
<b>Bilaga 8: Skolans samarbete med andra huvudmän då det gäller elever i behov av särskilda stödåtgärder. Särskilda skäl för personlig assistans i skolan.....</b>	<b>293</b>
Olle Fellenius	

## Bilaga 1

### Begreppen utbildning och undervisning

## Innehåll

Europakonventionen och regeringsformen.....	9
Barnkonventionen .....	12
Skolförfattningar och förarbeten .....	13

I denna bilaga lämnas en redogörelse för hur utbildnings- och undervisningsbegreppet används i olika konventioner och författningar.

### Europakonventionen och regeringsformen

I tilläggsprotokoll till den *europiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* stadgas i artikel 2 följande.

Ingen får förvägras rätten till undervisning. Vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning skall staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

Den engelska lydelsen är följande.

No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.

Från boken *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* av P. van Dijk och G.J.H. van Hoof kan återges följande.

#### **Education and Teaching**

In its Campbell and Cosans judgment the Court has also given a definition of the words "education" and "teaching":

the education of children is the whole process whereby, in any society, adults endeavour to transmit their beliefs, culture and other values to

the young, whereas teaching or instruction refers in particular to the transmission of knowledge and to intellectual development.<sup>1</sup>

I Fri- och rättighetskommitténs delbetänkande *Fri- och rättighetsfrågor* (SOU 1993:40) Del B Inkorporering av Europakonventionen sägs följande. (Här skall uppmärksammas att betänkandet utgår från den då föreliggande översättningen av konventionen. Härefter gjordes en nyöversättning varvid bl.a. uttrycket ”uppfostran” byttes ut mot ”utbildning”).

I artikelns första mening stadgas att ingen må förvägras rätten till undervisning. Enligt andra meningen skall staten, när den påtager sig verksamhet ifråga om uppfostran och undervisning, respektera föräldrarnas rätt att ge barnen en uppfostran och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

---

Då konventionstexten utformades synes man ha utgått från att det i alla berörda stater redan fanns ett skolsystem som kunde erbjuda tillfredsställande grundläggande undervisning till hela befolkningen. Syftet med artikeln är således inte att ålägga staterna att inrätta skolor utan att se till att de skolor som finns skall vara tillgängliga för alla.

På grundval av Fri- och rättighetskommitténs förslag framlades proposition 1993/94:117 om inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor. Detta föranledde vidare förslag i propositionen om tillägg till *regeringsformens* kapitel 2 om Grundläggande fri- och rättigheter. Där infördes en ny bestämmelse som garanterar alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt att kostnadsfritt få grundläggande utbildning i allmän skola. I samma bestämmelse anges också att det allmänna skall svara för att det finns högre utbildning. Paragrafen (2 kap. 21 §) har följande lydelse.

Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna skall svara också för att högre utbildning finns.

---

<sup>1</sup> Dom den 25 februari 1982, A.48, p.14.

I den allmänna motiveringen (prop. 1993/94:117 s. 27) anfördes bl.a. följande.

Genom den föreslagna rätten till utbildning skall det allmänna åläggas att hålla ett offentligt skolväsende där själva undervisningen garanteras. Däremot garanteras inte den enskilde rätt till fritt skolmaterial, fria skolmåltider eller skolskjutsar. Av dessa förmåner är för närvarande rätten till skolmaterial och skolskjutsen reglerad i skollagen och är beträffande skolskjutsar inte undantagslös. Såvitt gäller den åsyftade omfattningen av regleringen har remissinstanserna inte framfört några synpunkter. Inte heller regeringen har här någon annan uppfattning än kommittén. Att rätten till den i bestämmelsen åsyftade utbildningen skall vara kostnadsfri skall dock inte hindra att det i sådan utbildning kan förekomma enstaka inslag som kan föranleda kostnader för eleverna såsom t.ex. särskilda gymnastikkläder och entréavgifter vid museibesök (jfr prop. 1985/86:10 del A s. 101).

I specialmotiveringen anfördes i samma proposition (s. 52) bl.a. följande.

I den nya paragrafens första mening slås fast att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i allmän skola. Vilken personkrets som omfattas av den allmänna skolplikten framgår för närvarande av 3 kap. skollagen. Undantagna från skolplikten och den där angivna motsvarande rätten till utbildning är barn, som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet skall gå i skolan. I grundlagsbestämmelsen anges den berörda personkretsen på ett klart och kortfattat sätt. Härav följer att det endast är personer som befinner sig inom skolpliktig ålder som skall garanteras rätt till fri grundläggande utbildning. Den utbildning som det allmänna genom bestämmelsen åläggs att svara för kostnadsfritt omfattar utbildning som sker i allmänna skolor. Härmed kommer stadgandet även att omfatta rätt till grundläggande undervisning i särskola eller specialskola för de barn som har behov av det. För klarhetens skull skall anmärkas att det endast är rätten till själva undervisningen som garanteras. Som framgått ... faller utanför tillämpningsområdet rätten att kostnadsfritt erhålla undervisningsmaterial, skolmåltider och skolskjuts eller andra liknande förmåner, liksom även sådana enstaka inslag i utbildningen som kan föranleda kostnader för eleverna.

## Barnkonventionen

I artikel 29 i Barnkonventionen stadgas följande:

1. Konventionsstaterna är överens om att barnets utbildning skall syfta till att
  - a) utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga;
  - b) utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt för de principer som uppställts i Förenta nationernas stadga;
  - c) utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelseslandets och för ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen;
  - d) förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämställdhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar;
  - e) utveckla respekt för naturmiljön.
2. Ingenting i denna artikel eller i artikel 28 får tolkas så att det medför inskränkningar i den enskildes och organisationers rätt att inrätta och driva utbildningsanstalter, dock alltid under förutsättning att de i punkt 1 i denna artikel uppställda principerna iakttas och att kraven uppfylls på att undervisningen vid dessa anstalter skall stå i överensstämmelse med vad som från statens sida angivits som minimistandard.

Barnkommittén anför i sitt betänkande *Barnets bästa i främsta rummet* (SOU 1997:116) följande.

Rätten till utbildning innehåller inte enbart en rätt att få delta i undervisning utan också en rätt till kunskap och personlig utveckling. I de internationella konventionerna som tar upp rätten till utbildning görs en åtskillnad mellan begreppen skolundervisning (*schooling, droit a l'instruction*) och utbildning (*education, droit a l'education*). Med utbildning avses den process genom vilken samhället överför inte bara kunskaper och färdigheter utan också kultur, etik och andra värden. Skolundervisning är ett snävare begrepp som innefattar överföring av kunskaper och färdigheter. I Barnkonventionen ses utbildning som en process genom vilken barnet ges möjligheter att utveckla sin personlighet, sina anlag och sin fysiska och psykiska förmåga, vilket formuleras i artikel 29.

## Skolförfattningar och förarbeten

Förarbetena till 1985 års skollag behandlar särskilt begreppen "undervisning" och "utbildning" som uttryck för skolans verksamhet. I delbetänkandet *Skollagen* (Ds U 1981:4) skriver skolförfattningens utredningen (s. 67 f.):

Ordet "undervisning" används i skollagen utan att innebörden anges närmare. I andra författningar på skolområdet används "undervisning" med varierande och ibland osäker betydelse. "Undervisning" leder säkert för de flesta tankarna till den lärarledda lektionsundervisningen. Emellertid omfattar skollagens undervisningsbegrepp utan tvekan många andra verksamhetsformer. /.../ Enligt skolförfattningens utredningens mening är skollagens undervisningsbegrepp närmast att uppfatta som en samlingsbeteckning för all verksamhet som skolan bedriver i syfte att uppnå målsättningen enligt 1 § skollagen.

Utredningen skriver vidare:

Det är främmande för det allmänna språkbruket att benämna många av de verksamhetsformer som nu omfattas av undervisningsbegreppet såsom undervisning.

---

Enligt utredningens mening är ordet "utbildning" den lämpligaste samlingsbeteckningen. "Utbildning" uppfattas allmänt som ett mera vidsträckt begrepp än "undervisning".

I sitt förslag till ny skollag använde utredningen genomgående ordet "utbildning". I propositionen 1985/86:10 Ny skollag m.m. Del A (s. 30) anslöt sig föredragande statsrådet till utredningens uppfattning att "undervisning" kan vara missvisande och att i stället "utbildning" bör användas. Föredraganden anförde dock vidare:

Det bör emellertid uppmärksammas att "utbildning" används även i betydelser som inte syftar på själva verksamheten. Med "utbildning" åsyftas ofta resultatet från elevens synpunkt. Man talar också ofta om en viss utbildning till skillnad från en annan, som t.ex. inte har samma lärokurs (t.ex. olika linjer i gymnasieskolan) eller samma organisatoriska form. Ordet "utbildning" måste även i lagtext kunna användas i olika betydelser som anknyter till det allmänna språkbruket.

I skollagens nuvarande lydelse används ordet "utbildningen" som samlingsbeteckning på vad som sker i skolan. Men lagen använder även uttrycken "verksamheten i skolan" och "skolarbetet".

Ordet "undervisning" används i skollagen främst i betydelsen den verksamhet som lärare, förskollärare och fritidspedagoger bedriver



(2 kap. 3 §). Men i t.ex. 11 kap. om kommunal vuxenutbildning används "undervisning" omväxlande med "utbildning" i samma betydelse. Motsvarande bruk av orden "undervisning" och "utbildning" finns i 12 kap. som reglerar särvox. Även i 13 kap. som behandlar svenskundervisning för invandrare (sfi) används "undervisning" omväxlande med "utbildning". Att språkbruket i just dessa kapitel avviker från övriga delar av skollagen kan ha sin förklaring i att dessa kapitel har tillkommit vid en senare tidpunkt. Före den 1 juli 1991 innehöll inte skollagen bestämmelser om komvux, särvox och sfi. Dessa utbildningsformer reglerades tidigare i vuxenutbildningslagen (1984:1118) och i lagen (1986:159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare.

Det kan särskilt nämnas att "utbildning" är det begrepp som skollagen använder för att benämna verksamheten i förskoleklassen. I 2 a kap. skollagen används begreppet "utbildning" genomgående för att benämna förskoleklassens i skollagen reglerade verksamhet.

### *Senare tiders lagstiftningsarbete*

Ett omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete har under senare delen av 1990-talet pågått för att sammanlänka förskola och skola och för att ge förskola och förskoleklass läroplaner. I regeringens proposition 1997/98:6 Förskoleklass och andra skollagsfrågor

(s. 51 f) behandlas undervisningsbegreppet under punkt 8.2.

Undervisningsbegreppet har av tradition varit förbehållet skolan, medan man i förskola och fritidshem använt begreppet verksamhet eller pedagogisk verksamhet. Med ett synsätt som utgår från att barns utveckling och inläring pågår ständigt och i nära samspel med omgivningen och att barn upptäcker och söker nya kunskaper genom erfarenheter och upplevelser, inte bara i arrangerade inlärningsituationer, blir undervisningsbegreppet så som det traditionellt används i skolsammanhang problematiskt.

Regeringen anför vidare att den anser att:

verksamheten i förskoleklassen skall betraktas som undervisning i samma formella mening som den verksamhet som bedrivs i övriga skolformer inom det offentliga skolväsendet. Förskolans bredare syn på vad som anses vara pedagogisk verksamhet, där bl.a. leken, skapandet och barnets eget utforskande är viktiga beståndsdelar, bör in-

rymmas i undervisningsbegreppet. BOSK har därför i tilläggsdirektiv (dir. 1997:30) fått i uppdrag att se över undervisningsbegreppet i syfte att skapa förutsättningar för ett gemensamt synsätt på hur barn och unga utvecklas och lär.

I sitt förslag till läroplan för förskolan, SOU 1997:157, behandlar Barnomsorg och skolkommittén, BOSK, i kapitel 6 sin uppgift att göra en översyn av skollagen utifrån de krav integrationen av förskola, skola och skolbarnsomsorg ställer och utifrån förslagen till nya måldokument för verksamheterna. I förslagen diskuteras begreppen skola/skolform, utbildning, undervisning och pedagogisk verksamhet. Kommittén föreslog att förskolan bildar en egen skolform och kommittén använder i förslaget till läroplan begreppet undervisning synonymt med pedagogiskt arbete.

### **Förordningstexter**

I de olika skolformsförordningarna används både begreppet ”utbildning” och ”undervisning”. Grundskoleförordningens sätt att använda begreppen visar hur de dels har olika betydelser, dels är överlappande.

Grundskoleförordningen använder genomgående begreppet ”undervisning” som beteckning på den verksamhet som inryms i, och utgör, grundskolan. Men förordningen har också en definition av undervisningsbegreppet. I 1 kap. 2 § definieras, bland flera, begreppet *undervisningstid* sålunda: ”arbete som planerats av lärare och elever tillsammans och som eleverna genomför under lärares ledning”.

I gymnasieförordningen används begreppen ”undervisningen” och ”utbildningen” mycket frekvent. Av sammanhangen framgår ofta om det är helheten eller viss undervisningsverksamhet som avses men det kan för läsaren lätt framstå som om de båda begreppen kan användas synonymt.

Även i övriga skolformsförordningar förekommer ”utbildningen” och ”undervisningen” rikligt. De uppvisar samma mönster som grundskoleförordningen och gymnasieförordningen.

### *Läroplanstexter*

Läroplanerna för det obligatoriska skolväsendet och förskoleklassen och för de frivilliga skolformerna är av sent datum. Begreppet "utbildning" förekommer sparsamt och när det används syftar det på hela den samlade verksamheten. Så sker främst i läroplanernas inledande delar under rubrikerna En likvärdig utbildning och Rättigheter och skyldigheter.

Begreppet "undervisning" förekommer mer frekvent och är då, rimligen, främst att förstå som en benämning på verksamheten i skolan, och i en snävare bemärkelse den undervisande personalens verksamhet, själva "lärprocessen". Men läroplanerna talar också om "skolans verksamhet" och om "skolans arbete".

I förarbetena till läroplanerna för det obligatoriska skolväsendet och för de frivilliga skolformerna (SOU 1992:94, prop.1992/93:220 och 250, betänkandena 1993/94 UbU:1 och UbU:2) finns inte några närmare förklaringar till hur olika, här aktuella, uttryck och begrepp används.

En jämförelse med förordningen (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan visar att i denna läroplan förekommer inte begreppen "utbildning" och "undervisning" och inga särskilda begrepp för att benämna förskolans verksamhet. Där talas enbart om "verksamheten" och om "förskolan".

I ett sammanhang finns dock en avvikande formulering. Denna finns under rubriken Förskolans uppdrag, där det i det tredje styckets inledning finns begreppet "Den pedagogiska verksamheten". Vad som skiljer just detta verksamhetsbegrepp från andra begrepp och uttryckssätt som används i förskolans läroplan framgår inte av läroplanstexten men i Barnomsorg och skolkommitténs, BOSK, förslag till läroplan för förskolan (SOU 1997:157), används begreppet undervisning synonymt med pedagogiskt arbete.

Slutligen kan nämnas vad som anförts i regeringens proposition 1999/2000:135 s. 18, En förnyad lärarutbildning:

Konsten att undervisa inrymmer allt det som lärare gör för att skapa så goda betingelser som möjligt för att främja barns och elevers möjligheter att tillägna sig kunskaper.

## Bilaga 2

### Fristående skolor

av Anneli Eriksson  
undervisningsråd

# Innehåll

<b>Inledning</b> .....	<b>21</b>
<b>1 Historik</b> .....	<b>22</b>
1.1 Skolor från 1600-talet och framåt .....	22
1.2 Folkskolestadgan .....	23
1.3 Utredningar och ställningstaganden om fristående skolor under 1900-talet.....	24
1.4 Bestämmelser under 1990-talet .....	28
1.5 Förr och nu i sammandrag.....	31
1.6 Aktuella utredningar och forskningsresultat om fristående skolor.....	32
<b>2 Villkor för och omfattning av fristående skolor</b> .....	<b>36</b>
2.1 Inledning.....	36
2.2 Enskild förskola och enskilt fritidshem.....	38
2.3 Enskild förskoleklass och fristående förskoleklass.....	40
2.4 Fristående skolor för årskurserna 1 till 9.....	42
2.5 Fristående gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola.....	46
2.6 Internationella skolor .....	50
2.7 Riksinternatskolor .....	51
2.8 Skolor med kompletterande utbildningar .....	53
2.9 Översikt.....	55
2.10 Kommentarer .....	58

<b>3</b>	<b>Jämförelser mellan fristående skolor och det offentliga skolväsendet</b> .....	<b>59</b>
3.1	Skolans värdegrund – mål och riktlinjer i läroplaner och skollag .....	59
3.2	Konfessionell inriktning .....	64
3.3	Kunskaper och färdigheter – kursplaner och timplaner .....	66
3.4	Rektor och lärare .....	70
3.5	Skolhälsovård och sekretess .....	72
3.6	Antagningsvillkor och urvalsgrunder.....	73
3.7	Nationella prov, betyg och prövning .....	76
3.8	Huvudman för skolan .....	78
<b>4</b>	<b>Skolverkets arbete med fristående skolor</b> .....	<b>82</b>
4.1	Antalet ansökningar per år.....	83
4.2	Remiss till kommunen .....	84
4.3	Negativa följder för kommunens skolväsende .....	85
4.4	Vägledande domslut .....	87
4.5	Villkor för godkännande och rätt till bidrag.....	88
4.6	Tillsyn av fristående skolor.....	97
<b>5</b>	<b>Sammanfattning</b> .....	<b>99</b>
<b>Appendix</b>		
1	Lagrum för fristående skolor.....	103
2	Jämförelser mellan offentliga skolväsendet och fristående skolor.....	105
3	Litteraturförteckning .....	109

## Inledning

Skollagskommittén skall bl.a. föreslå hur skollagen kan moderniseras genom att förenklas och förtydligas samt föreslå förändringar för att harmonisera skollag, läroplaner, andra förordningar och föreskrifter. Hur fristående skolor skall hanteras i detta sammanhang har kommittén inte fått några uttryckliga direktiv om. Kommittén har därför utgått ifrån att skollagsöversynen även gäller fristående skolor.

För att få ett underlag till ställningstaganden om hur de fristående skolorna skall regleras i samband med detta arbete har denna PM tagits fram. Syftet har varit att redovisa de aktuella förhållanden som gäller för fristående skolor i dag.

I denna PM definieras *fristående skolor* som skolor som har enskild huvudman dvs. inte har kommun, stat eller landsting till huvudman. Det finns olika slag av fristående skolor. I denna redovisning benämns de:

- enskild förskola,
- enskild förskoleklass,
- enskilt fritidshem,
- fristående förskoleklass,
- fristående grundskola (eg. fristående skola som motsvarar grundskola osv.),
- fristående särskola,
- fristående specialskola,
- fristående gymnasieskola,
- fristående gymnasiesärskola,
- internationella skolor (finns på både grundskolenivå och gymnasienivå),
- riksinternatskolor (med undervisning i årskurserna 7 till 9 och på gymnasienivå)

- samt skolor med kompletterande utbildningar (vanligen utbildningar på eftergymnasial nivå).

I föreliggande PM redovisas något om den historiska bakgrunden till fristående skolor, aktuell lagstiftning, villkor för godkännande och rätt till bidrag för olika fristående skolor samt hur många fristående skolor som finns i dag inom de olika skolformerna.

Ett önskemål från kommittén har varit att få en jämförelse av vilka regler som gäller för det offentliga skolväsendet och för de fristående skolorna. Vissa av skillnaderna mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor för olika skolformer redovisas i PM samt i översiktlig form i appendix 2.

Slutligen redovisas enligt uppdraget Skolverkets arbete med fristående skolor vad avser godkännande, rätt till bidrag samt tillsyn.

## 1 Historik

### 1.1 Skolor från 1600-talet och framåt

#### **Det har alltid funnits fristående skolor i Sverige**

Tidigare kallades dessa skolor privatskolor eller enskilda skolor. I propositionen 1982/83:1 Skolor med enskild huvudman m.m. ändrades beteckningen till fristående vilket ansågs vara mera värde-neutralt och entydigt än privatskola och enskild skola.

Av de många privatskolor som inrättades under 1700- och 1800-talen är endast ett fåtal verksamma i dag. Här kan nämnas S:t Eriks Katolska skola (från 1795) och Franska skolan (1862), båda i Stockholm, Bladins skola (1868) i Malmö, Carlssons Skola i Stockholm (1871), Drottning Astrids skola (numera Katolska Skolan av Notre Dame) i Göteborg (1873) och Maria Elementarskola i Stockholm (1885).

Tyska skolan i Stockholm räknar sina anor från tidigt 1600-tal. 1612 fick St. Gertruds församling i Stockholm privilegium av konung Gustav II Adolf med tillstånd att ”holla een tydsk Skoola”. Den nuvarande internationella skolan Tyska skolan öppnades 1953.

Motiven för att inrätta eller välja en fristående skola i äldre tid har varit flera. Här skall endast ges några exempel. De äldsta fristående eller enskilda skolorna hade sannolikt en substitutionsfunktion det vill säga de kom till därför att offentlig undervisning saknades eller var otillräcklig.



Ett typiskt exempel på detta är *flickskolorna*. För flickor fanns under 1700-talet och en bit in på 1800-talet bara privata pensioner och fattigskolor. I mitten av 1800-talet inrättades dock ett antal högre flickskolor. Efterhand kom praktiskt taget varje stad att ha en flickskola. Några årtionden in på 1900-talet var fortfarande enskilda skolor i stort sett den enda möjligheten för flickor att förbereda sig för inträde till de statliga läroverken. Först 1905 fick flickor tillträde till realskolan och 1927 till gymnasiet. Några av ledarna för dessa flickskolor har även kommit att spela en central roll i den pedagogiska utvecklingen t.ex. Sigrid Rudebeck. År 1929 fanns 19 595 flickor i enskilda flickskolor.

Ett annat motiv för att inrätta en enskild skola, är att en person, en grupp lärare eller föräldrar velat utveckla en viss *pedagogisk metod* och t.ex. startat Waldorf-, Montessori-, Reggio Emilia- eller Freinet-skolor. Den första Montessoriskolan, Lilla Samskolan inrättades 1935 i Göteborg och den första Waldorfskolan, Mikaelsgården kom 1936 i Järna.

Även den grupp fristående skolor som vi i dag kallar *skolor med konfessionell inriktning* har sedan lång tid tillbaka haft föregångare. Redan på 1600-talet fanns t.ex. i Uppland fem s.k. magnatskolor dvs. folkskolor som inrättats av enskilda personer och var avsedda för barn till grundarens underlydande. Som exempel kan nämnas valloner som arbetade vid bruken och var kalvinister. De ville att barnen skulle undervisas i sina föräldrars trosuppfattning. De första lärarna vid dessa magnatskolor var sannolikt kalvinistiska präster.

## 1.2 Folkskolestadgan

De bestämmelser som nu reglerar de fristående skolorna går tillbaka till äldre bestämmelser. Folkskolestadgan (1921:604) i dess lydelse 1951, 9 kap. Enskilda skolor 62 § anger följande:

1. Önskar någon inrätta enskild skola för meddelande av undervisning åt barn,... skall ansökan därom göras hos distriktets skolråd, vilket ej må vägra tillstånd till skolans upprättande, såframt sökande är medlem av svenska kyrkan och känd för hedrande vandel samt befinnes äga den skicklighet, som för undervisningens meddelande erfordras. Enskild skola..., skall stå under skolrådets inseende.

Finner skolrådet, att sådan enskild skola ej motsvarar det därmed avsedda ändamålet eller att undervisningen därstädes är anordnad i strid med de i denna stadga givna föreskrifter, äger skolrådet förbjuda fortsättande av skolans verksamhet.

Av stadgan framgår även att det ankom på föräldrarna att bestämma om de ville att skolplikten skulle fullgöras i enskild skola eller i hemmet, att den som önskade inrätta enskild skola inte fick vägras tillstånd om angivna förutsättningar var uppfyllda samt att den lokala skolmyndigheten som hade "inseende" över enskilda skolor utan bidrag från det allmänna inte fick ge undervisningsföreskrifter eller annat som stred "emot stiftarens bestämda föreskrift".

### 1.3 Utredningar och ställningstaganden om fristående skolor under 1900-talet

1949 gjordes en utredning (SOU 1949:55) om privata skolor för yrkesutbildning i syfte att lagstifta inom området. Utredningen omfattade "sådana privata skolor som tagit till uppgift att utbilda arbetskraft för den allmänna marknaden och som upptar avgift av eleverna". Med privat skola menades i detta fall en skola som varken åtnjöt statsunderstöd eller stod under inspektion av statlig myndighet. Antal skolor uppskattades uppgå till cirka 160 skolor med minst 13 000 elever. Därutöver fanns även skolor för målning, musik och dans. De äldsta av dessa privata skolor grundades omkring 1900.

Utredningen kom fram till, efter en genomgång av de olika skolorna, att det fanns vissa "olägenheter" med skolorna som brister i lärarnas kompetens, brister i lokaler och utrustning, otillfredsställande eller helt obefintliga kursplaner, svårigheter att bedöma värdet av de betyg som skolorna utfärdade, dryga studiekostnaderna för eleverna samt en konflikt mellan det privata vinstintresset och elevernas berättigade krav på fullgod valuta för inbetalda avgifter.

Utredningen föreslog bl.a. att överstyrelsen för yrkesutbildning skulle vara registreringsmyndighet och tillsynsmyndighet för samtliga privata skolor för yrkesutbildning. Som tillsynsmyndighet skulle det ankomma på myndigheten att granska och godkänna undervisningsplaner, godkänna lärare, fastställa betygsformulär samt inspektera skolorna.

Dessa skolor regleras i dag i förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar.

1957 års skolberedning diskuterade i sitt betänkande *Grundskolan* de enskilda skolorna. Sammanfattningsvis framhåller skolberedningen att

...man torde därför få komplettera hittillsvarande villkor för att få driva enskild skola... med krav på att skolan i fråga om undervisningens art, omfattning och allmänna inriktning liksom i fråga om lärarnas reella kompetens skall väsentligen motsvara grundskolan.

Dessa formuleringar kan jämföras med nuvarande reglering i 9 kap 2 § skollagen

...en fristående skola, vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, särskolan respektive specialskolan skall förmedla, skall godkännas, om 1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet...

I propositionen 1962:54 om grundskolan föreslogs att de lokala skolstyrelserna skulle godkänna enskilda skolor. Skolöverstyrelsen var tillsynsmyndighet. Regeringen beslutade om statsbidrag som kunde beviljas efter särskild prövning efter det att skolan en tid (praxis tre år) dokumenterat sin egenart. Hållningen till statsbidrag var restriktiv men det fanns en positiv inställning till statsbidrag till Waldorfskolor.

Trots den restriktiva hållningen till statsbidrag går behovet av att ta tillvara olika pedagogiska inriktningar och sätt att undervisa i enskilda skolor som en röd tråd i olika offentliga uttalanden under 1900-talet. I propositionen 1962:54 s. 365 uttalar departementschefen att

de krav man ställer på arbetet i en enskild skola får inte i författningarna ges en så statisk utformning eller tillämpas så snävt att det i realiteten blir omöjligt att driva sådan verksamhet. Jag vill därjämte understryka skolberedningens (1957 års skolberedning) uttalande, att det med hänsyn till den pedagogiska utvecklingen är angeläget att det allmänna visar förståelse för och tillmötesgående mot dem som obundna av en konventionell pedagogisk uppfattning vill leta sig fram på andra vägar för att nå det mål man ställer för en god skola, oavsett arbetet bedrivs inom eller utom det allmänna skolväsendet

Att antalet enskilda skolor var lågt framgår indirekt av bl.a. Sixten Marklunds bokserie *Skolsverige 1950–1975*, del 6, Rullande reform, 1989, där det i sakregistret varken finns ”enskild skola” eller ”privat skola”.

Detta speglar det förhållande som European Journal of Education, 1985, uppmärksammat i en artikel om ”non-state sector in Education in Europe” att Sverige uppfattades som ett undantag i

Europa eftersom det endast fanns en knappt synlig icke-statlig sektor inom utbildningsväsendet.

I slutet av 1970-talet ansåg dock regeringen att det var nödvändigt att frågan rörande enskilda skolor fick en mer samlad behandling. En kommitté föreslogs som skulle behandla två huvudfrågor. Den ena rörde samhällets grundläggande syn på skolor med annan huvudman än stat och kommun och den andra gällde i vilken utsträckning samhället skulle ge ekonomiskt stöd till enskilda skolor och hur detta stöd i så fall borde utformas.

Kommittén angående skolor med enskild huvudman (SEH-kommittén) arbetade mellan åren 1979–1983. Detta arbete resulterade i två delbetänkanden, ett om enskild undervisning, dvs. undervisning som anordnas av föräldrar för egna barn (Ds U1980:3), ett om fristående skolor för skolpliktiga elever (SOU 1981:34) och ett slutbetänkande om fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever (SOU 1983:1). Kommitténs arbete har lagt grunden för den lagstiftning som finns i dag för fristående skolor.

I kommittén betonades att statsbidrag skulle kunna utgå till skolor vilkas verksamhet byggde på en alternativ pedagogik eller liknande. En fristående skola skulle enligt kommittén ha en prägel som gjorde att skolan i något avseende skiljde sig från grundskolans. Det kunde vara en särskild pedagogisk helhetssyn eller en timplanemässigt eller kursplanemässigt annorlunda upplagd verksamhet.

Detta synsätt präglade även betänkandet om fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever där statsbidrag föreslogs utgå till skolor som kompletterade utbildningar i gymnasieskolan genom sitt sakinnehåll eller sin pedagogik.

Sixten Marklund utvärderade 1986 på regeringens uppdrag ett antal fristående grundskolor och konstaterade bl.a. att de fristående skolorna inte skiljde sig särskilt mycket från de kommunala skolorna. Förordningen om statsbidrag till fristående skolor för skolpliktiga elever ändrades därför till att statsbidrag skulle utgå *"om regeringen finner det lämpligt mot bakgrund av det allmänna intresset av att ny pedagogik och nya erfarenhetsformer prövas inom skolväsendet"*.

En förändring i synsättet sker i samband med styrpropositionen (1988/89:4) där idéer och förslag lades fram som syftade till att öka föräldrars och elevers valfrihet.

I ansvarspropositionen (1990/91:18) slogs närhetsprincipen fast dvs. platserna i en grundskola skulle i första hand reserveras för

dem som bodde i dess närhet – men om elever och föräldrar föredrog en annan skola skulle dessa önskemål ”*så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt*” tillgodoses.

I propositionen 1991/92:95 Om valfrihet och fristående skolor utvecklades dessa tankar. Den principiella utgångspunkten var att ge ”*största möjliga frihet*” för barn och föräldrar att *välja* skola. Denna frihet innebar, förutom möjlighet att välja skola inom det kommunala skolväsendet, att även kunna välja en fristående skola.

I propositionen betonas att rätten att välja skola kan bli ett viktigt instrument för att vitalisera skolan och öka lyhördheten för elevers och föräldrars önskemål hos skolor och kommuner. En tävlan mellan olika skolor med olika inriktning och olika ägandeformer kan i sin tur bidra till att höja kvaliteten inom hela skolväsendet. På sikt förutspås i propositionen att en mer effektiv resursanvändning kan bli följderna av att ”*nya och effektivare arbetsmetoder*” kan prövas och vinna spridning.

Liknande tankar uttrycks i boken *The Multicultural Park*:

One particular reason for continuing to have independent schools as an alternative form of school education is that they can function as a means of pressurising state comprehensive schools.

