

Friskolorna i samhället

Betänkande av Friskolekommittén

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:56

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23995-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 14 juli 2011 att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utifrån en beskrivning av ägarstrukturen inom skolväsendet utreda och överväga ett antal frågor gällande villkor och regler för fristående skolor (dir. 2011:68). Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 4 oktober 2012 (dir. 2012:101), den 28 februari 2013 (dir. 2013:24), den 25 april 2013 (dir. 2013:42) samt den 13 juni 2013 (dir. 2013:69).

Som ordförande för kommittén förordnades fr.o.m. den 14 juli 2011 f.d. riksdagsledamoten och högskole- och forskningsministern Lars Leijonborg.

Den 29 september 2011 förordnades som ledamöter riksdagsledamöterna Tina Acketoft (FP), Ulrika Carlsson (C), Mikael Damberg (S), Rossana Dinamarca (V), Annika Eclund (KD), Richard Jomshof (SD), Louise Malmström (S), Mats Pertoft (MP), Margareta Pålsson (M) och Oskar Öholm (M). Mikael Damberg ersattes den 13 mars 2012 av riksdagsledamoten Ibrahim Baylan (S) och Margareta Pålsson ersattes den 24 juli 2012 av riksdagsledamoten Tomas Tobé (M).

Kommittén har antagit namnet Friskolekommittén.

Som experter förordnades den 29 september 2011 ämnesråden vid Utbildningsdepartementet Anna Barklund och Maria Caryll, kanslirådet vid Finansdepartementet Henrik Källsbo, kanslirådet vid Utbildningsdepartementet Ulrika Åkerdahl, rättssakkunniga vid Statens skolinspektion, numera ämnessakkunniga vid Utbildningsdepartementet, Ingegärd Hilborn och enhetschefen vid Statens skolverk Christina Sandström. Den 14 november 2011 förordnades kanslirådet vid finansdepartementet Sverker Lönnerholm att ingå som expert. Ulrika Åkerdahl entledigades den 31 januari 2012. Samma dag förordnades som expert ämnesrådet vid Utbildnings-

departementet Lars Werner. Maria Caryll entledigades fr.o.m. den 2 mars 2013.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 september 2011 kammar-rättsassessorn Ulrika Kullman och fr.o.m. den 1 november utredaren Charlotte Andersson. Mellan den 19 november 2012 och den 1 februari 2013 arbetade utredaren Marja Lemne som stabsbiträde i sekretariatet. Ulrika Kullman och Charlotte Andersson entledigades den 31 mars 2013. Den 14 juni anställdes ämnessakkunniga vid Utbildningsdepartementet Linnea Svenander som sekreterare.

Härmed överlämnas betänkandet Friskolorna i samhället.

Till betänkandet fogas två reservationer och två särskilda yttranden.

Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i augusti 2013.

Lars Leijonborg

Tina Acketoft

Ibrahim Baylan

Ulrika Carlsson

Rossana Dinamarca

Annika Eclund

Richard Jomshof

Louise Malmström

Mats Pertoft

Tomas Tobé

Oskar Öholm

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	21
Författningsförslag	29
1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	29
2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	34
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	35
4 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)	37
5 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	39
6 Förslag till förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.....	41
1 Kommitténs uppdrag, arbete och användning av vissa begrepp	43
1.1 Uppdraget.....	43
1.1.1 Avgränsningar.....	44
1.2 Utredningsarbetet.....	46
1.3 Pågående utredningar och myndighetsuppdrag av betydelse för vårt uppdrag.....	48

1.3.1	Utredningen om en översyn av stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet.....	48
1.3.2	Utredningen om en kommunallag för framtiden.....	48
1.3.3	Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster	49
1.3.4	Uppdrag till Statens skolverk om skol- och resultatinformation	49
1.4	Några centrala begrepp	50
1.4.1	Betydelsen av vissa begrepp.....	50
1.4.2	Vår användning av vissa begrepp.....	51
2	Något om det rättsliga ramverket för kommitténs uppdrag.....	53
2.1	Grundläggande principer i skollagen.....	53
2.1.1	Skolplikt och rätt till utbildning	54
2.1.2	Skolans uppdrag och syftet med utbildningen.....	55
2.1.3	Likvärdig utbildning	56
2.1.4	Barnets bästa.....	57
2.1.5	Lika villkor.....	57
2.2	Fristående skolors finansiering.....	58
2.2.1	Beräkning av det kommunala bidraget till fristående skolor.....	59
2.2.2	Riktade statsbidrag till skolor med både enskild och offentlig huvudman.....	62
2.3	Ansvar för skolan	63
2.3.1	De statliga myndigheterna på skolområdet.....	64
2.3.2	Kommunernas ansvar och rätt till insyn.....	65
2.3.3	Huvudmännens ansvar för att utbildningen sker i enlighet med författningarna.....	68
2.3.4	Rektorernas ansvar för skolenhetens pedagogiska arbete och inre organisation	69
3	Friskolesektorn i Sverige.....	71
3.1	Omfattning och inriktning av fristående skolor	72
3.1.1	Elevutvecklingen under de senaste decennierna	72

3.1.2	Stor ökning av antalet fristående skolor sedan reformen.....	74
3.1.3	Trendbrott i antalet ansökningar om godkännande.....	75
3.1.4	Omfattningen av fristående skolor och enskilda huvudmän i dag.....	76
3.1.5	De fristående skolornas inriktningar och studievägar.....	77
3.2	De fristående skolornas ekonomiska resultat	79
3.2.1	De fristående skolornas intäkter.....	80
3.2.2	De fristående skolornas kostnader	81
3.2.3	Skolföretagens vinster	83
3.3	Marknadsliknande drag i skolväsendet	86
3.3.1	Utmärkande drag	87
3.3.2	Vissa effekter av det fria skolvalet och av friskolereformen	88
3.3.3	Brist på information har negativa konsekvenser.....	90
3.3.4	Reella valmöjligheter finns inte alltid	91
4	Ägarstrukturer inom skolväsendet.....	93
4.1	Huvudmannaskap och ägande.....	94
4.2	En heterogen friskolesektor	95
4.2.1	En stor variation bland enskilda huvudmän.....	95
4.2.2	Små huvudmän är vanligare än stora.....	97
4.2.3	Många små huvudmän ingår i stora koncerner	97
4.2.4	Koncernföretagen bedriver en betydande del av gymnasieutbildningen	97
4.2.5	Utländskt ägande är vanligast i gymnasieskolor.....	99
4.2.6	Risikapitalets inslag i friskolesektorn har ökat under de senaste åren.....	99
4.3	De största aktörerna inom skolväsendet	102
4.3.1	De största ägarna av skolhuvudmän	103
4.3.2	De största enskilda skolhuvudmännen.....	107
4.4	Kartläggning av förvärv i två koncerner	112
4.4.1	Academedias AB	113
4.4.2	JB Education AB.....	116
4.5	Sammanfattning	119

5	Framväxten av regelverket för fristående skolor	121
5.1	Framväxten av regelverket för fristående skolor	122
5.1.1	SEH-kommittén.....	122
5.1.2	Övergången till en målstyrd skola	125
5.1.3	Kommunaliseringen av skolan	128
5.1.4	Möjlighet att välja skola.....	129
5.1.5	Friskolereformen	131
5.1.6	1995 års Friskolekommitté.....	134
5.2	Tidigare behandling av frågan om vinstsyfte i skolföretag	138
5.2.1	Fristkommittén	138
5.2.2	Utredningen om icke vinstutdelande aktiebolag	140
5.2.3	Två utredningar om bidrag till fristående skolor	141
6	Godkännande av enskilda huvudmän och tillsyn av skolverksamhet.....	143
6.1	Godkännande av enskilda huvudmän.....	144
6.1.1	Handläggning av ansökan om att starta en fristående skola.....	145
6.1.2	Godkännande av enskilda huvudmän	146
6.1.3	Beslut om godkännande	150
6.1.4	Ägare och ledning granskas på förekommen anledning	151
6.1.5	Det saknas uttryckligt lagstöd för en prövning av huvudmannens lämplighet.....	152
6.1.6	Skolinspektionen har inte någon laglig grund för att begära in uppgifter från belastningsregistret	155
6.1.7	Vissa synpunkter på och erfarenheter av regelverket	156
6.2	Tillsyn av skolverksamhet.....	159
6.2.1	En beskrivning av Skolinspektionens tillsynsverksamhet.....	161
6.2.2	Skolinspektionens ingripandemöjligheter vid konstaterade brister	167

7	Två kartläggningar för att undersöka ett samband mellan kvalitetsbrister och ekonomiska uttag	179
7.1	Två kartläggningar av 13 skolföretag	180
7.1.1	Utgångspunkter för kartläggningen av kvalitetsbrister	182
7.1.2	Utgångspunkter för kartläggningen av vissa ekonomiska förhållanden	183
7.2	Kartläggning av vissa kvalitetsbrister.....	187
7.2.1	Resultat av kartläggningen	188
7.2.2	Tre företag i kartläggningen.....	194
7.3	Kartläggning av vissa ekonomiska förhållanden	199
7.3.1	Resultat av kartläggningen	200
7.3.2	Två företag i kartläggningen	204
7.4	Analys av sambandet mellan kvalitetsbrister och ekonomiska uttag	205
7.4.1	Tre skolföretag med allvarliga kvalitetsbrister.....	205
7.4.2	Ett skolföretag med mycket självstudier, men utan ett fungerande arbete med särskilt stöd.....	209
8	Att mäta skolors kvalitet.....	211
8.1	Att definiera och mäta kvalitet.....	212
8.1.1	Kunskapsresultat mäts vanligen med betyg och resultat på nationella prov	214
8.1.2	Trivsel och nöjdhet mäts vanligen i enkätundersökningar	216
8.1.3	Insatta resurser skattas enklast med hjälp av lärartäthet	218
8.1.4	Skolinspektionens tillsyn koncentreras på brister och ger inte jämförbar information	219
8.2	Betyg och resultat på nationella prov samvarierar med olika bakgrundsfaktorer	220
8.2.1	Bristande likvärdighet i betygssättning och i rättning av nationella prov	221
8.2.2	Betygen är högre i de fristående grundskolorna.....	223
8.2.3	Resultaten på nationella prov är bättre i fristående grundskolor	227

8.2.4	Betyg i gymnasieskolan skiljer sig inte mellan fristående och kommunala skolor.....	229
8.2.5	Elever i fristående gymnasieskolor har sämre resultat på nationella prov i matematik.....	236
8.3	Möjliga principer för ett informationssystem	237
8.3.1	Informationssystemet bör underlätta val utifrån personliga preferenser.....	239
8.3.2	Informationssystemet bör utformas efter brukarnas behov	242
8.3.3	Det bör vara tydligt vilken information staten ansvarar för	243
9	Fristående skolor i andra länder – en internationell utblick.....	245
9.1	Norge	246
9.2	Danmark	250
9.3	Nederländerna	255
9.4	England	258
9.5	USA.....	261
9.6	Sammanfattning.....	263
9.6.1	Om förekomsten.....	263
9.6.2	Om tillståndsgivningen	264
9.6.3	Om statsbidragen och elevavgifterna.....	264
9.6.4	Om övrig reglering och insyn i skolornas ekonomi.....	265
9.6.5	Om tillsynen.....	265
9.6.6	Om möjligheterna att jämföra skolor.....	266
10	Avknoppning av skolverksamhet – en redovisning av rättsläget	267
10.1	Svenska bestämmelser	268
10.1.1	Skollagen.....	268
10.1.2	Kommunallagen	269
10.2	Tillämpningen i svenska domstolar.....	272

10.2.1	Skolinspektionen kan inte pröva om kommunen i samband med en avknoppning har åsidosatt någon kommunalrättslig eller EU-rättslig regel	273
10.2.2	Enligt praxis strider överlåtelse av kommunal verksamhet till underpris mot kommunallagen	274
10.2.3	Enligt praxis strider förmånliga betalningsvillkor i samband med avknoppning mot kommunallagen.....	275
10.3	EU-rätten	276
10.3.1	EUF-fördraget	276
10.3.2	Statsstödsreglernas tillämpning vid avknoppning på skolområdet.....	278
10.4	Tillämpningen av statsstödsreglerna.....	279
10.4.1	Olika utgång vid Åre kommuns markförsäljning, det s.k. Åre-fallet	280
10.4.2	Kommissionen har ålagt Sverige att återkräva oförenligt stöd med anledning av en fastighetsförsäljning som genomförts av Vänersborgs kommun	281
10.4.3	Kommissionens preliminära bedömning i några svenska avknoppningsärenden.....	282
10.5	Sammanfattande diskussion och kommitténs slutsats	283
11	Kommitténs överväganden och förslag	287
11.1	Prövning av skolhuvudmännens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet	288
11.2	Prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet	292
11.3	Samråd med kommunen före friskoleetablering.....	296
11.4	Meddelarskydd för anställda vid fristående skolor	298
11.5	Öppenhet, insyn och offentlighet.....	299
11.6	Skärpta sanktioner vid allvarliga brister.....	306
11.7	Frågan om lärarresurser	309
11.8	Snabbspår i Skolinspektionen för brådskande ärenden m.m.	312

11.9	Frågan om reglering av bolagsverksamhetens syfte	313
11.10	Frågan om skolors utrymme för nytänkande och innovation	315
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	317
13	Konsekvensanalys.....	319
13.1	Konsekvenser per förslagsområde.....	319
13.1.1	Prövning av skolhuvudmännens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet	320
13.1.2	Prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet ...	323
13.1.3	Samråd med kommunen före friskoleetablering	323
13.1.4	Meddelarskydd för anställda vid fristående skolor.....	324
13.1.5	Öppenhet, insyn och offentlighet	324
13.1.6	Skärpta sanktioner vid allvarliga brister	328
13.1.7	Frågan om lärarresurser	330
13.1.8	Snabbspår i Skolinspektionen för brådslande ärenden m.m.	331
13.1.9	Frågan om reglering av bolagsverksamhetens syfte	332
13.1.10	Frågan om skolors utrymme för nytänkande och innovation	332
13.2	Konsekvenser för staten, kommuner och enskilda	333
13.2.1	Statliga myndigheter.....	333
13.2.2	Kommuner	335
13.2.3	Enskilda huvudmän	335
13.2.4	Elever, föräldrar och andra medborgare.....	337
13.3	Övriga konsekvenser.....	338
14	Författningskommentarer.....	341
14.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	341
14.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	348

Reservationer	349
Särskilda yttranden	357
Referenser	359
Bilagor	
1 Kommittédirektiv 2011:68.....	369
2 Kommittédirektiv 2012:101.....	381
3 Kommittédirektiv 2013:24.....	383
4 Kommittédirektiv 2013:42.....	385
5 Kommittédirektiv 2013:69.....	387
6 Tabeller	389

Sammanfattning

Friskolereformen 1992 innebar betydande förändringar i reglerna för fristående skolor och ledde till en kraftig expansion av antalet elever i sådana skolor. I dag går drygt 16 procent av eleverna i svenska grund- och gymnasieskolor i fristående skolor, jämfört med mindre än en procent för tjugo år sedan.

I betänkandets bakgrundskapitel ges en bild av sektorns framväxt, hur synen på fristående skolor förändrats över tiden, vilket regelverk som gäller för sådana skolor, hur godkännande och inspektion av friskolor går till och vad man vet om kvaliteten i friskolor. I enlighet med direktiven görs en redovisning av dagens ägarstruktur i friskolesektorn och en genomgång av rättsläget i fråga om så kallade avknoppningar av skolor.

Till grund för förslagen i betänkandet ligger en sexparti-uppgörelse som förhandlades fram inom ramen för Friskolekommittén och presenterades den 23 maj 2013. Bakom förslagsavsnittet står de fyra allianspartierna – Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna – samt Socialdemokraterna och Miljöpartiet. De två övriga partierna i kommittén, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet, deltog inte i uppgörelsen och har var för sig lämnat reservationer.