I boken *Det blommar i Skolsverige*, som utkom år 2000, presenteras 30 fristående skolor med olika profil och inriktning. Författaren menar att Sverige fått en ny folkrörelse ”friskolerörelsen” och att de fristående skolor som finns i dag tillkommit i tre ”vågor”.

Den första utgörs av *uthärdarna* ”de som alltid kämpat vidare oavsett hur regelverket sett ut”. Den andra friskolevågen utgörs av *idealisterna*, de som drivs av en stark idé eller övertygelse. De startade t.ex. Waldorf- och Montessoriskolor eller etniska och konfessionella skolor. Den tredje vågen av fristående skolor utgörs av *företagarna* vars mål är att utveckla ett koncept som kan användas av många skolor. Hit hör t.ex. Vittra Förskolor AB, Kunskapsskolan i Sverige AB och Pysslingen Förskolor och Skolor AB.

Birgit Rodhe skriver i en rapport 1986 (se Nilsson, Ingrid red. 1987 *Skilda lärohus*. Privat och offentlig undervisning växelverkan, alternativ, förnyelseinsatser) om vilka funktioner fristående skolor fyller i relation till det offentliga skolväsendet.

Hon använder P. M. Roeders taxonomi enligt vilken privata skolor kan inrättas för olika syften, nämligen

- substitution för undervisning som inte finns tillgänglig inom det offentliga skolväsendet
- statusreproduktion eller statusförvärv
- bevarandet av kulturell eller nationell identitet
- förverkligandet av en viss bestämd pedagogik
- ökad valfrihet för föräldrar, elever och lärare

Samtliga dessa syften har under 1900-talet, och även tidigare, varit aktuella som skäl för enskilda att starta en fristående skola och även utgjort grund för utredningar och officiella ställningstaganden om dessa skolor.

#### 1.4 Bestämmelser under 1990-talet

Innan Skolverket övertog beslut om godkännande för fristående skolor fanns i Sverige 74 fristående skolor för skolpliktiga elever enligt SOU 1992:38 samt 44 skolor med statsbidrag för inte längre skolpliktiga elever enligt SOU 1983:1. Där ingår såväl riksinternatsskolor, internationella skolor, vanliga fristående skolor som vad vi i dag kallar skolor med kompletterande utbildningar.

Under perioden 1991–2002 har bestämmelserna för bidrag till och godkännande av fristående skolor ändrats ett flertal gånger och vid olika tidpunkter för olika typer av fristående skolor:

1 juli 1991 Skolverket övertar ansvaret för godkännande av fristående grundskolor och sarskolor från länskolnämnderna. Alla skolor får vid godkännandet ett bidrag om 13 000 per elev och år (se 1991 års budgetproposition). För sarskolor utgår som tidigare statsbidrag vars storlek bestäms av regeringen. Skolverket utövar tillsyn och kan även återkalla ett godkännande. Skolverket skall även godkänna internationella grundskolor.

För fristående gymnasieskolor yttrar sig länsstyrelsen för den kommun där den fristående gymnasieskolan avser att etablera sig. Därefter yttrar sig Skolverket. Regeringen fattar sedan beslut om statlig tillsyn och om statsbidrag skall utgå.

- 1 juli 1992 Alla elever skall ingå i sektorsbidraget för skolan. Kommunen, där den fristående skolan är belägen, skall lämna minst 85 % av genomsnittskostnaden per elev i grundskolan till den fristående skolan.
- 1 juli 1993 I stället för lägeskommunen är det hemkommunen som blir skyldig att betala bidrag för elev i en fristående skola. Bidraget skall beräknas per stadium. Bestämmelserna för elevavgifter skärps.
- 1 juli 1994 Fristående gymnasieskolor som ställts under statlig tillsyn av regeringen får rätt till bidrag från elevernas hemkommuner i stället för statsbidrag.
- 1 juli 1995 Storleken på bidragen till den fristående skolan ändras till att vara minst 75 % av genomsnittskostnaden per årskurs i den kommunala skolan.
- 1 juli 1997 Skolverket skall fatta beslut om godkännande och rätt till bidrag både för fristående grundskolor och fristående särskolor. Hemkommunen skall lämna bidrag.
- ”Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna”.
- För fristående särskolor gäller att ”Om den fristående skolan inte kommer överens om annat med elevernas hemkommuner, skall dessa erlagga det belopp som regeringen beslutat”.
- För både fristående grundskola och fristående särskola gäller att förklaring om rätt till bidrag ”skall dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen” enligt 9 kap. 6 § och 6 a § skollagen.
- Utbildningen vid en fristående grundskola skall vara avgiftsfri. Detta gäller inte fristående särskolor som har rätt att ta ut en skälig elevavgift.
- Om den fristående grundskolan tar ut avgifter eller elevavgifter eller inte erbjuder kostnadsfria skolmåltider skall rätt till bidrag inte lämnas av Skolverket.

Skolverket skall fatta beslut om statlig tillsyn och rätt till bidrag för både fristående gymnasieskolor och fristående gymnasiesärskolor.

Bidrag skall lämnas med det belopp ”som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämt har föreskrivit” om inte den fristående skolan kommer överens om annat med elevernas hemkommuner. I förordningen (1996:1206) om fristående skolor preciseras beloppen för fristående gymnasieskolor per elev/år/program i en bilaga.

För fristående gymnasiesärskolor gäller att ”om den fristående skolan inte kommer överens om annat med elevernas hemkommuner, skall dessa betala det belopp som regeringen beslutat”.

Förklaring om rätt till bidrag ”skall inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner” enligt 9 kap. 8 § och 8 b § skollagen.

Skolorna har rätt att ta ut en skälig elevavgift.

- 1 juli 1999 Skolverket skall fatta beslut om godkännande och rätt till bidrag till sådana fristående grundskolor och särskolor som har fått godkännande att anordna utbildning som motsvarar förskoleklassen. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleklassen. Även här gäller att förklaring om rätt till bidrag inte skall lämnas ”om verksamheten skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen...” 2 b kap. 10 a § skollagen.
- 1 juli 2000 Skolverket skall fatta beslut om statligt stöd för kompletterande utbildningar.
- 1 juli 2002 Om utbildningen i en fristående gymnasieskola i bidragshänseende har hänförts till ett sådant nationellt program som elevens hemkommun anordnar, skall bidraget bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning



av resurser till det programmet i de egna gymnasieskolorna.

I andra hand, om inte elevens hemkommun anordnar programmet, skall bidraget bestämmas efter samma grunder som lägeskommunen (den kommun där den fristående skolan är belägen) tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet i lägeskommunens gymnasieskolor.

I tredje hand skall elevens hemkommun betala det belopp som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämt har föreskrivet. Regeringen har i förordning beslutat att Skolverket skall fastställa belopp per elev och program.

Utbildning i fristående sarskola, fristående gymnasiesarskola och fristående gymnasieskola skall i likhet med utbildning i fristående grundskola vara avgiftsfri.

Rätten till bidrag för en fristående sarskola skall ske efter samma principer som för en fristående grundskola.

En bestämmelse om huvudmannens "förutsättningar att driva skola" skrivs in i lagen som villkor för godkännande/rätt till bidrag.

Bestämmelserna i 2 kap. 4 och 5 §§ skollagen om behörighet och anställningsvillkor för lärare, förskollärare och fritidspedagoger gäller även för fristående skolor. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från dessa bestämmelser.

## 1.5 Förr och nu i sammandrag

<b>Förr</b>	<b>Nu år 2002</b>
Privat finansiering	Kommunala bidrag
Statsbidrag (efter viss tid)	Statsbidrag (vissa)
Elevavgifter	Inga elevavgifter
Öppen för alla – ej krav	Öppen för alla – villkor
Godkännande – lokalt	Godkännande – centralt och lokalt
Tillsyn lokalt och centralt	Tillsyn centralt och lokalt

Mycket förenklat kan sägas att lagstiftningen kring fristående skolor i början av 1900-talet var mer inriktad på att huvudmannen för skolan var av god vandel än över hur finansieringen skulle ske eller vilka elever som skulle kunna gå i den privata skolan. I slutet av 1900-talet blir öppenhetskravet viktigt liksom att de ekonomiska förutsättningarna skall vara likvärdiga för skolorna oavsett huvudman men att intresset i skollagen för huvudmannens ”vandel” varit begränsat.

## 1.6 Aktuella utredningar och forskningsresultat om fristående skolor

I en FoU-rapport 1995:6 från Stockholms socialtjänsts Forsknings- och Utvecklingsbyrå redovisas en undersökning om föräldrasamverkan i förskolan, trivsel i förskolan och hur huvudmannskapet påverkar föräldrars val av barnomsorg.

Sammanfattningsvis kom utredarna fram till att föräldrarnas situation i förskolan inte påverkades av om det var en kommunal eller ”privat förskola” utan snarare av vem som styrde förskolan, föräldrar eller personal. Kommunala förskolor och Pysslingen förskolor AB (där personalen driver förskolan) liknade varandra i alla avseenden medan föräldrakooperativen skiljde sig från de övriga.

Föräldrakooperativen medverkade i förskolans skötsel och drift eftersom de var arbetsgivare och ansvariga för förskolan. I de föräldradrivna förskolorna var det föräldrarna som valde den personal som skulle arbeta i förskolan vilket medförde att samstämmigheten i pedagogiska metoder mellan föräldrar och personal blev högre i den föräldradrivna förskolan än i den kommunala och den personalledda enskilda förskolan.

Skolverket har genomfört en studie om samhällsekonomiska effekter av ökad valfrihet inom skolektorn 1998. I analysen framhålls att välja skola är ett sätt för föräldrar att försöka påverka skolsituation för sitt barn. Att föräldrar kanske skulle vara mindre intresserade av möjligheten att välja skola om de upplevde att de hade ett stort och reellt inflytande över verksamheten i den kommunala skola barnet placerats i enligt närhetsprincipen.

Om antalet fristående skolor kommer att öka eller minska beror bl.a. på ”om de institutionella förhållandena som styr de fristående skolornas verksamhet kommer att vara stabila under lång tid eller inte” enligt slutsatserna i studien.

I en redovisning av ett forskningsprojekt om offentlig skola och fristående undervisning i Danmark, England och Sverige under rubriken Skilda lärohus framförs hypotesen att "själva existensen av skilda lärohus utgör en förutsättning för förändring och förnyelse" (s. 153).

Elisabet Gerle skriver i boken *Mångkulturalism – för vem?* att "möjligheten att starta särskilda skolor för muslimska barn har utlöst en intensiv debatt i Sverige". Debatten har kommit att handla om integration och segregation i det svenska samhället men också om vad som menas med begreppen religion, kultur och tradition.

Hon försöker i boken att göra värdekonflikter tydliga och använder debatten om konfessionella friskolor för att resonera kring grundläggande demokratiska värden och mänskliga rättigheter.

Hon skriver att de ganska abstrakta målformuleringarna i läroplanen om allsidighet, saklighet, självständighet och kritiskt tänkande ibland tycks uppfattas som en sorts brist på värden, en värdenutralitet av både lärare och elever. Om det tolkas så är det inte förvånande om människor "med stark skepsis" mot den sekulariserade västvärlden söker upprätthålla miljöer med tydliga värderingar enligt Gerle (se även Krut 2/99).

I oktober 1998 lämnade Skolverket en redovisning till regeringen om hur fristående grundskolor tillgodoser behoven hos särskilt stödkrävande elever. I utredningen konstateras att stödet till elever i behov av särskilt stöd i huvudsak ges enligt samma principer som vid kommunala skolor. Som en fördel pekar utredningen på att de fristående skolorna är små, i genomsnitt 90 elever per skola. En nackdel är att skolan ofta inte har förutsättningar att ha egna specialister med så få elever och lärare utan blir beroende av att bygga upp kontaktnät med andra institutioner.

I Fristkommitténs slutbetänkande SOU 1999:98 *Likvärdiga villkor?* redovisas uppdraget att följa och utvärdera kommunernas tillämpning av de nya resursfördelningsreglerna för fristående grundskolor under läsåren 1997/98 och 1998/99.

Av utredningen framgår att kommunernas resursfördelnings-system varierar från kommun till kommun och dessutom inte alltid är lätta att förstå. Speciellt har lokalkostnader som uppfyller kraven på bidrag "efter samma grunder" varit svåra att beräkna för kommunerna. Momsbidraget redovisas inte heller alltid separat. Informationen till de fristående skolorna om hur bidragen beräknats har varit bristfällig.

Utredningen föreslår vidare att begreppen ”insyn”, ”skolans åtagande” och ”efter samma grunder” förtydligas för att undvika missförstånd.

Trots vissa brister visar utredningen att praktiskt taget alla kommuner och fristående skolor anser att de nya reglerna är att föredra mot tidigare regler.

I Fristkommitténs slutbetänkande SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?* utreddes de ekonomiska förutsättningarna för de ”snabbt växande” fristående gymnasieskolorna. Förslag till olika bidragsmodeller togs fram vilka senare legat till grund för propositionen 2001/02:35 Fristående skolor och för riksdagsbeslut våren 2002.

I en undersökning hösten 1999 som omfattade samtliga grundskoleelever och ett urval av föräldrar med barn i Göteborgs grundskolor har föräldrar och elever i en postenkät fått ge sin syn på olika faktorer (skolämnen, pedagogiskt stöd, trygghet, trivsel, läromedel, bemötande, förtroende, lokaler, medbestämmande, regler och skolmaten) som bedömts som viktiga för kvaliteten i sin skola.

Resultaten visar att föräldrar och elever gör ganska likartade bedömningar av barnens skola och att det totala kvalitetsindexet blir relativt högt. De fristående skolorna får ett högre kvalitetsindex av föräldrarna, 78 i snitt (av 100), jämfört med föräldrarna i de kommunala skolorna, där kvalitetsindex ligger på 62. Det finns en allmän tendens att äldre elever och deras föräldrar är mindre nöjda med sin skola än yngre elever och deras föräldrar. Detta gäller även för fristående skolor men i långt mindre utsträckning än för de kommunala skolorna.

I en fallstudie från 1998 av Institutionen för pedagogik, Göteborgs universitet, av Katolska skolan i Göteborg undersöktes bl.a. skolans mångkulturella miljö och skolans kristna värdegrund. Rapporten är nr 1 i en serie för Kunskapsutveckling om den mångkulturella skolan.

Resultaten visar att skolan i årskurserna 1–9 har 300 elever från 40 olika länder i fem världsdelar. Cirka hälften av lärarna är själva invandrare med annat modersmål än svenska. Skolans kristna profil har varit ett skäl för många, men inte alla, att söka sig till Katolska skolan.

*Eleverna* upplever lärarna som engagerade och understryker att lärarna ”bryr sig mer” än i andra skolor man gått i. Eleverna känner sig kulturellt accepterade och känner sig trygga. Många elever framhåller det positiva i att det är en liten skola, att klasserna är små och

att det finns hemklassrum. Andra positiva särdrag är skolans återkommande samtal om livsfrågor och etik, förhållningssätt till konflikter eleverna emellan samt en strävan att dra nytta av varje elevs hemkultur. *Lärarna* tycker dock att det är svårt att jämföra samman olika föräldrakrav och upplever att skolan tar mycket av lärarnas fritid.

Skolverket har i september 2000 lämnat en redovisning till regeringen (dnr 2000:686) om vilka elever som går i fristående skolor som motsvarar grundskolan och gymnasieskolan. Andelen elever med invandrarbakgrund i årskurs 9 är något högre i fristående skolor (21 procent) än i kommunala skolor men följer i princip andelen invandrarelever (20 procent) i de kommunala skolorna i de aktuella kommunerna. Andel högutbildade föräldrar med barn i årskurs 9 är högre i fristående skolor än i kommunala skolor. Detta förhållande gäller både svenska föräldrar och invandrarföräldrar.

Skolverket har gjort en uppföljning av tidigare studier om valfrihet, val och valmöjligheter i ett likvärdighetsperspektiv. I denna studie (dnr 2000:245) har enkäter skickats till samtliga kommuner för att få en uppfattning om, inte bara hur föräldrar, lärare och rektorer ser på dessa frågor, utan även hur kommunerna ser på förutsättningar, omfattning och effekter av val i ett likvärdighetsperspektiv. Utifrån resultaten på enkäterna har fallstudier genomförts i fem kommuner. Studien kommer att redovisas i en rapport som publiceras våren 2003.

Jan Damgren har våren 2002 i Malmö presenterat en avhandling kallad Föräldrars val av fristående skolor. Fyra kommuner och fyra skolor studerades. Föräldrarnas ekonomiska situation och utbildning skiljde sig marginellt från föräldrarna i de kommunala skolorna. Däremot återspeglades föräldrarnas politiska och ideologiska uppfattning mycket tydligt i valet av skola. Föräldrarna ansåg även att de hade lättare att påverka förhållandena i den fristående skolan jämfört med den kommunala skolan. Damgren påpekar att det är viktigt att den fortsatta debatten om fristående skolor förs utifrån ett empiriskt underlag och att det är angeläget med forskning inom området.

Skolverket har studerat betygssättningen i ett antal kommunala skolor och i 18 fristående skolor i nationella kvalitetsgranskningar som genomfördes år 2000 och 2001. Själva betygssättningen visade inga större skillnader i förhållande till den kommunala skolan. Däremot var variationen större bland de fristående skolorna när det

gällde synen på lärande, tolkning av styrdokumentet samt sätten att leda och organisera undervisningen. I rapporten betonas vikten av samverkan mellan lärare i fristående och kommunal skolor i syfte att få en likvärdig och rättvis betygssättning.

I publikationen *Fristående skolor – internationell forskning 1985–2000*, som initierats av Skolverket, redovisas valfrihetsproblematiken i olika länder framför allt i USA, Canada, Nederländerna, Danmark och England. Oberoende av hur stor andel av skolväsendet som är statligt/kommunalt i förhållande till privata alternativ önskar föräldrar mer valfrihet och möjlighet att påverka sina barns skolgång. I rapporten redovisas även att det i USA vuxit fram en hemskolerörelse där föräldrarna själva undervisar sina barn och där olika grupper av föräldrar och barn har kontakt med varandra genom datornätverk.

Även Ingrid Nilsson, professor i pedagogik vid Umeå universitet, författare till ovanstående publikation, betonar vikten av forskning inom området och ger även exempel på angelägna områden att studera.

## 2 Villkor för och omfattning av fristående skolor

### 2.1 Inledning

De flesta regler i skolförfattningarna gäller bara för det offentliga skolväsendet, dvs. skolor som drivs av kommuner samt i vissa fall av landsting eller av staten. Fristående skolor däremot verkar inom ramen för fri företagsverksamhet eller fri föreningsverksamhet. De är inte en del av den offentliga sektorn i samhället och är därför inte heller automatiskt bundna av offentlighetsregler, regler i arkivlagen eller sekretesslagen. Däremot kan riksdagen och i vissa fall regeringen besluta att samma regler som gäller för det offentliga skolväsendet skall gälla för fristående skolor. Riksdag och regering kan också besluta att speciella regler skall gälla för fristående skolor.

I 1 kap. 3 § skollagen definieras fristående skolor som

Vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna kan det finnas skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer...

Markeringen ”vid sidan av” kännetecknar även det sätt på vilket fristående skolor regleras i skolförfattningarna. De regler som gäller för de fristående skolorna finns huvudsakligen i 2 b kap. och 9 kap. skollagen.

Fristående skolor skall följa de allmänna mål och den värdegrund som gäller för det offentliga skolväsendet. Skolorna får inom denna ram ha en konfessionell inriktning. Det är dock inget krav att i övrigt följa de nationella läroplanerna, de nationella kursplanerna eller timplanerna så länge utbildningen ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som ges i det offentliga skolväsendet.

I praktiken följer dock de flesta fristående skolor både de nationella läroplanerna och de nationella kursplanerna. Men det finns skolor som har en egen läroplan (t.ex. Waldorfskolor) eller egna ämnen vilket är tillåtet så länge utbildningen inte strider mot skollagens och läroplanernas allmänna mål och värdegrund.

Vid sidan av läro-, kurs- och timplaner finns åtskilliga andra bestämmelser som gäller för det offentliga skolväsendet men inte för fristående skolor. Så gäller t.ex. inte de skolformsvisa förordningarna grundskoleförordningen, särskoleförordningen, gymnasieförordningen, gymnasiesärskoleförordningen samt specialskoleförordningen för fristående skolor annat än där så särskilt anges.

Istället finns ett begränsat antal bestämmelser samlade i en särskild förordning om fristående skolor. Den är indelad i olika kapitel för respektive förskoleklassen, grundskolan och särskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt för skolor med enbart statlig tillsyn.

Internationella skolor och riksinternatskolor regleras huvudsakligen i särskilda förordningar. Kompletterande utbildningar regleras enbart i en särskild förordning.

I förordningen om fristående skolor finns vissa bestämmelser men inte så många eller så detaljerade som för det offentliga skolväsendet. För vissa, för elevernas rättsäkerhet viktiga frågor, finns hänvisningar till de skolformsvisa förordningar som gäller för det offentliga skolväsendet.

Det gäller bl.a. antagningsvillkor till gymnasieskolan och betygsbestämmelser för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Just dessa särskilt utpekade bestämmelser gäller således för både offentliga och fristående skolor.

Nedan redovisas villkoren för tillstånd, godkännande, statlig tillsyn och rätt till bidrag för olika typer av fristående skolor samt hur många elever och skolor som finns läsåret 2001/2002.

## 2.2 Enskild förskola och enskilt fritidshem

### **Tillstånd**

För att yrkesmässigt få bedriva enskild förskola eller enskilt fritidshem behövs tillstånd. Det är kommunen där verksamheten bedrivs som beviljar detta. Tillstånd beviljas bara om verksamheten uppfyller krav på god kvalitet och säkerhet. Om verksamheten förändras helt eller till väsentlig del eller flyttas skall nytt tillstånd sökas. Den som bedriver verksamhet utan tillstånd kan dömas till böter.

### **Entreprenadavtal**

Tillstånd behövs inte om kommunen sluter avtal (entreprenadavtal) med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I ett sådant avtal får dock inte uppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnas till enskild att utföra.

### **Tillsyn**

Kommunen har tillsyn över denna verksamhet och har rätt att inspektera verksamheten, inhämta upplysningar och ta del av handlingar som behövs för tillsynen. Om det föreligger missförhållanden i verksamheten får kommunen förelägga den som ansvarar för denna att avhjälpa missförhållandet.

Kommunen kan återkalla tillståndet om missförhållandet är allvarligt och om kommunens föreläggande inte följs. Kommunens beslut om tillstånd och om föreläggande eller återkallande av tillstånd kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.



## Bidrag

Kommunen kan lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg. Verksamheten måste uppfylla de krav som finns i 2 a kap. 3 § skollagen. Av denna paragraf framgår vilken uppgift förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen har.

Dessutom framgår det vilka krav som kan ställas på verksamheterna. Det skall finnas ”personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna skall ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna skall vara ändamålsenliga”.

Verksamheterna skall utgå från varje barns behov. Barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver.

## Övrigt

Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg ”får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om enskildas personliga förhållanden”.

Bestämmelser om enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg finns i 2 a kap. 13 till 20 §§ i skollagen. Bestämmelser om entreprenadavtal finns i 2 a kap. 5 §.

## Omfattning

Av det totala antalet barn i förskola var 17 procent<sup>1</sup> av barnen inskrivna i förskolor som drevs i enskild regi. Med enskild regi avses enligt definitionen i SCB:s statistik förskola som kommunen har ett övergripande ansvar för men som drivs av annan huvudman än kommunen (dvs. i statistiken skiljer man inte på enskild skola med tillstånd enligt 2 a kap. 13 § och enskild skola med entreprenadavtal enligt 2 a kap. 5 §).

I nedanstående kommuner i Sverige gick mer än 30 procent av de inskrivna barnen i förskolor i enskild regi: Bjurholm, Bräcke,

---

<sup>1</sup> De statistiska uppgifterna i detta kapitel avser förhållanden den 15 oktober 2001. Källor: Barnomsorg, skola och vuxenutbildning, Jämförelsetal för huvudmän, Del 1, 2002. Skolverkets rapport nr 215; Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2002, Del 2, Skolverkets rapport nr 214.

Danderyd, Höganäs, Lidingö, Nacka, Ragunda, Salem, Sollentuna, Tanum, Tomelilla, Torsby, Täby, Uppsala, Vellinge, Öckerö.

Täby kommun har den största andelen elever (99 procent) i förskolor i enskild regi. Av dessa är 22 procent enskilda skolor med entreprenadavtal enligt uppgifter från kommunen hösten 2002.

Av totala antalet barn i *fritidshem* var 7 procent av barnen inskrivna i fritidshem som drevs i enskild regi. Vilhelmina kommun (34 %) är den enda kommun som har mer än 30 procent i enskild regi: Bräcke, Karlsborg, Lidingö, Simrishamn, Sollentuna, Söderköping, Torsby, Vadstena, Vilhelmina och Åre kommuner har mellan 20–30 procent av de inskrivna barnen i fritidshem i enskild regi.

## 2.3 Enskild förskoleklass och fristående förskoleklass

### Godkännande

Lagstiftningen skiljer på enskild förskoleklass och fristående förskoleklass och bestämmelserna är olika utformade.

Om huvudmannen för en enskild förskola önskar bedriva enskild förskoleklass prövas ärendet av kommunen.

Om huvudmannen för en fristående grundskola eller sarskola vill bedriva en fristående förskoleklass beslutar Skolverket om godkännande och rätt till bidrag. Om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller om skolan tar ut oskäliga avgifter skall Skolverket inte lämna någon rätt till bidrag.

För bägge verksamheterna gäller för godkännande att utbildningen skall stimulera varje barns utveckling och lärande och ligga till grund för fortsatt skolgång och följa de allmänna mål och den värdegrund som gäller för det offentliga skolväsendet. Den som bedriver utbildning utan godkännande döms till böter.

För de fristående förskoleklasser som hör till en fristående skola gäller även att den är öppen för alla barn som har rätt till utbildning inom förskoleklassen med undantag för ”sådana barn vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan”. Skolan får vid antagningen ta hänsyn till färdighetsprov i musik eller dans. Förskoleklassen skall ledas av rektorn för den fristående skolan.

## Entreprenadavtal

Ovanstående bestämmelser skall inte förväxlas med att kommunen även för förskoleklass genom entreprenadavtal kan överlåta till en enskild att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I detta avtal får dock inte uppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnas till enskild att utföra. Kommunen är fortfarande huvudman för verksamheten.

## Tillsyn

Kommunen har tillsyn över den enskilda förskoleklassen och har rätt att inspektera verksamheten, inhämta upplysningar och ta del av handlingar som behövs för tillsynen.

Fristående förskoleklass som bedrivs av fristående skolor står under tillsyn av Skolverket. Skolan är skyldig att delta i Skolverkets uppföljning och utvärdering. Kommunen där den skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten och skolan är skyldig att delta i kommunens uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten i den utsträckning kommunen bestämmer.

Om utbildningen inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen kan kommunen resp. Skolverket återkalla godkännandet.

Både kommunens beslut och Skolverkets beslut om godkännande eller återkallande av godkännande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslutet gäller omedelbart.

## Bidrag

För enskild förskoleklass kan bidrag utgå om inte avgifterna är oskäligt höga, men kommunen är inte skyldig att lämna bidrag.

För en fristående grundskola och fristående särskola som bedriver förskoleklass skall bidrag utgå för varje elev som deltar i utbildningen.

Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleklassen. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

För enskild förskoleklass och fristående förskoleklass gäller att elevavgifter får tas ut för verksamhet som överstiger 525 timmar om året och för elever som tas emot före höstterminen det år eleven fyller sex år.

### **Övrigt**

Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven verksamhet som motsvarar förskoleklassen "får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om enskildas personliga förhållanden".

Bestämmelser om enskild förskoleklass och fristående förskoleklass finns i 2 b kap. 6–13 §§ i skollagen samt i förordningen (1996:1206) om fristående skolor. Bestämmelser om entreprenadavtal finns i 2 b kap. 2 § tredje stycket.

### **Omfattning**

Andel elever som gick i enskild och fristående förskoleklass var 5 procent. Hörby, Lidingö, Vaxholm och Värmdö kommuner hade mellan 21–26 procent av barnen i enskild och fristående förskoleklass. I 90 procent av kommunerna gick högst 8 procent av barnen i enskild eller fristående förskoleklass.

338 fristående grundskolor hade även utbildning i förskoleklass liksom tre fristående sarskolor. Detta innebär att drygt 70 procent av de fristående grundskolorna har förskoleklass. Däremot har bara fem förskoleklasser en enskild förskola som huvudman.

## **2.4 Fristående skolor för årskurserna 1 till 9**

### **Fristående grundskola och fristående sarskola**

#### **Godkännande**

Skolverket beslutar om godkännande och rätt till bidrag. Om verksamheten innebär påtagliga negativa följder av bestående karaktär för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller om skolan tar ut avgifter i strid med 9 kap. 7 § (se nedan) skall Skolverket inte medge rätt till bidrag.

För att skolan skall godkännas skall vissa villkor vara uppfyllda.

Utbildningen skall ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet skall förmedla. Skolan skall svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet.

Skolan kan ha en konfessionell inriktning, dock inom ramen för de allmänna mål och den värdegrund som i övrigt gäller för det offentliga skolväsendet. Det innebär bl.a. att en allsidig och saklig undervisning om olika religioner skall ges. Den enskilda elevens integritet skall respekteras.

Skolan skall vara öppen för alla barn som har rätt till utbildning inom motsvarande skolform med undantag för ”sådana barn vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan”.

Skolan får vid antagningen till skolan ta hänsyn till färdighetsprov i musik och dans.

Skolan skall ha minst 20 elever, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre elevantal. Godkännandet kan avse vissa årskurser.

Det skall finnas en rektor vid skolan. Ledningen för utbildningen kan dock utövas av flera personer om det finns särskilda skäl med hänsyn till skolans pedagogiska inriktning (t.ex. Waldorfskolor). Skolhälsovård och modersmålsundervisning skall erbjudas. Den fristående skolan är skyldig att anmäla till elevens hemkommun om en skolpliktig elev är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak.

Skolan skall också erbjuda kostnadsfria skolmåltider och elevavgifter får inte tas ut. Utbildningen skall således vara avgiftsfri (9 kap. 7 § skollagen) på samma sätt som en kommunal skola.

Den fristående *grundskolan* är skyldig att anordna nationella ämnesprov i årskurs 9.

För elever i en fristående *särskola* skall skolan även bereda eleverna de omsorger som behövs.

## Tillsyn

Fristående grundskolor och fristående särskolor står under tillsyn av Skolverket. Skolorna är skyldiga att delta i Skolverkets uppföljning och utvärdering. Skolorna skall årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar. Kommunen där skolan är belägen har rätt

till insyn i verksamheten och skolan är skyldig att delta i kommunens uppföljning och utvärdering i den utsträckning kommunen bestämmer.

Skolorna är även skyldiga att delta i riksomfattande prov om Skolverket eller regeringen föreskriver detta och att informera eleverna och deras vårdnadshavare om elevernas resultat vid sådana prov.

Om utbildningen inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälps efter påpekande för huvudmannen skall Skolverket återkalla godkännandet och rätten till bidrag.

En skolas rätt till bidrag skall återkallas om verksamheten vid skolan förändrats i en sådan utsträckning att det innebär påtagliga negativa följder för kommunen där skolan är belägen.

Rätten till bidrag skall även återkallas om skolan inte deltar i Skolverkets uppföljning och utvärdering eller i riksomfattande prov eller underlåter att lämna information om proven.

Rätten till bidrag skall därutöver återkallas om skolan tar ut avgifter i strid med 9 kap. 7 §.

Skolverkets beslut om godkännande och rätt till bidrag, om återkallande av godkännande och rätt till bidrag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Skolverkets beslut om godkännande och rätt till bidrag kan överklagas även av den kommun där skolan är belägen.

## **Bidrag**

För en fristående grundskola och fristående särskola skall bidrag utgå för varje elev som deltar i utbildningen.

Bidraget skall, både när det gäller en fristående *särskola* och en fristående *grundskola*, bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna kommunala skolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

## Övrigt

Den som är eller har varit verksam i en fristående skola får inte obehörigen röja ”vad han eller hon därvid fått veta om enskildas personliga förhållanden” eller röja ”uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier”.

Bestämmelser om fristående grundskola och fristående särskola finns i 3 kap. 14 §, 9 kap. samt 14 kap. 7 a § skollagen. Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (1996:1206) om fristående skolor.

## Omfattning

51 081 fristående grundskoleelever var verksamhetsåret 2001/2002 fördelade på 475 fristående skolor. 1 006 173 elever var fördelade på 4 584 kommunala skolor. Antal elever per fristående skola var i genomsnitt 108 jämfört med antal elever i den kommunala skolan som var 219.

Andelen elever i fristående grundskolor var 4,9 procent. I storstadskommunerna uppgick andel elever i fristående skolor till 11 procent.

Andelen elever som är berättigade till modersmålsundervisning uppgår till 18 procent i fristående grundskolor och 12 procent i kommunala grundskolor.

414 elever går i en fristående särskola. De utgör 2,9 procent av samtliga 14 261 elever som går i särskola. 229 elever, varav 59 är individintegrerade i den fristående grundskolan, går i grundsärskola och 185 elever går i träningskola. De är fördelade på 30 kommuner i landet. 13 av de 30 kommunerna ligger i Stockholms län. Antalet skolor är 29. Antalet elever per skola är i genomsnitt 15.

För att en fristående grundskola skall kunna ta emot en särskolelev måste skolan ha ett godkännande även som fristående särskola.

## **Fristående specialskola**

### **Godkännande**

Ärenden om godkännande av fristående skolor som motsvarar specialskolan prövas från och med den 1 juli 2000 av styrelsen för specialskolan (Specialskolemyndigheten). Samma villkor skall vara uppfyllda som gäller för fristående grundskola.

Huruvida en fristående specialskola har rätt att ta ut elevavgifter är inte reglerat, inte heller om kostnadsfria läromedel eller skolmåltider skall erbjudas.

### **Tillsyn och rätt till bidrag**

För tillsyn gäller samma regler som för fristående särskola vad avser godkännande och återkallande av godkännande. Rätten till bidrag är inte reglerad för fristående specialskolor varför bestämmelserna om återkallande av bidrag inte torde vara tillämpliga.

### **Omfattning**

Det finns inga fristående specialskolor i landet.

## **2.5 Fristående gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola**

### **Statlig tillsyn**

Rätten att starta och driva en fristående skola över grundskolenivå är en del av den allmänna näringsfriheten i Sverige. En fristående gymnasieskola eller fristående gymnasiesärskola behöver därför inte "godkännas" av någon myndighet men kan ställas under statlig tillsyn och förklaras berättigad till bidrag om vissa villkor är uppfyllda.

Om verksamheten innebär påtagliga negativa följder av bestående karaktär för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i näraliggande kommuner skall Skolverket inte förklara skolan berättigad till bidrag.

Skolan skall förklaras berättigad till bidrag om utbildningen ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar



mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla på nationella eller specialutformade program resp. som gymnasiesärskolan skall förmedla. Skolan skall svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. Skolan kan ha en konfessionell inriktning, dock inom ramen för de allmänna mål och den värdegrund som gäller för det offentliga skolväsendet. En fristående gymnasieskola kan inte anordna ett individuellt program.

Skolan skall stå öppen för alla ungdomar som har rätt till utbildning inom motsvarande skolform med undantag för ”sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan”.

Det finns inte reglerat hur många elever skolan måste ha för att bli berättigad till bidrag.

Det skall finnas en rektor vid skolan, det skall finnas kurs- och timplaner och skolhälsovård skall erbjudas. För elever i behov av särskilt stöd skall rektor se till att ett åtgärdsprogram utarbetas (från den 1 januari 2001).

Bestämmelserna i skolformsförordningarna inom det offentliga skolväsendet om urval av elever till utbildningen, kärnämnen, undervisningstid, modersmålsundervisning och betyg gäller även för fristående skolor.

Ledningen för utbildningen kan utövas av flera personer om det finns särskilda skäl med hänsyn till skolans pedagogiska inriktning (gäller framför allt för Waldorfskolor)

I stället för betyg kan en Waldorfskola utfärda intyg över utbildningen.

Från och med kalenderåret 2003 får elevavgifter inte tas ut. Tidigare fick skäligen elevavgifter tas ut.

Den fristående *gymnasieskolan* är skyldig att delta i nationella kursprov i den utsträckning Skolverket föreskriver. Det finns bestämmelser om när en elev skall anses ha slutfört ett fullständigt program och vilka motsvarande bestämmelser som gäller avseende prövning vid den fristående gymnasieskolan.

## **Tillsyn**

Fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor står under Skolverkets tillsyn och är skyldiga att delta i Skolverkets uppföljning och utvärdering. Skolorna skall årligen upprätta skriftliga kvalitets-

redovisningar. Kommunen där skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten och skolan är skyldig att delta i kommunens uppföljning och utvärdering i den utsträckning kommunen bestämmer.

Skolorna är även skyldiga att delta i riksomfattande prov om Skolverket eller regeringen så föreskriver.

Om utbildningen inte längre uppfyller kraven för att få bidrag och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen skall förklaring om rätt till bidrag återkallas. En skolas rätt till bidrag skall också återkallas om verksamheten vid skolan förändrats i en sådan utsträckning att det innebär påtagliga negativa följder för kommunen där skolan är belägen eller i näraliggande kommuner.

Rätten till bidrag skall även återkallas om skolan inte deltar i Skolverkets uppföljning och utvärdering eller om skolan tar ut avgifter i strid med 9 kap. 10 §.

Skolverkets beslut om rätt till bidrag samt om återkallande av rätt till bidrag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Skolverkets beslut om rätt till bidrag kan överklagas även av den kommun där skolan är belägen eller av näraliggande kommuner.

## **Bidrag**

Bidrag skall utgå för varje elev som deltar i utbildningen och som hemkommunen är skyldig att erbjuda gymnasieutbildning.

Om utbildningen i en fristående *gymnasieskola* i bidragshänseende har hänförts till ett sådant nationellt program som elevens hemkommun anordnar, skall bidraget bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet i de egna gymnasieskolorna.

I andra hand, om inte elevens hemkommun anordnar programmet, skall bidraget bestämmas efter samma grunder som lägeskommunen (den kommun där den fristående skolan är belägen) tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet i lägeskommunens gymnasieskolor.

I tredje hand skall elevens hemkommun betala det belopp som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämt har föreskrivet. Regeringen har i förordning beslutat att Skolverket skall fastställa belopp per elev och program. Dessa belopp, som är olika för olika program, medföljer som bilaga till förordningen (1996:1206) för fristående skolor och revideras varje år.

För en fristående *gymnasiesärskola* skall kommunerna betala det belopp som regeringen beslutat om inte skolan kommer överens om annat med elevernas hemkommuner. Hittills har regeringen inte behövt besluta om något sådant belopp.

## Övrigt

Den som är eller har varit verksam i en fristående skola får inte obehörigen röja "vad han eller hon därvid fått veta om enskilda personliga förhållanden" och "uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier".

Bestämmelser om fristående gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola finns i 9 kap. samt 14 kap. 7 a § skollagen. Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (1996:1206) om fristående skolor samt i SKOLFS 2000:142 (om förarutbildning i gymnasieskola och fristående gymnasieskola).

## Omfattning

17 887 elever går i 142 *fristående gymnasieskolor*, 805 elever går i tre riksinternatskolor och 292 256 elever går i 506 kommunala eller landstingsägda gymnasieskolor. Antalet elever per skola i de fristående gymnasieskolorna är 126 elever och i de kommunala skolorna 608 elever. 116 av de fristående gymnasieskolorna har färre än 200 elever.

Andelen elever folkbokförda i kommunen som går i fristående gymnasieskolor och riksinternatskolor uppgår till 6 procent. I storstäderna och i förortskommunerna uppgår andelen elever i fristående gymnasieskolor till 12 resp. 14 procent. I Danderyd och Solna går 32 resp. 28 procent av eleverna i fristående gymnasieskolor.

Ett fyrtiotal kommuner har mellan 10 och 20 procent elever i fristående gymnasieskolor.

I kommunala skolor är 21 procent av eleverna bosatta i annan kommun än där skolan ligger. För fristående gymnasieskolor är motsvarande siffra 54 procent. Andelen elever med utländsk bakgrund är 16 procent i den kommunala gymnasieskolan, och 15 procent i de fristående gymnasieskolorna.

Det finns 19 *gymnasiesärskolor* i landet fördelade på 11 kommuner. 11 av skolorna ligger i Stockholms län. Antalet elever är 288, jämnt fördelade på yrkesutbildning, yrkesträning och verksamhetsutbildning. De utgör 5 procent av samtliga 5 534 gymnasiesärskolelever i landet.

## 2.6 Internationella skolor

### Godkännande

En *internationell grundskola* skall godkännas av Skolverket. Internationella skolor kan anordnas för sådana elever i grundskola som endast för en kortare tid är bosatta i landet eller för elever som har andra skäl att få utbildning i en internationell skola. Regeringen får medge att en internationell skola tar emot även andra barn. En internationell skola kan inte anordna en internationell särskola eller specialskola.

En internationell grundskola skall vara öppen för alla som får fullgöra sin skolplikt vid en sådan skola. Om det inte finns plats för alla behöriga sökande skall urvalet ske efter grunder som är godkända av Skolverket. Någon motsvarande bestämmelse om internationella gymnasieskolor finns inte.

En *internationell gymnasieskola* definieras som en fristående skola med gymnasial utbildning som har en annan internationell inriktning än den som får finnas i gymnasieskolan eller vid en fristående gymnasieskola. Däremot anges inte vilka elever den är tänkt för.

Ansökan om statsbidrag för en internationell grundskola och en internationell gymnasieskola skall lämnas till Skolverket för bedömning och yttrande. Ansökan skall vara ställd till regeringen.

En internationell skola skall ha läroplaner och kursplaner som är godkända av Skolverket. Det finns internationella skolor i Sverige som har tysk, engelsk eller fransk läroplan eller läser efter läroplaner (Primary Years Programme, PYP, Middle Years Programme, MYP, International Baccalaureate, IB) utarbetade av International Baccalaureate Office i Geneve.

En internationell skola får ha skäliga elevavgifter.

## **Tillsyn**

Internationella skolor står under tillsyn av Skolverket. Skolan skall på begäran lämna Riksrevisionsverket och Skolverket de uppgifter som behövs för att myndigheterna skall kunna kontrollera att bidraget används till avsett ändamål och att de särskilda villkoren för bidraget efterlevs. Om en huvudman åsidosätter sina skyldigheter får regeringen, efter anmälan av Skolverket, besluta att del av bidraget hålls inne i avvaktan på rättelse. Om rättelse inte sker får regeringen besluta att detta belopp dras av från statsbidraget.

## **Bidrag**

En internationell skola kan efter beslut av regeringen erhålla statsbidrag.

Bestämmelser om godkännande för internationella grundskolor finns 9 kap. 5 § skollagen. För internationella skolor gäller bestämmelser i förordningen (1996:1398) om statsbidrag till internationella skolor. Övriga bestämmelser i skollag eller skolformsförordningar gäller inte internationella skolor.

## **Omfattning**

Det finns sju internationella skolor i Sverige med statsbidrag. Tyska skolan, Lycée Francais Saint Louis och International School of Stockholm i Stockholm har både grundskola och gymnasieskola. Bladins skola i Malmö, The British Primary School, The Tanto school i Stockholm samt Internationella Skolan i Göteborgsregionen har grundskola. Antal elever på gymnasieskolorna är 173 och på grundskolorna 1 468.

### **2.7 Riksinternatskolor**

#### **Godkännande**

Rikinternatskolor har till uppgift att anordna utbildning för i första hand utlandssvenska elever. Det är regeringen som beslutar om en skola skall ges ställning av riksinternatskola. Kommuner och enskilda huvudmän kan vara huvudmän för riksinternatskolor.

## Tillsyn

Skolverket utövar tillsyn över riksinternatskolorna. Riksinternatskolor skall följa ”den läroplan och timplan samt de kursplaner som gäller för grundskolan” samt de bestämmelser i grundskoleförordningen som föreskrivs i förordningen om riksinternatskolor. Bestämmelserna avser bl.a. betyg och provning.

För gymnasieutbildningen skall skolorna följa Lpf94, den poängplan och de kursplaner som gäller för det offentliga skolväsendet. Skolorna skall även följa de bestämmelser i gymnasieförordningen som föreskrivs i förordningen om riksinternatskolor. Bestämmelserna avser bl.a. betyg och provning.

Bestämmelserna för rektor och lärare för riksinternatskolorna motsvarar vad som gäller för det offentliga skolväsendet. Även bestämmelserna för skolhälsovård motsvarar vad som gäller för det offentliga skolväsendet. Därutöver skall det vid en riksinternatskola finnas elevhemsföreståndare, fritidsledare samt skolkurator eller motsvarande.

Skolan är skyldig att lämna de uppgifter för uppföljning och utvärdering om sin skolverksamhet som Skolverket föreskriver. Skolan skall på begäran lämna Riksrevisionsverket och Skolverket de uppgifter som behövs för denna granskning.

Om en huvudman inte fullgör sina skyldigheter enligt lag eller andra författningar i fråga om skolan, får regeringen efter anmälan av Skolverket besluta att en del av statsbidraget hålls inne i avvaktan på rättelse. Om rättelse inte sker får regeringen besluta att detta belopp dras av från statsbidraget.

## Bidrag

Statsbidrag lämnas för undervisning av utlandssvenska elever på grundskolenivå och gymnasienivå samt till anordnande av utbildning till International Baccalaureate. Bidrag lämnas även till skolverksamheten, internatverksamheten och för skolhälsovård baserat på antal elever.

För grundskoleelever som inte är utlandssvenska elever skall bidrag utgå enligt bestämmelserna i 9 kap. 6 § skollagen ”efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna”.

För gymnasieelever som inte är utlandssvenska elever gäller att bidrag skall utgå enligt bestämmelserna i 9 kap. 8 a § skollagen.

De kostnader som inte täcks av statsbidrag eller av ersättning från kommuner får täckas genom att huvudmannen för skolan tar ut elevavgifter eller på annat sätt.

För riksinternatskolor finns grundläggande bestämmelser i 10 kap. skollagen. Övriga bestämmelser finns i förordningen (1991:1080) om riksinternatskolor. I denna förordning finns hänvisningar till vissa paragrafer i 9 kap. skollagen samt till vissa kapitel och paragrafer i grundskoleförordning och gymnasieförordning.

## **Omfattning**

Det finns tre riksinternatskolor i Sverige: Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket (SSHL), Grennaskolan samt Lundsbergs skola. SSHL och Lundsbergs skola drivs av stiftelser medan Grennaskolan ägs av ett kommunalt bolag i Jönköpings kommun. Skolorna tar emot elever i grundskolan i årskurserna 7 till 9 samt på gymnasienivå. Samtliga skolor har även utbildningar som leder till International Bacclaireate (IB).

Av gymnasieeleverna på Lundsbergs skola är cirka 90 procent internatelever, på Grennaskolan är cirka 50 procent internatelever och på SSHL är cirka 65 procent internatelever. Det totala antalet elever på grundskolenivå är 247 och på gymnasienivå 805.

## **2.8 Skolor med kompletterande utbildningar**

### **Statligt stöd**

En kompletterande utbildning är en utbildning som anordnas av en enskild fysisk eller juridisk person och antingen utgör ett komplement till gymnasieskolan eller motsvarande utbildningar eller har lägst genomgången gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning eller viss yrkeserfarenhet som antagningskrav men som inte kan anses vara jämförbar med en högskoleutbildning enligt högskolelagen.

Exempel på sådana kompletterande utbildningar är konstutbildningar, hantverksutbildningar, dansutbildningar, utbildningar inom reklam och mode, utbildningar inom handel och ekonomi, teknikutbildningar, utbildningar inom kost och hälsa etc.

Kompletterande utbildningar kan ställas under statlig tillsyn, förklaras berättiga eleverna till studiestöd om utbildningen är värdefull från nationell synpunkt och även få statsbidrag om utbildningarna är särskilt värdefulla från nationell synpunkt. Skolverket skall besluta om statlig tillsyn och om statsbidrag. Skolverket beslutar för vilka utbildningar eleverna kan få studiestöd enligt studiestödsförordningen.

Förutsättningar för att få statligt stöd är att utbildningen är utformad i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Utbildningen skall vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund eller på beprövad erfarenhet.

Utbildningen skall ha en viss omfattning, en plan över utbildningens innehåll och mål, godtagbara inträdesvillkor och urvalsgrunder, kompetenta lärare och handledare och en ansvarig person som leder utbildningen. Eleverna skall få betyg eller intyg efter utbildningens slut. Endast skäliga elevavgifter får tas ut.

Om en utbildning skall förklaras berättiga eleverna till studiestöd skall huvudmannen ha en styrelse eller ledningsgrupp för utbildningen, ha godtagbara kursplaner samt en plan för kompetensutveckling och för hur uppföljning och utvärdering av verksamheten skall ske.

### **Tillsyn**

Skolor med kompletterande utbildningar står under tillsyn av Skolverket. Skolverket får besluta att statligt stöd skall upphöra om utbildningen inte längre uppfyller kraven eller huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt förordningen. Ett återkallande kan endast ske om bristerna inte avhjälpes efter påpekande för huvudmannen.

### **Statligt stöd och bidrag**

Det finns tre nivåer för det statliga stödet till skolor med kompletterande utbildningar. Kompletterande utbildningar kan ställas under statlig tillsyn, vilket bl.a. medför att huvudmannen kan söka momsbefrielse hos skattemyndigheten. Om utbildningarna bedöms vara av nationellt värde kan eleverna bli studiestödsberättigade och om utbildningarna bedöms ha särskilt



nationellt värde kan utbildningarna få statsbidrag inom ramen för tillgängliga medel.

För kompletterande utbildningar finns samtliga bestämmelser i den nya förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar. Den gäller från och med den 1 juli 2000. I 7 § i denna förordning finns även bestämmelserna i 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen om värdegrunden inskrivna.

## Omfattning

Hösten 2001<sup>2</sup> fanns 94 skolor med sammanlagt 205 kompletterande utbildningar som har statligt stöd i någon form. Vid ett 10-tal skolor finns det utbildningar med olika slag av statligt stöd.

61 utbildningar är enbart ställda under statlig tillsyn. Statsbidrag utgår till 83 utbildningar. 61 utbildningar berättigar eleverna till studiestöd.

Exempel på skolor som har utbildningar med statsbidrag är Capellagården, Handarbetets Vänner, Porslins- och Keramikindustri-skolan i Lidköping, Tillskärarakademin i Göteborg, Balettakademierna i Stockholm och Göteborg.

Exempel på skolor som inte har statsbidrag men där det finns utbildningar som berättigar eleverna till studiestöd är Kulturama, Konstskolan Basis, Forsbergs skola, Göteborgs tekniska institut.

## 2.9 Översikt

Nedan redovisas översiktligt några av de skillnader som finns för olika fristående skolor när det gäller vilken myndighet som fattar besluten, hur "godkännandet" benämns och vilken tillsynsmyndighet skolan har.

---

<sup>2</sup> Beskrivande data om barnomsorg, skola och vuxenutbildning 2002. Skolverket, rapport nr 218.

*Tabell 1.* Besluts- och tillsynsmyndigheter samt godkännandeform för olika fristående skolor

<b>Typ av fristående skola</b>	<b>Beslutande</b>	<b>"Godkännandeform"</b>	<b>Tillsyn</b>
Enskild förskola	kommunen	tillstånd	kommunen
Enskilt fritidshem	kommunen	tillstånd	kommunen
Enskild förskoleklass	kommunen	godkännande	kommunen
Fristående förskoleklass	Skolverket	godkännande	Skolverket
Fristående grundskola	Skolverket	godkännande	Skolverket
Fristående särskola	Skolverket	godkännande	Skolverket
Fristående specialskola	Specialskole- myndigheten	godkännande	Skolverket
Fristående gymnasieskola	Skolverket	statlig tillsyn	Skolverket
Fristående gymnasiesärskola	Skolverket	statlig tillsyn	Skolverket
Riksinternatskola*	Regeringen	statlig tillsyn	Skolverket Riksrevisionsverket
Internationell skola (gr)*	Skolverket	godkännande	Skolverket Riksrevisionsverket
Internationell skola (gy)*	Regeringen	statlig tillsyn	Skolverket Riksrevisionsverket
Kompletterande utbildning	Skolverket	statligt stöd	Skolverket

\*) Huvudmannen har uppgiftsskyldighet gentemot Riksrevisionsverket.

Som framgår av översikten är det olika beslutsinstanser för olika verksamheter. För förskoleklass är det t.o.m. olika beslutsinstanser för samma verksamhet beroende på om förskoleklassen tillhör en fristående skola eller en enskild förskola.

Inte heller beteckningarna är lika: kommunen ger tillstånd, Skolverket ger godkännande (utom för enskild förskoleklass där även kommunen ger godkännande).

Kommunerna ansvarar för besluten för de mest omfattande verksamheterna i enskild regi, enskild förskola och enskilt fritidshem, där verksamheterna omfattar i genomsnitt 17 procent respektive 7 procent av de inskrivna barnen i förskola respektive fritidshem.

För utbildning i åldrarna 6 till 19 år fattar Skolverket beslut om godkännande och rätt till bidrag utom för utbildning i fristående specialskola. För de internationella skolorna och för riksinternat-

skolorna som erhåller statsbidrag beslutar regeringen om rätt till bidrag.

Tillsynen utövas av Skolverket även för de skolor som erhåller statsbidrag. Riksrevisionsverket tar inte in uppgifter från riksinternatskolor och internationella skolor regelmässigt men har möjlighet att göra detta t.ex. i samband med revision.

Andelen elever i fristående skolor varierar mellan 2,9 procent (fristående särskolor) och 6,0 procent (fristående gymnasieskolor).

*Tabell 2.* Bidragsgrunder och elevavgifter för fristående skolor

Typ av fristående skola	Bidragsgrund	Elevavgifter
Enskild förskola	bidrag kan utgå	ja, skäligen elevavgifter
Enskilt fritidshem	bidrag kan utgå	ja, skäligen elevavgifter
Enskild förskoleklass	bidrag kan utgå	ja, skäligen elevavgifter
Fristående förskoleklass	på samma grunder	nej
Fristående grundskola	på samma grunder	nej
Fristående särskola	på samma grunder	nej*
Fristående specialskola	ej reglerat	ej reglerat
Fristående gymnasieskola	enligt 9 kap. 8 a §	nej*
Fristående gymnasiesärskola	överenskommelser	nej*
Riksinternatskola (gr+gy)	enligt 9 kap. + statsbidrag	ja, för de kostnader som inte täcks av statsbidrag eller ersättning från kommuner
Internationell skola (gr+gy)	statsbidrag	ja, skäligen elevavgifter
Kompletterande utbildning	statsbidrag kan utgå	ja, skäligen elevavgifter

\* Efter den 31 december 2002 får inte elevavgifter tas ut.

För att garantera elevernas rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet skall alla skolor, enligt propositionerna 1995/96:200 och 2001/02:35, oavsett huvudman, ha jämförbara ekonomiska villkor.

Som framgår av översikten om bidrag och elevavgifter varierar bestämmelserna och de ekonomiska villkoren beroende på vilken typ av fristående skola det är.

För enskild verksamhet som beslutas av kommunen kan bidrag utgå men kommunen är inte skyldig att lämna bidrag.

För fristående förskoleklass, fristående grundskola och fristående särskola sker fördelningen efter samma grunder som kommunen tillämpar för sina egna skolor.

För gymnasiesärskolor görs enskilda överenskommelser för varje elev.

För gymnasieskolor finns tre modeller i enlighet med 9 kap. 8 a §. Dessa modeller kan kommunerna använda även för elever som önskar gå i någon annan kommunal gymnasieskola än hemkommunens.

För riksinternatskolor och internationella skolor och ibland för kompletterande utbildningar utgår statsbidrag.

Fristående specialskola särbehandlas av skollagen. Godkännande skall lämnas av styrelsen för specialskolan (Specialskolemyndigheten) men någon författningstext om hur bidrag skall utgå eller om skolan får ta ut elevavgifter finns inte.

## 2.10 Kommentarer

Som framgår av detta kapitel omfattar begreppet ”fristående skolor” många olika utbildningsformer som sinsemellan är olika reglerade beroende på deras olika förutsättningar.

I vissa fall kan bestämmelserna för de enskilda huvudmännen vara förvirrande, vissa tillstånd skall sökas hos kommunen och andra hos Skolverket. För en enskild huvudman med t.ex. en integrerad verksamhet som omfattar förskoleklass, grundskola och fritidshem skall godkännande för förskoleklass och grundskola sökas hos Skolverket och tillstånd för fritidshem sökas hos kommunen.

Även bestämmelserna om beslutsinstans för enskild förskoleklass och fristående förskoleklass borde regleras på ett annat sätt.

Bestämmelserna för fristående förskoleklass skiljer sig från bestämmelserna för fristående skola på följande punkter:

- bestämmelser om antal elever saknas för förskoleklassen
- reglering saknas om konfessionell inriktning
- beslut om återkallande gäller omedelbart
- om någon bedriver utbildning utan godkännande döms huvudmannen till böter
- bestämmelser om modersmålsundervisning saknas (i likhet med kommunala förskoleklasser).

Vad avser fristående specialskola skulle Skolverket kunna handlägga även dessa (mycket få) ärenden. Regleringen för dessa skolor bör tydliggöras.

Villkoren för fristående gymnasieskola och gymnasiesärskola är mer detaljerade och fler bestämmelser motsvarar de som finns i motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet jämfört med fristående grundskolor och särskolor.

För skolor med statsbidrag är det rimligt att skolorna får ta ut elevavgifter eftersom dessa bidrag som regel är betydligt lägre per elev än kommunala bidrag.

### **3 Jämförelser mellan fristående skolor och det offentliga skolväsendet**

#### **Läsanvisning**

Eftersom regleringen av det offentliga skolväsendet och regleringen för fristående skolor är så olika uppbyggda redovisas först reglerna för det offentliga skolväsendet i tillämpliga delar och därefter beskrivs vilka regler som gäller för fristående skolor samt kommenteras skillnaderna. De områden som tas upp i detta avsnitt är:

- Skolans värdegrund – mål och riktlinjer i läroplaner och skollag
- Konfessionell inriktning
- Kunskaper och färdigheter i kursplaner och timplaner
- Antagningsvillkor och urvalsgrunder
- Nationella prov, betyg och prövning
- Rektor och lärare
- Skolhälsovård och tystnadsplikt
- Huvudman för skolan

#### **3.1 Skolans värdegrund – mål och riktlinjer i läroplaner och skollag**

##### **Offentliga skolväsendet**

För det offentliga skolväsendet gäller tre nationella läroplaner: 1998 års läroplan för förskolan (Lpfö98), 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo94) samt 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf94). För verksamheterna fritidshem, öppen fritidsverksamhet, familjedaghem samt öppen förskola har allmänna råd med kommentarer utarbetats.

Utbildningens mål och värdegrunder redovisas i respektive läroplaner samt även i 1 kap. 2 § skollagen:

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan

1. främja jämställdhet mellan könen samt
2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

### **Fristående skolor**

I prop. 1991/92:95 s. 11 anges att en förutsättning för godkännande av en fristående skola är att utbildningen håller fullgod kvalitet vad gäller kunskaper och färdigheter. Det innebär bl.a. att en fristående skola måste ha en godtagbar läroplan och kompetenta lärare.

I prop. 1995/96:200 s. 29 anges att den grundläggande utbildningen för alla barn och ungdomar skall vara *likvärdig*.

I samma prop. s. 30 slås fast att utbildningen för alla barn och ungdomar syftar till att ge en gemensam kunskapsbas och skall bygga på en gemensam värdegrund samt ha gemensamma mål.

I samma prop. s. 31 anges att den värdegrund som kommer till uttryck i skollagen och läroplanerna är så grundläggande för vårt samhälle att den också måste präglade utbildningen vid en fristående skola, oavsett vilken inriktning skolan har. Samma krav beträffande värdegrund och mål bör således gälla för fristående skolor och för skolor med offentlighetslig grund.

I 9 kap. 2 § skollagen redovisas kraven för att en fristående skola skall få bli godkänd (grunder för godkännande):

En fristående skola, vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, särskolan respektive specialskolan skall förmedla, skall godkännas, om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet...
2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor (från 1 juli 2002)
3. skolan står öppen för alla barn som enligt denna lag har rätt till utbildning inom motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet, med undantag för sådana barn vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,
4. skolan har minst 20 elever, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre elevantal,
5. skolan, om den motsvarar särskolan eller specialsolan, bereder eleverna de omsorger som behövs, och
6. skolan för undervisningen använder lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva och (från 1 juli 2002)
7. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

Ett godkännande kan avse vissa årskurser. (2002:159)

I 9 kap. 8 § redovisas kraven för att en fristående gymnasieskola skall få rätt till bidrag:

- om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla på nationella och specialutformade program, skall Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag... Förklaring får dock lämnas endast om
1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet...

Motsvarande skrivningar finns för gymnasieskolan.

För förskoleklassen gäller enligt 2 b kap. 7 § skollagen att

Utbildning som avses i 6 § skall godkännas, om

1. den stimulerar varje barns utveckling och lärande och kan ligga till grund för fortsatt skolgång, och
2. den även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet...

Varken i skollagen eller i förordningen för fristående skolor finns explicit uttryckt att fristående skolor att skyldiga att tillämpa natio-

nella läroplaner. Inte heller finns någon särskilt utarbetad läroplan för fristående skolor eller fristående förskoleklass.

### **Skolor med kompletterande utbildningar**

För skolor med kompletterande utbildningar är bestämmelserna om värdegrunder enligt 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen inskrivna i 7 § förordningen om statligt stöd till kompletterande utbildningar.

### **Kommentarer**

I skollagen slås fast att samma allmänna mål och värdegrunder som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet skall gälla för fristående skolor. Det innebär indirekt att vad som står i de nationella läroplanerna om Skolans värdegrund och uppdrag samt under *Mål och riktlinjer – Normer och värden* även gäller för en fristående skola.

Grundkraven för att utbildningen skall betraktas som likvärdig i de fristående skolorna är att skolorna ger en utbildning som ger kunskaper och färdigheter som *till art och nivå väsentligen svarar mot* de kunskaper och färdigheter som fristående skolor skall förmedla.

En fristående skola kan också lägga till ytterligare mål för sin utbildning.

Om en fristående skola avser att följa även egna måldokument utöver/i stället för Lpo94 eller Lpf94 görs en bedömning av Skolverket om måldokumentet *strider mot* de nationella läroplanerna eller ej när det gäller allmänna mål och värdegrunder.

För förskoleklassen är kravet att utbildningen stimulerar varje barns utveckling och lärande och kan ligga till grund för fortsatt skolgång.