Sexpartiöverenskommelsen omfattar också vissa frågor som berörs i andra utredningar. Partierna är ense om att fortsätta samråda när resultatet av dessa utredningar föreligger.

I det följande sammanfattas innehållet i förslagsavsnittet.

Utgångspunkter

Friskolorna har kommit för att stanna. Kommittén anser att möjligheten att välja skola är av stort värde, både för den enskilde eleven och för att stimulera utvecklingen inom skolväsendet. Därför vill kommittén slå vakt om det fria skolvalet. Kommittén vill se en

fungerande mångfald av aktörer i skolan. Sverige har en modell på skolområdet som innebär att fristående skolor kan gå med vinst. Det är kommitténs uppfattning att den möjligheten ska finnas kvar men att det nu, med tjugo års erfarenhet av friskolereformen, finns anledning att göra förändringar i regelverket så att det blir tydligt att möjligheten till vinst alltid är förenad med krav på god kvalitet.

De nya bestämmelser som föreslås har alla kvaliteten i fokus. Det finns anledning att också i friskolesektorn – där staten är den politiska nivå som bestämmer förutsättningarna – ytterligare främja ett ambitiöst och långsiktigt kvalitetsarbete. I kommitténs överväganden har lika villkor för kommunala och fristående skolor eftersträvat, och flera av förslagen berör också kommunala skolor. Det är vår förhoppning att förslagen kommer att ha en positiv inverkan på kvaliteten även där.

Prövning av skolhuvudmannens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet

Skolinspektionen ska pröva huvudmannens personliga och ekonomiska lämplighet i samband med godkännande av en enskild huvudman. När det gäller personlig lämplighet ska en s.k. vandelsprövning ingå. Skolinspektionen ska få rätt att inhämta uppgifter om vissa allvarliga brott ur belastningsregistret som underlag för sin prövning. I Skolinspektionens ärenden om godkännande ska sekretess gälla för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Kravet på lämplighet bör kvarstå även efter det att godkännande har lämnats. En redan godkänd huvudman ska anmäla till Skolinspektionen när en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet. Anmälan ska göras i förväg eller, om det förhållande som föranlett anmälningsskyldighet inte har kunnat förutses, utan dröjsmål.

Prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet

Ägarprövning bör införas för att säkerställa att ägarna av skolföretag har ett seriöst och långsiktigt intresse för att bedriva utbildning. Det bör ankomma på Skolinspektionen att bedöma i vilka fall prövning kan göras mer summariskt och i vilka fall en fördjupad

prövning ska göras. En sådan prövning måste göras skyndsamt. Eftersom frågan om ägarprövning inom välfärdssektorn utreds i särskild ordning, nämligen av Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (Fi 2012:11), lämnar kommittén inte några författningsförslag i denna del. Kommittén redogör emellertid för sina egna överväganden i frågan, som också framförts till utredningen om ägarprövning.

Kommittén känner en oro inför att en del ägares affärsupplägg skulle kunna innebära en olycklig kortsiktighet i verksamheten. Utbildning är till sin karaktär långsiktig. Lärare ska känna att det finns anledning att utvecklas i yrket genom vidareutbildning, investeringar ska göras i bra lokaler och utrustning, elever ska helst inte tvingas byta skola för att förhållandena snabbt förändras. Särskilt mot slutet av den fem-sjuåriga ägarcykeln som riskkapitalbolag ofta arbetar med tenderar ägarna att kräva goda ekonomiska resultat av sina bolag. Det kan tvinga fram besparingar som går ut över kvaliteten.

Den lagstiftning som i dag gäller på finansmarknadsområdet kan ge viss vägledning om hur ägarprövning i skolsektorn kan utformas. Finansinspektionen har vid tillståndsärenden rätt att se på den sökandens anseende i branschen och granska den sökandens affärsplan. Ägarprövningen på skolområdet ska på motsvarande sätt säkra att ägarna har ett seriöst och långsiktigt intresse för utbildning. För att motverka snabba ägarbyten och säkerställa kvaliteten bör den fristående skolans huvudman trovärdigt belägga att ägarnas avsikt är att detta ägande ska vara långsiktigt. Det kan exempelvis framgå i bolagsordning, affärsplan, prospekt eller motsvarande dokument. Hur långsiktighet ska definieras blir en fråga för den nya utredningen. Friskolekommittén har till Ägarprövningsutredningen framhållit att vad som bör anses vara tillräcklig långsiktighet på skolområdet bör bli föremål för en särskild analys. Det är inte säkert att kravet på långsiktighet måste vara detsamma för den som exempelvis vill driva en vårdcentral som för den som vill driva en skola.

Samråd med kommunen före friskoleetablering

En nyetablering av en fristående skola ska föregås av ett samråd mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Samrådet ska avse den kommande verksamheten och genomföras efter godkännande men före Skolinspektionens s.k. etablerings-

kontroll. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola ska närliggande kommuner ges tillfälle att delta i ett samråd, vilket den tänkta lägeskommunen ska ombesörja.

Meddelarskydd för anställda vid fristående skolor

Ett meddelarskydd för anställda i fristående skolor bör enligt kommitténs uppfattning införas. Eftersom frågan om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet utreds av Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentlig finansierad verksamhet (Ju 2012:11) lämnar kommittén inte några författningsförslag i denna del.

Öppenhet, insyn och offentlighet

Friskolornas verksamhet ska präglas av öppenhet. Att friskolorna är helt skattefinansierade talar för att insynen i verksamheten bör vara god. För detta talar även att skolorna ägnar sig åt myndighetsutövning. Kommittén lämnar i betänkandet flera förslag i syfte att uppnå öppenhet och insyn i skolväsendet.

Offentlighetsprincipen ska införas i friskolorna. Innan en lagändring med den innebörden kan införas måste vissa praktiska konsekvenser analyseras närmare. Regeringen bör därför tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur ett införande i praktiken ska gå till. Utöver utgångspunkten att öka öppenheten och insynen bör en annan utgångspunkt för utredningen vara att finna former för genomförandet som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolor, förvaltningar och fristående huvudmän.

Skolverket ska ges i uppdrag att bygga upp och administrera ett nationellt informationssystem för alla skolor. Systemet ska möjliggöra jämförelser av olika skolor. Informationen ska redovisas i lättillgänglig form på en webbsida samt erbjuda goda sökmöjligheter för allmänheten. Systemet bör vara i drift den 1 januari 2015, eller så fort det är praktiskt möjligt.

Det obligatoriska informationssystemet föreslås innehålla information från den officiella statistiken, uppgifter från Skolinspektionen samt information insamlad genom kundenkäter och inrapportering från skolor. För att öka insynen i skolornas ekonomi ska det även finnas aktuell ekonomisk information för både friskolor och kom-

munala skolor, och det ska vara möjligt att följa hur resurserna används på varje skola. Huvudmännen ska vara skyldiga att till Skolverket lämna sådana uppgifter som behövs för allmänhetens insyn i skolväsendet.

I kommitténs arbete har det uppmärksammats att huvudmän för fristående skolor har bristande insyn i kommunernas verksamhet. Detta kan bidra till misstankar om att kommunerna inte lämnar bidrag för elever i fristående skolor i enlighet vad som följer av skollagen. Att enskilda huvudmän saknar förtroende för kommuner är inte bra. Kommittén anser att regeringen bör göra en översyn av dagens bestämmelser om beräkning och beslut om bidrag till fristående skolor. I översynen bör ingå en granskning av hur kommunerna redovisar sina kostnader för skolväsendet.

Skärpta sanktioner vid allvarliga brister

Redan i dag är det möjligt att förena ett föreläggande enligt skollagen med vite. Denna möjlighet har dock hittills använts i mycket liten omfattning. Kommittén bedömer att ett mer aktivt användande av vitesinstrumentet skulle ha en positiv effekt på kvalitetsarbetet i skolorna. Det ska därför införas en skyldighet för Statens skolinspektion att förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser brister som allvarligt har försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. I begreppet "allvarligt" ligger att bristerna inte är av tillfällig art, utan ska ha förelegat under en längre period.

Frågan om lärarresurser

I de fall Skolinspektionen vid sin tillsyn av en skolverksamhet konstaterar återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå kunskapsmålen för utbildningen, ska Skolinspektionen göra en särskild analys av lärarresurserna på skolan. Om analysen ger stöd för det, bör Skolinspektionen i samband med ett beslut om föreläggande ange sådana åtgärder för att avhjälpa de påtalade bristerna som inkluderar förändringar i lärarresursernas storlek och/eller disposition.

Snabbspår i Skolinspektionen för brådskande ärenden m.m.

Kommittén föreslår att beslut i ett ärende om godkännande som huvudman för fristående skola ska fattas skyndsamt om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjligheter att fullfölja sina studier. Det kan exempelvis gälla situationer då en fristående gymnasieskola av någon anledning väljer att inte fortsätta anordna ett program eller en inriktning som tidigare har bedrivits och en annan skola är redo att ta över elever, men där den senares godkännande inte avser det aktuella programmet.

Kommittén anser även att det bör förtydligas i författning att en huvudman kan få skjuta upp starten av en skolverksamhet ett kalenderår, om utbildningen inte kunnat starta som planerat pga. omständigheter utanför huvudmannens kontroll.

Frågan om reglering av bolagsverksamhetens syfte

Det är kommitténs uppfattning att den möjlighet till ägarprövning som bör införas (se avsnitt 11.2) kommer att ha betydelse för att säkerställa att oseriösa och kortsiktiga ägare till fristående skolor sällas bort. Frågan har uppkommit om det också, därutöver, behövs en reglering av syftet för de bolag som bedriver skolverksamhet. Det bör därför utredas om det ska införas ett krav på att aktiebolag som vill bedriva skolverksamhet i sin bolagsordning ska ange att bolagets verksamhet, helt eller delvis, har till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet och hur ett sådant krav i sådana fall bör utformas. Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (Fi 2012:11) bör, för att ett beslutsunderlag ska finnas, analysera frågan och ta fram förslag i den kontext som utredningens direktiv utgör.

Frågan om skolors utrymme för nytänkande och innovation

Enligt kommitténs mening bör det säkerställas att utrymmet för skolors nytänkande inte snävas in mer än nödvändigt. Ansvaret för att detta sker bör vila på regeringen. I den form regeringen finner lämplig bör tidigare och aktuella skolreformers effekt på innovationsutrymmet analyseras. Om analysen visar att det är önskvärt bör regeringen ta nödvändiga initiativ.

Summary

The independent school reform in 1992 involved considerable changes to the rules for independent schools and led to a major expansion in the number of pupils attending such schools. Today, over 16 per cent of pupils in Swedish compulsory schools and upper secondary schools attend independent schools, compared with less than one per cent twenty years ago.

The Swedish Government decided in July 2011 to appoint a parliamentary committee with the task to investigate the terms and conditions for independent schools. The committee, which took the name The Independent School Committee, hereby presents its report.

The background chapter of the report describes the growth of the sector, how views of independent schools have changed over time, which regulatory framework applies to these schools, how independent schools are approved and inspected, and what is known about quality in independent schools. In line with the terms of reference, a description of the current ownership structure in the independent school sector is provided, as is an overview of the legal situation regarding employee-takeovers of schools.

The proposals in the report are based on a six-party agreement that was negotiated within the framework of The Independent School Committee and presented on 23 May 2013. Responsible for the proposals chapter are the four Alliance parties – the Moderate Party, the Liberal Party, the Centre Party and the Christian Democrats – as well as the Swedish Social Democratic Party and the Green Party. The other two parties in the Committee – the Sweden Democrats and the Left Party – were not party to the agreement and have each submitted reservations.

The six-party agreement also covers certain issues that are touched on by other inquiries. The parties have agreed to continue their consultations when the results of these inquiries are available.

Below is a summary of the contents of the proposals chapter.

Starting points

Independent schools are here to stay. The Committee considers that the opportunity to choose one's school is of great value, for individual pupils and for encouraging development in the education system. This is why the Committee wants to safeguard the freedom to choose one's school. The Committee would like to see a functioning diversity of actors in the school system. Sweden has a school model in which independent schools may be run for profit. The Committee considers that this option should remain, but that now – after twenty years' experience of the independent school reform – there are grounds to make amendments to the regulatory framework in order to clarify that the profit option is always linked to requirements of high quality.

The new provisions that are proposed all focus on quality. There are also grounds in the independent school sector – where central government is the political level that determines the conditions – to further promote ambitious and long-term quality improvement. In its considerations, the Committee has endeavoured to ensure equal conditions for municipal and independent schools, and several of the proposals also affect municipal schools. We hope that these proposals will have a positive impact on quality in these schools too.

Examination of the education provider's suitability regarding conduct and financial orderliness

The Swedish Schools Inspectorate is to examine the personal and financial suitability of the independent education provider in connection with the approval of such a provider. An assessment of conduct is to be included regarding personal suitability. As a basis for its assessment, the Swedish Schools Inspectorate is to be permitted to obtain information on certain serious offences from criminal records. In the Swedish Schools Inspectorate's approval matters, secrecy shall apply to information about individuals' personal or financial circumstances.

The suitability requirement should remain in place even after approval has been granted. An education provider already approved must report to the Swedish Schools Inspectorate when a new natural or legal person obtains considerable influence over the provider's activities. This must be done in advance or, if the circumstances

leading to the obligation to report were not foreseeable, without delay.

Assessment of owners' suitability and long-term approach

An owner assessment should be introduced to ensure that the owners of a school company have a serious and long-term interest in providing education. It should be the responsibility of the Swedish Schools Inspectorate to determine in which cases a brief assessment will suffice and in which cases a more in-depth assessment is required. Such an assessment must be done promptly. As the issue of owner assessment in the welfare sector is being examined separately – by the Inquiry on owner assessment and diversity in publicly funded welfare services (Fi 2012:11) – the Committee does not propose any legislative amendments in this regard. However, the Committee does explain its own considerations on this issue, which have also been communicated to the Inquiry on owner assessment.

The Committee is concerned that some owners' business models could entail an unfortunate short-term approach in their activities. The very nature of education is long-term. Teachers must feel that there is reason to develop in their profession through further education or training, investments must be made in good premises and equipment, and pupils must preferably not be forced to change schools because circumstances have changed suddenly. Particularly towards the end of the five- to seven-year ownership cycle that venture capital companies often work in, owners tend to demand that their companies achieve positive financial results. This can make cuts necessary, which have an impact on quality.

The legislation that currently applies in the financial markets area can provide some guidance on how owner assessment in the school sector can be designed. In permit cases, the Swedish Financial Supervisory Authority is entitled to view the applicant's reputation in the sector and scrutinise the applicant's business model. Owner assessments in the field of education must ensure in a similar way that the owners have a serious and long-term interest in education. To counteract sudden changes of ownership and to safeguard quality, the independent school's responsible organisation should credibly demonstrate that the owners' intention is for their ownership to be long-term. This can be stated, for example, in the Articles of Association, business plan, prospectus or equivalent document.

How to define a long-term approach will be an issue for the new inquiry. The Independent School Committee has stressed to the Inquiry on owner assessment that what is regarded to be a sufficiently long-term approach in the field of education should be subject to a special analysis. It is not necessarily the case that the requirement for a long-term approach has to be the same for an owner wanting to run a health centre as for an owner wanting to run a school.

Consultation with the municipality before establishing an independent school

Before an independent school is established, a consultation must be held between the private individual or organisation and the municipality in which the school will be run. This consultation is to focus on the planned activities and must be held following approval but before the Swedish Schools Inspectorate's 'establishment review'. If upper secondary education is to be provided, the neighbouring municipalities are to be given the opportunity to take part in the consultation. This should be organised by the municipality in which the school is to be located.

Protection of sources for employees of independent schools

In the Committee's view, protection of the source of information for employees of independent schools should be introduced. As the issue of protection of sources for privately employed staff in publicly funded activities is being examined by the Inquiry on protection of sources for privately employed staff in publicly funded activities (Ju 2012:11), the Committee has not made any legislative proposals in this regard.