I praktiken följer de flesta fristående skolor de nationella läroplanerna Lpo94 och Lpf94, i vissa fall med anpassning till egna måldokument (se vidare under avsnittet konfessionell inriktning samt under kursplaner). Fristående förskoleklasser anger ibland att de delvis följer Lpfö98 och delvis Lpo94.



## Andra läroplaner

Waldorfskolor har en egen utarbetad läroplan, *Waldorfskolans Läro- och kursplaner* (WL) En väg till frihet, som avser åldrarna 1–19 år. Denna läroplan har granskats av Skolverket. Den motsvarar i dag för grundskoledelen och gymnasiedelen väsentligen Lpo94 och Lpf 94 efter en del revideringar som fortlöpande gjorts framför allt genom Waldorfskolofederationens försorg.

Skolverket har även granskat i vilken utsträckning verksamheten inom förskoleklassen vid Waldorfskolor kan sägas vara likvärdig utbildningen inom det offentliga skolväsendets förskoleklasser.

En speciell ställning intar utbildning på gymnasieskolan som leder till *International Baccalaureate* (IB). I skollagen uppmärksammas IB endast vad gäller ersättning. En elevs hemkommun är skyldig att betala ersättning för kostnader för elevens utbildning till anordnare av utbildning som leder fram till IB enligt 5 kap. 26 § skollagen.

I förordning (93:795) om statsbidrag till avgifter till International Baccalaureate Office (IBO) anges att en kommun som anordnar utbildning som leder fram till IB har rätt till statsbidrag för den särskilda avgiften till IBO i Geneve om utbildningen är godkänd av IBO och utbildningen anmälts till Skolverket innan den börjar. Detta gäller även en *fristående skola* med tillägget att utbildningen skall hållas skild från annan utbildning som åtnjuter offentligt bidrag. Skolverket skall ha tillsyn över utbildningen.

För närvarande finns IB-utbildning vid de tre riksinternatskolorna (reglerade i speciella avtal och i en särskild förordning för SSHL), en internationell skola samt vid 24 kommunala gymnasieskolor (reglerade i speciella förordningar för två av skolorna). Utbildningen är i övrigt inte reglerad i skollag eller förordning utan ligger vid sidan av gymnasieskolan.

Skolverket har redovisat bl. a. den rättsliga regleringen av IB-utbildningen i ett regeringsuppdrag *Utbildning för International Baccalaureate* den 27 november 1998 dnr 98:78. Skolverket föreslår bl.a. att gällande lagregler ses över i syfte att få en enhetlig reglering av IB-utbildningen och att vissa av gymnasieförordningens regler görs tillämpliga för eleverna inom IB.

Det finns f.n. inga verksamma fristående gymnasieskolor som anordnar IB-utbildning men en skola har fått rätt till bidrag för att anordna sådan utbildning.

I anslutning till IB-utbildning finns det inom det offentliga skolväsendet ett ökat intresse för de utbildningar som föregår IB nämligen Middle Years Programme (MYP) för år 6 till år 10 samt för Primary Years Programme (PYP) för år 1 till år 5. Det är framför allt de kommunala skolor (Nacka och Helsingborg) som anordnar engelskspråkig undervisning enligt 2 kap. 8 § och 8 a § grundskoleförordningen som använder dessa program inom ramen för Lpo94 men även två av riksinternatskolorna.

Skolverket har bedömt att dessa program kan användas även av fristående skolor samt av internationella skolor godkända enligt 9 kap. 5 § skollagen (Bladins skola och International School of Stockholm).

### 3.2 Konfessionell inriktning

#### Offentliga skolväsendet

I Lpfö98, under punkt 1. Förskolans värdegrund och uppdrag, sägs inte uttryckligen att verksamheten i förskolan skall vara icke-konfessionell. Däremot framhålls att

Alla föräldrar skall med samma förtroende kunna skicka sina barn till förskolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller den andra åskådningen.

Enligt Lpo94, under punkt 1. Skolans värdegrund och uppdrag, skall undervisningen i skolan vara icke-konfessionell. Alla föräldrar skall med samma förtroende kunna skicka sina barn till skolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller den andra åskådningen.

Även enligt Lpf94, under punkt 1. Skolans värdegrund och uppgifter, skall undervisningen i skolan vara icke-konfessionell. Då värderingar redovisas, skall det alltid klart framgå vem det är som står för dem.

I skollagen står inte att undervisningen i skolan skall vara icke-konfessionell.

## Fristående skolor

En fristående skola får ha en konfessionell inriktning inom ramen för de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet enligt 9 kap. 2 § skollagen. Detta förhållande förklaras i prop.1995/96:200 s. 32 på följande sätt:

Sedan den 1 januari 1995 gäller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Ett krav på att undervisningen vid en fristående skola skall vara icke-konfessionell torde inte vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

Undervisningen i den egna konfessionen får dock inte ersätta den undervisning som ges inom det offentliga skolväsendet inom ämnet religionskunskap. Målen i kursplanerna i religionskunskap skall nås även vid en fristående skola.

En fristående skola skall oavsett profil vara öppen för skilda uppfattningar, hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och läroplanerna samt ta avstånd från det som strider mot dessa värden. Undervisningen får inte i något ämne vara indoktrinerande eller tendentiös. Elevens rätt till en saklig och allsidig undervisning av god kvalitet kan aldrig underordnas föräldrarnas rätt att välja en undervisning som överensstämmer med föräldrarnas religiösa eller filosofiska övertygelse.

Ovanstående gäller samtliga typer av fristående skolor som avses i 9 kap., *utom internationella skolor*. För fristående förskoleklass och enskild förskola finns ingen reglering vad avser konfessionell inriktning.

## Kommentarer

Denna skillnad mellan fristående skolor och det offentliga skolväsendet ger utrymme för fristående skolor med konfessionell inriktning. Det finns läsåret 2001/02 63 sådana verksamma grundskolor i Sverige. Flera av dem har funnits sedan lång tid tillbaka och är väl etablerade men många av skolorna har tillkommit under 1990-talet. Huvuddelen av de konfessionella fristående skolorna i Sverige vilar på kristen grund. Det totala elevantalet i dessa skolor med konfessionell inriktning uppgår till 5 883 elever eller 0,5 procent av det totala elevantalet inom grundskolan. Av alla elever i fristående grundskolor går drygt 10 procent i konfessionella skolor.

Dessa skolor följer den nationella läroplanen men vissa skolor utökar läroplanen med måldokument med ”anpassning till skolans speciella inriktning”. Denna anpassning får dock inte stå i strid med den nationella läroplanens allmänna mål och värdegrund. Att så är fallet skall framgå av de dokument den sökande lämnar i samband med en ansökan till Skolverket om godkännande av skolan. Vid tillsynen följs sedan tillämpningen av dessa måldokument upp inför ett fortsatt godkännande. Skolverket har bl.a. utformat riktlinjer för tillsyn av utbildningen vid fristående skolor med riktlinjer för fördjupad utredning av undervisningens saklighet och allsidighet.

Johannesskolan (1994) överklagade Skolverkets avslagsbeslut som motiverades med att skolans värderingar och undervisning stred mot grundskolans allmänna mål och värden. I domslutet pekar Kammarrätten på att en skolas speciella synsätt inte får ge eleverna en ensidig bild, att det skall råda tolerans och öppenhet och att undervisningen skall vara saklig och allsidig. Det måste säkerställas att eleverna inte går miste om något väsentligt.

### 3.3 Kunskaper och färdigheter – kursplaner och timplaner

#### Offentliga skolväsendet

I det offentliga skolväsendet finns föreskrifter om hur utbildningen skall anordnas i de olika skolformsförordningarna som grundskoleförordningen, gymnasieförordningen, särskoleförordningen, gymnasiesärskoleförordningen, specialskoleförordningen och sameskolförordningen.

Där finns bl. a. bestämmelser om

- utbildningens innehåll (läroplan, timplan, program mål, kursplaner, val)
- studievägar (för gymnasieskolan)
- samverkansformer
- lärotider
- särskilda stödinsatser
- elever
- betyg.

I grundskolan finns föreskrifter om nationella kursplaner för grundskolan samt om betygskriterier för grundskolans ämnen.

För gymnasieskolan finns föreskrifter om kursplaner och betygskriterier för gymnasieskolans ämnen samt om vilka kurser som ingår i respektive ämne.

Även för särskolan och gymnasiesärskolan finns kursplaner och betygskriterier.

I bilaga 2 till skollagen finns en poängplan för nationella och specialutformade program i gymnasieskolan.

I bilaga 3 till skollagen anges utbildningens omfattning i grundskolan i timmar om 60 minuter för ämnen och ämnesgrupper samt totalt.

Som bilaga till särskoleförordningen finns motsvarande timplan för grundsärskolan samt för träningskolan.

Som bilaga till sameskoleförordningen finns en motsvarande timplan för sameskolan för årskurs 1 till 6.

Som bilaga till gymnasiesärskoleförordningen finns timplaner för undervisningstid i timmar om 60 minuter angivna för de fyraåriga nationella och specialutformade programmen och motsvarande för yrkesträning inom individuellt program.

### **Fristående skolor**

Utbildningen skall ge ”*kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot*” den utbildning eleverna skulle ha erhållit i motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet enligt 9 kap. skollagen.

Skolformsförordningarna samt bestämmelserna om timplaner och kursplaner gäller inte för fristående skolor.

I förordningen för fristående skolor hänvisas till vissa bestämmelser i respektive skolformsförordning. Dessa är att

- fristående skolor är skyldiga att anordna modersmålsundervisning enligt de bestämmelser som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet
- fristående skolor är skyldiga att delta i de nationella ämnesproven i svenska, engelska och matematik i slutet av årskurs 9
- utbildningen vid fristående skolor på gymnasienivå skall innehålla kärnämnen i samma utsträckning som i det offentliga skolväsendet

- eleverna skall få betyg enligt bestämmelserna i motsvarande skolformsförordning (gy/gysär). För kurser som inte motsvarar kurser inom det offentliga skolväsendet skall skolorna utforma egna betygs-kriterier. En Waldorfskola får istället för att ge betyg utfärda ett intyg över utbildningen.
- prövning får ske i den fristående gymnasieskolan. Prövningen får anordnas endast för den som är eller varit elev på skolan och endast i sådana kurser som anordnas av skolan.
- en elev vid en fristående gymnasieskola skall anses ha slutfört ett fullständigt program när eleven fått betyg på kurser i samma omfattning som krävs för motsvarande program i gymnasieskolan
- för utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2002 skall den fristående gymnasieskolan och den fristående gymnasiesärskolan erbjuda en undervisningstid som motsvarar den garanterade undervisningstiden i det offentliga skolväsendet.

Utöver dessa bestämmelser kan Skolverket

- *medge att en fristående skola (för skolpliktiga barn) anordnar prövning och utfärdar betyg enligt de bestämmelser som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet.*
- *föreskriva i vilken utsträckning en fristående gymnasieskola skall delta i nationella kursprov.*

### **Kommentarer**

Eftersom bestämmelserna i skollagen och skolformsförordningarna om kursplaner och timplaner inte gäller för fristående skolor kan vissa avvikelser accepteras vid ansökan och vid tillsyn. Dessa avvikelser skall dock ligga inom ramen för att utbildningen skall ge ”*kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot*” den utbildning eleverna skulle fått i motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet.

## Grundskolan och särskolan

De bindande kraven när det gäller kursplaner och timplaner är få för dessa fristående skolor. Skolorna är skyldiga att anordna modersmålsundervisning. Alla skolor – även Waldorfskolor – är skyldiga att genomföra de nationella proven i årskurs 9.

I övrigt gäller bestämmelserna om motsvarande kunskaper och färdigheter. Trots detta följer de flesta fristående skolor de *nationella kursplanerna och timplanerna*.

Även exempelvis muslimska skolor, vilka kännetecknas av att *fler timmar* än enligt timplanen används till Arabiska och Islam, använder ofta de nationella kursplanerna för Modersmål samt Religionskunskap för dessa ämnen med viss anpassning. Ämnena läses som egna ämnen, Skolans val eller förläggs utanför timplanetid.

Vissa skolor har *egna ämnen* t.ex. Geometri (Montessoriskolor), Kristendom (utöver Religionskunskap), Dans, Data, Miljökunskap beroende på vilken profil skolorna har. I dessa fall skall kursplanemål lämnas in för bedömning och även betygskriterier om ansökan avser årskurs 8 och 9.

Valmöjligheterna kan tillåtas vara mer begränsade än inom det offentliga skolväsendet – att man väljer en fristående skola, med kanske en viss profil, är ett val i sig.

Den fristående skolan kan även ha *egna ämnesbeteckningar*.

I de fall skolans godkännande endast omfattar t.ex. årskurserna 1–3 eller 1–5 är det viktigt att en redovisning sker av antal timmar per ämne för att Skolverket skall kunna göra en bedömning av om skolan kommer att kunna ge motsvarande kunskaper och färdigheter som grundskolan eller särskolan. Jämförelser kan göras i förhållande till hur de kommunala skolorna fördelar sina timmar. Detta är av betydelse för eleverna då de flyttar till en annan skola. Här kan dock uppstå bedömningsproblem.

Generellt sett kan en alltför rigorös bedömning i jämförelsen mellan den fristående skolans och grundskolans timplan försvåra den fristående skolans möjligheter att tillämpa en alternativ pedagogik sett över hela utbildningstiden (årskurserna 1 till 9).

I Waldorfskolor där man har sammanhållna klasser med timplaner som omfattar alla åren i skolan är det speciellt viktigt att granska timplanen. De teoretiska ämnena läses koncentrerat i perioder om tre till fem veckor. Vissa Waldorfskolor önskar skjuta upp vissa ämnesmål till årskurserna 10–12. Detta har Skolverket inte accepterat då även elever som lämnar en Waldorfskola skall ha fått

motsvarande kunskaper och färdigheter som andra elever i den obligatoriska skolan och ha samma möjligheter att klara studier i en gymnasieskola som andra elever.

I vissa ansökningar på grundskolenivå kan det vara viktigt att få sökandens uppgifter om i vilken utsträckning *svenska* kommer att användas *som undervisningsspråk*.

I prop.1982/83:1 s. 24 och 72 fastslås att den övervägande delen av en fristående skolas undervisning skall ske på svenska. Den färdighetsnivå som eleverna uppnår när det gäller att tala och skriva svenska är resultatet inte bara av lektionerna i ämnet svenska utan också av att undervisningen i andra ämnen bedrivs på svenska språket.

Det finns dock fristående skolor med språklig inriktning, t.ex. Sverigefinska skolor samt några engelskspråkiga skolor med internationell inriktning som inte uppnår kraven på att huvuddelen av undervisningen sker på svenska. Resultaten på nationella prov i svenska, engelska och matematik samt slutbetygen blir då viktiga i samband med tillsyn för bedömningen av om skolan uppnår motsvarande mål som i grundskolan.

### **Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan**

För skolor på gymnasienivå är bestämmelserna mer utförliga och kraven tydligare uttryckta för vad som gäller i förhållande till det offentliga skolväsendet. Så gäller exempelvis att det för undervisningen ”skall finnas kurs- och timplaner”, samt att utbildningen vid skolorna skall innehålla kärnämnen.

### **3.4 Rektor och lärare**

#### **Offentliga skolväsendet**

För ledningen av utbildningen skall det finnas en *rektor*. Rektor skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet och särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet förvärvat pedagogisk insikt enligt 2 kap. 2 § skollagen.

Kommuner och landsting är skyldiga att använda *lärare, förskollärare eller fritidspedagoger* som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. Undantag får dock



göras. För gymnasial utbildning skall kommuner och landsting sträva efter att anställa lärare som har forskarutbildning enligt 2 kap. 3 § skollagen.

Närmare bestämmelser om vad som utmärker en lärare behörig att anställas utan tidsbegränsning anges i 4 § i samma kapitel. Läraren skall ha en svensk lärarexamen. Även hur en utländsk lärarexamen skall bedömas regleras i 4 a–d §§ i samma kapitel.

### **Fristående skolor**

För ledningen av skolan skall det finnas en *rektor*. Det ställs samma krav på den rektor i en fristående skola som anställs efter den 1 januari 2001 som inom det offentliga skolväsendet. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till skolans pedagogiska inriktning, får ledningen av utbildningen utövas av flera personer enligt förordningen (1996:1206) för fristående skolor.

Enligt prop. 1995/96:200 anses att kravet på en ansvarig skolledare inte behöver innebära något hinder för Waldorfskolor att delegera den dagliga pedagogiska ledningen till ett begränsat antal personer.

Tidigare fanns i skollagen inga krav på en *lärares kompetens eller utbildning* i en fristående skola.

Skolverket återkallade godkännandet för en skola, Sunrise-skolan (dnr 92:66), bl.a. på grund av att lärarna inte kunde anses ha tillräcklig kompetens för den undervisning de bedrev. Ärendet överklagades till kammarrätten, som fastställde Skolverkets beslut. I sitt domslut slog kammarrätten fast att

Vid bedömningen om en fristående skola uppfyller förutsättningarna för att bedriva undervisning med kompetenta lärare måste utgångspunkten vara vad som gäller för det offentliga skolväsendet.

Sedan 1 juli 2002 gäller att fristående skolor skall ha utbildade lärare på samma sätt som i offentliga skolor (9 kap. 2 § p 6 skollagen). Kravet gäller lärare i fristående skolor som godkänts efter detta datum. En Waldorfskola behöver dock inte tillämpa bestämmelserna om behörighet och anställningsvillkor för lärare enligt förordningen om fristående skolor.

## **Kommentarer**

Författningsmässigt har det tidigare varit stora skillnader på kraven på lärarutbildning och rektorskompetens. För kommunala skolor finns det detaljerade bestämmelser medan det för fristående skolor saknats bestämmelser om rektors- och lärarkompetens.

I praktiken har dock skillnaderna varit små. De flesta fristående skolor har haft utbildade lärare och en utbildad rektor. Enligt uppgifter från Friskolornas Riksförbund i maj 2000 har fristående skolor inte haft svårt att få behöriga lärare.

Enligt uppgifter från SCB den 15 oktober 2001 är andelen lärare med pedagogisk utbildning lägre (68 %) i fristående grundskolor än i kommunala skolor (82 %).

Vid Skolverkets tillsyn uppmärksammas lärarkompetensen noga. En bedömning görs att den samlade lärarkompetensen vid skolan är tillräckligt hög för fortsatt godkännande. Utgångspunkten är för samtliga fristående skolor de kompetenskrav som gäller för det offentliga skolväsendet.

### **3.5 Skolhälsovård och sekretess**

#### **Offentliga skolväsendet**

Bestämmelser om skolhälsovården finns i 14 kap. skollagen. Tystnadsplikten regleras för det offentliga skolväsendet i 7 kap. 1 §, 6 §, 9 § och 38 § sekretesslagen.

Sekretess gäller för alla skolformer samt för kommunal riksinternatskola inom ramen för elevvård för uppgift om enskild persons personliga förhållanden dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier.

#### **Fristående skolor**

För fristående skolor gäller bestämmelserna om skolhälsovård enligt 14 kap. 7 a § skollagen med undantag för internationella skolor. Motsvarande bestämmelser om skolhälsovård finns för riksinternatskolor i 30 § förordningen (1991:1080) om riksinternatskolor.

I 2 b kap. 11 § och i 9 kap. 16 a § skollagen finns bestämmelser om tystnadsplikt för personal vid fristående förskoleklass, fristående skolor och internationella skolor.

### Kommentarer

Eftersom fristående skolor är privaträttsligt reglerade gäller inte offentlighetsprincipen. Förutom i skollagen finns dock i sekretesslagen särskilda regler för tystnadsplikt som är utformade för enskild verksamhet. För riksinternatskolor i enskild regi och kompletterande utbildningar finns inga motsvarande författningsregler om tystnadsplikt.

För internationella skolor finns inga författningsregler om skolhälsovård.

Skolverket och Riksarkivet har gjort en gemensam framställan till regeringen angående arkiveringsskyldighet för skolor med enskild huvudman.

## 3.6 Antagningsvillkor och urvalsgrunder

### Offentliga skolväsendet

För elever inom det *obligatoriska skolväsendet* regleras mottagande och urvalsgrunder i 4 kap. 1–11 §§ skollagen. Hemkommunen har skyldighet att anordna grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning åt samtliga elever i kommunen som har rätt till utbildning.

Vid fördelning av elever på olika skolor skall kommunen beakta vårdnadshavares önskemål om att deras barn skall tas emot vid en viss skola så långt det är möjligt utan att andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet åsidosätts eller att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

För elever som får förberedande dansutbildning i årskurserna 4–9 skall de elever tas emot ”som har förutsättningar att utvecklas inom dansen. Antagningen skall göras av en särskild antagningsnämnd” enligt förordning (1999:250) om förberedande dansutbildning i grundskolan.

I prop 1995/96:200 sid. 35 gör regeringen den bedömningen att den verksamhet med dans och *musik* (min kursivering) som bl.a.

förekommer vid musikklasserna vid Adolf Fredriks skola ”får fortsätta som hittills”. Någon förordning som för dansutbildning finns dock inte.

För *gymnasieelever* gäller enligt 5 kap. 5 § skollagen att kommunen är skyldig att erbjuda utbildning på nationella program för samtliga ungdomar i kommunen under förutsättning att de har godkända betyg i svenska, alternativt svenska som andraspråk, matematik och engelska eller att de inte tidigare erhållit en motsvarande utbildning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får bestämma att särskilda krav på förkunskaper skall gälla för vissa utbildningar.

Urvalet ska ske enligt 6 kap. 1–9 §§ gymnasieförordningen. Huvudprincipen är att platserna tilldelas de sökande med betygen som grund. Ett begränsat antal platser skall dock avsättas för dem som på grund av särskilda omständigheter bör ges företräde eller kommer från skolor vilkas betyg inte utan vidare kan jämföras med betygen från grundskolan (t.ex. Waldorfskolor). Antalet platser som ingår i den fria kvoten skall utökas om utlandssvenska elever söker till en utbildning.

Om en utbildning inom det estetiska området kräver att den sökande har speciella färdigheter i t.ex. musik kan hänsyn tas till ett färdighetsprov eller ett intyg om färdigheterna.

### **Fristående skolor**

För *samtliga fristående skolor* gäller enligt 2 b kap. 7 § skollagen, 9 kap. 2 § skollagen samt 9 kap. 8 och 8 b §§ skollagen att skolan är öppen för alla med undantag för sådana barn vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan.

I prop. 1995/96:200 s. 34 uttrycks detta på så sätt att

En fristående skola får inte verka segregering utan skall vara öppen för alla.... Som en följd av öppenhetsprincipen får endast sådana urvalsgrunder som inte sätter öppenhetsprincipen ur spel tillämpas, exempelvis anmälningsdatum, geografisk närhet och syskonförtur.

I prop. 1995/96:200 s. 35 står också att

Vi anser att en elev som behöver särskilt stöd i första hand skall få detta vid den skola som han eller hon vill gå i.... De elever som behöver särskilt stöd skall få det. Om behovet av stöd är av sådan omfattning att det skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för den fristående skolan, bör det i likhet med vad som gäller för grundskolan vara möjligt för den fristående skolan att inte ta emot eleven.

Enligt förordningen om fristående skolor 1 kap. 3 § och 1 a kap. 3 § gäller för *fristående förskoleklass, fristående grundskola och särskola* att

om utbildningen kräver att de sökande har speciella färdigheter i musik eller dans får hänsyn tas till färdighetsprov vid antagningen.

I övrigt får inte tester eller prov utgöra villkor för att bli antagen till en skola, utgöra grund för att göra urval när det finns fler sökande än det finns platser vid skolan eller utgöra villkor för att få fortsätta vid skolan.

För *fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor* gäller att bestämmelserna om urval enligt ovan i 6 kap. gymnasieförordningen resp. 6 kap. gymnasiesärskoleförordningen skall tillämpas.

## **Kommentarer**

För det obligatoriska skolväsendet gäller i första hand närhetsprincipen samt att det finns möjlighet att ta hänsyn till antagningsprov inom dans (och musik) enligt prop.1995/96:200 s. 35.

Liksom för fristående skolor har elever som medför betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen alternativt den fristående skolan inte samma möjligheter att välja fristående skola eller återropa närhetsprincipen i en kommunal skola.

Grundprincipen att den fristående skolan skall vara "öppen för alla" har Skolverket haft anledning att ta ställning till både vid ansökningar och i samband med tillsyn.

En stor skillnad mellan antagning till en kommunal skola och en fristående skola är att fristående skolor är riksrekryterande i sig medan elever som söker till kommunala skolor visserligen har möjlighet att gå i skola i en annan kommun men eleven har inte någon självklar rätt att få gå i en sådan skola enligt 4 kap. 8 a § skollagen.

Urvalsprinciperna till gymnasieskolan ger t.ex. elever vid Waldorfskolor eller andra fristående skolor som inte sätter nationella betyg eller internationella skolor med andra betygssystem möjligheter att komma in på gymnasieskolan genom den fria kvoten. Behörighetskravet med godkända betyg i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik gäller dock alla elever. Detta har Waldorfskolefederationen reagerat emot eftersom de anser att deras skola är en 12-årig skola och inte en 9 + 3 årig skola.

### 3.7 Nationella prov, betyg och prövning

#### Offentliga skolväsendet

Nationella ämnesprov skall anordnas i slutet av årskurs 9 för att *bedöma grundskoleelevernas* kunskapsutveckling och som stöd för betygssättning enligt 7 kap. 10 § grundskoleförordningen. I samma kapitel finns bestämmelser för hur betyg skall sättas i årskurs 8 och 9 samt hur prövning skall ske.

För *särskoleelever* finns bestämmelser i 7 kap. särskoleförordningen för hur intyg, studieomdöme och betygssättning skall utfärdas.

Motsvarande bestämmelser för *gymnasieskolan* om betygssättning och prövning finns i 7 kap. gymnasieförordningen. I 7 kap. 4 § i samma förordning anges att lärarna från och med höstterminen 2000 skall använda sig av nationellt fastställda prov i kärnämnen svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik. Lärarna skall även använda sådana prov i den avslutande gemensamma karaktärsämneskursen i engelska och matematik.

I 7 kap. gymnasiesärskoleförordningen finns bestämmelser om hur betygssättning skall ske i *gymnasiesärskolan*.

#### Fristående skolor

Fristående skolor i alla skolformer är enligt 9 kap. 11 § och 13 § skollagen skyldiga att delta i "riksomfattande prov". I förordningen om *fristående skolor* stadgas en skyldighet för fristående grundskolor att delta i de nationella ämnesprov i svenska, engelska och matematik som används inom det offentliga skolväsendet i slutet av årskurs 9.

Enligt samma förordning 7 § kan Skolverket medge att en fristående skola anordnar provning och utfärdar betyg enligt de bestämmelser som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet.

Enligt förordningen om fristående skolor 2 kap. 9 § om betyg framgår, med hänvisning till gymnasieförordningen, att elever i en *fristående gymnasieskola* från och med höstterminen 2000 skall delta i nationella kursprov i kärnämnen i samma utsträckning som eleverna i det offentliga skolväsendet.

Betyg skall eleverna få enligt bestämmelserna i 7 kap. 1–12 §§ gymnasieförordningen (1992:394) respektive 7 kap. förordningen (1994:741) om gymnasiesärskolan. För kurser som inte motsvarar kurser inom det offentliga skolväsendet skall skolorna utforma egna betygskriterier. En Waldorfskola får istället för att ge betyg utfärda ett intyg över utbildningen.

För provning gäller för fristående gymnasieskolor bestämmelserna i 7 kap. 14 § första stycket gymnasieförordningen. Skolan får därutöver endast anordna provning för den som varit elev vid skolan och avse sådana kurser som anordnas vid skolan.

### **Kommentarer**

Fristående skolors bedömningssystem är inte reglerat. De system för bedömning av kunskaper som en fristående skola använder i tidigare årskurser har ingen rättsverkan utanför den fristående skolan. System för betyg i lägre årskurser varierar från skola till skola för de skolor som tillämpar någon form av skriftlig standardiserad bedömning.

Många fristående skolor har ansökt och fått tillstånd att sätta nationella betyg. De följer de bestämmelser i 7 kap. grundskoleförordningen som gäller betygssättning i årskurs 8 och 9.

Våren 2001 hade 115 av 149 fristående grundskolor med elever i årskurs 9 satt nationella betyg enligt uppgifter från SCB. Detta innebär att 77 procent av de fristående skolorna satte nationella betyg.

Innan förordningen om fristående skolor kom 1 januari 1997 har de betyg en fristående skola utfärdat inte "räknats" vid antagning till den kommunala gymnasieskolan utan eleverna har hänvisats till den fria kvoten. I vissa kommuner gjordes därför överenskommelser mellan kommunen och den fristående skolan om att betygen i

den fristående skolan skulle ha samma ”värde” vid intagning till gymnasieskola som de nationella betygen under förutsättning att de nationella kursplanerna och betygen användes av den fristående skolan.

Waldorfskolor och de Montessoriskolor som har utbildning i årskurserna 8 och 9 sätter som regel inte betyg, även om de elever som begär det oftast kan få betyg om skolan begärt sådant medgivande av Skolverket. Eleverna söker på fri kvot dvs. ”kommer från skolor vilkas betyg inte utan vidare kan jämföras med betygen från grundskolan”.

Hänvisningarna till bestämmelser i det offentliga skolväsendet som skall gälla för de fristående gymnasieskolorna om betyg och prövning är tydligare än för fristående grundskolor. Även ”avvikelserna” är tydligt utformade.

### 3.8 Huvudman för skolan

#### Offentliga skolväsendet

Enligt 1 kap. 4 § skollagen är kommunerna huvudmän för förskoleklassen och grundskolan. Kommuner och landsting är huvudmän för gymnasieskolan.

Enligt 1 kap. 5 § är kommunerna huvudmän för särskolan. Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting vara huvudman för en viss utbildning inom särskolan. För barn som på grund av dövhet eller hörselskada inte kan gå i grundskolan eller motsvarande del av särskolan finns specialskolan. Staten är huvudman för specialskolan enligt 1 kap. 6 §.

Som alternativ till grundskolan finns för årskurserna 1 till 6 sameskolan för vilken staten är huvudman enligt 1 kap. 7 §.

#### Fristående skolor

I 2 b kap. 6 § skollagen definieras fristående förskoleklass:

Utbildning som motsvarar förskoleklassen får bedrivas yrkesmässigt av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild person, om utbildningen är godkänd enligt 7 §.

Motsvarande definition finns i 2 a kap. 13 § för enskild förskola och skolbarnsomsorg.



I 1 kap. 3 § skollagen definieras fristående skolor:

Vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna kan det finnas skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer (*fristående skolor*).

För kompletterande utbildningar kan ”en utbildning som anordnas av en enskild fysisk eller juridisk person” få statligt stöd under vissa förutsättningar enligt förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar.

Riksinternatskolor är speciella eftersom både ”kommuner och enskilda” kan vara huvudmän enligt 10 kap. 1 §. Ställning som riksinternatskola ges genom beslut av regeringen.

I 9 kap. 2 § punkt 2 gäller från och med 1 juli 2002 att en skola skall godkännas om huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten enligt villkoren för godkännande.

Däremot finns inte något reglerat om hur Skolverket skall bedöma huvudmannens lämplighet att driva skola eller huvudmannens kreditvärdighet. I förarbetena finns dock stöd för att närmare undersöka en huvudmans förutsättningar att driva skola.

I prop. 1985/86:10 anges att verksamheten i en skola skall vara av en viss varaktighet och får inte vara av tillfällig karaktär.

I prop. 1992/93:230 s. 68 står

att en allsidig bedömning av kvalitetskrav såväl i fråga om undervisning som i fråga om sociala och andra aspekter på skolverksamheten bör utgöra grunderna för ett beslut om godkännande av en fristående skola.

I prop. 1995/96:200 s. 32 står i anledning av de krav som ställs när det gäller värdegrund:

I vissa fall kan det vara av betydelse för bedömningen att kontrollera om huvudmannen har anknytning till exempelvis någon rasistisk eller någon annan antidemokratisk organisation.

I prop. 1995/96:200 s. 39 står att

Kommunen kan i sitt yttrande redovisa den lokalt betingade kunskap som finns om huvudmannen och dennes förutsättningar att driva skola och på så sätt ge Skolverket ett bättre underlag vid prövningen.

I prop. 2001/02:35 s. 42 står att

...ett godkännande skall baseras på en bedömning av huvudmannens uttalade avsikter, förutsättningar och mål samt de eventuella erfarenheter Skolverket kan ha av huvudmannen eller har inhämtat om denne.

### **Kommentarer**

En fristående skola kan enligt skollagen anordnas av enskilda fysiska och juridiska personer.

I början av 1990-talet var ideella föreningar den vanligaste huvudmannformen (39 %) för fristående grundskolor. År 2000 var aktiebolag den vanligaste huvudmannformen (30 %). För fristående gymnasieskolor var stiftelser den vanligaste huvudmannformen (44 %) tätt följd av aktiebolag (40 %).

I samband med ansökan undersöker Skolverket huvudmannens rättskapacitet dvs. i vilken juridisk form verksamheten drivs, samt bedömer stadgarna och rimligheten i den budget varje sökande skall lämna.

Av stadgar, bevis från Patent- och registreringsverket etc. skall framgå att huvudmannen har för avsikt att driva skola. Stadgar om obligatoriskt medlemskap för föräldrar i t.ex. ekonomisk förening är inte tillåtet då det strider mot öppenhetskravet.

Av erfarenheterna under 1990-talet där skolor gått i konkurs har behov uppstått att kunna göra en mer noggrann prövning av om den tilltänkta huvudmannen är juridiskt och ekonomiskt trovärdig.

Upplysningar från UC (Upplysningscentralen), liksom i vissa fall från kronofogdemyndighet, lokal skattemyndighet, länsstyrelsen (angående stiftelser) tas därför numera på samtliga sökande. Bristande ekonomisk stabilitet hos sökanden i form av konkurser, stora betalningsanmärkningar, oreglerade skulder, restförda skatter är t. ex. grund för avslag med motivering bristande varaktighet och stabilitet.

Vid tillsyn kontrolleras huvudmannens rättskapacitet och stabilitet, om det t.ex. skett byte av huvudman, om det finns förändringar i stadgarna sedan godkännandet, om det finns en ekonomisk planering på såväl kort som lång sikt och om det finns oreglerade skulder.

Under handläggningstiden har i vissa fall sökanden intervjuats om uppgifter i ansökan visat på brister i kännedom om målen för utbildningen så som de är beskrivna i läroplaner och kursplaner.

## Vägledande domslut

Skolverket avslog den 15 februari 1999 en ansökan från Medelhavet Förening för Utbildning & Kultur i Malmö (dnr 99:622) p.g.a. att föreningen inte visat att den varaktighet och stabilitet som krävs kunde säkerställas.

Länsrätten gjorde då den bedömningen att det

enligt förarbetena till skollagen krävs för godkännande av en fristående skola att det är fråga om en varaktig verksamhet. Verksamheten får alltså inte vara av tillfällig karaktär. Av detta anser länsrätten följande att det måste framgå att ledningen för den sökta skolan innehar den kunskap och den insikt i skolverksamhet som är nödvändig för skolans fortlevnad. Dessutom måste skolan kunna visa upp en tillfredställande ekonomisk planering.

Enligt Skolverkets uppfattning kan inte en fristående skola drivas av bolag som ägs av staten eller av kommunen i vart fall om kommunen eller staten har ett avgörande inflytande över skolan, i princip mer än 50 % av aktiemajoriteten.

Länsrätten i Stockholms län har 30 juni 1999 gjort en liknande bedömning i fråga om ett helägt kommunalt bolag Solna Kulturskola AB som ansökt om att få starta en fristående gymnasieskola (dnr 98:1129). Länsrätten anför bl.a. i sitt domslut att en fristående skola är en skola som inte anordnas av det allmänna och vars huvudman inte är staten, kommunen eller ett landsting. En fristående skola är tänkt att utgöra ett alternativ till skolformerna i det offentliga skolväsendet.

Lernia AB (tidigare AMU-gruppen AB) ansökte hos Skolverket om statlig tillsyn och rätt till bidrag för fyra fristående gymnasieskolor – Global College i Borås, Göteborg, Karlstads och Malmö kommuner. Skolverket avslog ansökningarna med hänvisning till att Lernia AB var ett helägt statligt bolag.

Länsrätten i Stockholms län avslog den 30 juni 2000 överklaganden från Lernia AB (dnr 99:3920) med hänvisning till 1 kap. 3 § skollagen, att det vid sidan av "det allmänna" finns skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer. Lernia AB, ansågs av länsrätten tillhöra "det allmänna". Som skäl anförde länsrätten att begreppet "det allmänna" i skollagen kommit att få en oklar och flertydig innebörd men ansluter sig till Skolverkets resonemang om "skollagens systematik".

Lernia AB fick provningstillstånd hos Kammarrätten. Kammarrätten ansåg i dom den 31 maj 2001 (målnummer 5058-200) att

Lernia AB ostridigt är en enskild juridisk person och därmed ett privaträttsligt subjekt även om bolaget ägs av staten, varför Lernia AB kan vara huvudman för en fristående skola.

En skolas stabilitet och varaktighet har även bedömts på grundval av avsaknaden av skollokaler. Kunskapsskolan i Sverige AB angav uttryckligen i ansökan att de inte hade lokaler för två tilltänkta skolor vilket medförde att Skolverket avlog ansökan. Huvudmannen överklagade avslaget på ansökan till Länsrätten i Stockholms län. Länsrätten avlog överklagandet. Huvudmannen fick prövningstillstånd till Kammarrätten. Kammarrätten ansåg i dom den 21 oktober 2002 (mål nr 4216-2002 och 4218-2002) att en ansökan om att starta en fristående skola skall prövas i ett helhetsperspektiv. Att ha tillgång till ändamålsenliga skollokaler utgör en nödvändig förutsättning för att starta en skola. Huvudmannen skall i god tid före skolstart inkomma med underlag om lokaler. En kommun skall även för sin skolplanering få besked om en skola startar eller inte. Huvudmannen söker för närvarande prövningstillstånd hos Regeringsrätten.

En översiktlig jämförelse mellan reglerna i skolförfattningarna för fristående skolor och det offentliga skolväsendet finns i appendix 2.

#### **4 Skolverkets arbete med fristående skolor**

I detta avsnitt beskrivs Skolverkets arbete med fristående skolor som motsvarar grundskolan, särskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

För internationella skolor utgår Skolverket från de bestämmelser som finns i förordning (1996:1398) om statsbidrag till internationella skolor. Dessa bestämmelser överensstämmer delvis med bestämmelserna för övriga fristående skolor.

För kompletterande utbildningar utgår Skolverket från de bestämmelser som finns i förordning (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar. Skolverket har från och med 1 juli 2000 övertagit besluten om statligt stöd för dessa utbildningar.

#### 4.1 Antalet ansökningar per år

Antalet grundskoleansökningar och särskoleansökningar som kommit in till Skolverket från 1991 framgår av nedanstående tabell.

Observera att regeringen beslutade om statsbidrag till fristående särskolor fram till den 1 juli 1997.

*Tabell 3.* Antal ansökningar för fristående grundskola och särskola sedan 1991

År	Grundskola	Särskola	År	Grundskola	Särskola
1991	26	0	1997	122	4
1992	103	0	1998	153	4
1993	103	3	1999	188	5
1994	137	2	2000	213	15
1995	108	5	2001	251	18
1996	93	3	2002	131	10

Som framgår av tabellen ökar antalet ansökningar med cirka 30 per år under perioden 1996 till 2001. 2002 inträffade ett kraftigt trendbrott då antalet ansökningar minskade med 120 ansökningar till 131 ansökningar.

Cirka 10 procent av ansökningarna avser utökade godkännanden.

Antalet ansökningar om särskola har tidigare varit lågt med 2 till 5 ansökningar per år. De tre sista åren har dock antal ansökningar ökat något.

Från och med den 1 september 1999 har Skolverket även handlagt ansökningar om att starta fristående förskoleklass. Drygt hälften av ansökningarna om fristående skola inbegriper även en ansökan om förskoleklass.

Fram till 1 juli 1997 beslutade regeringen om statlig tillsyn och rätt till bidrag för fristående gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola. Under de fem år Skolverket fattat beslut om statlig tillsyn och rätt till bidrag till fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor har antal ansökningar fördelat sig på följande sätt:

*Tabell 4.* Antal ansökningar för fristående gymnasieskola och gymnasiesärskola från 1997

År	Gymnasieskola	Gymnasiesärskola
1997	19	1
1998	43	1
1999	91	1
2000	138	9
2001	190	9
2002	161	7

Här har antal ansökningar för att få starta fristående gymnasieskolor ökat med cirka 50 per år under åren 1998 till 2001. Även här blev det dock ett trendbrott år 2002 även om det inte är så uttalat som för grundskolan. Antalet ansökningar för fristående gymnasiesärskola har ökat något.

#### 4.2 Remiss till kommunen

Skolverket är sedan 1 januari 1997 skyldig att bereda kommunerna tillfälle att yttra sig över ansökan enligt förordningen om fristående skolor. Så skedde även tidigare. Ansökningarna skickas under april-maj månad till respektive lägeskommun för den fristående skolan. Om ansökan avser en fristående gymnasieskola skickas remissen även till näraliggande kommuner dvs. i praktiken till upp emot 10 kommuner per ansökan.

Remisstiden är av Skolverket satt till den 15 september ansökningsåret, men kommunen kan få förlängd tid för yttrande.

För kommunens del innebär det att kommunen (om inte kontakt tagits tidigare) får kännedom om att en fristående skola avser att etablera sig i kommunen och kan planera sin skolbudget eftersom ett ev. godkännande och rätt till bidrag inte träder ikraft förrän läsåret därpå.

Att kommunen yttrar sig är värdefullt ur flera aspekter. Kommunen kan ”redovisa den lokalt betingade kunskap som finns om huvudmannen och dennes förutsättningar att driva skola” (prop. 1995/96:200 s. 39).

Kommunerna påtalar även ibland att ansökan har brister eller att sökanden varit otydlig i sin beskrivning av skolverksamheten.

Detta kan medföra att sökanden inkommer med kompletterande handlingar och förtydliganden både till Skolverket och till kommunen vilket i sin tur kan medföra att kompletterande handlingar kommuniceras med kommunen för ev. förnyat ställningstagande.

### 4.3 Negativa följder för kommunens skolväsende

Det ankommer på kommunen att – om kommunen anser det – påvisa att de negativa följderna har bestående karaktär och är så påtagliga att bidrag inte bör ges. Skolverket får härigenom underlag vid bedömningen av om rätt till bidrag skall utgå. Kommunen är dock inte skyldig att yttra sig.

För grundskolans och särskolans del skall Skolverket ta hänsyn till om t.ex. en landsorts- eller glesbygdskommun tvingas lägga ner en redan befintlig skola och detta medför att avståndet till närmaste skola avsevärt ökar för elever i någon del av kommunen. Valfriheten för vissa elever får inte inskränka andra elevers frihet att välja att gå i en skola nära hemmet. Para skola i Sollefteå kommun blev godkänd men erhöll ej rätt till bidrag av detta skäl (dnr 97:718). Detta medförde att Para skola inte startade någon skolverksamhet.

I små kommuner kan etablering av en fristående skola påverka kommunens skolorganisation och medföra betydande kostnader som är bestående. Dals-Eds friskola i Dals-Eds kommun blev godkänd men erhöll ej rätt till bidrag av detta skäl (dnr 97:7601).

Huvudregeln skall dock enligt prop. 1995/96:200 s. 45 vara att en skola som godkänts också skall förklaras ha rätt till bidrag.

För gymnasieskolans del är alla elevers rätt till valfrihet och till likvärdig utbildning av hög kvalitet utgångspunkten vid bedömningen.

Skolverket bör väga in såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter i bedömningen om rätt till bidrag skall ges för en fristående gymnasieskola samt därefter göra en helhetsbedömning. Ett skäl att inte ge rätt till bidrag kan vara om etablering av en fristående skola "helt rycker undan förutsättningarna för den kommunala gymnasieskolan att fortsätta att erbjuda ett program". Dock bör samverkan mellan den fristående gymnasieskolan och den kommunala gymnasieskolan kunna motverka att elevernas valmöjligheter i vissa enstaka ämnen begränsas.

Av vikt är också om den fristående gymnasieskolan tillför något till det samlade utbildningsutbudet t.ex. om den har ett utbildningsinnehåll som inte finns i den kommunala gymnasieskolan.

Kommunens storlek och storleken på kommunens gymnasieorganisation har också betydelse. De påtagliga negativa följderna skall avse förhållandena på lång sikt (prop. 1995/96:200 s. 52).

Falkenbergs kommun kunde påvisa i ett överklagande till Länsrätten angående en ansökan (dnr 99:666) om en fristående gymnasieskola, Falkenbergs Tekniska Gymnasium, att etablering av ytterligare en utbildning med Elprograminriktning kraftigt skulle reducera antalet sökande till kommunens gymnasieskola. Detta skulle kunna få till följd att ingen av skolorna från årskurs 2 skulle kunna erbjuda de tre nationella inriktningar som Elprogrammet har. Uppgifter hade inte lämnats av kommunen till Skolverket under handläggningstiden. Med dessa nya uppgifter tillstyrkte Skolverket bifall till överklagandet. Länsrätten biföll överklagandet och upphävde Skolverkets beslut.

Under handläggningen av de senaste ansökningsomgångarna har diskussion uppkommit internt inom Skolverket hur bedömningar av eventuella påtagliga negativa följder skall göras om flera ansökningar samtidigt kommer in om att starta flera (se exempel under 4.4.) och kanske mycket likartade gymnasieutbildningar i en och samma kommun. Det finns inte något uttalat lagstöd för att ta ställning till hur ett *tänkt* samlat utbud av fristående gymnasieskolor och kommunala gymnasieskolor skulle kunna påverka det kommunala skolväsendet.

### **Kommentar**

En kommun har enligt 9 kap. skollagen tre möjligheter att anföra negativa följder mot en fristående skola:

- yttra sig till Skolverket i samband med ansökan
- överklaga Skolverkets beslut om godkännande och rätt till bidrag
- begära att Skolverket omprövar rätten till bidrag för skolan för att den fristående skolans verksamhet förändrats i en sådan utsträckning att det innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen (t.ex. efter några års verksamhet ökat elevantalet långt utöver vad som beskrevs i ansökan).



I den uppföljning Skolverket gjorde 2001 av kommunernas yttranden över friskoleansökningar (dnr 49-2001:3238) i ansökningsomgången 2000 anförde 25 procent av kommunerna negativa konsekvenser om den tilltänkta fristående skolan skulle starta i kommunen. Av rapporten framgår att Skolverket avslag rätten till bidrag för nio skolor på grundval av kommunernas konsekvensbeskrivningar av påtagliga negativa följder för kommunens skolväsende.

Av samma rapport framgår att kommuner överklagat beslut i 17 ärenden till länsrätten under perioden augusti 2000 till maj 2001. I samtliga dessa domslut har dock Skolverket fått stöd av Länsrätten i Stockholms län. I rapporten framhålls betydelsen av att kommunernas konsekvensbeskrivningar är sakligt underbyggda, utförliga och avser förhållanden på länge sikt.

Ingen kommun har hittills begärt att Skolverket skall ompröva rätten till bidrag efter det att den fristående skolan varit verksam under en tid.

#### 4.4 Vägledande domslut

Eftersom både kommuner och enskilda huvudmän har överklagat Skolverkets beslut om rätt till bidrag till länsrätten i Stockholm har preciseringar erhållits av vad ”påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen” innebär.

Större kommuner anses av länsrätten kunna bära en (eller flera) fristående skolor. I domslut den 21 juni 2000 för Jönköpings Praktiska Gymnasium (dnr 99:904) gör länsrätten följande bedömning:

Varje konkurrenssituation skall inte leda till avslag. Av förarbetena följer att vad som främst åsyftas är att underlaget för de kommunala utbildningarna blir så litet att vissa utbildningar hotas...

En kommun som Jönköping med 5 100 elever fördelade på fyra gymnasieskolor anses kunna bära en fristående skola med 60 elever fullt utbyggd.

Inte heller om det även beaktas att kommunen får konkurrens från ytterligare en fristående gymnasieskola (med 300 elever fullt utbyggd) kan det anses visat få så långtgående konsekvenser för det kommunala skolväsendet att bidrag skall nekas.

Kommuner (Älvkarleby dnr 99:2621, Hedemora dnr 99:1135) som hävdar att de p.g.a. den allmänt svåra ekonomin inte kan bära kostnader för en fristående förskoleklass eller grundskola har fått avslag på sina överklaganden med motiveringen att den allmänt svåra ekonomin inte är en effekt av den fristående förskoleklassens eller grundskolans verksamhet. Enligt länsrätten skall stor restriktivitet tillämpas i bedömningen eftersom följderna skall vara påtagliga och avse följer på lång sikt.

I juni 2002 kom en dom från länsrätten som upphävde Skolverkets beslut om rätt till bidrag till en fristående grundskola i Älvdalens kommun (mål nr 3756-02). Eftersom Älvdalens kommun beskrivit hur de vidtagit åtgärder för att lägga ner skolor i syfte att kunna bedriva verksamheten kostnadseffektivt och med högre kapacitetsutnyttjande ansåg länsrätten att kommunen förmått visa att en etablering av en friskola i Evertsberg i Älvdalens kommun skulle medföra sådana påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen att friskolan inte skall medges rätt till bidrag. Länsrätten anförde också att det rörde sig om en liten kommun – 7 800 invånare på en yta av ca 6 900 kvadratkilometer och med cirka 1 030 elever i aktuell ålder.

#### 4.5 Villkor för godkännande och rätt till bidrag

Efter att remisserna från kommunerna kommit in skrivs ett beslutsunderlag och ett beslut. Ibland behövs skriftliga kompletteringar eller förtydliganden av ansökan från sökanden och ibland ombuds sökanden komma på personligt besök om tveksamhet föreligger vad avser t.ex. värdegrundsfrågor eller kunskaper om skolsystemet.

Om kommunen/kommunerna avstyrker ansökan bereds sökanden möjlighet att bemöta dessa yttranden. Detta förfarande fördröjer handläggningen speciellt om det gäller en gymnasieansökan och flera kommuner avstyrker.

För att bedöma om villkoren enligt 9 kap. 1 § skollagen och villkoren enligt förordningen om fristående skolor är uppfyllda kontrolleras:

- *huvudmannskapet*

Att handlingar som styrker huvudmannens rättskapacitet lämnas in är en förutsättning för godkännande eller för att stå under statlig tillsyn. Otydligheter t.ex. i stadgar granskas. Om sökanden är en

enskild fysisk person granskas personens ekonomiska förhållanden noga. Även byte av huvudman skall anmälas till Skolverket.

- *tidigare godkännande/tidigare tillsyn*

Om skolan söker ett utvidgat godkännande, ett godkännande även som särskola eller söker för rätt till bidrag för fler gymnasieprogram används vid bedömningen av ansökan även den information och bedömning av skolan som finns i tillsynsrapporten från skolan (första tillsynen görs under den fristående skolans andra läsår).

Om skolan kommer att få tillsyn under handläggningstiden samordnas tillsyn och handläggning av ansökan för att få ett bättre underlag för bedömningen av ansökan avseende elevantal, ekonomisk stabilitet samt en bedömning av om skolan ger motsvarande kunskaper och färdigheter som grundskolan/gymnasieskolan.

- *skolans storlek och planerade omfattning tre år framåt*

Huvudregeln är att skolan ska ha minst 20 elever för att få godkännande. Skolverket har dock möjlighet att efter särskilda skäl ge en skola godkännande även om skolan inte har 20 elever. I prop 1996/97:200 ges som exempel glesbygdsskolor och skolor av typen behandlingshem/terapiskola.

Ett annat särskilt skäl kan vara att en nystartad skola behöver en viss tid för uppbyggnad. Skolan startar med t.ex. en förskoleklass och en årskurs och bygger därefter ut skolan varje år ”underifrån”. För förskoleklassen finns inga krav på antal elever.

Om en sökande har godkännande för en fristående grundskola och även önskar ett godkännande för en fristående särskola för att kunna integrera i särskoleelever i skolan har Skolverket ansett att den fristående särskolan inte behöver omfatta 20 elever. Den fristående grund- och särskolans samtliga elever räknas in i elevunderlaget.

Underlag för bedömning av planerat elevantal är bl.a. elevprognoser baserade på sökandens marknadsundersökningar.

- *utbildningens profil och inriktning*

Det finns inga författningskrav att skolan skall uppge vilken profil och inriktning den har för sin utbildning för att få ett godkännande. Allmänhet, massmedia och kommuner är dock mycket intresserade av att veta detta. På Skolverkets uppdrag tar Statistiska Centralbyrån varje år in uppgifter om detta. Uppgifterna bygger på sökan-

dens egna bedömningar. Nedanstående uppgifter avser fristående grundskolor *innevarande* läsår 2002/2003.

Det finns 177 verksamma fristående grundskolor med *speciell pedagogik*. Vanligast är Montessoriskolor, därefter Waldorfskolor. De senaste åren har även några skolor med andra pedagogiska inriktningar startat t.ex. Freinetskolor, Reggio-Emiliaskolor, Ur och Skur-skolor (som arbetar enligt Friluftsförbundet riktlinjer). Något om grundtankarna bakom dessa pedagogiska inriktningar beskrivs i boken *Från Frøbels gåvor till Reggios regnbåge*.

Det finns 25 *språkligt/etniska skolor* på grundskolenivå (t.ex. Sverigefinska skolor), 66 skolor med *konfessionell inriktning* och 28 skolor med *inriktning mot speciella ämnen* t.ex. musik eller dans.

En grupp fristående skolor bedriver *skoldaghem* eller skola i anslutning till behandlingshem eller är inriktade mot elever med speciella handikapp som dyslexi, DAMP och Aspergersyndrom. Det finns 28 sådana verksamma fristående skolor som motsvarar grundskola.

Fortfarande är dock fristående grundskolor med s.k. *allmän inriktning* de vanligaste och uppgår till 107 skolor.

- *Läroplaner, kursplaner och timplaner*

För den fristående förskoleklassen skall sökanden lämna uppgift om förskoleklassens innehåll i en översiktlig verksamhetsplan. Förskoleklassen i det offentliga skolväsendet har inga egna kunskapsmål utan skall följa Lpo94 och grundskolans kursplaner.

De ansökningar som granskas extra noga är de som anger att de följer läroplanen med anpassning till skolans speciella inriktning och/eller önskar ha ett eget ämne i sin skola. Dessa ansökningar diskuteras på handläggarmöten och uppstår tveksamheter får sökanden förtydliga sin ansökan alternativt komma på besök för en diskussion kring ansökan.

Flera ansökningar har fått avslag p.g.a. att Skolverket inte funnit det säkerställt att skolan kommer att ge motsvarande kunskaper och färdigheter som i grundskolan (vanligast) eller att sökanden inte har tillräckliga kunskaper om svenskt skolväsende.

Ansökan bedöms även i relation till skolans allmänna mål och värdegrund. I ansökan liksom vid tillsyn uppkommer diskussioner om det finns värdekonflikter mellan "att bevara, befrämja och förstärka det islamska och arabiska kulturarvet" och att skolan skall gestalta och förmedla den etik som förvaltas av kristen tradition och västerländsk humanism.

För att, så långt det är möjligt, säkerställa att skolans värdegrund och allmänna mål inte strider mot läroplanens, granskas de inlämnade dokumenten noga. Ibland kompletteras granskningen med t.ex. personliga intervjuer med sökanden eller genom att kontakt tas med experter inom området.

Studier och skrifter från Skolverkets och Utbildningsdepartementets värdegrundsprojekt är t.ex. användbara dokument för diskussion och ställningstaganden vid bedömningar i dessa frågor.

Vissa skolor önskar fördjupa kunskapsmålen i t.ex. ämnet Bild (Reggio-Emilia) vilket som regel inte är något problem så länge tillräckligt med tid ges för att uppnå målen inom övriga ämnesområden.

- ***motsvarande nationellt program eller specialutformat program***

En fristående gymnasieskola kan anordna en utbildning som motsvarar ett nationellt program eller ett specialutformat program (9 kap. 8 § skollagen). Frihetsgraderna är större för en fristående gymnasieskola, utbildningen kan t.ex. vara mer omfattande än ett nationellt program.

I samband med denna bedömning görs även en bedömning av till vilket program utbildningen skall hänföras i *bidragshänseende*.

I rapporten *Fristående gymnasieskolor 1999* (Skolverket, dnr 1999:3248) konstaterades att samtliga motsvarande nationella program fanns representerade i de då verksamma 73 fristående gymnasieskolorna. Det vanligaste motsvarande programmet var Samhällsvetenskapsprogrammet (dit även Waldorfgymnasierna hänförs i *bidragshänseende*).

En fristående skola kan inte anordna det s.k. individuella programmet på gymnasieskolan. Detta program är kommunen skyldig att anordna för de elever som inte uppfyller behörighetsvillkoren för antagning till gymnasieskolan

Det finns ett Individuellt program inom gymnasiesärskolan som är tänkt för i första hand träningsskolans elever. Det programmet kan anordnas av en fristående gymnasiesärskola.

- ***uppföljning av elevernas kunskaper och betyg/motsvarande***

För att säkerställa att eleverna får motsvarande kunskaper och färdigheter som i grundskolan är det viktigt att skolan kan redovisa på vilka sätt elevernas kunskaper följs upp. Många fristående skolor önskar i samband med beslut om godkännande ett medgivande om att få sätta nationella betyg i årskurs 8 och 9. Om egna kursplaner

används skall även betygskriterier lämnas in för bedömning i samband med ansökan.

- *antagningsvillkor, behörighet och urvalsgrunder*

En grundprincip för att få ett godkännande för en fristående skola är att den är öppen för alla.

Om platser inte finns till alla behöriga sökande skall urvalet ske efter grunder som är godkända av Skolverket (prop.1991/92:95 s. 11).

I prop.1995/96:200 s. 34 preciseras vad detta innebär.

Som en följd av öppenhetsprincipen får endast sådana urvalsgrunder som inte sätter öppenheten ur spel tillämpas, exempelvis anmälningsdatum, geografisk närhet och syskonförtur.

I författningskommentarerna i prop.1995/96:200 kommenteras att

Med att vara öppen för alla menas att skolan i mån av plats skall ta emot alla barn som söker dit. Det får inte finnas något krav på t.ex. etniskt ursprung eller församlingstillhörighet för att komma ifråga som elev vid en skola.

I tidigare ansökningar från början av 1990-talet ställde sökanden upp begränsande regler t.ex. att föräldrarna måste tillhöra en viss förening (och betala medlemsavgifter), att skolpersonalens barn skulle få företräde, att det skulle råda jämn könsfördelning etc. Denna typ av regler har Skolverket inte godkänt.

I dag godkänner Skolverket följande förtursregler: syskonförtur, geografisk närhet, barn i huvudmannens förskola (t.ex. en kristen förskola) under förutsättning att det finns ett verksamhetsmässigt samband mellan förskolan/förskoleklassen och skolan, barn som gått i en förskola/förskoleklass med samma pedagogiska inriktning som skolan t.ex. Montessori, Waldorf, Reggio Emilia, Freinet, Ur och Skur.

Sociala skäl, t.ex. elever i behov av särskilt stöd p.g.a. mobbning eller speciella inlärningssvårigheter eller handikapp har accepterats som förtursgrund. Principer för intagning till skoldaghem samt till skola i anslutning till behandlingshem har bedömts från fall till fall. Sociala skäl som urvalsgrund föreslogs redan i betänkandet SOU 1992:38 *Fristående skolor, Bidrag och elevavgifter* s. 118.

I övrigt gäller ansökningsdatum.

För fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor gäller samma urvalsprinciper som för motsvarande skolformer inom det offentliga skolväsendet.

- *skolledning*

För fristående skolor skall det för ledningen av utbildningen finnas en rektor. Ledningen av utbildningen får, om det finns särskilda skäl med hänsyn till skolans pedagogiska inriktning, utövas av flera personer enligt förordningen om fristående skolor.

Vid godkännande och vid tillsyn har Skolverket krävt att det finns en identifierbar person även vid Waldorfskolor som är ytterst ansvarig att fatta bl.a. beslut för en enskild elev. Det kan vara ordföranden i styrelsen eller ordföranden i den pedagogiska ledningsgruppen.

- *antal lärare och lärarkompetens (utbildning och erfarenhet)*

En ansökan om att få starta en fristående skola måste betraktas som en avsiktsförklaring där sökanden bl.a. beskriver antalet lärare och vilken utbildning dessa är tänkta att ha. I vilken utsträckning skolans lärare har erforderlig kompetens och utbildning prövas första gången vid den tillsyn som Skolverket gör under andra verksamhetsåret.

- *skolhälsovård*

En fristående skola skall erbjuda skolhälsovård för sina skolelever. Det kan ske genom att skolan gör ett avtal med kommunen om att få anlita den skolsköterska och den skolläkare som finns för de kommunala skolorna eller på annat sätt. Skyldigheten gäller numera även förskoleklass eleverna.

- *modersmålsundervisning*

Även för modersmålsundervisning är det vanligt att den fristående skolan köper tjänster från kommunen. Skyldigheten gäller inte för förskoleklass elever.

- *lokaler*

Sökanden skall lämna uppgift om läge, kommun- eller stadsdel, planerad yta, planerade speciallokaler. Sökanden ska också redovisa vilka kontakter som tagits och vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att den tilltänkta skolan har lokaler vid skolstarten.

Även miljö- och hälsovårdsmyndigheter skall ha godkänt lokalerna före tillträde.

Skolverket har skärpt kraven på lokaler bl.a. mot bakgrund av att endast 40 procent av de godkända skolorna i en ansökningsomgång startar. Det skäl som oftast anges är att huvudmannen inte funnit lämpliga lokaler för sin skolverksamhet.

- *skolans ekonomi*

En realistisk budget måste presenteras. Detta förutsätter en kontakt med kommunen där skolan skall ligga för att höra hur resurserna till skolorna fördelas. Speciellt om elevantalet är litet måste budgetunderlaget granskas extra noga med tanke på att skolans varaktighet och stabilitet måste säkerställas.

- *kommunernas yttrande*

I underlaget till beslut redovisas varje kommuns yttrande i kort sammandrag.

### **Skolverkets beslut**

Skolverket gör en sammanfattande bedömning av om skolan uppfyller villkoren för godkännande/statlig tillsyn samt om skolan skall förklaras berättigad till bidrag med hänsyn till eventuella påtagliga negativa följder för kommunens skolväsende.

Under handläggningstiden *återtar* vissa sökanden sin ansökan. För ansökningar om att starta fristående grundskolor har de senaste åren varje ansökningsomgång från 10 upp till 25 procent av ärendena om godkännande och rätt till bidrag avskrivits under handläggningens gång.