Transparency, insight and public access to information

The activities of independent schools are to be characterised by transparency. The fact that independent schools receive all of their funding from taxes is an argument in favour of good insight into their activities. Another argument is that these schools engage in the exercise of public authority. In its report, the Committee makes

several proposals aimed at achieving transparency and insight in the school system.

The principle of public access to official documents is to be introduced in independent schools. Certain practical consequences must be analysed in more detail before the relevant legislative amendment can be made. The Government should therefore appoint an inquiry to propose how this requirement could be introduced in practice. Beyond the premise to increase transparency and insight, another starting point for the inquiry should be to find forms of implementation that do not necessarily increase the administrative burden on schools, administrations and independent responsible organisations.

The Swedish National Agency for Education is to be tasked with creating and administrating a national information system for all schools. The system should make it possible to compare schools. Information should be provided in an accessible manner on a website that offers good search options for the public. The system should be up and running by 1 January 2015, or as soon as is practically possible.

We propose that the obligatory information system contain information from official statistics, data from the Swedish Schools Inspectorate and information gathered through customer surveys and reports from schools. To improve insight in schools' finances, current financial information must also be provided for both independent schools and municipal schools, and it must be possible to monitor how resources are used at every school. Responsible organisations must be obliged to submit to the Swedish National Agency for Education any information that is required to ensure public insight into the education system.

During its work, the Committee's attention was drawn to the lack of insight on the part of the responsible organisations of independent schools into the activities of the municipalities. This may contribute to suspicions that municipalities are not providing grants for pupils in independent schools in line with the Education Act. Independent education providers lacking confidence in the municipalities is a problem. The Committee considers that the Government should conduct a review of the current provisions on the calculation of grants and decisions on grants for independent schools. This review should include an examination of how municipalities report their costs for schools.

Stronger sanctions for serious shortcomings

It is already possible under the Education Act to combine an order with a conditional financial penalty. However, this possibility has so far been used only to a very limited extent. The Committee considers that the more active use of the option to impose financial penalties would have a positive effect on quality improvement in schools. For this reason, an obligation should be introduced on the part of the Swedish Schools Inspectorate to combine an order with a financial penalty if the order concerns shortcomings that have had a serious negative impact on pupils' chances of achieving the educational goals. The term 'serious' indicates that the shortcomings are not of a temporary nature; they must have existed for a longer period of time.

Issue of teacher resources

In cases where the Swedish Schools Inspectorate, in its supervision of a school's activities, observes recurrent shortcomings that have a tangible impact on pupils' chances of achieving the educational goals, the Inspectorate is to conduct a special analysis of the teacher resources at the school. If the analysis provides support for this, the Swedish Schools Inspectorate should, when issuing an order, state measures to remedy the shortcomings noted that include changes to the size and/or organisation of the teaching staff.

Fast track at the Swedish Schools Inspectorate for urgent matters, etc.

The Committee proposes that decisions on matters concerning the approval of a responsible organisation for an independent school should be taken promptly if there are special grounds to do so, considering pupils' opportunities to complete their studies. This may involve situations in which an independent upper secondary school chooses for some reason to discontinue a programme or an orientation that it previously offered and another school is prepared to take on these pupils, but this other school's approval does not cover the programme in question.

The Committee also considers that it should be clarified by statute that a responsible organisation may be entitled to postpone starting a school by one calendar year if it is not possible to start

the school as planned due to circumstances beyond the organisation's control.

Regulating the purpose of company activities

In the Committee's view, the opportunity for owner assessment that should be introduced (see Chapter 11.2) will be important for ensuring that unreliable and short-sighted owners of independent schools are sifted out. The question has arisen as to whether, in addition to this, there is a need to regulate the purpose of the companies running schools. An inquiry should therefore be carried out into whether a requirement should be introduced stipulating that limited companies wanting to run schools must state in their Articles of Association that the company's activities are – completely or partially – aimed at running schools of high quality, and how such a requirement in such cases should be formulated. To provide decision-making material, the Inquiry on owner assessment and diversity in publicly funded welfare services (Fi 2012:11) should analyse the issue and come up with proposals in the context stated in the Inquiry's terms of reference.

Issue of schools' scope for new thinking and innovation

The Inquiry considers that it should be ensured that schools' scope for new thinking should not be narrowed more than is necessary. Responsibility for this should lie with the Government. The effect of previous and current school reforms on the scope for innovation should be analysed in a way that the Government finds appropriate. If this analysis shows that it is desirable, the Government should take the necessary initiatives.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 5 § och 26 kap. 10, 14 och 27 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i 2 kap. ska införas två nya paragrafer, 5 a § och 7 a §, i 26 kap. en ny paragraf, 9 a § och i 29 kap. en ny paragraf, 19 a §, samt närmast före 26 kap. 9 a § och 29 kap. 19 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del

Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del

av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas.

Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.

av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. *Avser godkännandet förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska den enskilde också bedömas lämplig att bedriva utbildningen med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden.*

Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

utbildning vid en viss skolenhet

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en enskild huvudmans lämplighet att bedriva utbildning.

5 a §

Innan en enskild huvudman startar utbildning inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska samråd ske mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Samrådet ska avse den kommande verksamheten. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska kommunen ge när-

liggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet.

Den enskilde ska vid den etableringskontroll som avses i 26 kap. 9 a § visa att ett samråd enligt första stycket har genomförts, eller att den enskilde har vidtagit rimliga åtgärder för att få ett sådant samråd till stånd.

7 a §

Den som har godkänts som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska till Statens skolinspektion anmäla ändringar av vilka fysiska eller juridiska personer som har ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet.

Anmälan ska göras i förväg, eller om det förhållande som föranlett anmälningsskyldigheten inte har kunnat förutses, utan dröjsmål.

26 kap.

Etableringskontroll

9 a §

Statens skolinspektion ska inom ramen för sin tillsyn genomföra en etableringskontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva, om Skolinspektionen godkänt den enskilde som huvudman enligt 2 kap. 5 §. Etableringskontrollen ska genom-

föras innan den utbildning som godkännandet avser startar.

10 §

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna.

Om Statens skolinspektion konstaterar återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen ska Skolinspektionen analysera lärarresurserna vid skolenheten. Om denna analys ger stöd för det kan de åtgärder som avses i andra stycket inkludera förändringar i lärarresurserna.

14 §

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 6 §.

Återkallelse får även ske om den enskilde inte längre bedöms lämplig enligt 2 kap. 5 § andra stycket och saknar faktisk eller rättslig möjlighet att vidta åtgärder för att avhjälpa bristen.

27 §

Ett föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.

Statens skolinspektion ska förena ett sådant föreläggande som avses i 10 § med vite om det avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för

eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövt.

Om det finns anledning att anta att en person som är föremål för föreläggandet har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, får han eller hon inte föreläggas vid vite att medverka i en utredning som har samband med den gärningen.

29 kap.

Uppgiftsskyldighet

19 a §

En huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska till Statens skolverk lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn. Uppgifterna ska lämnas för varje skolenhet för sig.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014 i fråga om 29 kap. 19 a § och i övrigt den 1 januari 2015.

2. Ett godkännande som huvudman enligt 2 kap. 5 § i dess tidigare lydelse ska, om det gäller vid utgången av december 2014, fortsätta att gälla som ett godkännande enligt paragrafen i dess nya lydelse.

2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 23 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

7 §

Sekretess gäller hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut samt i tillsynsverksamhet hos Statens skolinspektion och Myndigheten för yrkeshögskolan samt hos Lärarnas ansvarsnämnd i ärenden om legitimation, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om godkännande hos Statens skolinspektion för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskriver regeringen i fråga om förordningen (1999:1134) om belastningsregister

dels att 18 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 16 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 e §

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3 kap. 1, 2 eller 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 §, 16 kap. 10 a § brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69) ska, om brotten föranlett någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av Statens skolinspektion i ärenden om godkännande enligt skollagen (2010:800), i fråga om den som ärendet gäller eller den som har ett väsentligt inflytande i dennes verksamhet.

18 §

En myndighet som enligt 10, 11, 12, 13, 14, 16 b eller 16 c § har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret vid tillståndsgivning, godkännande eller meddelande av legitimation, har rätt att få motsvarande uppgifter för prövning av ett meddelat tillstånd, godkännande eller certifikat eller en beslutad auktorisation eller meddelad legitimation.

En myndighet som enligt 10, 11, 12, 13, 14, 16 b, 16 c eller 16 e § har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret vid tillståndsgivning, godkännande eller meddelande av legitimation, har rätt att få motsvarande uppgifter för prövning av ett meddelat tillstånd, godkännande eller certifikat eller en beslutad auktorisation eller meddelad legitimation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

4 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskriver regeringen i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039)

dels att 2 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 2 kap. ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 3 a och 7 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 a §

För prövning av en enskild huvudmans lämplighet ska uppgifter ur belastningsregistret inhämtas enligt 16 e § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

3 §

Beslut i ett ärende som avses i 1 § ska om möjligt fattas före den 1 oktober kalenderåret innan utbildningen ska starta.

Om en huvudman i samband med ansökan eller senare kan visa att utbildningen, utan dennes förskyllan, inte kan starta höstterminen kalenderåret efter Statens skolinspektions beslut får Skolinspektionen besluta att godkännandet i stället ska avse utbildning som ska starta höstterminen två kalenderår efter beslutet.

3 a §

Om en enskild ansöker om godkännande som huvudman för utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan som anordnas av en annan huvudman ska be-

slutet fattas skyndsamt om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjlighet att fullfölja sin utbildning.

7 §

Skolinspektionen får meddela föreskrifter om en enskild huvudmans lämplighet att bedriva utbildningsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

5 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskriver regeringen i fråga om skolförordningen (2011:185)

dels att 2 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 2 kap. ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 4 och 5 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 a §

För prövning av en enskild huvudmans lämplighet ska uppgifter ur belastningsregistret inhämtas enligt 16 e § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

3 §

Beslut i ett ärende som avses i 1 § ska om möjligt fattas före den 1 oktober kalenderåret innan utbildningen ska starta.

Om en huvudman i samband med ansökan eller senare kan visa att utbildningen, utan dennes förskyllan, inte kan starta höstterminen kalenderåret efter Statens skolinspektions beslut får Skolinspektionen besluta att godkännandet i stället ska avse utbildning som ska starta höst-terminen två kalenderår efter beslutet.

4 §

Om en enskild ansöker om godkännande som huvudman för utbildning i förskoleklass, grundskola, grundsärskola eller fritidshem som anordnas av en annan

huvudman ska beslutet fattas skyndsamt om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjligheter att fullfölja sin utbildning.

5 §

Skolinspektionen får meddela föreskrifter om en enskild huvudmans lämplighet att bedriva utbildningsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

6 Förslag till förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Härigenom föreskriver regeringen i fråga om förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. att det ska införas en ny paragraf, 5 §, av följande lydelse.

5 §

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som en huvudman ska lämna enligt 29 kap. 19 a § skollagen (2010:800).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

1 Kommitténs uppdrag, arbete och användning av vissa begrepp

1.1 Uppdraget

Det är nu 20 år sedan friskolereformen genomfördes i Sverige. Genom reformen gavs fristående skolor i huvudsak samma ekonomiska förutsättningar att verka som skolor med offentlig huvudman och alla föräldrar och elever fick samma möjlighet att välja skola. Friskolereformen har fått stort genomslag och de fristående skolorna utgör numera ungefär en sjättedel av grund- och gymnasieskolorna. De har tillfört mycket positivt till skolväsendet och en hel del av de intentioner som fanns när reformen genomfördes har också blivit verklighet. Samtidigt måste konstateras att det här, liksom i andra delar av skolväsendet, finns en del problem. Regelverket för fristående skolor förändrades påtagligt i samband med ikraftträdandet av den nya skollagen (2010:800). Trots nyligen genomförda förändringar har regeringen ansett att ytterligare förändringar behöver utredas. Det ligger dock inte i kommitténs uppdrag att göra någon utvärdering av friskolereformen.

Kommitténs direktiv beslutades av regeringen den 14 juli 2011. Direktiven finns i sin helhet i *bilaga 1*. Utredningstiden förlängdes i tilläggsdirektiv som beslutades av regeringen den 4 oktober 2012. Utredningstiden förlängdes ytterligare i tilläggsdirektiv som beslutades av regeringen den 28 februari 2013, den 25 april 2013 samt den 13 juni 2013. Tilläggsdirektiven finns i *bilaga 2–5*.

1.1.1 Avgränsningar

Kommitténs uppdrag omfattar sådan verksamhet inom skolväsendet med enskild huvudman som står under Statens skolinspektions tillsyn, dvs. fristående förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor, gymnasiesärskolor och sådana fritidshem med enskild huvudman som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Kommitténs förslag omfattar därmed också endast dessa verksamheter. I den fortsatta beredningen av kommitténs förslag kan det övervägas om förslagen även bör avse sådana verksamheter som faller utanför uppdraget, t.ex. fristående förskolor.

Principerna för regelverket ska behållas oförändrade

En utgångspunkt för vårt arbete har varit att principerna för regelverket för fristående skolor behålls oförändrade. I detta ligger bland annat att skolans uppdrag är detsamma oavsett huvudmannaskap och att samma höga krav på kvalitet ska omfatta alla skolor. Härtill kommer att varje skola ska ha möjlighet att verka på goda och lika villkor.

Principen om lika villkor innebär också lika ekonomiska villkor. I direktiven tar regeringen ställning för att det är en förutsättning för friskolereformens framgång att det finns en möjlighet att driva skolverksamhet med vinst samt att utbildningsföretag får ge utdelning till sina ägare när rörelsen genererar ett ekonomiskt överskott. Frågan om vinstdrivna företag alls ska få bedriva skolverksamhet har därmed inte omfattats av utredningsuppdraget.

Frågan om stärkt meddelarskydd för anställda i fristående skolor

Ett område där det enligt gällande lagstiftning inte råder lika villkor mellan skolor med enskild och offentlig huvudman är regelverket om meddelarskydd för uppgiftslämnare.

Det ingår inte i kommitténs uppdrag att utreda frågan om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i fristående skolor. Vid kommitténs tillsättande avsåg regeringen att inleda ett arbete isärskild ordning för att genomlysna detta område eftersom frågorna ansågs spänna över hela välfärdsområdet och inte bedömdes kunna avgränsas enbart till skolväsendet. Däremot har utbildnings-

ministern i ett brev, formulerat efter det att våra direktiv beslutats, påpekat möjligheten att kommittén, i den mån den har skol-specifika synpunkter på problematiken, framför dem till den utredning inom Justitiedepartementet som skulle tillsättas för att utreda frågan (Ju 2012:11; se avsnitt 1.3.1). Ett sådant samråd har genomförts. Kommittén har då framfört uppfattningen att ett förstärkt meddelarskydd för anställda i fristående skolor bör införas och att det är kommitténs förhoppning att den särskilda utredaren hittar en fungerande juridisk väg att nå detta mål. Kommitténs ställningstagande i detta avseende återkommer även bland våra överväganden och förslag.

Frågan om ägarprövning inom skolväsendet m.m.

I kommitténs uppdrag har ingått att överväga om Statens skolinspektion ska ges en utökad möjlighet att på nytt granska en huvudmans förutsättningar att bedriva skolverksamhet i samband med att en fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannen. I budgetpropositionen för 2013 aviserade dock regeringen en ny utredning om kraven på ägare och företagsledning inom välfärdssektorn i samband med att tillstånd beviljas för verksamheten. Direktiv till en utredning om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster beslutades den 20 december 2012 (dir. 2012:131; se avsnitt 1.3.3). En utredare utsågs i mars 2013. Kommittén har samrått med utredaren och framfört de förslag och rekommendationer vi har på det område som omfattas av direktiven till den utredningen.