Mellan 10 till 25 procent av ärendena har under de senaste åren *avslagits* främst p.g.a. att Skolverket inte funnit det säkerställt att skolan kommer att kunna ge en utbildning som motsvarar de kunskaper och färdigheter som en kommunal skola skall ge eller att sökanden t.ex. har bristande kunskaper om det svenska skolväsendet.

Antalet fristående skolor som kommer igång med skolverksamhet är betydligt färre än antalet positiva beslut om godkännande och statlig tillsyn för fristående skolor. Hösten 2002 startade 41 procent av de godkända fristående skolorna (alla skolformer) i beräknad tid. Så har det varit under flera år.



Av 261 godkända grund- och gymnasieskolor som var berättigade att starta läsåret 2002/2003 ansökte 43 procent (113 skolor) om att få *skjuta upp starten* till läsåret 2003/2004 enligt pressmeddelande från Skolverket den 21 november 2002. Det är en ökning från 1999 då 32 procent ansökte om att få skjuta upp starten.

Anledningar till att en skola inte kan starta som planerat uppges främst vara att skolan inte hittat lämpliga skollokaler eller på gymnasienivå att elevunderlaget inte bedömts som tillräckligt. Om skolan inte startar efter ett års uppskjuten start *återkallas* godkännandet av Skolverket. År 2002 återkallade Skolverkets godkännandenheten t.ex. 97 godkännanden för fristående grundskolor eftersom skolorna aldrig startat.

## Överklaganden

Sökanden har möjlighet att överklaga Skolverkets beslut om avslag av ansökan. Sedan den 1 januari 1997 har även kommuner rätt att överklaga beslut. Varje beslut från Skolverket kan således överklagas av två parter, nämligen den sökande och lägeskommunen. När det gäller gymnasieskolor kan även näraliggande kommuner överklaga.

Överklaganden skall ställas till Länsrätten i Stockholms län men lämnas till Skolverket för yttrande. Yttrande från Skolverket skall ske skyndsamt, inom högst en vecka, och i dessa ärenden har ett nära samarbete mellan den enhet som handlägger ärenden om fristående skolor och den juridiska enheten på Skolverket utvecklats.

I en C-uppsats vid juridiska institutionen vid Stockholms universitet har en genomgång gjorts av bl.a. överklaganden av Skolverkets beslut. Under perioden 1991–1999 har beslut som gällt cirka 60 huvudmän för fristående skolor varit föremål för överklaganden i domstol.

Fram till 1997 har mellan ett till åtta överklaganden per år prövats. Från 1998 har mellan 13 till 15 överklaganden per år prövats. I uppsatsen har särskilt granskats de 39 mål som handlagts av Länsrätten i Stockholm (dit överklaganden övergått från och med den 1 april 1995). Av dessa 39 ärenden har tre av målen återförvisats till Skolverket för ny prövning eller bifallits av Länsrätten medan övriga 36 mål har avslagits eller avvisats. Författaren skriver att

Orsakerna till detta kan vara många, men i stor utsträckning tror jag att den myndighet som handlägger godkännandeärenden, Skolverket, får ett gott betyg av domstolarna.

### **Rättspraxis**

Vissa förarbetsuttalanden har, enligt ovanstående C- uppsats, fått stor genomslagskraft i Kammarrättens och Länsrättens domar och ”ger en förvånansvärt god överblick av villkoren för godkännande av fristående skolor och har bekräftats i rättspraxis”. De är:

I själva ordet skola ligger att det är fråga om en verksamhet för undervisning av elever i grupp, inställd på viss varaktighet och får inte vara av bara tillfällig karaktär. Undervisning enbart för barn som står under hans eller hennes vårdnad kan inte räknas som skola (prop. 1985/86:10 s. 29)

En fristående skola skall icke godkännas om den inte är öppen för alla av skäl som inte kan accepteras i vårt demokratiska samhälle. För godkännande förutsätts att utbildningen håller fullgod kvalitet vad gäller kunskaper och färdigheter. Detta innebär bl.a. att en fristående skola måste ha en godtagbar läroplan och kompetenta lärare (prop. 1991/92:95 s. 11)

En allsidig bedömning av kvalitetskrav såväl i fråga om undervisning som ifråga om sociala och andra aspekter på skolverksamheten bör utgöra grunderna för ett beslut om godkännande. Därtill kommer en bedömning av skolans varaktighet och förmåga att överleva på sikt. Vid en ansökan är det självklart att en ekonomisk plan redovisas (prop. 1992/93:230 s. 68)

Huvudregeln är att en godkänd fristående skola skall ha rätt till bidrag. Skäl för att neka bidrag skall vara att etableringen av en ny bidragsberättigad skola medför påtagligt negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen (prop. 1995/96:200 s. 45).

### **Utvärdering av handläggningen av fristående skolor**

Skolverket har under hösten 2002 gjort en utvärdering (dnr 2002:3432) av sökandens uppfattning om ansökningshandlingarna, handläggningen och kontakten med handläggare på godkännande-enheten.

Huvudmännen anser att det är relevant information de ska lämna till Skolverket och att kontakten med handläggarna i huvudsak

varit bra. De som fått avslag anser att de haft för lite kontakt med sin handläggare och velat ha mer stöd i ansökningsförfarandet.

Handläggningstiden anses av många som lång och tiden mellan beslut och skolstart för snäv. Skolverket uppmanar därför sökanden (på Skolverkets hemsida) att komma in med ansökan i god tid före den 1 april 2003 för att besluten skall kunna komma tidigare under hösten 2003.

#### 4.6 Tillsyn av fristående skolor

Skolverkets tillsyn över fristående skolor syftar till att garantera föräldrar och elever som väljer en fristående skola att skolans utbildning motsvarar de kunskaper och färdigheter som ges i motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet samt att den fristående skolans allmänna mål och värdegrund överensstämmer med skollagen. Vid tillsynen görs även en bedömning av skolans varaktighet och stabilitet.

Tillsynen är en kontroll som skall utmynna i ett ja eller nej till fortsatt godkännande respektive rätt till bidrag. Tillsynen är därmed inte någon fullständig utvärdering av skolans kvalitet utöver bedömningen om grundkraven är uppfyllda eller inte. Det är den enskilda skolans ansvar att utvärdera sin verksamhet.

Tillsynen genomförs första gången under det andra verksamhetsåret och därefter har tillsynen, de senaste åren, främst skett på förekommen anledning, till exempel en anmälan till Skolverket. En sådan riktad tillsyn kan vara begränsad till en viss fråga eller omfatta hela skolans verksamhet.

#### Uppläggning av tillsynen

Tillsynen består av dokumentstudier, intervjuer och besök på skolan. Besöket omfattar en till två dagar och genomförs av minst två undervisningsråd på Skolverket. Lägeskommunen informeras om att tillsyn sker. Det material som skall skickas in till Skolverket före besöket är detsamma som vid ansökan men är vid tillsynstillfället inte längre avsiktsförklaringar eller planeringar utan faktiska redovisningar av verksamhetens innehåll och organisation.

Exempel på material som skall sändas in är verksamhetsberättelse, årsredovisning, kvalitetsredovisning enligt bestämmelserna i

förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet, beskrivning av lärares och rektors utbildning och yrkeserfarenhet, schema och klassorganisation, elevantal samt sammanställningar av resultat från nationella, kommunala eller andra prov samt ev. betygssammanställningar. Om förändringar skett efter att skolan godkänts skall även sådana dokument sändas in.

Vid tillsynen kontrolleras huvudmannens rättskapacitet och verksamhetens stabilitet liksom skolans antagningsvillkor och urvalsgrunder. För kompletterande utbildningar gäller att elevavgifterna skall vara skäligen i förhållande till utbildningens karaktär.

Vid besöket granskas även lokaler, utrustning och läromedel. Framför allt är det utbildningens resultat som granskas. Företrädare för skolans huvudman, skolledning, personal, föräldrar och elever intervjuas och lektionsbesök genomförs. Stor vikt läggs vid lärarnas kompetens.

En fördjupad utredning kan bli nödvändig om tillsynen inte gett tillräckligt beslutsunderlag t.ex. om tveksamhet uppstår huruvida skolans undervisning präglas av saklighet och allsidighet.

Riktlinjer har utarbetats för tillsyn av utbildningen vid fristående skolor för skolpliktiga och för fristående gymnasieskolor (dnr 97:2455) samt för fördjupad utredning av undervisningens saklighet och allsidighet (dnr 94:2163).

Riktlinjerna utgår från förarbeten om fristående skolor samt från gällande lagar och förordningar.

### **Skolverkets beslut**

Efter besöket granskas de uppgifter som framkommit och bildar underlag för beslut. Huvudmannen får tillfälle att granska den rapport som skrivs i dess beskrivande delar. Därefter görs Skolverkets bedömning och beslut fattas.

Om skolan får föreläggande att rätta till brister får skolan en viss tid på sig att redovisa vilka åtgärder man avser att vidta med anledning av beslutet. Kopia av beslut och rapport skickas för kännedom till kommunen där skolan är belägen.

Under år 2002 granskades 77 skolor, många av dem riktade tillsyner. Av skolorna fick 47 skolor förelägganden om att rätta till brister i verksamheten. Föreläggandena har framför allt gällt kvalitetsredovisningarna men också lärarkompetens, elever med behov av stöd, skolans samverkan med hem och samhälle, skolans ekono-

mi, rektorsfunktionen, lokaler och utrustning samt saklighet och allsidighet i undervisningen. För fem grundskolor och en gymnasieskola har därefter godkännande och rätt till bidrag återkallats då bristerna inte åtgärdats.

Nedan redovisas det totala antalet fristående skolor som ingår i Skolverkets tillsynsverksamhet.

*Tabell 5.* Totalt antal verksamma fristående skolor (huvudmän) som omfattas av tillsyn 2001/2002

	2001/2002
<i>Grundskolor</i>	475
– varav 338 även med förskoleklass	
<i>Särskolor</i>	29
– varav tre även med förskoleklass	
– varav 10 även med gymnasiesärskola	
<i>Gymnasieskolor</i>	142
<i>Gymnasiesärskolor</i>	9
<i>Internationella skolor</i>	7
– varav tre även med gymnasieskola	
<i>Riksinternatskolor</i>	3
<b>Summa</b>	665
<i>Kompletterande utbildningar<sup>1) 2)</sup></i>	205

<sup>1)</sup> Inkl. utbildningar med enbart statlig tillsyn.

<sup>2)</sup> Antal skolor med kompletterande utbildningar är 94.

Läsåret 2002/2003 har 53 fristående grundskolor, en fristående särskola, 54 fristående gymnasieskolor och två fristående gymnasiesärskolor totalt 110 nya fristående skolor startat enligt pressmeddelande från Skolverket den 21 november 2002. Totalt finns läsåret 2002/2003 således 775 verksamma fristående skolor i Sverige.

## 5 Sammanfattning

I statliga utredningar under 1900-talet, så som det kommer till uttryck i skolberedningar, betänkanden och propositioner, finns en förståelse för behovet av att ta tillvara olika pedagogiska inriktningar och sätt att undervisa i enskilda/fristående skolor – under förut-

sättning att skolorna når målen för en ”god skola” och att stat och kommun värnar om (säkerställer) att utbildning för alla elever i landet är likvärdig. På 1990-talet har själva rätten att välja skola tillkommit som argument för fristående skolor men också att den rätten i sin tur ses som ett av sätten att höja kvalitén och öka resurseffektiviteten inom skolväsendet.

I *kapitel 1* i detta PM, redovisas översiktligt historik kring fristående skolor, aktuella utredningar samt de nya bestämmelser för fristående skolor som tillkommit under 1990-talet. Författningsbestämmelserna skiljer sig åt mellan olika typer av fristående skolor vilket redovisas i översikter i kapitlet.

De flesta reglerna i skolförfattningarna gäller bara för det offentliga skolväsendet. Fristående skolor däremot verkar inom ramen för fri företagsverksamhet eller fri föreningsverksamhet.

I 1 kap. 3 § skollagen definieras fristående skolor som ”Vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna kan det finnas skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer..”.

Markeringen ”vid sidan av” kännetecknar även det sätt på vilket fristående skolor regleras i skolförfattningarna. De regler som gäller för de fristående skolorna finns huvudsakligen i 2 a kap., 2 b kap. och 9 kap. skollagen.

För att garantera elevernas rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet skall alla skolor, oavsett huvudman, ha jämförbara ekonomiska villkor.

Villkoren för ”tillstånd”, rätt till bidrag och tillsyn för de olika typerna av fristående skolor beskrivs i *kapitel två*. De skolor som beskrivs är enskild förskola och enskilt fritidshem, fristående förskoleklass, fristående grundskola och särskola, fristående gymnasieskola och gymnasiesärskola, internationella skolor, riksinternatsskolor samt kompletterande utbildningar. Omfattningen av dessa skolor i landet i absoluta tal och i procent redovisas för läsåret 2001/2002.

Fristående skolor skall följa de allmänna mål och den värdegrund som gäller för det offentliga skolväsendet. Skolorna får inom denna ram ha en konfessionell inriktning. Det är dock inget krav att följa de nationella läroplanerna, de nationella kursplanerna eller timplanerna så länge utbildningen ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som ges i det offentliga skolväsendet.

I praktiken följer dock de flesta fristående skolor både de nationella läroplanerna och de nationella kursplanerna. Men det finns

skolor som har en egen läroplan (t.ex. Waldorfskolor) eller egna ämnen vilket är tillåtet så länge utbildningen inte strider mot skollagens och läroplanernas allmänna mål och värdegrund.

Vid sidan av läro-, kurs- och timplaner finns åtskilliga andra bestämmelser som gäller för det offentliga skolväsendet men inte för fristående skolor. Så gäller t.ex. inte de skolformsvisa förordningarna grundskoleförordningen, särskoleförordningen, gymnasieförordningen, gymnasiesärskoleförordningen eller specialskoleförordningen för fristående skolor annat än där så särskilt anges.

I stället finns ett begränsat antal bestämmelser samlade i en särskild förordning om fristående skolor. I denna förordning finns vissa bestämmelser men inte så många eller så detaljerade som för det offentliga skolväsendet. För vissa, för elevernas rättssäkerhet viktiga frågor finns hänvisningar till de skolformsvisa förordningar som gäller för det offentliga skolväsendet. Det gäller bl.a. antagningsvillkor till gymnasieskolan och betygsbestämmelser för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Just dessa särskilt utpekade bestämmelser gäller således för både offentliga och fristående skolor.

Internationella skolor, riksinternatskolor samt kompletterande skolor och utbildningar regleras huvudsakligen i särskilda förordningar.

I *kapitel tre* redovisas reglerna för det offentliga skolväsendet i tillämpliga delar och jämförs med regleringen för fristående skolor när det gäller skolans värdegrund och allmänna mål, konfessionell inriktning, kunskaper och färdigheter i kursplaner och timplaner, antagningsvillkor och urvalsgrunder, nationella prov, betyg och prövning, rektor och lärare, skolhälsovård och tystnadsplikt samt huvudman för skolan.

I *kapitel fyra* redovisas Skolverkets arbete med fristående skolor, hur många ansökningar som behandlas, hur remissförfarandet till kommunerna går till, kriterier för godkännande och/eller rätt till bidrag samt hur tillsynen går till.

Antalet ansökningar till Skolverket har under 1990-talet ökat med cirka 30 ansökningar per år för fristående grundskolor. Sedan 1997, då Skolverket övertog ansvaret för fristående gymnasieskolor, har antalet ansökningar ökat med cirka 50 ansökningar per år. Antal ansökningar till fristående särskolor och fristående gymnasiesärskolor har varit mycket lågt under 1990-talet, 1 till 5 ansökningar per år totalt. De senaste åren har dock ansökningarna blivit fler även för särskolor och gymnasiesärskolor.

År 2002 inträffade dock ett kraftigt trendbrott då antalet ansökningar för att starta fristående grundskola minskade från 251 ansökningar år 2001 till 131 ansökningar år 2002. Även antalet ansökningar för att starta fristående gymnasieskolor minskade, dock inte så kraftigt.

Totalt finns i Sverige under innevarande läsår 2002/2003 775 *verksamma* fristående skolor inom alla skolformer. Antal *godkända* skolor och gymnasieskolor med *rätt till bidrag* är högre. De senaste åren har endast omkring 40 procent av godkända skolor startat skolverksamhet i beräknad tid. Om skolan inte kommer igång ett läsår efter beslut om godkännande återkallar Skolverket godkännandet/rätten till bidrag.



## Appendix 1

### Lagrum för fristående skolor

#### Skollagen

- 1 kap. 3 § Allmänna föreskrifter – definition av fristående skolor.
- 2 a kap. 13–20 §§ Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg – enskild verksamhet.
- 2 b kap. 6–13 §§ Förskoleklassen – godkännande m.m. för enskilda att bedriva utbildning motsvarande förskoleklassen.
- 3 kap. Skolplikt och motsvarande rätt till utbildning – befrielse från utbildningsinslag och prövning 12 § och fristående skolas anmälningsskyldighet om att skolplikten fullgörs 14 §.
- 9 kap. Fristående skolor.
- 10 kap. 1–1 c §§ samt 3 § Särskilda utbildningsformer
- 14 kap. 7 a § Skolhälsovård - för fristående skolor.

#### Förordningar

Det finns en *förordning (1996:1206) om fristående skolor* som är uppdelad i fyra skolformskapitel:

- 1 kap. Fristående förskoleklass
- 1 a kap. Fristående grundskolor och fristående särskolor
- 2 kap. Fristående gymnasieskolor och fristående gymnasiesärskolor
- 3 kap. Skolor som enbart står under statlig tillsyn (används sällan)
- 4 kap. Kompletterande skolor (upphävd den 30 juni 2000)

De olika skolformsförordningarna, dvs. grundskoleförordningen, särskoleförordningen, gymnasieförordningen samt gymnasiesärskoleförordningen gäller inte för fristående skolor generellt sett. Vissa paragrafer gäller dock men hänvisningar finns då inskrivna i förordningen om fristående skolor.

För huvudmän för fristående skolor gäller *förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmän inom det offentliga skolväsendet m.m.*

*Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet* gäller även för fristående skolor och riksinternatskolor (4 §).

För riksinternatskolor finns *förordning (1991:1080) om riksinternatskolor*. I denna förordning finns hänvisningar till skollagen kap. 9 Fristående skolor samt till grundskoleförordningen och gymnasieförordningen.

För kompletterande utbildningar finns samtliga bestämmelser i en *förordning (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar*. Den gäller från och med den 1 juli 2000. I 7 § i denna förordning är även bestämmelserna i 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen om värdegrunder inskrivna.

För internationella skolor finns en *förordning (1996:1398) om statsbidrag till internationella skolor*.

*Förordning (2000:523) om statsbidrag för att främja internationella kontakter inom skolans område* gäller enligt 1 § sådana skolor och utbildningar som regleras i 9 kap. skollagen samt kompletterande utbildningar.

## Appendix 2

### Jämförelser mellan offentliga skolväsendet och fristående skolor (skolförfattningar)

Skolform: <i>Alla skolformer</i>		<i>Kommentarer</i> <i>fristående skolor</i>
<b>Grundläggande bestämmelser:</b>		
Allmänna mål och värdegrunder (skollag och läroplaner)	ja, indirekt <sup>1)</sup>	Krav/hänvisning finns i 9 kap.
Icke-konfessionell undervisning	nej	Får ha konfessionell inriktning
Nationella läroplaner	nej	Nationella läroplaner används vanligen Andra läroplaner kan finnas Ytterligare mål kan finnas
Nationella kursplaner o. betygskriterier	nej	Nationella kursplaner används vanligen  Egna ämnen/kursplaner och betygskriterier får finnas
Nationella timplaner (försök pågår i 80 kommuner att arbeta utan timplaner i grundskolan)	nej	Nationella timplaner används men annan fördelning av tiden är tillåten
<b>Elever:</b>		
Öppen för alla elever i kommunen (riksrekryterande gymnasieutbildningar finns dock)	nej	Öppen för alla elever i landet
Vårdnadshavares önskemål behöver inte beaktas om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår	ja	
Modersmålsundervisning skall anordnas	ja	
Tystnadsplikt och handlingssekretess gäller	nej	Särskild reglering om tystnadsplikt

<sup>1)</sup> ja = författningarna överensstämmer.  
nej = författningarna överensstämmer inte.

<b>Skolform:</b> <i>Alla skolformer</i>		<i>Kommentarer</i> <i>fristående skolor</i>
<b>Personal:</b>		
Rektor skall finnas utbildning och erfarenhet erfordras	ja <sup>1)</sup>	Ledningen av utbildningen får utövas av flera personer om det finns särskilda skäl
Läroarbetsutbildning erfordras	ja	
<b>Skolhälsovård:</b>		
Skolhälsovård enligt 14 kap. skollagen	nej/ja	Reglering av offentlig och privat vård skiljer sig åt. En § finns dock inskriven i skollagens 14 kap. om ”motsvarande” skolhälsovård som offentliga skolväsendet
<b>Förordningar:</b>		
Skolformsvisa förordningar	nej	Förordning om fristående skolor
Förordning om kvalitetsredovisning	ja	
Förordning om uppgiftsskyldighet	ja	
<b>Huvudman:</b>		
Huvudman – offentligrättsligt reglerad	nej	Huvudman – privaträttsligt reglerad
<b>Tillsyn:</b>		
Tillsyn av Skolverket	ja	
Skolverket kan rikta kritik	ja	Skolverket kan rikta kritik
Skolverkets ställningstagande kan ej överklagas		
Skolverket saknar sanktionsrätt	nej	Godkännande/rätt till bidrag kan återkallas Överklaganderätt till förvaltningsdomstol
Regeringen får meddela föreskrifter och beslut	nej <sup>1)</sup>	

<sup>1)</sup> ja = författningarna överensstämmer.  
nej = författningarna överensstämmer inte.

<b>Skolform:</b> <i>Grundskolan/särskolan</i>		<i>Kommentarer</i> <i>fristående skolor</i>
<b>Bestämmelser om urval:</b>		
Närhetsprincipen gäller	nej	Öppen för alla
Förkunskapsprov för dans (och musik)		Förkunskapsprov för dans och musik
<b>Nationella prov och betyg:</b>		
Nationella prov i åk 9 skall anordnas (gr)	ja	
Nationella betygsbestämmelser	nej	Fristående skolors bedömningsystem är inte reglerat  Skolan kan få medgivande att sätta nationella betyg varvid bestämmelserna blir tillämpliga
<b>Elever:</b>		
Åtgärdsprogram skall utarbetas vid behov	ja	
Särskoleelev får vara integrerad i grundskolan	nej	Särskoleelev kan vara integrerad i fristående grundskola om skolan även är godkänd som en fristående särskola
<b>Elevavgifter:</b>		
Inga elevavgifter	ja	

<sup>1)</sup> ja = författningarna överensstämmer.  
nej = författningarna överensstämmer inte.

<b>Skolform:</b> <i>Gymnasieskolan/gymnasiesärskolan</i>	<i>Kommentarer fristående skolor</i>	
<b>Bestämmelser om urval:</b>		
Bestämmelser om urval gäller	ja <sup>1)</sup>	
<b>Utbildningsinnehåll:</b>		
Programmål	nej	Gäller inte
<b>Styrdokument:</b>		
Nationellt program	nej	Utbildningen kan motsvara nationellt program (skall vara likvärdig med)
Specialutformat program	nej	Utbildningen kan motsvara specialutformat program (skall vara likvärdig med)
Individuellt program skall anordnas	nej	Individuellt program får ej anordnas
Kärnämnen skall finnas	ja	
Nationella kurs- och timplaner skall finnas	nej	Kurs- och timplaner skall finnas
Åtgärdsprogram skall utarbetas vid behov (gy)	ja	
Utbildningens totala omfattning (gy)	ja	
<b>Nationella prov och betyg:</b>		
Nationella kursprov (gy)	ja	
Nationella betygsbestämmelser gäller	ja	Waldorfskolor kan utfärda intyg
Prövning (gy)	ja/nej	Enbart egna elever och tidigare elever
<b>Elevavgifter:</b>		
Inga elevavgifter	ja	

<sup>1)</sup> ja = författningarna överensstämmer.  
nej = författningarna överensstämmer inte.

## Appendix 3

### Litteraturförteckning

1. Ds 2000:3 En ny eftergymnasial yrkesutbildning
2. Damgren, Jan: Föräldrars val av fristående skolor, Forskarutbildningen i pedagogik, Lärarutbildningen – Malmö Högskola, 2002
3. Eeg-Olofsson, Ann-Katrin: Katolska skolan i Göteborg, en fallstudie 1998, Rapport nr 1998:11, Institutionen för pedagogik, Göteborgs universitet, 1998
4. Francia, Guadalupe: Policy som text och som praktik, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet, 1999
5. Föreningen för svensk undervisningshistoria: Utbildningshistoria 1988 vol. 162, Uppsala 1988
6. Föreningen för svensk undervisningshistoria: Utbildningshistoria 1994 vol. 176, Uppsala 1994
7. Gerle, Elisabeth: Mångkulturalism – för vem? Om Sverige i förändring, Landskrona 1999
8. Gerle, Elisabeth: Mångkulturalismer och skola?, Från Utbildningsdepartementets Värdegrundsprojekt, Stockholm 2000
9. Gedin, Marika & Sjöblom Yvonne: Från Fröbels gåvor till Reggios regnbåge. Stockholm 1995
10. Hedin, Christer & Lahdenperä, Pirjo: Värdegrund och samhällsutveckling, Från Utbildningsdepartementets Värdegrundsprojekt, Stockholm 2000
11. Hellman, Jonas: Det blommar i Skolsverige, Stockholm 2000
12. Kritisk Utbildningstidskrift: Privata skolor. Inblick i en brokig bransch. 2/99, Solna 1999
13. Marklund, Sixten: Skolsverige 1950–1975, del 6, Rullande reform, Stockholm 1989
14. Nilsson Ingrid red.: Skilda lärohus – privat och offentlig undervisning – växelverkan, alternativ, förnyelseinsatser, Rapport från ett nordiskt symposium i Höllviken, Sverige 5–6 november 1987, Universitetsförlaget Dialogos AB, Lund.

15. Nilsson, Ingrid: Fristående skolor – internationell forskning 1985-2000, Forskning i fokus, nr 2, Skolverket, 2002
16. Prop. 1982/98:1 Om skolor med enskild huvudman m.m.
17. Prop. 1985/86:10 Om ny skollag m.m.
18. Prop. 1990/91:100 Bil. 10 Budgetpropositionen; Vissa skollagsfrågor.
19. Prop. 1991/92:95 Om valfrihet och fristående skolor.
20. Prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan.
21. Prop. 1995/96:200 Fristående skolor m.m.
22. Prop. 1997/98:6 Förskoleklass och andra skollagsfrågor
23. Prop. 1998/99:45 Fristående förskoleklass
24. Prop. 2001/02:35 Fristående skolor
25. Roth Hans Ingvar: The Multicultural Park, Skolverket, Stockholm 1999, Dnr 99:478
26. Skolverket: Godkännande av fristående skolor som motsvarar grundskolan – erfarenheter och synpunkter, Skolverkets rapport nr 108, 1996, Dnr 95:1899
27. Skolverket: Riktlinjer för tillsyn av utbildningen vid fristående skolor för skolpliktiga, 1997-11-05, Dnr 97:2455
28. Skolverket: Riktlinjer för tillsyn av utbildningen vid fristående gymnasieskolor, 1997-12-01, Dnr 97:2455
29. Skolverket: Samhällsekonomiska effekter av ökad valfrihet inom skolektorn, maj 1998, Dnr 97:1408
30. Skolverket: Utbildning för International Baccalaureate (IB) Dnr 98:78
31. Skolverket: Fristående grundskolor 1997, Dnr 98:3053
32. Skolverket: Hur fristående skolor tillgodoser behoven hos särskilt stödkrävande elever, 1998, Dnr 1998:2589
33. Skolverket: Fristående grundskolor 1998, Dnr 99:2085
34. Skolverket: Fristående gymnasieskolor, 1999, Dnr 99:3248
35. Skolverket: Kartläggning av elever i fristående skolor, 2000, Dnr 2000:686



36. Skolverket: Kommunernas yttrande över friskoleansökningar, Dnr 2001:3238, 2001
37. Skolverket: Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2002, del 2, rapport nr 214, 2002
38. Skolverket: Barnomsorg, skola och vuxenutbildning, Jämförelsetal för huvudmän, del 1, rapport nr 215, 2002
39. Skolverket: Beskrivande data om barnomsorg, skola och vuxenutbildning 2002, rapport nr 218, 2002
40. Skolverket: Betygsättningen i fristående skolor, Nationella kvalitetsgranskningar 2001-2002, 2002, Dnr 2001:337
41. Skolverket: Utvärdering av handläggningen av fristående skolor, Dnr 2002:3432, 2002
42. SOU 1949:55 Privata skolor för yrkesutbildning med förslag till bestämmelser om tillsyn avgiven av 1946 års skolkommision, 1949
43. SOU 1981:34 Fristående skolor för skolpliktiga elever: Delbetänkande av kommittén angående skolor med enskild huvudman, 1981
44. SOU 1983:1 Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever: Slutbetänkande av kommittén angående skolor med enskild huvudman, 1983
45. SOU 1992:38 Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter: Betänkande av särskild utredare, Sven-Åke Johansson
46. SOU 1998:11 Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. Betänkande av Utredningen om översyn av det statliga stödet till kompletterande skolor
47. SOU 1998:112 Resurser på lika villkor? Delbetänkande av Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor, 1998
48. SOU 1999:98 Likvärdiga villkor? Slutbetänkande av Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor, 1999
49. SOU 2000:19 Från dubbla spår till Elevhälsa. Slutrapport av elevvårdsutredningen, 2000

50. SOU 2001:12 Fristående gymnasieskolor- hot eller tillgång? Slutbetänkande av Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor, 2001
51. Ståhle, Ylva: Insyn eller medverkan? Hur huvudmannaskapet påverkar föräldrars val av barnomsorg, trivsel och föräldrasamverkan. Stockholms socialtjänsts Forsknings- och utvecklingsbyrå FoU-rapport 1995:6
52. Vårdförhållanden Nr 2 – 2000
53. Östman, Elizabeth: Fristående grundskolor – Förr – Nu – I framtiden?, Juridiska institutionen, Stockholms universitet 2000.

## Bilaga 3

### Rektor i enskilda skolor

av Curt Riberdahl  
f.d. professor

och Lars Meyer  
förbundsjurist

Januari 2002

# Innehåll

1	Bakgrund .....	117
2	Nuvarande verksamhetsformer för enskilda skolor .....	118
3	Äldre offentligrättslig reglering av enskilda skolor. Offentlig förvaltning genom enskilda? .....	119
4	Grunderna för olika associationers inre organisation.....	121
5	Stiftelsens inre organisation.....	124
6	Närmare om offentlig rätt och civilrätt .....	124
7	Aktiebolagets styrelse och rektorsrollen.....	125
8	Rektorsrollen i förhållande till styrelsen eller motsvarande i de övriga juridiska personerna.....	126
9	Verkställande direktören och rektorsrollen .....	126
10	Rektors rättshandlingsförmåga för bolagets räkning .....	127
11	Juridiskt ansvar .....	127
12	Alternativa modeller för statlig styrning. Ägardirektiv eller offentligrättslig reglering .....	128
13	Sanktioner i skollagstiftningen .....	129
14	Eventuella begränsningar i verksamhetsformerna. Friskoleverksamhet bedriven av det allmänna? .....	129
15	Sammanfattande bedömning .....	132

## 1 Bakgrund

I propositionen Fristående skolor (prop. 2001/02:35) framläggs åtskilliga förslag som syftar till att skapa lika förutsättningar och villkor för fristående och kommunala skolor. Detta förutsätter en offentligrättslig reglering.