Kommittén har också samrått med den utredare som regeringen tillsatt för att komma med förslag till ändringar i kommunallagen (dir. 2012:105; se avsnitt 1.3.2). Kommittén har förordat ett bibehållande av den insynsrätt för kommuner i fristående skolors verksamhet som framgår av skollagen och även ställt sig positiv till en viss utvidgning av möjligheterna till insyn.

1.2 Utredningsarbetet

Arbetet inleddes hösten 2011. Kommittésammanträden har ägt rum vid 17 tillfällen. Vid ett antal kommittésammanträden har olika gäster bjudits in. Ordföranden har dessutom haft enskilda möten med ledamöterna.

Experterna har deltagit vid fyra kommittésammanträden. Kommitténs ordförande och sekretariatet har därutöver haft särskilda möten med experterna vid sju tillfällen. Sekretariatet har också haft mer informella kontakter med experterna.

Under utredningsarbetets gång har sekretariatet intervjuat företrädare för nio kommuner i landet. Därtill har informella möten hållits med företrädare för ett antal fristående skolor samt med tjänstemän vid Statens skolverk och Statens skolinspektion.

Kommittén har överenskommit med Skolverket om att undervisningsrådet Henrik Bengtsson mot ersättning skulle biträda kommittén med uppgiften att ta fram underlag till en beskrivning av ägarstrukturen inom skolväsendet. Materialet ligger till grund för den beskrivning av ägarstrukturen inom skolväsendet som görs i avsnitt 4.

Kommittén har också lagt ut två konsultuppdrag. Ett uppdrag har avsett en finansiell analys av de 13 största utbildningsföretagen utifrån fyra uppdragsfrågor: 1. Att granska ekonomiska uttag för de utvalda företagen under åren 2009 och 2010. För två av företagen skulle även åren 2008 och 2007 granskas. 2. Att kartlägga utvecklingen av eget kapital i de granskade bolagen. 3. Att ge en generell beskrivning och bedömning av vinstmarginaler i skolbranschen. 4. Att kartlägga de företagsförvärv som har genomförts av Academedia AB och John Bauer Education AB under åren 2006–2011. Uppdraget genomfördes av auktoriserade revisorer vid Ernst & Young och redovisades till kommittén i rapporten ”En finansiell analys av 13 Utbildningsföretag”. Materialet ligger till grund för avsnitt 4.4 och delar av avsnitt 7.

Det andra konsultuppdraget har avsett att genomföra en jämförande internationell studie som belyser ägarstruktur och huvudmannaskap, finansiering, tillståndsprovning samt inspektion av fristående skolor i Danmark, Norge, England, Nederländerna och USA. Uppdraget genomfördes av Richard Murray vid Mapsec KB och redovisades i rapporten ”Friskolor – länderjämförelser”. Materialet ligger i viss utsträckning till grund för den internationella utblicken i avsnitt 9.

Kommittén har beställt ett expertutlåtande från professorn i offentlig rätt Wiweka Warnling Nerep angående möjligheten att införa en sanktionsavgift på skolområdet m.m.

Undervisningsrådet Bertil Karlhager vid Skolinspektionen har bistått kommittén genom att ta fram en sammanställning av olika kvalitetsmått för de 13 största utbildningsföretagen inom skolväsendet. Materialet, som presenterades i rapporten "Kvalitet inom vissa fristående koncerners skolor" ligger till grund för delar av avsnitt 7.

I enlighet med direktiven har vi samrått med Skolverket, Skolinspektionen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Friskolornas riksförbund. När det gäller Sveriges Kommuner och Landsting har vi sammanträffat både med tjänstemän och med Utbildningsberedningen. Samråd har även skett med Utredningen om en översyn av stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Ju 2012:11), Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) samt med Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (Fi 2012:11).

Vidare har sekretariatet sammanträffat med Riksrevisionen med anledning av deras granskning av Skolinspektionens tillståndsprövning. Det har även förekommit kontakter med Skatteverket avseende deras uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av skatteplanering i företag inom välfärdssektorn. Sekretariatet har också deltagit i två seminarier vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) avseende Konkurrensens konsekvenser och Riskkapitalet i välfärden samt ett ESO-seminarium om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.

Kommittén har också sammanträffat med ytterligare personer som har bidragit med synpunkter. Värdefulla synpunkter på olika delar av utredningsuppdraget har lämnats av bland annat professorn i nationalekonomi Mikael Lindahl och docenten i nationalekonomi Jonas Vlachos samt professorn i företagsekonomi Bino Catasús och universitetslektorn i bolagsrätt Anders Lagerstedt.

1.3 Pågående utredningar och myndighetsuppdrag av betydelse för vårt uppdrag

1.3.1 Utredningen om en översyn av stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet, framför allt i sådan offentligt finansierad verksamhet som avser vård, skola och omsorg. Utgångspunkten för utredaren ska vara att meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda. Samtidigt är det inom vård, skola och omsorg som behovet av stärkt meddelarskydd har visat sig tydligast. Utredaren ska därför belysa vilka möjligheter det finns att avgränsa det stärkta skyddet till dessa verksamheter (dir. 2012:76).

Uppdraget ska enligt tilläggsdirektiv (dir. 2013:39) redovisas till regeringen senast den 30 november 2013.

1.3.2 Utredningen om en kommunallag för framtiden

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå en modernisering av kommunallagen (1991:900).

Utredaren ska bland annat beskriva hur kommunernas och landstingens huvudmannaskap för verksamhet som bedrivs i privat regi är reglerat, analysera hur gränsdragningen mellan det kommunala ansvaret och det ansvar statliga tillsynsmyndigheter har för verksamhet som utförs i privat regi (kommunal entreprenad) kan tydliggöras, utreda förutsättningarna för att tydliggöra det kommunala ansvaret för ökad insyn i kommunala entreprenader, överväga behovet av en generell reglering som syftar till att ge medborgarna tillgång till information som behövs för att kunna välja utförare av kommunalt finansierad verksamhet, överväga om det finns behov av att i kommunallagen reglera de anställdas roll och särskilt överväga behovet av en reglering av de anställdas beslutanderätt, se över regelverket gällande laglighetsprövning av kommunala beslut och utreda om nuvarande bestämmelser är ändamålsenligt utformade eller om det finns behov av en modernisering av reglerna, analysera hur bestämmelserna i kommunallagen förhåller sig till unionsrätten, särskilt överväga hur den unionsrättsliga

regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet samt göra en utvärdering av den fria nämndorganisationen (dir. 2012:105).

De delar av uppdraget som rör kommunalt ansvar i förhållande till privat utförd verksamhet och allmänhetens behov av insyn och information samt utvärdering av den fria nämndorganisationen skulle redovisas senast den 30 juni 2013. Utredaren presenterade sina förslag den 28 juni 2013 då betänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53) överlämnades till regeringen. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 mars 2015.

1.3.3 Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på dem som äger och driver företag inom välfärdssektorn. Syftet med utredningen är att ytterligare säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriva en god och högkvalitativ verksamhet. I likhet med finanssektorn finns det även inom välfärdssektorn behov av att säkerställa att ägare och företagsledningar är seriösa och kompetenta. Eventuella krav ska utformas på sådant sätt att de främjar mångfald och att verksamhet inom välfärdssektorn fortsatt kan bedrivas i olika storlek samt i olika drifts- och ägarformer (dir. 2012:131).

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2014.

1.3.4 Uppdrag till Statens skolverk om skol- och resultatinformation

Skolverket har fått i uppdrag att presentera statistik så att olika skolors faktiska resultat och kvalitet kan jämföras med varandra samt att undersöka hur verkets databas SIRIS i praktiken har uppfattats och använts av skolhuvudmän och skolor. Skolverket ska därutöver presentera befintlig statistisk information på ett mer användarvänligt sätt (U2012/4307/S).

Enligt den del av uppdraget som avser att presentera statistik så att olika skolors faktiska resultat och kvalitet kan jämföras med

varandra ska Skolverket publicera statistik för läsåret 2011/12 senast den 31 maj 2013. Skolverket ska senast detta datum också redovisa undersökningen av hur databasen SIRIS har använts och uppfattats och hur verket avser att fullgöra den del av uppdraget som avser presentation av befintlig statistik. Skolverket redovisade detta i rapporten ”Redovisning av uppdraget om skol- och resultatinformation” den 29 maj 2013 (dnr 2012:1002).

1.4 Några centrala begrepp

1.4.1 Betydelsen av vissa begrepp

Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda (1 kap. 1 § skollagen). *Fristående skolor* drivs av en enskild huvudman medan skolor med offentlig huvudman drivs av stat, kommun eller landsting. Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och fritidshem. Ett landsting får vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna i den utsträckning som anges i skollagen. Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola. Endast skolor vid vilka en enskild huvudman bedriver utbildning kallas för fristående skolor (1 kap. 3 § skollagen). Sådan utbildning som kommunen lägger på externa utbildningsanordnare på entreprenad är inte fristående skolor, utan det är fortfarande kommunen som är huvudman för verksamheten.

Med *enskild huvudman* menas den enskilda fysiska eller juridiska person som bedriver utbildning vid den fristående skolan. Med enskilda anordnare menas bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund eller enskilda individer. Det är huvudmannen som granskas av Skolinspektionen och som eventuellt godkänns som enskild huvudman för en viss utbildning vid en viss skolenhet. Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem (2 kap. 5 § skollagen). Även en juridisk person som helt eller delvis ägs av staten, en kommun eller ett landsting anses som en enskild juridisk person. Det finns

dock särskilda begränsningsregler för juridiska personer som ägs av kommuner och landsting.

En och samma huvudman kan driva en eller flera skolor. En huvudman kan också ingå i en större koncern med andra skolhuvudmän eller med företag som bedriver annan verksamhet. En *koncern* är en ekonomisk enhet bestående av två eller flera självständiga företag, vanligtvis genom att ett företag (moderbolaget) har aktiemajoritet eller en majoritet av rösterna i ett eller flera dotterbolag. Om två dotterbolag har samma moderbolag kan de också kallas systerbolag. I vilka situationer ett aktiebolag bolagsrättsligt är ett moderbolag och en annan juridisk person är ett dotterbolag regleras närmare i 1 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551) och i 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554). I årsredovisningslagen finns också bestämmelser om skyldigheten att upprätta koncernredovisning.

1.4.2 Vår användning av vissa begrepp

I detta betänkande använder vi begreppet skola i stället för skolagens begrepp skolenhet. En skolenhet definieras i skollagen som en av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad (1 kap. 3 §). För att underlätta läsningen använder också i vissa fall begreppet friskola i stället för lagens begrepp fristående skola.

När vi avser de statliga myndigheterna Statens skolinspektion och Statens skolverk använder vi begreppen Skolinspektionen respektive Skolverket.

När det hänvisas till vissa lagrum syftar hänvisningen till skollagen (2010:800) om inget annat anges.

2 Något om det rättsliga ramverket för kommitténs uppdrag

Skolan är ett gemensamt intresse för hela samhället. Som i de flesta länder som är sammanhållna nationalstater har staten i vårt land iklätt sig ett övergripande ansvar för att alla elever får en god utbildning och möjlighet till goda resultat. På den nationella nivån fastställs målen och reglerna för hela skolväsendet, inklusive sådant som värdegrund, läroplaner, kompetenskrav för lärare och behörighet för högre studier. Med den nya skollagen från 2010 gäller i princip samma regler för hela skolväsendet. Alla skolhuvudmän, offentliga såväl som enskilda, har ett uttalat ansvar att genomföra utbildning av sådan kvalitet att eleverna får likvärdiga förutsättningar för att nå utbildningens mål. I statens styrning ligger att se till att skolan fullgör sitt uppdrag både i relation till den enskilde eleven och utifrån ett samhällsperspektiv.

Det här avsnittet beskriver översiktligt några grundläggande principer i skollagen inklusive en redovisning av de fristående skolornas finansiering samt principerna för den politiska styrningen av och ansvaret för skolan. En utgångspunkt för kommitténs arbete har varit att samtliga dessa förutsättningar behålls oförändrade. Tanken med avsnittet är att göra det möjligt att se eventuella förändringar i regelverket för de fristående skolorna i sitt rättsliga sammanhang.

2.1 Grundläggande principer i skollagen

Staten anger mål och riktlinjer för arbetet i skolan vilka huvudsakligen framgår av skollagen, läroplaner och kursplaner. Regelverket för fristående skolor förändrades påtagligt i samband med ikraftträdandet av den nya skollagen. Den separata regleringen av de fristående skolorna som fanns i 1985 års lag upphörde och

bestämmelserna är numera i huvudsak desamma för fristående skolor som för skolor med offentlig huvudman.

Skolans uppdrag är detsamma oavsett huvudmannaskap. Det ställs krav på att utbildningen vid fristående skolor ska vara likvärdig med utbildningen vid offentliga skolor och lika villkor ska gälla så långt möjligt oberoende av huvudman. Det innebär att de fristående skolorna i så hög utsträckning som möjligt ska ha samma villkor och skyldigheter som skolor med offentlig huvudman. I detta ligger bland annat att alla huvudmän ska leva upp till samma krav när det gäller utbildningens kvalitet. Principen om lika villkor omfattar också lika ekonomiska villkor.

2.1.1 Skolplikt och rätt till utbildning

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt (7 kap. 2 §). Det betyder att de ska gå i skolan om de inte är sjuka eller har annat giltigt skäl för att inte vara där. Ett giltigt skäl är ledighet som har beviljats av rektor, i normalfallet högst tio dagar per läsår (7 kap. 18 §). Det är kommunen som har det yttersta ansvaret för att alla barn i kommunen går i skolan (se avsnitt 2.3.2).

Skolplikten inträder det år barnet fyller sju år och fullgörs vanligtvis i grundskolan. Skolplikten motsvaras av en rätt till utbildning som är skyddad av grundlag. I regeringsformen föreskrivs att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri utbildning i allmän skola (2 kap. 18 § första stycket). Det allmännas skyldighet att erbjuda utbildning omfattas också av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen. Rätten till undervisning behandlas även i flera olika konventioner som Sverige har anslutit sig till, t.ex. Förenta nationernas konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Rätten till utbildning omfattar inte en villkorlös rätt till alla former av utbildning. Den utbildning som det allmänna är skyldig att svara för avser barn som har skolplikt. Grundlagsbestämmelsen om rätt till utbildning omfattar dessutom endast sådan utbildning som fullgörs i allmänna skolor, dvs. med det allmänna själv som huvudman (prop. 2009/10:165 s. 698).

Enligt bestämmelsen i regeringsformen ska det allmänna också svara för att det finns högre utbildning (2 kap. 18 § första stycket). Det finns således ingen ovillkorlig rätt för den enskilde till utbildning vid t.ex. gymnasieskola, universitet eller högskola. För sådan

utbildning ska det kunna ställas villkor i form av t.ex. krav på behörighet eller lämplighet. För att den enskilde ska kunna erbjudas högre utbildning måste det också finnas plats (se prop. 1993/94:117 s. 27).

2.1.2 Skolans uppdrag och syftet med utbildningen

Skollagens portalparagraf om utbildningens syfte finns i 1 kap. 4 §. Där anges att utbildningen syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Det brukar talas om skolans kunskapsuppdrag respektive värdegrundsuppdrag. Skolans uppdrag är detsamma oavsett huvudmannaskap.

I kunskapsuppdraget ligger att skolan ska ge alla elever möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar (3 kap. 3 §). Vissa elever kan behöva särskilt stöd för att nå upp till kunskapskraven, medan andra kan behöva stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling. Reglerna innebär att skolan inte kan nöja sig med att en elev når den lägsta godtagbara kunskapsnivån. Skollagen lägger ett ansvar och en skyldighet på varje huvudman att utforma och anpassa verksamheten till varje elevs skilda förutsättningar och behov oavsett bakgrundsfaktorer och motivation. Alla har rätt att nå högsta möjliga resultat och minst godkänt i alla ämnen.

Den nya skollagen avser att stärka skolornas möjligheter att uppnå resultat. Det förstärkta kunskapsuppdraget kommer till uttryck bland annat genom ökad rätt till särskilt stöd, krav på information om elevens resultat och att beslut om åtgärdsprogram eller att inte upprätta åtgärdsprogram är överklagbart. I skollagen har kunskapsbegreppet getts en vid innebörd så att utbildningen också ska främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare (1 kap. 4 §).

Värdegrundsuppdraget är något mer svårfångat än kunskapsuppdraget. Genom skollagen ges skolans värdegrund ett klart uttryckt lagstöd och det är också tydliggjort att värdegrunden är gemensam för hela skolväsendet. I skollagen anges att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (1 kap. 4 §). Det handlar om att det i skolan, bland såväl lärare som elever, måste finnas kunskap om innebörden

av dessa värdegrundsfrågor samt att de ska genomsyra skolans verksamhet och vara en integrerad del i undervisningen.

I varje skolformskapitel i skollagen anges syftet med respektive utbildning. Med utbildning avses i skollagen den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål (1 kap. 3 §). För varje skolform och för fritidshemmet finns också en läroplan som anger utbildningens värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för utbildningen (1 kap. 11 §). Läroplanerna ska tillämpas för all utbildning inom skolväsendet, oavsett om utbildningen bedrivs av en offentlig eller en enskild huvudman.

Tillsyn av skolverksamhet är ett sätt att se till att skolan fullgör sitt uppdrag. Andra sätt är nationell uppföljning och utvärdering.

2.1.3 Likvärdig utbildning

Likvärdighet i utbildningen har varit ett mål i svensk skolpolitik under en längre tid och har ansetts vara en viktig förutsättning för att eleverna ska kunna välja skola oavsett bakgrund och förutsättningar. I skollagen kommer likvärdighetsmålet främst till uttryck genom bestämmelserna om lika tillgång till utbildning och om likvärdig utbildning. Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet (1 kap. 8 §) och utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §).

Likvärdighet i ett mål- och resultatstyrt system handlar inte om att undervisningen ska vara likadan för alla elever eller att alla elever måste få exakt samma kunskaper. Likvärdigheten innebär att det är samma mål som ska prägla verksamheten. Likvärdighet upprätthålls t.ex. av mål i skollag och läroplaner, betygskriterier, bestämmelser om minsta garanterad undervisningstid, ämnen och kurser, lärarbehörighet, särskilt stöd, överklagande samt tillsyn och kvalitetsgranskning. De fastställda målen kan dock nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar.

I begreppet likvärdig utbildning ligger också att undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och kompensera de elever som har mindre gynnsamma förutsättningar med särskilt stöd. Undervisningen ska således vara av olika karaktär för att möta den enskilde elevens behov.

Undervisningen får dock inte vara av olika kvalitet. Att undervisningen eller utbildningen ska hålla en god kvalitet anges inte uttryckligen i lagen. Lagen pekar i stället ut vissa processer som kan sägas utgöra förutsättningar för att eleverna ska kunna nå målen. Förarbetena uttrycker det så att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås, oavsett hur man har valt att lägga upp undervisningen på den enskilda skolan (prop. 2009/10:165 s. 638). Skolhuvudmännen har således ett uttalat ansvar för utbildningens kvalitet och likvärdighet. Av skollagens grundläggande principer följer därför att alla huvudmän måste erbjuda utbildning av sådan kvalitet att eleverna får likvärdiga förutsättningar för att nå utbildningens mål (a. prop. s. 203).

2.1.4 Barnets bästa

Skollagen innehåller en portalparagraf om att särskild hänsyn ska tas till barnets bästa. Enligt bestämmelsen ska barnets bästa vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet (1 kap. 10 § första stycket). Vidare ska barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas och barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (1 kap. 10 § andra stycket). Bestämmelsen har sin utgångspunkt i artiklarna 3 och 12 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

För att kunna bedöma barnets bästa krävs att ett barnperspektiv anläggs inför alla beslut eller åtgärder som rör barn. I detta ligger att en bedömning görs av vilka konsekvenser ett visst beslut eller en viss åtgärd får för ett enskilt barn eller för en grupp av barn. Vid en sådan bedömning ska barnets bästa väga tungt i förhållande till andra avvägningar (a. prop. s. 230).

2.1.5 Lika villkor

De fristående skolorna ska i så stor utsträckning som möjligt ha samma villkor och skyldigheter som skolor med offentlig huvudman. Det har ansetts viktigt för kvalitet, likvärdighet och rätts-säkerhet. En bärande princip i skollagen är därför att alla verksamhets- och skolformer ska ha en i så stor utsträckning som möjligt

gemensam reglering där detta är lämpligt, oavsett om huvudmannen är en kommun, ett landsting, staten eller en enskild. Skollagens bestämmelser är således som huvudregel desamma för fristående skolor som för skolor med offentlig huvudman. Exempelvis kan de flesta skolformer bedrivas med enskild huvudman och de nationella läroplanerna och kurs- respektive ämnesplanerna ska tillämpas. Vissa grundläggande skillnader har dock inneburit att principen om lika villkor för huvudmän inte helt har kunnat upprätthållas när det gäller sanktionssystemet (se avsnitt 6.2.2).

Principen om lika villkor innebär också lika ekonomiska villkor. Regeringen har ansett att likvärdiga ekonomiska villkor är en förutsättning för en likvärdig utbildning och verklig valfrihet (prop. 2008/09:171 s. 25). Riksdagen har infört förtydligade regler om kommunernas bidrag till fristående skolor som gäller från och med kalenderåret 2010.

2.2 Fristående skolors finansiering

Driften av fristående skolverksamhet finansieras i huvudsak med skattemedel. Det behövs numera inget särskilt beslut för att få rätt till bidrag. Enskilda som har fått ett godkännande från Skolinspektionen att driva en fristående skola har också rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid den fristående skolan. Det finns också en möjlighet för fristående skolor, liksom för skolor med offentlig huvudman, att erhålla statsbidrag. Utbildningen ska vara avgiftsfri och endast enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna får förekomma (9 kap. 8–9 §§, 10 kap. 10–11 §§, 11 kap. 13–14 §§, 15 kap. 17–18 §§ och 18 kap. 12–13 §§). För utbildning i fritidshem gäller att avgifter som en enskild huvudman tar ut inte får vara oskäligt höga (14 kap. 19 §).

Från och med kalenderåret 2010 gäller förtydligade regler om kommunernas bidrag till fristående skolor (prop. 2009/10:157, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280). Reglerna utgår från lika-behandlingsprincipen. Det finns således inte längre någon möjlighet för en kommun att träffa en överenskommelse om bidragets storlek med huvudmannen för en fristående skola. Bidraget ska beräknas på ett sådant sätt att fristående skolor tilldelas resurser för att täcka kostnader för elevernas utbildning på samma grunder som kommunala skolor tilldelas resurser för motsvarande utbildningar.

Bidragen är således inte relaterade till den faktiska kostnad som den fristående skolan har för eleven, utan ska motsvara den genomsnittliga kommunala kostnaden för en elev i en motsvarande utbildning. Det gäller oavsett vilken resursfördelningsmodell som kommunen tillämpar. Det viktiga är att alla elever i en och samma kommun får lika del av de kommunala medlen oavsett om de går i en skola med enskild eller offentlig huvudman.

Det har också införts en möjlighet för enskilda huvudmän att överklaga ett beslut om bidrag till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5 §). Det gäller både nivån på kommunens bidrag och ett beslut att inte lämna bidrag i form av tilläggsbelopp. På så sätt kan den fristående skolan inte bara få rätten till bidrag prövad i domstol, utan också frågan om hur stort bidraget ska vara. Resultatet av denna möjlighet har blivit ett stort antal rättsprocesser. De domar som hittills har meddelats i de flera hundra mål som pågått eller pågår har ibland gått i de klagande fristående skolornas favör, men oftast i kommunernas. Det har ännu inte utvecklats någon tydlig praxis.

2.2.1 Beräkning av det kommunala bidraget till fristående skolor¹

Ett godkännande av en fristående skola med förskoleklass, fritidshem, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola medför en rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Beräkningen av bidrag till fristående skolor ska innefatta ersättning för i princip alla kostnader som är förknippade med verksamheten. Principen bygger på att verksamhetens omfattning är densamma oberoende av vem som är huvudman (prop. 2008/09:171 s. 29). Det innebär att alla de kostnadsslag som anges i skollagen och som har samband med den pedagogiska verksamheten ska ingå i ersättningen.

Kommunernas resursfördelning till den egna verksamheten sker enligt budget. Det kommunala bidraget ska därför grunda sig på kommunens budget för det kommande budgetåret och fastställas

¹ Regeringen har gett i uppdrag till Skolverket att genomföra en fördjupad studie av hur kommunerna fördelar sina resurser till kommunala och fristående grundskolor (U2012/5830/S). Syftet med studien är att få en tydligare bild av hur skolhuvudmän och enskilda skolor anpassar resursfördelningen till elevernas olika behov för att alla elever ska ges förutsättningar att uppnå målen för utbildningen och utvecklas så långt som möjligt, oavsett kön eller bakgrund i övrigt. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2013.

per kalenderår (14 kap. 1 § skolförordningen [2011:185] och 14 kap. 1 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Bidragen varierar därför mellan olika kommuner och mellan olika utbildningar. Bidraget lämnas för varje elev och består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp (9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 § skollagen, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 § och 19 kap. 25 §).

Grundbeloppet ska avse ersättning för:

- undervisning (omsorg och pedagogisk verksamhet för förskola och fritidshem),
- lärverktyg (pedagogiskt material och utrustning för förskola och fritidshem),
- elevhälsa (ej för förskola och fritidshem),
- måltider,
- administration,
- mervärdesskatt, och
- lokalkostnader.

Av skolförordningen och gymnasieförordningen framgår vad ersättning för de olika kostnadsslagen ska avse. Ersättning för *undervisning* ska avse kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader. *Lärverktyg* avser kostnader för läroböcker, litteratur, datorer, maskiner som används i undervisningen, skolbibliotek, studiebesök och liknande kostnader. *Elevhälsa* avser kostnader för sådan elevhälsa som avser medicinska, psykologiska eller psykosociala insatser. *Måltider* avser kostnader för livsmedel, personal, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader. *Administration* avser administrativa kostnader som enligt schablon ska beräknas till tre procent av grundbeloppet och *mervärdesskatt* avser ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet. *Lokalkostnader* avser kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering. Ersättningen baseras på kommunens genomsnittskostnad eller, i undantagsfall, den fristående skolans faktiska kostnad (14 kap. 4 § skolförordningen och 14 kap. 3 § gymnasieförordningen).

Om ytterligare resurser ges till den kommunala skolverksamheten under budgetåret ska motsvarande tillskott ges till de fristående skolorna. Om kommunen minskar ersättningen till sin verksamhet får bidrag till de fristående skolorna minskas i motsvarande grad genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner (14 kap. 2 § skolförordningen och 14 kap. 2 § gymnasieförordningen). Kommunen får inte längre göra något skolpliktsavdrag, dvs. något avdrag för sådana kostnader som kan hänföras till kommunens skyldighet att ha beredskap för att ta emot elever i grund- eller gymnasieskolan. Skälet till det är att sådana kostnader inte anses ha något omedelbart samband med kostnaderna för utbildningsverksamheten, utan att de snarare hör samman med kommunens övergripande myndighetsansvar (a. prop. s. 54 f.).

Kommunen ska kunna redovisa hur bidraget har beräknats, men det är inte nödvändigt att budgeten är uppdelad på vart och ett av de kostnadsslag som bidraget ska utgöra ersättning för. Av redovisningen ska dock framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadsslag var för sig (14 kap. 10 § skolförordningen och 14 kap. 10 § gymnasieförordningen). Vad som kan utgöra sådana särskilda skäl har ännu inte tydliggjorts i praxis.

Utöver grundbeloppet ska kommunen lämna ett tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. Kommunen är inte skyldig att lämna bidrag för elever som är i behov av särskilt stöd om betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter uppstår för kommunen (9 kap. 21 §, 10 kap. 39 §, 11 kap. 38 §, 14 kap. 17 §, 16 kap. 54 §, 17 kap. 34 § och 19 kap. 27 §). Med tilläggsbelopp för ett omfattande behov av särskilt stöd avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen (14 kap. 8 § skolförordningen och 14 kap. 7 § gymnasieförordningen). Tilläggsbeloppet bestäms efter en individuell prövning. I rättstillämpningen har bestämmelserna tolkats restriktivt. Enligt en dom från Högsta förvaltningsdomstolen ska tilläggsbelopp endast lämnas i undantagsfall, varför det ska ställas höga krav på utredningen i ett enskilt ärende. Utredningen måste, enligt domstolens bedömning, klart visa att en elev har ett sådant stödbehov som kan anses vara ett så omfattande behov av särskilt stöd för att tilläggsbelopp ska lämnas (dom den 7 juni 2012 i mål nr 4314-11).

Det finns inga bestämmelser som styr vad bidragen ska täcka eller som anger en lägsta nivå när det gäller resurser för varje kostnadsslag. Det är således huvudmannen för den fristående skolan som avgör hur stora resurser som ska avsättas för var och en av de olika kostnadsslagen. Enligt förarbetena till de förtydligade bidragsbestämmelserna måste det finnas frihet för den enskilda skolan att utifrån lokala behov och omständigheter göra sina egna prioriteringar av hur stora resurser man vill avsätta för ett visst ändamål (a. prop. s. 33). En bakomliggande tanke med friskolereformen var att lämna utrymme för nytänkande och förnyelse. Nya undervisningsmetoder eller alternativa undervisningsformer kan utgöra värdefulla bidrag för hela skolväsendets utveckling och ska inte förhindras. Även om målen för utbildningen kan nås på olika sätt, sätter de ändå vissa gränser för hur stort huvudmannens innovationsutrymme kan vara. Oavsett hur huvudmannen har valt att organisera undervisningen på en enskild skola måste kvaliteten vara så hög att de fastställda målen för utbildningen kan nås.

Riksprislistans tillämpning

För utbildning på nationella program och nationella inriktningar i gymnasieskolan som även hemkommunen erbjuder, ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det egna programmet eller inriktningen (16 kap. 55 §). Motsvarande gäller bidrag för utbildning i gymnasiesärskolan (19 kap. 26 §).

Om kommunen inte erbjuder programmet eller den nationella inriktningen, och det således inte finns någon kostnad att jämföra med, ska kommunen betala det grundbelopp som Skolverket har föreskrivit med stöd av 14 kap. 9 § första stycket gymnasieförordningen (numera 13 kap. 9 § gymnasieförordningen), den s.k. riksprislistan.

2.2.2 Riktade statsbidrag till skolor med både enskild och offentlig huvudman

Skolverket fördelar riktade statsbidrag till alla skolformer oavsett huvudman. Statsbidrag beslutas efter ansökan från huvudmän och för att få ta emot riktade statsbidrag måste vissa förutsättningar

vara uppfyllda. Förutsättningarna regleras ofta i förordning. Bidragen är ibland till för att huvudmän och andra berörda ska ha bättre förutsättningar att öka måluppfyllelsen i verksamheterna. Ett annat syfte kan vara att stödja en prioriterad verksamhet.

Den absolut största delen av statsbidrag ges till skolhuvudmän för att stödja en utveckling, t.ex. av undervisningen i ett ämne eller av lärarnas kompetens. Skolverket fördelar också statsbidrag till bland annat gymnasial lärlingsutbildning, för utlandssvenska elevers skolgång i Sverige samt till svenska elevers deltagande i etablerade internationella tävlingar i teknik, naturvetenskap och matematik.

Skolverket ska följa upp hur statsbidraget har använts. I de fall det kommer fram att bidragen har använts på felaktigt sätt har Skolverket ofta möjlighet att fatta beslut om att inte betala ut ytterligare bidrag eller att ett redan utbetalt bidrag ska återbetalas.