Enligt direktiven till Skollagskommittén (Dir. 1999:15) skall kommittén bl.a. utreda om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun såvitt avser rektors ansvar behöver förtydligas samt i vilken utsträckning och för vilka frågor rektor skall utpekas som ansvarig eller om ansvaret skall flyttas till t.ex. skolhuvudmannen.

Vi har uppfattat vårt uppdrag så att det primärt avser frågan om en i huvudsak med den kommunala skolan likartad reglering av rektors ställning kan åstadkommas utan att detta strider mot associationsrättslig lagstiftning eller, i förekommande fall, mot stiftelselagen. Vår PM avser att utgöra ett underlag för kommitténs vidare arbete med denna fråga.

Utgångspunkten för vår bedömning är därför nu gällande reglering av rektors ställning i den kommunala skolan. Våra bedömningar, som väsentligen är principiella, bör dock kunna gälla också vid ändringar i regelsystemet.

Någon ingående redovisning för rektors ställning i kommunerna skall ej göras i detta sammanhang. Här kan hänvisas till kommitténs promemoria 2000-04-03 och därefter till promemoria 2001-10-30. Det bör räcka med att konstatera att rektor utöver den allmänna bestämmelsen i 2 kap. 2 § skollagen enligt skolförfattningarna getts en exklusiv beslutanderätt i vissa fall, där den kommunala nämnd som ansvarar för skolan inte kan ingripa. Ofta, men inte alltid, handlar det om myndighetsutövning mot enskild. Rektors s.k. pedagogiska ledningsansvar kommer främst till uttryck under 2.8. i läroplanen för det obligatoriska skolväsendet m.m. Bestämmelserna

i läroplanen avser dock inte någon exklusiv beslutanderätt för rektor utan har närmast karaktären av en av staten dikterad befattningsbeskrivning. Bestämmelserna torde dock kunna bli aktuella vid skolverkets tillsyn över skolväsendet. Utövning av det pedagogiska ledningsansvaret kan påverka resursbedömningen och därför ha ekonomiska konsekvenser för skolverksamheten.

Samtidigt vill vi framhålla att nuvarande regelsystem är oklart på många punkter. Kan rektor grunda någon beslutsrätt direkt på den allmänna bestämmelsen om det pedagogiska ledningsansvaret? Kan nämnden ingripa i sådana frågor och i så fall hur? Vad gäller när skolförfattningarna inte uttryckligen anger att beslutsrätten ankommer på rektor eller nämnden? Vi har inte anledning att gå in på dessa frågor, men anser för vår del att de bör analyseras i kommitténs fortsatta arbete. Om man ger den kommunala nämnden några befogenheter härvidlag är det rimligt att anta att motsvarande befogenheter bör ankomma på bolagsstyrelsen i friskolan.

## 2 Nuvarande verksamhetsformer för enskilda skolor

Enligt uppgift från sekretariatet fanns 614 godkända fristående grundskolor i juli 2001. Av dem var 34 % aktiebolag, 22 % ideell förening, 20 % ekonomisk förening, 16 % stiftelser, 6 % enskilda näringsidkare och 2 % handelsbolag.

I fråga om gymnasieskolan redovisas associationsformerna i betänkandet *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?* (SOU 2001:12 s. 107 f.). De två dominerande associationsformerna är aktiebolag och stiftelser, men också andra former förekommer. Antalet skolor med aktiebolag som huvudman har vuxit snabbast. Kommittén har gjort intervjuer bland skolornas representanter om deras syn på lämpligaste associationsform (bet. s. 108–109).

Vidare redovisas den faktiska arbetsfördelningen mellan styrelse och rektor. Styrelsen tar de viktiga strategiska och ekonomiska besluten men överlämnar till rektor att besluta i frågor som rör den dagliga verksamheten. Det ankommer på rektorn att inför styrelsen redovisa verksamheten och dess resultat samt lämna förslag på hur verksamheten skall utvecklas (bet. s. 84). Styrelsen har ofta en professionell sammansättning.

### 3 Äldre offentligrättslig reglering av enskilda skolor. Offentlig förvaltning genom enskilda?

För att bedöma om konflikter kan uppstå mellan en offentligrättslig reglering och associationsrätten bör av systematiska skäl i kort-het redovisas hur frågan har lösts i äldre rätt och hur nyare doktrin ser på frågan om offentlig förvaltning genom enskilda.

Bakgrunden till en offentligrättslig reglering av enskilda skolor får sökas i det faktum att staten eller kommunerna i allt väsentligt finansierar de enskilda skolorna med offentliga medel och då genom olika former av regleringar vill se till att de skolpolitiska målen följs. Till detta kommer skolplikten.

Det är givetvis en politisk fråga vilken omfattning en sådan reglering bör ha.

En översiktlig genomgång av tidigare gällande privatskoleförordning (SFS 1967:270) visar enligt vår mening att det i realiteten handlade om en form av offentlig förvaltning genom enskilda. Regelsystemet för den offentliga skolan var förebild. Förordningen ger enligt vår mening exempel på flera konflikter med associationsrätten, främst lagen om aktiebolag. Som exempel kan nämnas att förordningen föreskrev att ledningen av en privatskola skulle utövas av en styrelse på minst fem ledamöter och rektor eller studierektor. Mellan reglementet för privatskolan (7 §) och bolagsordningen kunde säkerligen uppkomma konfliktpunkter. I varje privatskola skulle finnas ett kollegium och andra organ med viss beslutsrätt. Revision skulle verkställas av minst två revisorer, av vilka RRV utsåg en.

Också i fråga om enskilda yrkesskolor fanns särbestämmelser i 24 kap. dåvarande skolstadga.

Det nu sagda får inte uppfattas som ett hinder mot en långtgående offentligrättslig reglering av enskilda skolor som finansieras med offentliga medel. De exempel vi här angett handlar om de fall då regleringen kan antas strida mot associationsrättens regler om associationens inre organisation. Även i sådana fall bör emellertid särreglering kunna ske i form av undantagsregler i den associationsrättsliga lagstiftningen. Därmed löser lagstiftaren eventuella lagkonflikter.

Som framgår av det följande anser vi att de regler om rektors ställning som är aktuella i detta fall knappast behöver medföra några undantagsregler i den associationsrättsliga lagstiftningen.

Till bilden hör att bestämmelserna i 29 § hälso- och sjukvårdslagen om verksamhetschefens ansvar inom hälso- och sjukvård numera avser såväl offentlig som privat sjukvård utan att detta förhållande ansetts medföra behov av ändringar i den associationsrättsliga lagstiftningen (se Sahlin: Hälso- och sjukvårdslagen, 5:e uppl. s. 228 ff.).

Det finns emellertid anledning att allmänt sett analysera effekterna av att offentlig förvaltning anförtros enskilda från rättslig synpunkt. Vi nöjer oss i detta sammanhang endast med att peka på problemen. För en mer ingående framställning kan hänvisas till den rättsliga analys som skett i Lena Marcussons avhandling "Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet", Iustus 1989.

Betygsättning och disciplinärenden är några exempel på myndighetsutövning i den kommunala skolan. Det som är att anse som myndighetsutövning i den offentliga skolan bör rimligen också anses som myndighetsutövning i den enskilda skolan under förutsättning att verksamheten grundas på samma eller likartade författningsbestämmelser.

Av 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen följer att sådan myndighetsutövning kan överlämnas till enskild om det sker med stöd av lag. Det intressanta blir då bl.a. vilka rättsliga konsekvenser detta får för den enskilda skolan, dess rektor och övrig personal. För skolans huvudman kan det gälla olika kontrollformer som revision, statlig tillsyn och besvärprövning. Vidare uppkommer frågan om den enskilde huvudmannens skadeståndsrättsliga ansvar för vårdslös myndighetsutövning. För rektor och annan personal i den enskilda skolan kan det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel och andra brott enligt 20 kap. brottsbalken aktualiseras. Enligt vår mening är det rimligt att utgå från att en rektor i en enskild skola som i grunden har samma författningensliga befogenheter och skyldigheter som en rektor i en kommunal skola också bör ha samma juridiska ansvar i fråga om ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild.

Slutligen uppkommer frågan om de enskilda skolornas verksamhet skall kunna granskas av JO och i vilken omfattning offentlighetsprincipen bör gälla för dem. Bägge dessa frågor faller utanför ramen för vårt uppdrag.



## 4 Grunderna för olika associationers inre organisation

Som framgår av benämningen association är bolags- och föreningsformerna organisationsformer för samverkan. Aktiebolagsrätten har emellertid utvecklats så att det numera inte är något som hindrar att ett rättssubjekt ensamt bildar och äger ett aktiebolag. Stiftelsen är däremot inte en association då den är så att säga självägande.

Beträffande den inre organisationen för associationer kan man säga att den grundläggande konstruktionen är densamma för aktiebolaget och de två föreningsformerna. De har samtliga ett övergripande beslutande organ och underordnade förvaltande sådana. Handelsbolaget, med särregleringen kommanditbolaget, har en annan konstruktion med bolagsmän obegränsat ansvariga för bolagets förbindelser där var och en har såväl förvaltningsansvar som rätts-handlingsförmåga för bolagets räkning.

### a) Aktiebolaget

Aktiebolaget har bolagsstämman, bestående av aktieägarna, som beslutande organ utan möjlighet att direkt delta i bolagets förvaltning. Stämman kan däremot genom ägardirektiv lägga fast riktlinjer och anvisningar rörande förvaltningen. Dessa direktiv är bindande för de förvaltande organen så länge de ej strider mot tvingande aktiebolags- eller andra rättsliga regler.

De förvaltande organen är styrelse och i förekommande fall verkställande direktör. Styrelsen har det överordnade ansvaret för bolagets förvaltning och ansvarar också för bolagets organisation. Den verkställande direktören, som inte är obligatorisk i så kallade privata aktiebolag, har ansvar för bolagets löpande förvaltning vilket förenklat kan uttryckas som för den dagliga driften. Han har därvid att följa de direktiv styrelsen utfärdar. Den löpande förvaltningen omfattar, förutom rättshandlande, ledningsfunktion över alla i bolaget anställda och också organisation av verksamheten på lägre nivå än den som hanteras av styrelsen. Framförallt i det senare avseendet kan variationer förekomma beroende på bolagets storlek. Verkställande direktören bär på samma sätt som styrelseledamöterna ett eget direkt ansvar inför bolagsstämman för sin förvaltning.

Vad principiellt gäller förvaltningsansvaret är det aktiebolagsrättsligt entydigt att all verksamhet inom bolaget utan undantag skall utgå från styrelsens och verkställande direktörens intentioner.

Allt beslutsfattande under de förvaltande organen skall därför härledas från dessa genom delegation lämnad i någon form eller på grund av arbetsfördelning.

Förvaltningsansvaret är förenat med ekonomiskt ansvar för bolagets verksamhet i visst avseende. Här åsyftas inte skadeståndsansvar vid försumlig förvaltning utan det personliga ansvar styrelseledamöter har för bolagets förbindelser om en förluströrelse tillåts pågå så länge att risk föreligger för att borgenärernas säkerhet träds för nära. Regelverket kring en sådan situation är förknippat med begreppet tvångslikvidation. Det är alltså nödvändigt för styrelsen att hela tiden hålla sig väl informerad om bolagets ekonomiska situation. Detta kommer också numera till direkt uttryck i lagen.

Rättshandlingsförmåga för bolagets räkning följer samma mönster som råder för förvaltningen. Styrelsen förfogar över frågan om firmateckningsrätt för bolaget dvs. om vem som kan binda bolaget genom avtal upp till kompetensens yttersta gräns. Firmateckningsrätten är ett verkställighetsinstrument och förutsätter grundläggande behöriga beslut. Verkställande direktören har emellertid en egen, i lag given, mer begränsad firmateckningsrätt inom ramen för löpande förvaltning. Allt rättshandlande för bolaget i nivån under de förvaltande organen bygger på fullmakter. Dessa skall utgå från de förvaltande organen och framförallt då den verkställande direktören eftersom fråga är om verksamhet inom dennes revir. S.k. ställningsfullmakter förekommer också.

## **b) Den ekonomiska föreningen**

Lagen om ekonomiska föreningar kan sägas ha aktiebolagslagen som förebild. Den inre organisationen är i grunden densamma med ett överordnat beslutande organ – föreningsstämman. De underordnade förvaltande organen är en obligatorisk styrelse och en verkställande direktör med eget kompetensområde i större föreningar och i övrigt som en frivillig möjlighet.

En skillnad råder emellertid i förhållande till vad som sagts ovan om aktiebolaget. För den ekonomiska föreningen saknas nämligen regler om tvångslikvidation när det egna kapitalet förbrukas. Den kritiska gränsen blir då istället när föreningens tillgångar endast täcker dess skulder och förlustverksamheten drivs vidare under förbrukande av avsevärda medel.

Förvaltningsansvaret är i övrigt detsamma som inom aktiebolagsrätten.

### **c) Den ideella föreningen**

För den ideella föreningen saknas som bekant lagstiftning. Bilden av denna juridiska person är därför mer diffus än de ovan behandlade. Man måste dock utgå ifrån att en överordnad beslutsfunktion utövas av medlemmarna och att ett system finns för förvaltningsfunktionen. Avsaknaden av lag skapar en större organisatorisk frihet och det kan finnas möjligheter att konstruera förvaltningsdelen på annat sätt än enligt den mer traditionella associationsrättsliga modellen. Huvudregeln för förvaltningen torde dock vara densamma med ett överordnat organ.

Ansvar i civilrättslig bemärkelse åvilar deltagare i förvaltningen enligt reglerna om sysslomän i handelsbalken.

### **d) Handelsbolaget**

Handelsbolaget som konstruktion bygger på avsevärd avtalsfrihet mellan bolagsmännen. Lagen i sig har inga krav på vare sig beslutande eller förvaltande organ utan verksamheten i bolaget utgår från bolagsmännen själva. Den inre organisationen kan regleras genom bolagsavtalet exempelvis med stämma och styrelse men ansvaret för bolagets förbindelser kommer att ligga kvar på bolagsmännen som också enligt lagens huvudregel var och en kan rätts-handla för bolagets räkning och således också därigenom binda övriga bolagsmän.

Bolagsmännen, som genom bolagsavtalet konstituerar den inre organisationen, kan ses som motsvarande beslutande och förvaltande organ. Styrnings- och ansvarsmönster blir således detsamma som i de tidigare behandlade formerna.

Kommanditbolaget är en särart av handelsbolaget där vissa av bolagsmännen, dock ej alla, endast svarar för bolagets förbindelser med ett i bolagsavtalet angivet belopp.

## 5 Stiftelsens inre organisation

Stiftelsen är ingen association eftersom den saknar ägare. Som juridisk person brukar den benämnas en självägande förmögenhet som styrs av ett förvaltande organ enbart med utgångspunkt i stiftelselagen och stiftelseförordnandet eller stiftelsens stadgar som är det vanligaste uttrycket. Stiftelse med vad som kallas egen förvaltning har endast styrelsen som förvaltningsansvarig. Beslutsfattande och rättshandlande på nivån under styrelsen sker således genom delegation och fullmakt men i vissa avseenden också som en följd av arbetsfördelning. På samma sätt som gäller för de ovan behandlade associationerna förutsätts emellertid all verksamhet inom stiftelsen utgå från styrelsens intentioner.

## 6 Närmare om offentlig rätt och civilrätt

Att offentlig rätt i stor utsträckning påverkar associationer och stiftelser i deras verksamhet på olika sätt är en självklarhet. Lagstiftningen riktar sig då mot den juridiska personen som sådan och får då betydelse för förvaltningens utformning. En sådan reglering berör emellertid inte hierarkin inom den juridiska personen. Det övergripande förvaltningsansvaret kvarliggert på de förvaltande organen den juridiska personen är utrustad med och någon lagkonflikt är inte för handen.

Situationen blir emellertid annorlunda om offentligrättslig lagstiftning medför att viss eller vissa personer anställda av den juridiska personen har en egen rätt att fatta beslut inom den löpande verksamheten. Dessa beslut utgår då inte från de förvaltande organen som enligt respektive rättssystem skall svara för förvaltningen och därför bär det juridiska ansvaret för den. Det senare i vart fall i ekonomisk bemärkelse. Här föreligger en principiell rättskonflikt, vilken dock kan undanröjas om man inför särslagstiftning. Om man bortser från det principiella och istället fokuserar på vilken saklig betydelse konflikten har blir det betydelsefulla hur det främmande beslutsfattandet påverkar det ansvar de förvaltande organen har enligt respektive rättssystem.

## 7 Aktiebolagets styrelse och rektorsrollen

Enligt aktiebolagslagen har styrelsen det övergripande förvaltningsansvaret för bolagets all verksamhet. I ett skolsammanhang måste detta innebära att styrelsen har att se till att förutsättningar är för handen för att nå de olika mål som gäller verksamheten. Uppgiften är vid och en mycket betydelsefull del är givetvis tillhandahållandet av erforderliga ekonomiska resurser. I den budget styrelsen tar fram för detta ändamål måste inrymmas såväl de kostnader som är hänförliga till bolagets verksamhet och som inte regleras av skolförfattningar som de särskilda kostnader som kan bli följden av rektors självständiga beslutanderätt med efterföljande verkställighetsåtgärder.

Rektors rättsliga ställning i nuvarande system i förhållande till skolstyrelsen framstår som något oklar även om den självständiga beslutanderätten i vissa frågor är odiskutabel. Vad man har anledning att fråga sig är nämligen om beslutanderätten inom den pedagogiska ledningen, som i allmänhet berör enskilda elever, och som kan vara kostnadskrävande, begränsas av de ekonomiska ramar som uppställts. Fråga är ju om offentlig rätt och en rättighetslagstiftning. Situationen blir annorlunda om rektors självständiga beslutsfattande leder till budgetöverskridanden och i förlängningen ett förbrukande av eget kapital. Som berörts i det föregående är en styrelse skyldig att vidta särskilda åtgärder för att undvika personligt betalningsansvar när en förluströrelse lett till att man har anledning att anta att halva bolagets registrerade aktiekapital förbrukats. Det är därför nödvändigt att extra noga följa den ekonomiska utvecklingen inom det verksamhetsområde som inte följer styrelsens riktlinjer och anvisningar utan skolförordningar. Som anställd har rektor givetvis också skyldighet att fortlöpande förse styrelsen med relevant information när så påfordras. Mot denna bakgrund kan påstås att en offentligrättslig reglering av aktuellt slag inte står i sådan konflikt med aktiebolagslagen att den inte går att införa. Styrelsen har nämligen alltid möjlighet att följa reglerna om tvångslikvidation och att inställa bolagets betalningar för det fall att ekonomin skulle spåra ur p.g.a. det offentligrättsliga inslaget. En rektor, som är medveten om ett sådant förhållande, kan rimligen inte utnyttja sin offentligrättsliga ställning för att åsamka bolaget ytterligare ekonomiska förpliktelser.

## 8 Rektorsrollen i förhållande till styrelsen eller motsvarande i de övriga juridiska personerna

Som framgått av vad som ovan redovisats rörande de aktuella juridiska personernas inre organisation återfinns alltid ett överordnat förvaltningsorgan med motsvarande funktion som aktiebolagsstyrelsen. Bilden är något annorlunda när det gäller handelsbolaget och dess särform kommanditbolaget men tydligt är ändå att förvaltningsansvaret där utgår ur bolagsmännen. Dessa kan därför i detta avseende jämföras med den styrelse som förekommer i de övriga juridiska personerna.

Eftersom förvaltningsfunktionerna i grunden är desamma oberoende av organisationsform kan man utgå ifrån att vad i det föregående sagts om aktiebolagets styrelse och rektorsrollen kan appliceras även på de övriga formerna även om ansvarsbilden inte är exakt densamma.

## 9 Verkställande direktören och rektorsrollen

Verkställande direktör kan finnas som förvaltningsorgan i aktiebolag och ekonomisk förening enligt lag. Förmodligen kan samma funktion etableras i ideell förening och handelsbolag där avtalsfriheten är vid. Däremot går inte detta enligt stiftelselagen där det framgår att allt förvaltningsansvar ligger på styrelsen. En motsvarande funktion får därför åstadkommas genom delegation och fullmakt men med primäransvaret kvar hos styrelsen.

Om man utgår från den lagreglerade funktionen beskrivs den som ett ansvar för löpande förvaltning. Förvaltningsåtgärder som är av ovanlig beskaffenhet eller av stor betydelse med hänsyn till omfattningen och arten av verksamheten ingår inte i löpande förvaltning utan är styrelseärenden. Styrelsen har tolkningsföreträde i gränsdragningsfrågorna och dessa förutsätts avgöras i instruktionen för verkställande direktören.

Vid en jämförelse mellan aktiebolagslagens ansvarsfördelning och den pedagogiska ledningen med till den knuten beslutanderätt som tillkommer rektor i det offentlighetsrättsliga systemet synes allt vara sådant som skulle hänföras under begreppet löpande förvaltning i den aktiebolagsrättsliga nomenklaturen. Här skulle alltså den verkställande direktörens kompetensområde enligt aktiebolagslagen begränsas på ett påtagligt sätt med en offentlighetsrättslig rektors-

funktion. Den s.k. pedagogiska ledningen och vad den inrymmer av beslutsfattande skulle helt ligga utanför hans förvaltning och påverkan. Kvar kommer att vara de förvaltningsdelar som inte regleras i skolförfattningar och bevakningen av den ekonomiska utvecklingen inom den pedagogiska funktionen. Genom den på detta sätt skapade nya gränslinjen inom förvaltningen uppstår ett behov av en tydlig legaldefinition av begreppet den pedagogiska ledningsfunktionen. Gränslinjen får inte samma betydelse om rektor tillika är verkställande direktör.

Begränsningen av verkställande direktörens kompetensområde utgör en principiell konflikt mellan de två rättssystemen men inte allvarligare än den som ovan beskrivits i relationen styrelse och rektor. Konflikten försvinner om inte någon verkställande direktör utses utan någon istället utrustas med delegation och fullmakt att hantera den förvaltning som ligger utanför skolförordningarna.

## 10 Rektors rättshandlingsförmåga för bolagets räkning

Om rektor fattar beslut direkt grundade på offentligrättslig reglering av den enskilda skolan, t.ex. olika beslut som avser myndighetsutövning binder rektor också på denna grund sin huvudman bolaget. I andra fall bör det sedvanliga civilrättsliga synsättet gälla, dvs. i detta fall den rättshandlingsförmåga som en bolagstjänsteman kan ha för bolagets räkning. Skall någon utan att ha ställning som förvaltande organ kunna ingå avtal för den juridiska personen bör detta i så fall ske p.g.a. fullmakt. S.k. ställningsfullmakt kan vara en möjlighet. Mer betydelsefullt rättshandlande inom en juridisk person bör dock inte vila på en sådan obestämd grund.

## 11 Juridiskt ansvar

Inom alla associationsrättsliga regelverk och även inom stiftelserätten finns ett skadeståndsansvar för ledamöter i förvaltande organ när den juridiska personen förorsakats skada antingen det skett uppsåtligt eller genom vårdslöshet eller försummelse vid förvaltningen. Detta ansvar, som kan utkrävas av den juridiska personen, måste begränsas för det fall att den ekonomiska skadan förorsakats av rektor inom ramen för den pedagogiska ledningen som ju inte kan påverkas genom det konventionella förvaltningssystemet. Frå-

gan beror ytterst på hur självständig rektors ställning blir i förhållande till styrelsen.

Skulle rektor i sin förvaltning förorsaka den juridiska personen ekonomisk skada genom fel eller försummelse skulle frågan om skadeståndsansvar vara att bedöma enligt reglerna för arbetstagares ansvar enligt skadeståndslagen. Detta torde gälla oberoende av om skadan förorsakats inom ramen för det offentlighetsrättsliga ansvaret eller annars i tjänsten och likaså oberoende av om skadan drabbat den juridiska personen direkt eller som ett utifrån kommande skadestånd p.g.a. arbetsgivaransvar.

Vissa rektorsbeslut i ett offentlighetsrättsligt regelverk utgör myndighetsutövning mot enskild. Sådant beslutsfattande sker under straffansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (tjänstefel).

## 12 Alternativa modeller för statlig styrning. Ägardirektiv eller offentlighetsrättslig reglering

Det helägda kommunala bolaget utgör en god illustration av de två olika sätt på vilket offentlighetsrättsliga regler kan appliceras på privaträttsliga juridiska personer. I 1991 års kommunallag ålades kommunerna att i egenskap av ensam ägare till aktiebolag och som någon slags huvudman för de verksamhetsstiftelser kommunen bildat ensam förbinda dessa juridiska personer till att tillämpa offentlighetsprincipen. Fråga blev således om ägardirektiv såvitt bolagen beträffade och, får förutsättas, stadgeändring i stiftelserna. Eftersom fråga blev om civilrättsliga åligganden för de juridiska personerna och inte offentlighetsrättsliga kunde deras beslut om att inte utlämna en handling inte överklagas. Vad man på sin höjd kunde förvänta sig var att deras revisorer inom ramen för sin laglighetsgranskning kunde anmärka vid flagranta överträdelser vilken effekt detta nu kunde få.

Från och med 1995 ändrades emellertid detta på så sätt att i sekretesslagen intogs en bestämmelse innebärande att tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också skulle gälla dessa juridiska personer. De skulle också jämföras med myndigheter vid tillämpning av sekretesslagen. Offentlig rätt blev därigenom direkt gällande och inte som tidigare i en slags civilrättsligt förmedlad form. Regelverket blev tydligt och inte beroende av olika formuleringar, beslut blev överklagbara och hanteringen kom direkt under det offentlighetsrättsliga samhällets kontroll.



Skall likformighet mellan kommunala och enskilda skolor uppnås måste offentlig rätt gälla för båda kategorierna vilket utesluter den först behandlade modellen. Ett skäl är att garantier saknas för att bolagsstämmans direktiv stämmer överens med skollagstiftningen och man kan få olika praxis i olika friskolor.

Vi förordar därför att man använder sig av lagstiftning i stället för att gå vägen över ägardirektiv.

### **13 Sanktioner i skollagstiftningen**

En sak är formerna för den statliga styrningen, en annan är vilka sanktioner som bristande efterlevnad av regelsystemet kan föranleda. Här finns redan nu statlig tillsyn liksom möjligheter att tillgripa sanktioner i form av återkallelse av tillstånd eller vägran att i fortsättningen utge bidrag till den enskilda skolan. Rent principiellt kan sådana sanktioner ha sin bakgrund i att rektor åsidosatt sina författningsreglerade åligganden. Sanktioner av detta slag drabbar emellertid primärt skolans huvudman och inte rektor. Samtidigt kan sådana sanktioner få den faktiska effekten att skolans ekonomiska svårigheter blir så stora att skolan måste läggas ned eller rekonstrueras. Relationen mellan rektor och skolans huvudman bygger på arbetsrättslig grund. Detta kan innebära att rektors underlåtenhet att uppfylla lagens krav med ekonomiska effekter för huvudmannen som följd kan leda till arbetsrättsliga disciplinpåföljder, uppsägning eller avsked. Sådana frågor avgörs av huvudmannen i sin egenskap av arbetsgivare inom ramen för det arbetsrättsliga systemet. I praktiken kan man anta att egenintresset talar för att en rektor söker leva upp till både det statliga regelsystemet och sin huvudmans intressen.

### **14 Eventuella begränsningar i verksamhetsformerna. Friskoleverksamhet bedriven av det allmänna?**

Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att bedöma frågan om det finns anledning att genom lagstiftning begränsa de juridiska former i vilken en enskild skola får bedrivas. Frågan om verksamhet på s.k. non-profit-basis behandlas i annat sammanhang.

Däremot anser vi oss oförhindrade att redovisa vår syn från i första hand juridiska utgångspunkter på frågan huruvida staten eller

kommunerna får själva driva friskolor i privaträttsliga former. Man bör här skilja på det fall att man anser att bedriva det offentliga skolväsendet i annan verksamhetsform än skolförfattningarna föreskriver eller om man avser att driva en friskola som ett alternativ till det egna offentliga skolväsendet.

### **Staten**

I kammarrättens i Stockholm dom 2001-05-31, mål nr 5060/2000, har den omständigheten att Lernia AB ägs av staten inte hindrat bolaget från att driva en friskola på gymnasienivå. Skolverket har avslagit bidrag bl.a. med motiveringen att det stred mot de grundläggande tankarna med friskolor som ett alternativ till de offentliga skolorna. Kammarrätten har däremot i olikhet mot länsrätten med en formalistisk tolkning av skollagen ansett att statligt ägande inte utgjorde något hinder för Lernia AB att driva friskola.

Enligt vår bedömning kan man med en ändamålstolkning av det slag som länsrätten gjort komma till en annan bedömning. Eftersom kammarrättens dom nu synes ha vunnit laga kraft får den anses återspegla gällande rätt. För en utomstående betraktare förefaller det dock som om staten inte utövat den ägarkontroll som behövts i fråga om Lernia AB. Det är enligt vår mening absurt att staten skall ge bidrag till sig själv och att staten skall konkurrera med det offentliga skolväsendet i detta fall i första hand de kommunala gymnasieskolorna. Mot bakgrunden av kammarrättens bedömning kan det enligt vår mening finnas anledning för kommittén att överväga frågan om ändrad lagstiftning närmast på så sätt att ett uttryckligt förbud för staten att bedriva enskilda skolor i konkurrens med den författningsreglerade obligatoriska skolan.

### **Kommunerna**

Frågan om kommunal skolverksamhet i bolagsform har tidigare aktualiserats bl.a. i fråga om Osby samskola. Huvudmannen var där ett aktiebolag, där Osby kommun hade merparten av aktierna. Skolan har i motivuttalanden ansetts vara en fristående skola trots sin anknytning till en primärkommun enligt bestämmelsen om fristående skola i 3 a § skollagen (prop. 1982/83:1 s. 12 ff., 64 ff. och prop. 1983/84:118 s. 3).

Denna tolkning avser dock inte relationen till kommunallagens kompetensbestämmelser och hur man i övrigt skall se på möjligheten att driva den författningsreglerade kommunala skolan i bolagsform. Denna fråga har däremot diskuterats i Gunnar Bramstångs artikel "Fråga huruvida stöd åt privatläroverk kan anses falla inom den primärkommunala kompetensen. Några synpunkter" i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1974 s. 191 ff. Bramstång går igenom möjligheterna till frivilliga insatser på undervisningens område såsom utbildningsstipendier, stöd till folkhögskolor etc., men behandlar inte relationen till specialförfattningarna närmare. Bramstång lämnar inte heller något bestämt svar i kompetensfrågan.

Rättsläget kan enligt vår mening dock ha ändrats på flera punkter sedan de här redovisade uttalandena gjordes.

Då gällande kommunallag från 1977 saknade bestämmelser om förutsättningarna för kommunal bolagsbildning. I 1991 års kommunallag regleras däremot förutsättningarna i 3 kap. 16 §. Enligt denna bestämmelse får kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige lämna över vården av kommunal angelägenhet *för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits här* till bl.a. aktiebolag och vissa andra i lagen angivna associationsformer. Avser angelägenheten myndighetsutövning får överlämnande ske endast om det finns stöd för det i lag.

Av förarbetena framgår att begränsningar råder på de specialreglerade områdena, dit t.ex. sjukvården och skolan hör. En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt subjekt, om det i författning angivits att ett visst kommunalt organ skall handha denna.