2.3 Ansvar för skolan

Grundlagsbestämmelsen om rätten till utbildning reglerar inte fördelningen mellan stat och kommun såvitt gäller ansvaret för utbildningen. Av den historiska tillbakablick som görs i avsnitt 5 framgår att den politiska styrningen och ansvaret för skolan genom åren har delats mellan stat, kommun, landsting, enskilda huvudmän, lärare och skolledare. Var tyngdpunkten har legat har dock varierat. Även om skolan är en kommunal angelägenhet kan staten under de senaste åren sägas ha återtagit en del styrning.

Skolan är ett nationellt intresse och staten har det övergripande ansvaret för att alla elever får en likvärdig utbildning av hög kvalitet oavsett huvudman och geografiskt läge. Staten anger förväntningar på skolverksamheten i form av mål och riktlinjer för arbetet i skolan. Staten följer också upp att skolan fullgör sitt uppdrag. I statens styrning ligger ett ansvar för nationell uppföljning och utvärdering, tillsyn och kvalitetsgranskning samt godkännande av enskilda huvudmän. Dessa uppgifter åligger de statliga myndigheterna på skolområdet. Tillsyn av skolverksamhet och godkännande av enskilda huvudmän är av särskilt intresse för kommitténs arbete och beskrivs närmare i avsnitt 6.

Huvudansvaret för verksamheterna åvilar kommunerna, de enskilda huvudmännen samt skolledarna. Dessa kan, utifrån de av staten angivna målen för arbetet i skolan, välja ett arbetssätt som passar dem. En utmaning i ett målstyrt system är att formulera

målen tillräckligt tydligt, dels så att huvudmännen kan konkretisera målen i sin verksamhet, dels så att staten kan utvärdera resultatet.

Om någon av dessa parter inte lever upp till sitt ansvar är risken stor att skolan misslyckas med sitt uppdrag.

2.3.1 De statliga myndigheterna på skolområdet

Såväl nationella som internationella utvärderingar har under en tid visat på sjunkande kunskapsresultat bland svenska elever och att den svenska skolan har blivit allt mindre likvärdig. En betydande andel elever når inte de nationella kunskapsmålen. Regeringen konstaterade därför i budgetpropositionerna för åren 2007 respektive för 2008 att den statliga utbildningsinspektionen behövde stärkas.

Som ett led i detta infördes år 2008 en ny myndighetsstruktur på skolområdet. Avsikten var att myndighetsstrukturen skulle vara utformad så att den på bästa sätt kunde stödja måluppfyllelsen inom skolväsendet och underlätta styrningen av myndigheterna (prop. 2007/08:50 s. 31). Strukturförändringen innebar att statens ansvar för skolfrågorna samlades i tre skolmyndigheter med tydliga och avgränsade uppgifter: Statens skolinspektion, Statens skolverk och Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Regeringen ansåg att man för att få en tydlig och förutsägbar rollfördelning skulle skilja tillsynsuppgifterna från de föreskrivande och utvecklande uppgifterna. Genom att skapa en särskild myndighet för tillsyn och kvalitetsgranskning bedömde regeringen att en god granskning av måluppfyllelsen och verksamheten inom förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning kunde säkerställas (a. prop. s. 38).

Skolverkets uppgift är att aktivt verka för att utbildningens mål nås genom att sätta ramar och riktlinjer för hur utbildningen ska bedrivas samt genom uppföljning och utvärdering av verksamheten i skolan öka kunskaperna om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Myndigheten ska också stödja skolor i deras utveckling för ökad måluppfyllelse. Den utbildningsinspektion och övrig tillsynsverksamhet som Skolverket tidigare ansvarade för överfördes till den nya inspektionsmyndigheten, Skolinspektionen.

I sin tillsyn och kvalitetsgranskning ska Skolinspektionen bland annat bidra till ökad måluppfyllelse, kvalitet och likvärdighet genom att regelbundet granska kvaliteten i och utöva tillsyn över huvud-

män och verksamheter, sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning samt skyndsamt handlägga signaler om missförhållanden. Myndigheten ansvarar också för att pröva godkännande av enskilda huvudmän.

I Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärderings (IFAU) uppdrag ingår numera att främja, stödja och genom forskning genomföra utvärdering av effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet.

2.3.2 Kommunernas ansvar och rätt till insyn

Det är kommunerna som har det övergripande ansvaret för att organisera och planera skolverksamhet i kommunen. Utbildning är en obligatorisk uppgift för kommunen för vilken den inte kan avsäga sig ansvaret. Kommunen har dock relativt stor frihet att avgöra hur skolan ska organiseras för att de nationella målen ska uppnås. I skollagen finns dock några grundläggande bestämmelser om kommunens ansvar för skolpliktens fullgörande och om hur kommunen i övrigt bör planera sin skolorganisation.

Kommunernas ansvar för att skolplikten fullgörs

Varje kommun har ett ansvar för att de skolpliktiga barn som bor i kommunen får sin rätt till utbildning tillgodosedd, s.k. skolpliktsansvar (7 kap. 21 §). Det innebär att varje elev ska ha en skolplacering och en skola att gå till samt att kommunen följer upp så att alla skolplacerade elever går i skolan och deltar i utbildningen. Även vårdnadshavarna har ett ansvar för att barnet fullgör sin skolplikt (7 kap. 20 §).

Skolplikten får fullgöras i en fristående skola. De fristående skolorna har då ett eget ansvar att bevaka att de elever som de har tagit emot får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Huvudmannen för en fristående skola är enligt skollagen skyldig att snarast anmäla till elevens hemkommun när en elev börjar eller slutar vid skolan eller är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag utan giltigt skäl (7 kap. 22 §).

Skolinspektionen har genomfört en riktad tillsyn av 50 grundskolor, varav 32 kommunala och 18 fristående i totalt 28 kommuner för att granska om man på skol- och kommunnivå har fungerande

rutiner inom området skolpliktsbevakning. Skolinspektionen har konstaterat att de fristående skolor som ingått i tillsynen vanligen känner till sin anmälningsskyldighet till kommunen, men att de ibland väntar onödigt länge med att anmäla att en elev har ogiltig frånvaro (Skolinspektionen 2011b s. 5).

Tillsynen har också visat att en del av de kommuner som ingått i tillsynen är osäkra på vilket ansvar kommunen har för skolpliktiga elever som är bosatta i kommunen och som går på fristående skolor (Skolinspektionen 2011b s. 12). Under kommitténs arbete har framkommit uppgifter som tyder på att det kan finnas bristande rutiner i vissa kommuner för att ta emot skolpliktsanmälningar från de fristående skolorna. Att huvudmannen lämnar sådana uppgifter är dock nödvändigt för att hemkommunen ska kunna fullgöra sitt skolpliktsansvar.

Kommunernas ansvar för att planera sin skolorganisation

Kommunen ansvarar för att utbildning i förskoleklass respektive grundskolan och grundsärskolan kommer till stånd för alla barn i kommunen som önskar respektive har rätt till sådan utbildning (9 kap. 12 § första stycket, 10 kap. 24 § första stycket och 11 kap. 24 § första stycket). Kommunens ansvar gäller oavsett om en elev har valt att gå i den kommunala skolan eller i en skola med enskild huvudman. Kommunen kan dock vare sig hänvisa elever till en fristående skola² eller garantera att en sådan önskan tillgodoses. Det betyder att hemkommunen alltid måste vara beredd att tillhandahålla utbildning i egen regi till alla som har rätt till utbildning i förskoleklassen och i grundskolan (9 kap. 12 § andra stycket och 10 kap. 24 § andra stycket). Det kan t.ex. gälla om en fristående skola lägger ned eller går i konkurs alternativt om en elev som har valt att påbörja sin utbildning i en fristående skola av någon anledning inte vill fortsätta utbildningen vid skolan.

Om det finns särskilda skäl får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i stället ska svara för de berörda elevernas utbildning (9 kap. 12 § tredje stycket och 10 kap. 24 § tredje stycket). Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara då de geografiska förhållandena medför att grundskoleutbildning i en annan

² Jfr. 8 kap. 12 § andra stycket skollagen enligt vilken en hemkommun får fullgöra sina skyldigheter när det gäller utbildning i förskola genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i fristående förskola.

kommun leder till betydligt kortare resväg eller skolskjuts för eleverna (prop. 2009/10:165 s. 737). När det gäller grundsärskolan sträcker sig kommunens skyldighet inte lika långt, utan kommunen kan komma överens med en annan kommun att den i sin grundsärskola ska ta emot elever som hemkommunen ansvarar för (11 kap. 24 §).

Vid planeringen och utformningen av kommunens grundskola eller grundsärskola gäller att eleverna inte ska belastas med längre skolvägar och skolresor än vad som är nödvändigt (10 kap. 29 § och 11 kap. 28 §). Kommunen är skyldig att finna sådana lösningar som ger varje elev en situation som vid en samlad bedömning av omständigheterna framstår som rimlig för eleven (prop. 1990/91:115 s. 73).

När det gäller gymnasieutbildning så ansvarar varje kommun för att ungdomarna i kommunen erbjuds sådan av god kvalitet (15 kap. 30 §). Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds utbildning på nationella program, dvs. på yrkesprogram eller högskoleförberedande program. Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar (16 kap. 42 §). Det finns således inte någon skyldighet för kommunen att erbjuda samtliga program. En kommun är även skyldig att i sin gymnasieskola ta emot elever från andra kommuner som inte erbjuder den aktuella utbildningen. Kommunen ansvarar också för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds preparandutbildning, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintroduktion. Elever från grundsärskolan ska erbjudas yrkesintroduktion och individuellt alternativ om de önskar sådan utbildning och bedöms ha förutsättningar att klara den (17 kap. 16 §). För var och en som har rätt att gå i gymnasiesärskolan ska kommunen svara för att sådan utbildning kommer till stånd (19 kap. 12 §).

Hemkommunens ansvar innebär inte att kommunen alltid själv måste anordna den aktuella utbildningen. Kommunen kan själv anordna gymnasieutbildning eller sluta samverkansavtal med en annan kommun eller landsting. Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål (15 kap. 30 §). När det gäller utbildning vid en gymnasiesärskola ska hemkommunen anordna sådan i den omfattning som krävs för att bereda utbildning åt alla i kommunen som har rätt till sådan utbildning. Hemkommunen får dock sluta ett samverkansavtal med en annan kommun eller landsting (19 kap. 12 §).

Kommunernas rätt till insyn

Skollagen ger den kommun där en fristående skola är belägen en rätt till insyn i verksamheten (10 kap. 41 §). De närmare formerna för och omfattningen av kommunens insynsrätt framgår inte av lagen.

Insynsrätten anses tillförsäkra allmänhetens insyn i fristående skolor (prop. 2009/10:165 s. 384). Bestämmelsen upplevs emellertid ofta som otydlig i fråga om vilken funktion den är avsedd att fylla. Regeringen har tillkallat en särskild utredare för att föreslå en modernisering av kommunallagen (1991:900). I uppdraget ingår bl.a. att klargöra vad skollagens bestämmelser om kommuners rätt till insyn i enskild verksamhet innebär för kommunerna (dir. 2012:105).

Det är viktigt att skilja på tillsyn och insyn. Insynsrätten ger inte kommunen rätt att framföra olika former av påpekanden gentemot skolan eller kräva förändringar i verksamheten. I stället avser rätten till insyn att kommunen fortlöpande kan hålla sig informerad om hur den fristående skolverksamheten utvecklas genom att t.ex. ta del av kunskapsresultat eller information om planerade förändringar i verksamheten när det gäller elevantal, profil eller liknande. Kommunens rätt till insyn är begränsad när det gäller fristående skolors ekonomiska förhållanden. Om en kommun ändå upptäcker att en skola har allvarliga kvalitetsbrister bör kommunen meddela Skolinspektionen som därefter får besluta om tillsyn ska genomföras (se prop. 1995/96:200 s. 58).

2.3.3 Huvudmannens ansvar för att utbildningen sker i enlighet med författningarna

I huvudmannaskapet – oavsett om huvudmannen är statlig, kommunal, landstingskommunal eller enskild – ligger ett ansvar för att utbildningen vid en skola genomförs i enlighet med de bestämmelser som staten anger i skollag, läroplaner och andra förordningar (2 kap. 8 §). Det är således ett omfattande och viktigt uppdrag som åvilar varje skolhuvudman. Eftersom det är huvudmannen som är ytterst ansvarig för utbildningen vid en skolenhet är det också till huvudmannen som Skolinspektionen vanligen riktar ett beslut efter tillsyn för en granskad skola.

I vissa avseenden pekas huvudmannen direkt ut som ansvarig i skollagen. Exempelvis ska huvudmannen se till att lärare har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet och se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling (2 kap. 34 §). Varje huvudman ska också – på huvudmannanivå – systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3 §) samt se till att nödvändiga åtgärder vidtas om det kommer fram att det finns brister i verksamheten (4 kap. 7 §). Huvudmannen ansvarar vidare för att det bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever, att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling samt att det upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever (6 kap. 5–8 §§).

2.3.4 Rektorens ansvar för skolenhetens pedagogiska arbete och inre organisation

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt (2 kap. 11 §). Rektorn vid en skolenhet ska leda och samordna det pedagogiska arbetet samt besluta om skolans inre organisation (2 kap. 9–10 §§). I detta ligger att bestämma om sådana övergripande frågor där ett särskilt ansvar i egenskap av skolledare framstår som normalt och naturligt (a. prop. s. 647).

Enligt särskilda bestämmelser i skollagen ansvarar rektorn också för att elevers behov av särskilt stöd utreds (3 kap. 8 §), att betyg sätts i enlighet med skolförfattningarna (3 kap. 14 §) och att det genomförs ett systematiskt kvalitetsarbete på skolenhetsnivå (4 kap. 4 §). Rektorn fattar också vissa beslut enligt skollagen, t.ex. om åtgärdsprogram för en elev som ska ges särskilt stöd (3 kap. 9 §), ledighet (7 kap. 18 §), ordningsregler (5 kap. 5 §), former för elevinflytande (4 kap. 13–14 §§) och vissa disciplinära åtgärder (5 kap.). Rektorn är vidare skyldig att anmäla till huvudmannen om en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten (6 kap. 10 §).

3 Friskolesektorn i Sverige

Friskolereformen för 20 år sedan har fått stort genomslag och sedan dess genomförande har andelen elever i fristående skolor ökat från under en procent till över 16 procent. De fristående skolorna utgör numera alltså ungefär en sjättedel av samtliga grundgymnasie- och särskolor. De fristående skolorna omsätter tillsammans cirka 20 miljarder kronor årligen.

Det finns redan inledningsvis anledning att understryka att det finns en stor variation mellan olika kommuner i hur stor andel av eleverna som går i en fristående skola. Friskolesektorn är också mycket heterogen. Även om det under de senaste åren har funnits en tydlig trend mot bolags- och koncernägande, vilket närmare beskrivs i avsnitt 4, är flertalet av de fristående skolorna fortfarande mindre och fristående enheter. Vissa fristående skolor är mycket små, exempelvis byskolor på landsbygden, och skulle sannolikt ha lagts ned om inte föräldrar eller personal hade valt att ta över verksamheten och driva den vidare. Parallellt med att det nationella regelverket för de kommunala huvudmännen över tid har utökats till att i allt större utsträckning också gälla för de fristående huvudmännen har allt fler fristående skolor kommit att likna de skolor som drivs av offentliga huvudmän, det vill säga de har en allmän inriktning. Fristående skolor drivs också utifrån olika pedagogiska modeller, exempelvis Montessori- eller Waldorfpedagogik, och det finns även skolor med en konfessionell inriktning. Skolor kan också vara knutna till behandlingshem och vara specialiserade på elever som har andra behov än den genomsnittlige eleven. De fristående skolorna har följaktligen olika typer av behov och utmaningar i sin verksamhet.

I det här avsnittet redogörs för vissa grundläggande fakta om omfattningen och inriktningen av fristående skolor och enskilda huvudmän. Även de fristående skolornas ekonomiska resultat behandlas. Avslutningsvis redogör vi för vissa marknadsinslag inom

skolväsendet och diskuterar hur dessa marknadsinslag fungerar i praktiken.