Detta utesluter dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftfrågor, kan bedrivas i privaträttsliga former (prop. 1990/91:117 s. 51).

Bestämmelsen har i litteraturen tolkats så att bestämmelsen i 10 § hälso- och sjukvårdslagen om att ledningen av hälso- och sjukvården skall utövas av en eller flera nämnder i princip utesluter att uppgiften läggs ut på ett av landstinget helt eller delvis ägd juridisk person av associationsrättslig karaktär (Sahlin a.a. s. 164 ff.). Detta förekommer som bekant i praktiken men frågan har aldrig prövats rättsligt (a.a. s. 168).

Motsvarande och annan reglering i skolförfattningarna utgör enligt vår mening också ett hinder för bolagisering av det obligatoriska skolväsendet. Vidare förekommer myndighetsutövning i skolan som inte kan överföras på ett kommunalt bolag utan ut-

tryckligt lagstöd. Vad som återstår är bolagsbildning för t.ex. förvaltning av skolfastigheter, skolmältidsverksamhet och annat som inte kräver att ett särskilt organ har hand om detta. Vidare bör det vara möjligt för kommunerna att på frivillig grund bedriva undervisningsverksamhet som ligger utanför skolförfattningarna. Ett exempel är att bedriva kommunala musikskolor i bolagsform. Här saknas författningsbestämmelser om verksamhetsformen.

Det nu sagda avser i första hand frågan om möjligheten att bolagisera den obligatoriska kommunala skolan. Därmed besvaras inte direkt frågan om kommunens möjlighet att själv driva friskola. Bestämmelsen i 3 kap. 16 § KL är i sådana fall ej tillämplig utan frågan får bedömas utifrån allmänna rättsgrundsatser. Läget kan dock knappast vara annorlunda här. En kommun kan knappast vara huvudman för en alternativ verksamhet som till väsentliga delar är identisk med den verksamhet som kommunen enligt lag är skyldig att bedriva. Då skulle man t.ex. ha ett frivilligt brandförsvaret vid sidan av räddningstjänsten. Skulle kommunerna ges frihet på denna punkt får man ett system där kommunägda företag söker bidrag av den egna kommunen, kommunen i realiteten utövar tillsyn över sig själv och där verksamheten konkurrerar med eller på annat sätt påverkar kommunens möjlighet att fullgöra sina lagstadgade uppgifter. Vill man uppnå i det offentliga skolväsendet den ökade frihet som kan ligga inom ramen för friskoleverksamhet är det juridiskt enda försvarbara metoden att minska regleringen för det offentliga skolväsendet. Det kan också här finnas skäl för kommittén att överväga att utforma lagstiftningen så att det klart framgår att kommunen själv inte kan bedriva friskolverksamhet i någon form. Motsvarande klarläggande i lagstiftningen bör också avse landstingen.

## 15 Sammanfattande bedömning

En reglering av rektors pedagogiska ansvar av den typ och omfattning som finns i dag eller genom mer allmänna regler om ledningsansvaret av den typ som finns i hälso- och sjukvårdslagen för verksamhetschefen kräver inga ändringar i det associationsrättsliga regelsystemet, men kan få faktisk betydelse för olika i friskolan sysselsatta personer i fråga om utkrävande av juridiskt ansvar och påverka den faktiska ansvarsfördelningen. Skulle man däremot vilja införa regler om organisationen, t.ex. av den typ som fanns i äldre privat-skoleförordning behövs särreglering.

## Bilaga 4

Överklagande enligt nuvarande  
skollagstiftning

I sammanställningen nedan redovisas beslut avseende förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, förskoleklass och de obligatoriska skolformerna samt motsvarande enskilda verksamheter som kan överklagas genom förvaltningsbesvär enligt nuvarande reglering.

De hänvisningar till lagrum som görs avser skollagen om inte annat anges. Vid överklagande av länsrätts beslut till kammarrätten krävs prövningstillstånd. Beslut av Skolväsendets överklagandekommitté med anledning av ett överklagande dit kan inte överklagas.

<b>Beslut om</b>	<b>Beslut enligt</b>	<b>Får överklagas enligt</b>	<b>Överklagas till</b>
<i>Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg</i>			
Kommunens beslut om tillstånd för enskild förskola eller enskilt fritidshem	2 a kap. 13 §	2 a kap. 19 §	Länsrätten
Kommunens beslut om föreläggande eller återkallande av tillstånd för enskild förskola eller enskilt fritidshem	2 a kap. 16 §	2 a kap. 19 §	Länsrätten

<b>Beslut om</b>	<b>Beslut enligt</b>	<b>Får överklagas enligt</b>	<b>Överklagas till</b>
<i>Förskoleklass (och motsvarande utbildning hos enskild huvudman)</i>			
Kommunens beslut om godkännande av enskild förskoleklass	2 b kap. 6 §	2 b kap. 12 §	Länsrätten
Skolverkets beslut om godkännande av förskoleklass vid fristående skola	2 b kap. 6 §	2 b kap. 12 §	Länsrätten
Kommunens beslut om återkallande av godkännande av enskild förskoleklass	2 b kap. 9 §	2 b kap. 12 §	Länsrätten
Skolverkets beslut om återkallande av godkännande av förskoleklass vid fristående skola	2 b kap. 9 §	2 kap. 12 §	Länsrätten
Skolverkets beslut om rätt till bidrag för förskoleklass vid fristående skola	2 b kap. 10 a §	2 b kap. 12 §	Länsrätten
Skolverkets beslut om återkallande av rätt till bidrag för förskoleklass vid fristående skola	2 b kap. 10 e §	2 b kap. 12 §	Länsrätten

<b>Beslut om</b>	<b>Beslut enligt</b>	<b>Får överklagas enligt</b>	<b>Överklagas till</b>
<i>De obligatoriska skolorna (och motsvarande fristående skolor)</i>			
Mottagande i särskolan eller specialskolan	3 kap. 4 §	3 kap. 5 §	Skolväsendets överklagandekommitté
Uppskjuten skolplikt	3 kap. 7 §	3 kap. 7 §	Skolväsendets överkl.kommitté
Skolpliktens upphörande	3 kap. 10 §	3 kap. 10 §	Skolväsendets överkl.kommitté
Beslut av styrelsen för utbildningen i fråga om befrielse från obligatoriska inslag	3 kap. 12 §	3 kap. 12 §	Länsrätten
Åläggande av skolgång	3 kap. 14 §	3 kap. 14 §	Länsrätten
Vitesföreläggande mot vårdnadshavare	3 kap. 16 §	3 kap. 16 §	Länsrätten
Åtgärder för elever som inte bor hemma (grundskolan)	4 kap. 7 §	4 kap. 11 §	Skolväsendets överkl.kommitté
Mottagande av elev från annan kommun (grundskolan)	4 kap. 8 §	4 kap. 11 §	Skolväsendets överkl.kommitté
Fullföljande av utbildningen efter skolplikten (grundskolan)	4 kap. 10 §	4 kap. 11 §	Skolväsendets överkl.kommitté



<b>Beslut om</b>	<b>Beslut enligt</b>	<b>Får överklagas enligt</b>	<b>Överklagas till</b>
Åtgärder för elever som inte bor hemma (specialskolan)	7 kap. 4 §	7 kap. 8 §	Skolväsendets överkl.nämnd
Fullföljande av utbildningen efter skolplikten (specialskolan)	7 kap. 6 §	7 kap. 8 §	Skolväsendets överkl.nämnd
Intagning av elever i sameskolan	8 kap. 6 §	8 kap. 6 §	Skolväsendets överkl.nämnd
Skolverkets beslut om godkännande av fristående grund- och sarskola	9 kap. 1 §	9 kap. 17 §	Länsrätten
Beslut av styrelsen för specialskolan om godkännande av fristående specialskola	9 kap. 1 §	9 kap. 17 §	Länsrätten
Rätt att gå i fristående sarskola	9 kap. 3 §	9 kap. 17 §	Skolv. överkl.nämnd
Rätt att gå i fristående specialskola	9 kap. 4 §	9 kap. 17 §	Skolv. överkl.nämnd
Skolverkets beslut om godkännande av fristående internationell skola	9 kap. 5 §	9 kap. 17 §	Länsrätten
Skolverkets beslut om rätt till bidrag för fristående grundskola	9 kap. 6 §	9 kap. 17 §	Länsrätten
Skolverkets beslut om rätt till bidrag för fristående sarskola	9 kap. 6 a §	9 kap. 17	Länsrätten

<b>Beslut om</b>	<b>Beslut enligt</b>	<b>Får överklagas enligt</b>	<b>Överklagas till</b>
Skolverkets beslut om återkallande av godkännande eller rätt till bidrag för fristående grund- och särskola	9 kap. 12 §	9 kap. 17 §	Länsrätten
Beslut av styrelsen för specialskolan att återkalla godkännande av fristående specialskola	9 kap. 12 §	9 kap. 17 §	Länsrätten
Skolverkets beslut om fortsatt godkännande vid övertagande av verksamhet vid fristående skola	9 kap. 16 c §	9 kap. 17 §	Länsrätten
Beslut av styrelsen för specialskolan om fortsatt godkännande vid övertagande av verksamhet vid fristående specialskola	9 kap. 16 c §	9 kap. 17 §	Länsrätten
Fullgörande av skolplikten på annat sätt	10 kap. 4 §	10 kap. 6 §	Länsrätten
Särskild undervisningsgrupp (grundskolan)	5 kap. 5 § grundskoleförordningen (Grf)	8 kap. 1 § Grf	Skolverkets överkl.nämnd
Skolverkets beslut om att en fristående grund- eller särskola får anordna prövning och utfärda betyg	1 a kap. 7 § förordningen om fristående skolor (Fristf)	1 a kap. 10 § Fristf	Regeringen

<b>Beslut om</b>	<b>Beslut enligt</b>	<b>Får överklagas enligt</b>	<b>Överklagas till</b>
Skolverkets beslut att vid vite förelägga skolhuvudmannen att fullgöra sin uppgiftsskyldighet	2 § förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m.	samma lagrum	regeringen

## Bilaga 5

### Överklagande av betyg i andra länder

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Möjlighet att överklaga betyg m.m. i vissa europeiska länder .....</b>	<b>145</b>
1.1	Studentexamen eller betyg från gymnasieskolan .....	145
1.1.1	Nationellt administrerade examina med överklagandesystem.....	145
1.1.2	Regionalt administrerade examina med överklagandesystem.....	148
1.1.3	Nationellt administrerade examina utan överklagandesystem.....	149
1.2	Betyg i grundskolan .....	149
<b>2</b>	<b>Överprövning av betyg i grundskolan och gymnasiet i Finland .....</b>	<b>151</b>
2.1	Den rättsliga regleringen .....	151
2.2	Närmare om det finska systemet .....	153

## **1 Möjlighet att överklaga betyg m.m. i vissa europeiska länder**

Nedan återges uppgifter från vissa europeiska länder om möjlighet att överklaga betyg m.m. på gymnasienivå och grundskolenivå. Informationen, som avser förhållandena hösten 2000, har erhållits genom Eurydice som är ett nätverk för information om utbildning i Europa.

### **1.1 Studentexamen eller betyg från gymnasieskolan**

#### **1.1.1 Nationellt administrerade examina med överklagandesystem**

##### *Finland*

I Finland är en av utbildningsministeriet tillsatt studentexamensnämnd ansvarig för administrationen av studentexamen och för utarbetandet och bedömningen av denna.

Nämndens medlemmar har tillsatts efter förslag från bl.a. universitet, andra institutioner för högre utbildning och den finska utbildningsstyrelsen. En student som är missnöjd med bedömningen av examen kan begära omprövning hos studentexamensnämnden. Om nämnden finner att ett fel har begåtts vid bedömningen rättas felet till (beträffande överprövning av betyg, se avsnitt 2 nedan).

### *Estland*

I Estland kan en student klaga hos utbildningsministeriet om han eller hon anser att examensresultatet inte är korrekt eller rättvist. En av utbildningsministern utsedd expertkommission har att pröva överklagandena.

### *Litauen*

I Litauen kan en student eller skolan på studentens vägnar överklaga hos Nationella examinationscentret. En oberoende kontroll av examensskrivningen görs av en speciell kommission hos examinationscentret och en rapport rörande ändring av examensbetyget/betygen, om sådan blir aktuell, sänds till klaganden.

### *Nederländerna*

I Nederländerna har man en nationell examen "eindexamen". Denna består av två delar, en intern (skolspecifik) examen "schoolonderzoek" och en nationell examen "centraal examen".

Schoolonderzoek: Styrelsen för den enskilda skolan är skyldig att upprätta regler rörande administrationen av examinationen och grunderna för betygssättningen. Elever kan inte klaga hos någon nationell instans rörande betyg satta vid Schoolonderzoek, utan endast hos examinationsnämnden vid skolan.

Centraal examen: Den nationella examen i varje ämne på gymnasiet är densamma för alla skolor och avläggs vid en särskild tidpunkt som anges av regeringen.

Ministeriet utser en central examenskommitté. Kommittén är skyldig att utarbeta examen och ange allmänna grunder för betygssättningen. Rektorn sänder den avslutade examen till en ämnesexaminator som sätter betyg på arbetet. Examinatorn måste därvid använda instruktioner givna av den nationella examenskommittén och som kommit till uttryck i de allmänna grunderna för betygssättningen. Examinatorn återsänder det satta betyget till rektorn. Rektorn sänder i sin tur examen med det satta betyget till skolans examinationsnämnd som också gör en bedömning av studentens arbete.

Ämnesexaminatorn och examinationsnämnden sätter gemensamt ett betyg på den centrala examen. Studenten kan inte klaga på betyget på nationell nivå utan endast hos examinationsnämnden.

### *England*

I England finns en nationell överklagandenämnd för skolor som vill klaga på det examensbetyg som getts till en student.

Som ett första åtgärd förväntas skolan på studentens vägnar utreda saken med betygsnämnden, ett förfarande som normalt inbegriper bl.a. möjlighet till nytt betyg.

Om studenten och skolan är missnöjda med resultatet av ovan nämnda utredning kan de begära överprövning hos betygsnämnden inom två veckor från det att de fick del av utredningsresultatet. Om studenten och skolan fortfarande är missnöjda efter det beslut som fattats med anledning av begäran om överprövningen kan skolan överklaga till "Examinations Appeals Board (EAB)" inom tre veckor från det att den fick del av betygsnämndens beslut.

### *Portugal*

I Portugal ligger nationella examina under ett externt bedömnings-system som består av examina som utbildningsministeriet svarar för. Om en student anser att ett examensresultat inte är riktigt kan studenten, om han eller hon är över 18 år, eller föräldern eller handledaren klaga hos en nationell betygsnämnd (Juri Nacional de Exames).

En begäran om att få kontrollera ett prov, en begäran för varje prov, måste framställas inom två dagar från det att resultaten publicerades. Inom två dagar från det att begäran inkom måste skolan tillhandahålla skrivningen med bedömningen och grunderna för betygssättningen.

Efter en första kontroll av provet måste den som önskar klaga inkomma med en begäran om omprövning i vilken det exakt anges på vilka punkter en ny bedömning begärs. Provet bedöms på nytt av en "relator" utsedd av den nationella betygsnämnden. "Relatorn" kan höja eller sänka betyget eller låta det kvarstå. Betygssättningen måste godkännas av den nationella betygsnämnden varefter den måste anslås vid skolan.



En student eller dess förälder kan emellertid även härefter klaga på ett beslut av nämnden om det gäller ett "scientific error" rörande betygssättningen. En sådan överklagan måste ställas till ordföranden för nämnden, som har att fatta beslut inom 30 dagar.

### *Malta*

På Malta ansvarar "MATSEC Examination Board" för gymnasie-examen. Studenter som är missnöjda med examensresultat de fått vid en MATSEC-examination kan mot en stadgad avgift begära en ny bedömning av skrivningen.

## **1.1.2 Regionalt administrerade examina med överklagandesystem**

### *Österrike*

Österrike har inte något nationellt examinationssystem på gymnasienivå.

Examinationer hålls istället av de regionala skolnämnderna (det finns nio sådana nämnder i Österrike). Under examensdagarna närvarar en regional delegat och diskuterar betygen med den examinerande läraren och rektorn. Efter examinationen har en student rätt att klaga. Överklagandet skall ske till den regionala nämnden men ärendet handläggs av jurister och inte av de delegater som varit närvarande vid examinationen. Om nämnden finner svårigheter vid bedömningen av ett fall kan ärendet hänskjutas till en högre instans (ministeriet). Om några delar av examinationen har varit felaktiga måste examen göras om.

### *Tyskland*

I Tyskland finns inte heller något nationellt examinationssystem. Regler finns emellertid som möjliggör överprövning. Om en elev eller förälder till elev som är under 18 år vill ifrågasätta examinationsresultaten skall de kontakta skolan eller skolstyrelsen. Eleven/föräldrarna har rätt att ta del av examensproven och rättningen av proven. Rektorn eller hans företrädare skall närvara när eleven/föräldrarna går igenom dokumenten. Eleven måste förklara

exakt och i en inlaga detaljerat ange på vilka punkter rättandet av hans examination är felaktigt enligt hans åsikt och varför han tycker att hans resultat inte är adekvata.

Om skolan och eleven är överens om problemet skall läraren som först rättat examen göra en ny rättning. På detta sätt försöker Tyskland hantera frågan inom skolan. I Tyskland finns också ett överklagandesystem. Eleven eller hans eller hennes föräldrar har rätt att överklaga examensresultaten. Endast om denna möjlighet uttömts kan föräldrarna föra talan hos domstol.

Vid sidan av den ovan beskrivna proceduren har utbildningsministeriet ett examinationssystem för att undvika missbruk och för att garantera en objektiv bedömning.

Examensfrågorna kontrolleras vid respektive kultur- och utbildningsministerium. De skall grunda sig på innehållet i de mål som satts upp för att garantera adekvata frågor i förhållande till ålder och mognad hos eleverna.

Varje examensprov måste rättas av minst två lärare. Om lärarnas bedömning skiljer sig åt för mycket måste en tredje lärare eller instans kallas in för att göra en tredje bedömning. Även de svar som krävs på respektive fråga har gått igenom av respektive ministerium. Detta innebär att läraren har givna riktlinjer för sin bedömning.

### **1.1.3 Nationellt administrerade examina utan överklagandesystem**

I *Polen, Italien* och *Grekland* har man nationellt administrerade examina utan möjlighet till överprövning. Möjlighet föreligger dock att göra om examen nästa år.

## **1.2 Betyg i grundskolan**

### *Frankrike*

I primärskolan – de första fem åren – kan elever/föräldrar inte överklaga betyg, men däremot om eleven inte får flytta upp till nästa klass. Dessa överklaganden görs till en extern instans som fattar det slutliga beslutet. I sekundärskolan får eleven/föräldrarna begära uppflyttning eller att gå om årskursen. Detta diskuteras sedan inom skolan i särskilda former där lärare, syo, skolledning

m.fl. är inblandade. Om skolan och föräldrarna är oeniga kan föräldrarna vända sig till en extern instans som fattar ett slutligt beslut.

### *Irland*

När betyg är satt av extern examinator (vilket också sker i slutet av den obligatoriska skolan) finns det ett väl reglerat system för hur överklaganden går till. Endast skolledningen får överklaga, inte elever, föräldrar eller enskilda lärare. Efter en överklagan sker bedömning av en erfaren examinator som inte var inblandad i den första bedömningen.

### *Italien*

Det finns ett system för att överklaga betyg, men överklaganden gäller endast om formella fel har begåtts, det går inte att få en omprövning av meriterna.

### *Polen*

På skolnivå bestäms huruvida det skall vara möjligt att överklaga betyg och hur ett överklagande i så fall ska gå till. Nationella regler härom saknas.

### *Portugal*

I den obligatoriska skolan sätts betyg på skolnivå (med både lärare, skolledning, syo m.m. inblandade). Betygen kan inte överklagas.

### *Storbritannien*

Externa prov hålls i slutet av den obligatoriska skolan. Det finns samma system för överklagande på denna nivå som det finns på gymnasienivån (se ovan).

### *Tyskland*

Det finns samma möjligheter att överklaga beslut inom den obligatoriska skolan (på både lägre och högre nivåer) som på gymnasienivå (se ovan).

### *Österrike*

I Österrike finns på grundskolenivå samma system för överklagande som på gymnasienivå (se ovan).

## **2 Överprövning av betyg i grundskolan och gymnasiet i Finland**

### **2.1 Den rättsliga regleringen**

Lagbestämmelserna rörande grundskolan finns i *lagen om grundläggande utbildning*. I denna stadgas bl.a. att syftet med elevbedömningen är att leda och sporra eleverna i deras studier och utveckla deras förutsättningar att bedöma sig själv. Vidare stadgas att elevernas inläring, arbete och uppförande skall bedömas mångsidigt.

Närmare bestämmelser om bedömningen av studieprestationerna finns i *förordningen om grundläggande utbildning*. Enligt denna skall eleven och hans vårdnadshavare tillräckligt ofta få uppgifter om elevens framsteg i studierna. Vidare stadgas att vid varje läsårs slut skall eleven ges betyg. I betyget skall antecknas elevens studieprogram och ämnesvis eller ämnesgruppvis en bedömning av hur eleven uppnått de uppställda målen samt en bedömning av elevens uppförande. Bedömningen ges med siffror eller genom verbal bedömning. Vid bedömningen med siffror används skalan 4–10, där vitsordet 4 innebär underkänt och 10 det bästa vitsordet. Verbal bedömning kan, om inte annat bestäms av utbildningsstyrelsen, ges bl.a. vid bedömning i årskurs 1–7 och alltid vid sidan av bedömning med siffror. Siffror måste således alltid användas i årskurs 8 och 9. Elev som inhämtat den grundläggande utbildningens hela lärokurs erhåller avgångsbetyg.

Läraren beslutar om bedömningen av eleven. Om lärarna är flera beslutar de gemensamt. När det gäller kvarstannande i årskurs beslutar rektor och elevens lärare gemensamt.

Eleven och elevens vårdnadshavare har rätt att få uppgift om bedömningsgrunderna och hur de har tillämpats på eleven.

Gymnasieutbildningen regleras i *gymnasielagen* och *gymnasieförordningen*.

Bestämmelser rörande bedömningen av studerande överensstämmer i huvudsak med motsvarande regler för den grundläggande utbildningen. Dock stadgas när det gäller gymnasiet att rektor och den studerandes lärare bestämmer gemensamt om slutbedömningen. Vidare sker inte någon bedömning av elevens uppförande på gymnasiet.

### **Rättelse av bedömning**

Den finska skollagstiftningen medger möjlighet till rättelse av bedömningen av en elevs studieprestation. Bestämmelserna härom återfinns i förordningen för respektive utbildning. När det gäller den grundläggande utbildningen är det elevens vårdnadshavare som kan begära rättelse. Enligt gymnasieförordningen tillkommer denna rätt den studerande själv. En elev som fyllt 15 år kan dock enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer själv begära omprövning.

Elevens vårdnadshavare/den studerande kan inom två månader efter det att han delgivits bedömning begära att ett beslut som gäller studieframstegen, kvarstannande i årskurs (endast såvitt gäller grundläggande utbildning) eller slutbedömningen omprövas. Begäran skall riktas till rektor. Om ny bedömning beslutar rektor och elevens/studerandens lärare gemensamt.

Om elevens vårdnadshavare/den studerande är missnöjd med den nya bedömningen som gjorts med anledning av en begäran om omprövning eller om begäran om ny bedömning har avslagits kan vårdnadshavaren/studeranden begära rättelse i bedömningen hos länsstyrelsen. När eller hur ett sådant rättelseyrkande skall göras är inte reglerat.

Om beslutet är *uppenbart* felaktigt kan länsstyrelsen ålägga läraren att företa en ny bedömning eller bestämma vilket vitsord eleven/studeranden skall få eller bestämma att beslutet om studieframstegen eller kvarstannande i årskurs (endast grundskolan) skall ändras.

Länsstyrelsens beslut med anledning av rättelseyrkandet kan inte överklagas.

## 2.2 Närmare om det finska systemet

Skollagskommitténs ordförande och delar av sekretariatet besökte i januari 2001 det finska undervisningsministeriet och Länsstyrelsen i Södra Finlands län i syfte att få närmare information om det finska regelsystemet när det gäller överprövning av betyg och de erfarenheter man har från den praktiska tillämpningen av dessa bestämmelser.

Från *undervisningsministeriet* erhöles följande information.

När det gäller beslut på skolområdet förekommer i Finland möjlighet att söka rättelse genom kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär. Vissa förvaltningsbesvär skall anföras hos länsrätten. Det gäller främst beslut om rättigheter av ekonomiskt slag och studiesociala förmåner.

Andra beslut av mer pedagogisk art skall istället överklagas genom förvaltningsbesvär hos länsstyrelsen som har särskild kunskap på skolområdet. Det gäller bl.a. beslut om antagning av elev, överföring av en elev till specialundervisning mot vårdnadshavarens vilja och speciella undervisningsarrangemang.

Härutöver finns en särskild ordning föreskriven som gäller rättelse i bedömningen av en elevs/studerandes studieprestation. Denna ordning gäller förutom slutbedömningen även studieframstegen, dvs. elevens rätt att gå vidare i studierna, och kvarstannande i årskurs.

I Finland har den som ansöker om inträde till gymnasium rätt att fritt söka till vilket gymnasium han önskar. Betygen har en avgörande betydelse för en elevs möjlighet att bli antagen till det gymnasium han eller hon önskar. Betygen har också stor betydelse för den studerandes valmöjligheter när det gäller fortsatta högre studier.

De betyg som kan överprövas är vitsord som ingår i den slutliga bedömningen. Emellertid kan även delbetyg, som i praktiken kommer att ingå i slutbedömningen, bli föremål för omprövning trots att själva slutbedömningen kommer att beslutas om först senare.

Omprövningen innebär inte att en ny prövning av eleven/den studerande sker utan omprövningen görs på grundval av vad eleven/studeranden redan presterat. Detta ställer vissa krav på dokumentation av tidigare prestationer. Några särskilda bestämmelser om lärares skyldighet att dokumentera provresultat och dylikt finns dock inte i utbildningslagstiftningen.

Rektor och elevens lärare beslutar gemensamt om en ny bedömning. Vad som gäller i fall då rektor och lärare inte är överens är inte reglerat. En ändring torde förutsätta att rektor och läraren är överens härom.

Om man är missnöjd med den nya bedömningen som gjorts med anledning av en begäran om omprövning eller om en sådan begäran avslagits kan man vända sig till länsstyrelsen som, om beslutet är *uppenbart* felaktigt, *kan* ålägga läraren att företa en ny bedömning eller bestämma vilket vitsord eleven/den studerande skall få.

Några kriterier för när ett beslut rörande bedömningen skall anses uppenbart felaktigt finns inte uppställda i lagstiftningen. För att ett givet vitsord skall bedömas som uppenbart felaktigt torde dock gälla att felet skall avse mer än ett betygssteg. På undervisningsministeriet framhöll man vidare att bestämmelsen är formulerad på så sätt att länsstyrelsen *kan*. Det är således inte fråga om någon absolut rättighet.

Enligt undervisningsministeriet är syftet med bestämmelsen att ge eleven/studeranden ett rättsmedel om han varit föremål för en klart orättvis behandling när det gäller bedömningen. Vare sig möjligheten att begära rättelse eller möjligheten att begära omprövning hade enligt ministeriets uppfattning använts i någon större omfattning utan bestämmelserna bedömdes främst ha en förebyggande effekt.

Vad gäller den tid inom vilken en omprövning eller en prövning av ett rättelseyrkande skall vara avslutad finns i lagstiftningen ett prioritetskrav som innebär att dessa ärenden skall behandlas ”i brådskande ordning”.

För att få information om den praktiska tillämpningen besöktes som nämnts *Länsstyrelsen för Södra Finlands län*. De erfarenheter där redogjordes för avsåg i första hand förhållandena i Södra Finlands län som – med avseende på invånarantalet (drygt 2 milj.) – är det största av Finlands fem län. Antalet grundskoleelever var den 1 september 2000 knappt 222 000 (38 % av grundskoleeleverna i Finland).

I Finland är länsstyrelsen, som framgått ovan, bl.a. besvärsmyndighet i vissa frågor som berör rättsskydd inom utbildningen. I länsstyrelsens uppgifter ingår också att ge råd och upplysningar till studerande och vårdnadshavare i rättsskyddsfrågor.

Bestämmelsen vari föreskrivs att man kan begära omprövning hos rektorn för skolan vid missnöje med t.ex. slutbedömningen infördes i utbildningslagstiftningen genom de författningar som

trädde i kraft den 1 januari 1999. Enligt länsstyrelsen förelåg en motsvarande möjlighet redan tidigare. Införandet innebar emellertid ett tydliggörande av denna möjlighet.

Möjligheten för länsstyrelsen att vid uppenbar felaktighet ålägga lärare att företa en ny bedömning eller att bestämma vilket vitsord eleven skall ha fanns dock intagen i utbildningslagstiftningen redan före år 1999.

Någon officiell statistik rörande i vilken omfattning omprövning av slutbedömning har begärts hos rektor finns inte. Här kan dock nämnas att under år 2000 fick Länsstyrelsen för Södra Finlands län 44 samtal rörande elevbedömning. Genom dessa samtal har t.ex. vårdnadshavare fått information om hur man skall gå tillväga om man är missnöjd med en slutbedömning, dvs. att begäran om omprövning först skall begäras hos skolans rektor. Även rektorer och lärare har ringt länsstyrelsen för att få rådgivning i en situation där elevens vårdnadshavare inte är nöjd med betygen.

Vad gäller regelrätta rättelseyrkanden inkommer endast ett fåtal sådana per år till länsstyrelsen. År 2000 inkom till Länsstyrelsen för Södra Finlands län *fyra* yrkanden om rättelse av studieprestation. Av dessa avsåg ett ärende grundskolan, ett yrkesutbildningen och två den yrkesinriktade vuxenutbildningen. Ett ärende har bifallits, ett har avslagits och två var den 15 januari 2001 ännu inte färdigbehandlade. Antalet telefonsamtal till länsstyrelsen av vilka det framgår att vårdnadshavare/studerande är missnöjda med bedömningen av studieprestationerna är som framgått ovan dock betydligt fler än antalet inkomna rättelseyrkanden.

En orsak till det låga antalet kan enligt länsstyrelsen vara att bestämmelserna om möjligheten att begära rättelse inte är tillräckligt kända. Bestämmelsen om omprövning på skolnivå som infördes år 1999 har inte inneburit någon ändring när det gäller antalet rättelseyrkanden hos länsstyrelsen.

Elever och vårdnadshavare är ofta upprörda över provvitsord, periodvitsord, terminsvitsord, dvs. sådana vitsord som inte kan bli föremål för överprövning. Enligt länsstyrelsen finns det tolknings-svårigheter när det gäller att fastställa vilka vitsord som berör studieframsteg och slutbedömning och vilka vitsord som berör annat och som därför inte kan bli föremål för överprövning.

En annan tendens man märkt är att ändringsyrkandena ofta går hand i hand med andra klagomål riktade mot läraren; såsom t.ex. dennes uppträdande i allmänhet eller underlåtenhet att ge tillräcklig information till hemmet och den studerande.



Enligt länsstyrelsen behöver den instans som bedömer behovet av rättelse inhämta utlåtande dels om bedömningens betydelse, dels om dess riktighet. Sådana utlåtanden inhämtas därför från t.ex. lärare, rektor och ibland skolnämnd.