Kommittén har, utöver vad som redovisas i detta avsnitt, utrett och kartlagt vissa förhållanden som bifogas betänkandet i bilaga 6. I vissa fall hänvisas till denna bilaga.

3.1 Omfattning och inriktning av fristående skolor

Omfattningen och inriktningen av fristående skolor kan sammanfattas enligt följande.

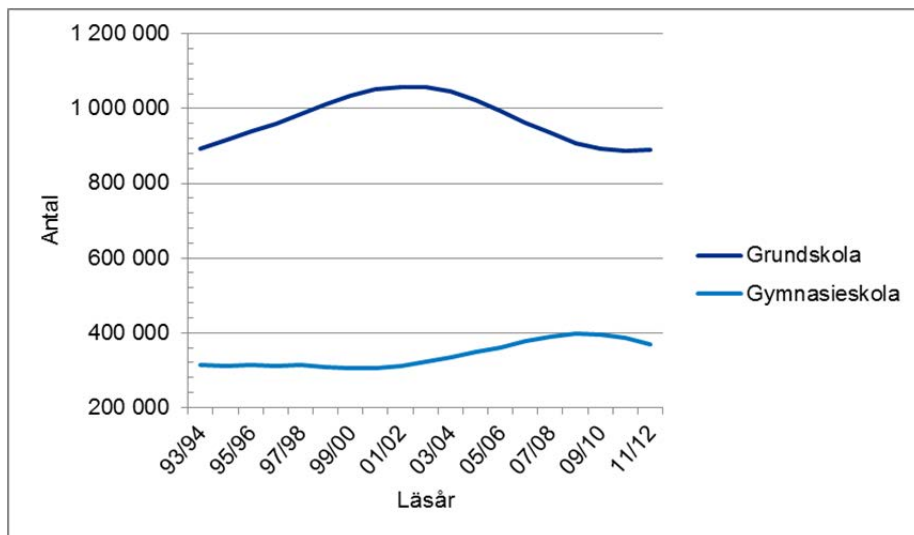
- Vid inledningen av läsåret 2011/12 gick totalt 207 000 elever i en fristående grund- eller gymnasieskola, vilket motsvarar cirka 16 procent av det totala antalet elever.
- Vid inledningen av läsåret 2011/12 fanns det 1 339 fristående skolor.
- Av dessa var 803 fristående grundskolor och grundsärskolor samt 536 fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor.
- Av landets samtliga grund- och gymnasieskolor är var femte en fristående skola – det innebär alltså att friskolorna i genomsnitt är något mindre än skolor med offentlig huvudman.
- Friskolor är vanligare på gymnasienivån: Var åttonde grundskoleelev och var fjärde gymnasieelev i Sverige gick läsåret 2011/12 i en fristående skola.
- Tre av fem fristående grund- och gymnasieskolor finns i något av de tre storstads länen Stockholm, Skåne och Västra Götaland.
- Sex av sju fristående grundskolor har en allmän inriktning, en av sju har annan, t ex Waldorf-pedagogisk.

3.1.1 Elevutvecklingen under de senaste decennierna

Hösten 2011 gick 900 000 elever i grundskolan och närmare 380 000 elever i gymnasieskolan. För att förstå framväxten av friskolesektorn är det väsentligt att känna till hur utvecklingen av antalet elever har sett ut. Elevantalet är inte statiskt, utan har varierat både i grundskolan och i gymnasieskolan under de senaste två decennierna. Elevutvecklingen återspeglar det faktum att födelsetalen

varierar mellan olika år. Höga födelsetal under några år skapar en ”puckel” som därefter vandrar genom de olika stadierna i skol-systemet.

Figur 3.1 Antalet grundskole- och gymnasieelever under läsåren 1992/93 till och med 2012/13



Källa: Skolverket.

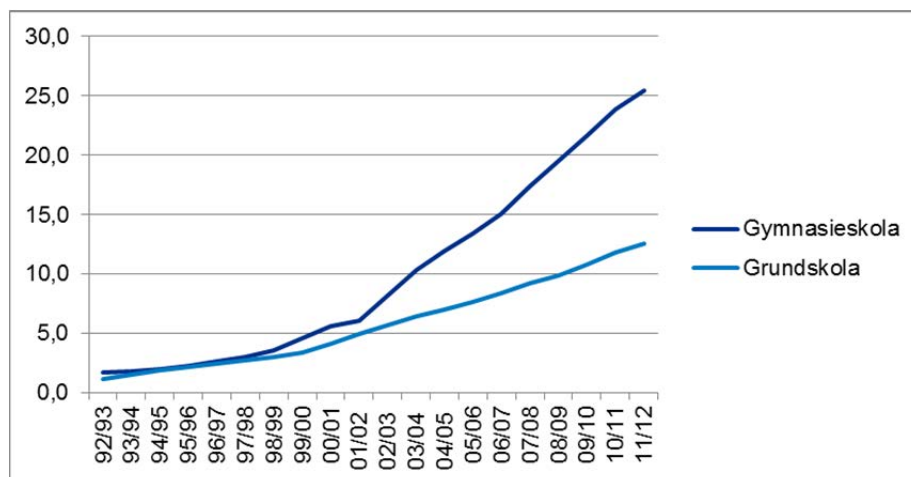
Antalet grundskoleelever ökade med närmare 20 procent från knappt 900 000 läsåret 1992/93 till drygt 1 050 000 läsåret 2001/02 (figur 3.1). Därefter har antalet elever i grundskolan minskat till samma nivå som den hade vid tiden för friskolereformen, dvs. knappt 900 000. Trots att det totala antalet grundskoleelever numera är relativt litet har det under senare år inträffat en ökning av antalet elever i de lägre åldrarna. Denna ökning ger ännu inte avtryck på aggregerad nivå.

Efter att ha passerat grundskolan nådde så småningom ålderspuckeln även gymnasieskolan. Antalet elever i gymnasieskolan var som störst läsåret 2008/09. Antalet gymnasieelever ökade stadigt varje år från drygt 300 000 vid millennieskiftet till cirka 395 000 läsåret 2008/09. Därefter har antalet minskat för varje år. Elevkullarna kommer enligt Skolverkets prognos att nå sin lägsta nivå läsåret 2015/16 för att sedan vända uppåt igen.

3.1.2 Stor ökning av antalet fristående skolor sedan reformen

Genom friskolereformen, som trädde i kraft 1992, ändrades förutsättningarna för att bedriva utbildning vid en fristående skola på ett genomgripande sätt (se vidare avsnitt 5). Sedan dess har andelen elever som går i fristående skolor ökat varje år (figur 3.2).

Figur 3.2 Andel elever i fristående grundskolor och gymnasieskolor under läsåren 1992/93 till och med 2012/13



Källa: Skolverket.

Som framgår av figur 3.2 accelererade ökningen av andelen elever i fristående skolor kring millennieskiftet. Det gäller i synnerhet i gymnasieskolan där de fristående skolorna absorberade i stort sett hela den ökning av antalet elever som beskrivs i föregående avsnitt. Ökningstakten var betydligt måttfullare i grundskolan. Troligen är de då minskande elevkullarna inom grundskolan en viktig förklaring.

Något förenklat kan man säga att på 1990-talet var den sammanlagda ökningstakten ungefär en halv procentenhet per år och på 2000-talet har ökningstakten varit ungefär en procentenhet per år.

3.1.3 Trendbrott i antalet ansökningar om godkännande

Antalet ansökningar till Skolinspektionen om att godkännas som huvudman för en fristående skola eller utöka verksamheten på en befintlig skola ökade kraftigt under flera år. I 2011 års ansökningsomgång ökade antalet ansökningar med 12 procent jämfört med år 2010 och med 52 procent jämfört med år 2009 (Skolinspektionen 2011a s. 4). Av de totalt 767 ansökningar som kom in år 2011 avsåg 454 gymnasieskola och 288 grundskola. Endast 25 ansökningar gällde obligatorisk särskola eller gymnasiesärskola. De flesta ansökningar som gällde grundskolan var ansökningar om att starta en ny skola. När det gällde gymnasieskolan var cirka hälften ansökningar om att starta en ny skola och resten gällde utökningar av verksamheten på skolor som redan fanns. Sammanlagt 234 huvudmän kom in med ansökningar. De tio huvudmän som kom in med flest ansökningar svarade för cirka 40 procent av det totala antalet ansökningar (se tabell Bilaga 6.1). Ungefär hälften av ansökningarna rörde något av de tre storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne (a.a. s. 7).

Antalet ansökningar i 2012 års ansökningsomgång var dock väsentligt lägre. Antalet minskade med 54 procent jämfört med den föregående ansökningsomgången (Skolinspektionen 2012a s. 3). Det var för gymnasieskolan som ansökningarna minskade mest i antal. Av det totala antalet ansökningar avsåg 189 grundskola och 151 gymnasieskola. Resterande 24 ansökningar avsåg grundsärskola eller gymnasiesärskola. Detta var första gången sedan år 2004 som ansökningarna om att starta eller utöka grundskola var fler än ansökningarna om gymnasieskola (a.a. s. 4). Antalet huvudmän som ansökte hade minskat till 194. Det kom även in betydligt färre ansökningar från de stora skolföretagen i 2012 års ansökningsomgång jämfört med de tidigare åren (a.a. s. 9). De tio huvudmän med flest ansökningar svarade för cirka 30 procent av det totala antalet (se tabell Bilaga 6.2). Tre av fem ansökningar avsåg etablering i något av de tre storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne (a.a. s. 6).

Enligt Skolinspektionen finns flera tänkbara förklaringar till det minskade intresset för att starta fristående skolor (a.a. s. 3). Bland faktorer som kan ha bidragit till det dämpade intresset nämns den nya skollagens krav på skolbibliotek och elevhälsa, det ökade antalet avslag på ansökningar vid 2011 års ansökningsomgång, det osäkra konjunkturläget, samhällsdebatten kring fristående skolor samt de senaste årens minskande elevkullar.

3.1.4 Omfattningen av fristående skolor och enskilda huvudmän i dag

Vid inledningen av läsåret 2011/12 fanns 803 fristående grundskolor och grundsärskolor samt 536 fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor. Totalt gick 207 000 elever i en fristående skola, varav 54 procent i grundskolan och 46 procent i gymnasieskolan.

Antalet särskoleelever i renodlade fristående särskolor är litet, sammanlagt drygt 1 000 elever. Dessa skolor är oftast väldigt små, med i genomsnitt ett tiotal elever per skola. Det finns också särskoleelever som får sin utbildning integrerat på grundskolor och gymnasieskolor.

Tabell 3.1 Fristående skolor och elever i fristående skolor uppdelat på skolform, läsåret 2011/12

Skolform	Skolor		Elever		Elever/skola
	Antal	Andel (%)	Antal*	Andel (%)	Antal
Grundskolor	761	57	112 140	54	147
Grundsärskolor	42	3	460	0	11
Gymnasieskolor	499	37	94 060	46	188
Gymnasiesärskolor	37	3	560	0	15
Totalt	1 339	100	207 230	100	155

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Grundskolor och grundsärskolor utgör tillsammans 60 procent av de fristående skolorna. Resterande 40 procent är gymnasieskolor och gymnasiesärskolor. Även om majoriteten av de fristående skolorna är grundskolor är det i gymnasieskolan som de fristående skolorna har den, relativt sett, starkaste ställningen.

Tabell 3.2 Elever i skolor med enskild respektive offentlig huvudman, läsåret 2011/12

Typ av huvudman	Grundskola		Gymnasieskola	
	Antal*	Andel (%)	Antal*	Andel (%)
Enskild	112 600	13	94 620	25
Offentlig	786 850	87	283 500	75
Totalt	899 450	100	378 120	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

De fristående grundskolorna ansvarade hösten 2011 för 13 procent av samtliga elever i grundskolan och 25 procent av eleverna i gymnasieskolan. Sammantaget gick drygt 16 procent av alla grundskole- och gymnasieelever i fristående skolor läsåret 2011/12.

Tabell 3.3 Enskilda huvudmän, läsåret 2011/12

Verksamhetsform	Antal	Andel (%)
Enbart grundskoleutbildning	552	68
Enbart gymnasieutbildning	188	23
Både grundskole- och gymnasieutbildning	75	9
Totalt antal huvudmän	815	100

Lsåret 2011/12 var det totalt 815 enskilda huvudmän som bedrev utbildning i fristående grund- och gymnasieskolor. Flertalet huvudmän bedrev endast grundskoleutbildning. Relativt få huvudmän, nio procent, bedrev både grundskole- och gymnasieutbildning. Huvudmännen kan emellertid skilja sig mycket åt vad gäller storlek, både räknat i antalet skolor och i antalet elever som går i skolorna. Det är i gymnasieskolan flertalet av de riktigt stora aktörerna finns. Detta behandlas mer ingående i avsnitt 4.3.

3.1.5 De fristående skolornas inriktningar och studievägar

Fristående skolor kan delas in i fem kategorier. Det finns tre inriktningar: skolor med allmän inriktning, skolor med konfessionell inriktning och Waldorfskolor. Därutöver finns det internationella skolor och riksinternatskolor.

Tabell 3.4 Fristående skolors inriktning, grundskolor, läsåret 2011/12

Kategori	Antal skol-kommuner	Antal skolor	Antal elever*	Andel elever (%)
Allmän	179	643	97 590	87
Konfessionell	41	69	8 170	7
Waldorf	29	39	4 070	4
Internationella skolor	4	7	2 090	2
Riksinternatskolor	3	3	230	0
Samtliga fristående skolor	189	761	112 140	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Källa: Skolverket.

Anledningen till klassificeringen av fristående skolor är att olika författningsbestämmelser blir tillämpliga. Den nya skollagen, som trädde i kraft den 1 juli 2011, innebär dock att i princip samtliga bestämmelser är lika för fristående och kommunala huvudmän, till skillnad mot vad som var fallet tidigare. Endast i några specifika fall görs undantag för enskilda huvudmän. För skolor med waldorfpedagogisk inriktning gäller exempelvis särskilda regler för betygsättning (6 kap. 3 § skolförordningen [2011:185]) och för vilka lärare som får undervisa (se 2 kap. 17 § skollagen och 1 kap. 4 § förordningen [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare och utnämning till lektor).

Tidigare klassificerades skolorna av Skolverket i samband med tillståndsbeslutet baserat på huvudmannens beskrivning av skolans verksamhet. Numera ska den som ansöker om godkännande själv ange inriktning. Enligt vad kommittén har erfarit så har det i något fall förekommit att en skola med konfessionella inslag är klassificerad som en skola med allmän inriktning. Skolor som tidigare indelades i etnisk, speciell ämnesprofil och övriga inriktningar klassificeras nu som skolor med allmän inriktning. Men varje grundskola har möjlighet att profilera sig, t.ex. som Montessoriskola eller med engelska-, kultur- alternativt idrottsklasser.

Den vanligaste inriktningen bland grundskolorna, förutom den allmänna, är den konfessionella. Av samtliga elever i grundskolan går 1 procent i sådana skolor. Undervisningen i såväl fristående som kommunala skolor ska vara icke-konfessionell (1 kap. 6–7 §§ skollagen). I offentliga skolor ska även utbildningen i övrigt vara icke-konfessionell (1 kap. 6 § skollagen), medan fristående skolor

får ha konfessionella inslag i utbildningen i övrigt (1 kap. 7 §). Det betyder att det i en skola med konfessionell inriktning är möjligt att under skoldagen ge utrymme för konfessionell verksamhet som t.ex. andakter eller bönestunder. Att delta i sådana verksamheter ska dock vara frivilligt för eleven.

Inom gymnasieskolan fanns det tidigare 17 nationella program, specialutformade program, individuella program, International Baccalaureate samt utbildningar vid fristående skolor. De fristående skolorna bedrev då utbildning som till ”art och nivå” motsvarade något av de nationella programmen. Skolorna kunde erbjuda egna lokalt beslutade kurser. Reglerna har numera stramats åt och utrymmet för att ha egna inriktningar har minskat. Inför höstterminen 2011 genomfördes omfattande förändringar av gymnasieskolan (GY2011). Den programstruktur som gällde enligt den gamla läroplanen (Lpf94) kommer successivt att fasas ut, då de elever som påbörjade sin utbildning enligt denna slutför utbildningen (den sista elevkullen lämnar gymnasieskolan våren 2013). Reformeringen innehöll flera delar, bland annat ett nytt programutbud. Efter reformen finns det 18 nationella program i gymnasieskolan: 12 yrkesprogram och 6 högskoleförberedande program. Fem introduktionsprogram har också införts. Vidare har en lärlingsutbildning införts, efter att en försöksverksamhet bedrivits 2008–2011.

Vid en jämförelse mellan offentliga och enskilda huvudmän fördelar sig den första årskullen efter gymnasiereformen relativt likartat mellan de olika nationella programmen. Det finns dock några skillnader. De fristående skolorna har i högre utsträckning elever som går det samhällsvetenskapliga programmet. I gengäld är det nästan uteslutande skolor med offentliga huvudmän som tar emot elever i olika introduktionsprogram (se tabellerna Bilaga 6.7a–c).

3.2 De fristående skolornas ekonomiska resultat

En huvudman som driver skolverksamhet måste generera ett ekonomiskt överskott oavsett i vilken juridisk form verksamheten bedrivs. Ur ett elevperspektiv måste skolan ha förutsättningar att vara långsiktigt ekonomiskt stabil. Ett ekonomiskt överskott behövs också för att göra investeringar i verksamheten. Det är emellertid aktiebolagsformen som i första hand är avsedd att generera ett överskott. Det ekonomiska överskottet, eller vinsten, kan användas

på olika sätt. Vinstutdelning är ett sätt på vilket en eventuell vinst i ett aktiebolag kan användas. I avsnitt 7.3 redogörs för förekomsten av vinstutdelning och vissa andra möjliga värdeöverföringar i 13 stora skolföretag.

Här redogörs för vad kommittén har funnit kring skolföretagens vinster. Vinst definieras som intäkter minus kostnader. Avsnittet inleds med en kort redovisning av de fristående skolornas huvudsakliga intäkter, dvs. kommunala bidrag från elevernas hemkommuner. Därefter redovisas den statistik som finns tillgänglig när det gäller skolornas kostnader.

För en full förståelse av redogörelsen kan det underlätta att känna till hur huvudmannaskap och ägarstrukturer ser ut inom skolväsendet. För en sådan beskrivning hänvisas till avsnitt 1.4.

3.2.1 De fristående skolornas intäkter

Fristående skolor finansieras i huvudsak genom kommunala bidrag. Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid den fristående skolan. Det finns också en möjlighet för fristående skolor, liksom för skolor med offentlig huvudman, att erhålla statsbidrag. Skolorna får inte ta ut elevavgifter. En mer ingående beskrivning av reglerna kring de kommunala och statliga bidragen finns i avsnitt 2.2. Det finns ändå skäl att i detta sammanhang göra en kort sammanfattning av bestämmelserna.

Hemkommunens bidrag till fristående skolor ska grunda sig på kommunens budget för den egna skolverksamheten. Beräkningen av bidraget ska innefatta ersättning för i princip alla kostnader som är förknippade med verksamheten. Den fristående skolans verkliga kostnader avgör inte storleken på bidraget, utan bidraget ska fördelas på samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sina egna skolor.

Bidragets storlek varierar mellan olika kommuner och mellan olika utbildningar. Bidraget lämnas för varje elev och består av ett grundbelopp som ska ge ersättning för kostnader för undervisningen, läromedel och annan utrustning, elevhälsa, måltider, administration, lokalkostnader och mervärdesskatt. Utöver grundbeloppet ska kommunen lämna ett tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet bestäms efter en individuell prövning.

3.2.2 De fristående skolornas kostnader

Det finns inga bestämmelser som anger hur de fristående skolorna ska använda bidragen, utan det är huvudmannen för den fristående skolan som avgör hur stora resurser som ska avsättas för vart och ett av de olika kostnadsslagen, t.ex. personal.

Statistiska Centralbyrån (SCB) redovisar årligen statistik över företags resultaträkningar, bland annat företags intäkter och kostnader under en period. I SCB:s redovisning är företagen indelade i olika branscher. Det bör noteras att statistiken som redovisas här enbart gäller de företag som har klassificerats som tillhörande utbildningsbranschen. Vissa fristående skolor drivs emellertid av huvudmän som tillhör andra branscher än utbildningsbranschen. Av samtliga grundskoleelever i fristående skolor går 14 procent i skolor som drivs av huvudmän med ägare i andra branscher än utbildningsbranschen. Motsvarande andel av gymnasieeleverna är 27 procent. I vilken utsträckning dessa elevers huvudmän ingår bland de företag som SCB:s statistik omfattar är inte utrett. (I tabellerna Bilaga 6.8–9 redovisas vilka branscher ägarna till huvudmän i koncerner tillhör.)

Statistiken över skolföretagens resultaträkningar visar att personalkostnader är den största posten på kostnadssidan. År 2010 utgjorde personalkostnader 58 procent av nettoomsättningen i de företag som bedrev grundskoleutbildning och 49 procent av nettoomsättningen i de företag som bedrev gymnasieutbildning. Skillnaden återspeglar sannolikt att det i genomsnitt krävs en högre lärartäthet i grundskolan än i gymnasieskolan. Det kan dock finnas alternativa förklaringar. I tabell 4.2 redovisas att gymnasieskolor i större utsträckning tillhör koncerner. Det kan också ha en viss betydelse för personalkostnaderna om det i en koncern utvecklas personalbesparande utbildningskoncept. Det kan även finnas ett större effektiviseringsstryck i vissa koncerner som driver fram en utveckling mot en lägre personaltäthet oavsett hur verksamheten bedrivs.

Nettoomsättningen består av intäkterna i företagets huvudsakliga verksamhet, dvs. i detta fall skolverksamheten. Vid en jämförelse av kostnaderna år 2010 med år 2000, så visar det sig att personalkostnaderna i de fristående gymnasieskolorna även då utgjorde 49 procent av nettoomsättningen. I grundskolorna var personalkostnaderna dock relativt sett större år 2000 (67 procent) än år 2010 (58 procent).

Skolverket redovisar i den årliga officiella statistiken för skolväsendet enskilda respektive offentliga huvudmäns kostnader. Jämfört med kommunala grundskolor har fristående grundskolor i genomsnitt lägre kostnader per elev för undervisning, lokaler och elevvård samt kostnadsposten övrigt. Skillnader i redovisade kostnader mellan olika typer av huvudmän kan emellertid bero på att olika redovisningsprinciper tillämpas, snarare än på att de faktiska kostnaderna skiljer sig åt. Det är därför vanskligt att jämföra de redovisade kostnaderna för skolverksamheten för olika huvudmän.

Skolverket har kartlagt och analyserat kostnadsutvecklingen i gymnasieskolan under perioden 2005–2009 och funnit att den ökade 13 procent i de kommunala skolorna och 4 procent i de fristående skolorna. Kostnadsökningen enligt konsumentprisindex (KPI) var under samma period 7 procent.¹ Kostnadsökningen för de fristående skolorna var således lägre än KPI, medan det motsatta gällde för de kommunala skolorna (Skolverket 2011a s. 30).

Det finns flera tänkbara orsaker till att de kommunala kostnaderna har ökat mer än kostnaderna för de fristående skolorna. Gymnasieelevers byten av program och skolor innebär ofta att studietiden förlängs med ett år eller mer. Kostnaderna för denna förlängning av studietiden står hemkommunen för. Nyckeltalet kostnad per elev fångar emellertid inte hemkommunens merkostnader då eleven byter skola och därför går fler år i skolan (a.a. s. 7). I många kommuner har dessutom elevantalet minskat kraftigt. Eftersom det är svårt att på kort sikt anpassa antalet lärare till antalet elever, kan det medföra att kostnaden per elev ökar. Den har ökat betydligt mer i de kommuner där elevantalet har minskat än i kommuner där antalet har ökat. Ytterligare en orsak till skillnaderna mellan kommunala och fristående skolors kostnadsökningar skulle kunna vara att huvudmännen erbjuder olika typer av program. Yrkesutbildningar kostar i allmänhet mer än högskoleförberedande utbildningar. Enligt Skolverkets beräkningar är emellertid skillnaderna mellan programutbudet så små att det troligen inte har gett utslag i kostnadsnivåerna (a.a. s. 6).

¹ Skolindex ökade med nio procent under åren 2005–2009. Skolindex är ett index som fastställs varje år av regeringen för att justera vissa bidrag inom skolområdet. Det beaktar löneutvecklingen för samtliga offentliganställda liksom varuprisutvecklingen och skulle kunna betraktas som en KPI för skolväsendet.

3.2.3 Skolföretagens vinster

Ett företags lönsamhet kan beskrivas med hjälp av olika nyckeltal. Kommittén har valt att i detta avsnitt illustrera skolföretagens lönsamhet med hjälp av nyckeltalet rörelsemarginal. Den anger hur stor del av företagets omsättning som kan användas för att täcka kostnaderna för räntor, skatt och en eventuell vinstutdelning.

Kommittén har erfarit att det inte finns någon tillgänglig skattning av rörelsemarginalerna som endast omfattar de företag som bedriver grundskole- och gymnasieutbildning. Rörelsemarginalerna belyses därför utifrån tre olika källor, som var och en beskriver rörelsemarginalerna för antingen delar av skolföretagen eller för samtliga skolföretag som bedriver grundskole- och gymnasieutbildning, men där det även ingår företag som bedriver annan typ av verksamhet.

Uppgifter från Upplýsningscentralen

Friskolekommittén har med hjälp av uppgifter hämtade från företagets årsredovisningar analyserat rörelsemarginalerna under år 2010 för de enskilda huvudmän som bedriver grundskole- och gymnasieutbildning i aktiebolagsform. Uppgifterna har beställts från Upplýsningscentralen. Urvalet av företag är baserat på Skolinspektionens skolregister som omfattar de huvudmän som har godkännande att bedriva skolverksamhet. Vissa företag bedriver emellertid inte bara skolverksamhet utan kan kombinera den med annan typ av verksamhet. Vissa skolhuvudmän kombinerar skolverksamhet med att exempelvis driva behandlingshem. Andra bedriver skolverksamhet i liten skala som ett komplement till den huvudsakliga verksamheten. Företagen kan även bedriva utbildning i annan form, t.ex. förskola eller särskild utbildning för vuxna.

Sammantaget var rörelsemarginalen 7,9 procent (beräknat på det totala rörelseresultatet i relation till den totala nettoomsättningen). Det betyder dock inte att samtliga skolföretag, eller ens en majoritet av skolföretagen, har en rörelsemarginal som är av den storleksordningen. Den genomsnittliga rörelsemarginalen var 2,6 procent (medelvärde). Det betyder att det företrädesvis är stora företag som har goda rörelsemarginaler, eftersom dessa företag har en stor tyngd i den sammantagna rörelsemarginalen.

Avsikten med denna analys av rörelsemarginalerna är även att illustrera spännvidden inom skolväsendet. Inga företag namnges i jämförelsen, eftersom ett enskilt företags rörelsemarginal kan variera relativt mycket år från år. Att redovisa rörelsemarginalen för ett enskilt företag ett visst år skulle kunna ge en missvisande bild av just det företagets lönsamhet. Det är emellertid möjligt, och motiverat, att redovisa rörelsemarginaler på aggregerad nivå eftersom redovisningen framför allt avser att ge en bild av variationen i företagens lönsamhet. Tillfälliga uppgångar och nedgångar för enskilda företag kan antas ta ut varandra på en aggregerad nivå. Analysen visar att det finns en stor variation mellan de enskilda företagen.

Tabell 3.5 Antal och andelar enskilda huvudmän som drivs i aktiebolagsform med olika rörelsemarginaler, år 2010

Rörelsemarginal för respektive företag	Antal	Andel (%)
Negativ	61	15
0–4 procent	142	36
5–9 procent	100	25
10–14 procent	42	11
15–19 procent	28	7
20 procent eller högre	28	7
Totalt	397	100

Hälften av skolföretagen hade en rörelsemarginal som var högre än 4 procent. Detta stämmer väl överens med den beräknade medianen som är 4,3. Medianen är ett mått som visar för vilken nivå hälften av de undersökta skolföretagen har högre värden och hälften har lägre värden.

Av de knappt 400 företagen hade 7 procent en rörelsemarginal som uppgick till 20 procent eller högre, vilket måste betraktas som en mycket god rörelsemarginal. En lika stor andel av företagen hade en rörelsemarginal på 15–19 procent, vilket även det får anses vara en mycket god rörelsemarginal.

Det fanns även företag som inte var lika lönsamma under det undersökta året 2010. Femton procent av skolföretagen hade negativa rörelseresultat och gjorde därmed en förlust.

Uppgifter från Statistiska Centralbyrån

Som har beskrivits tidigare tar SCB varje år fram statistik över företagens ekonomi, baserad på företagens resultaträkningar. Även andra aspekter av lönsamhet kartläggs, liksom tillväxten i olika branscher.² En av de variabler som SCB redovisar årligen är företagens rörelsemarginaler, vilka kan studeras branschvis. Som tidigare har beskrivits hänförs dock inte alla skolföretag till utbildningsbranschen. Det innebär att SCB:s statistik över rörelsemarginaler i utbildningsbranschen möjligen inte omfattar all skolverksamhet.

Den beräknade rörelsemarginalen för skolföretag i utbildningsbranschen som bedriver grundskoleutbildning var 2,7 procent år 2010. Rörelsemarginalen har beräknats utifrån ett samlat rörelseresultat på 415 miljoner kronor och en total nettoomsättning på 8 992 miljoner kronor. Rörelsemarginalen för sådana företag som bedriver gymnasieutbildning var 6,6 procent samma år. Rörelsemarginalen har beräknats utifrån ett samlat rörelseresultat på 565 miljoner kronor och en total nettoomsättning på 8 554 miljoner kronor.

Enligt dessa beräkningar är rörelsemarginalerna större i utbildningsverksamheten i gymnasieskolan än i grundskolan. En förklaring till detta kan vara att personalkostnaderna är större i grundskolan. År 2010 utgjorde personalkostnaderna i gymnasieskolan 49 procent av nettoomsättningen och i grundskolan 58 procent av nettoomsättningen. Rörelsemarginalerna inom utbildningsverksamheten i grund- och gymnasieskolan var lägre mellan åren 2001–2004. Efter år 2004 har rörelsemarginalerna visat en relativt stadig uppåtgående trend.

Den genomsnittliga rörelsemarginalen inom utbildningsbranschen som helhet var 7,9 procent år 2010. Det bör uppmärksammas att utbildningsbranschen inte bara omfattar företag som driver grundskole- och gymnasieutbildning, utan även företag som driver utbildning i form av förskolor och vuxenutbildning samt trafikskolor, kvalificerade yrkesutbildningar, uppdragsutbildning m.m. Sammantaget hade näringslivet i genomsnitt rörelsemarginaler som storleksmässigt låg nära dem för utbildningsbranschen. Eftersom rörelsemarginalerna varierar över tid – i vissa branscher varierar de relativt

² I statistiken ingår aktiebolag, ekonomiska föreningar, handels- och kommanditbolag, statliga affärsverk, enskilda näringsidkare samt vissa stiftelser. Branschindelningen görs med hjälp av standard för svensk näringsindelning (SNI). Varje undersökningsenhet hänförs till den näringsgren där den har sin huvudsakliga verksamhet. Undersökningen omfattar ett stort antal variabler utgående från företagets resultaträkning och balansräkning. Dessutom ingår uppgifter som rör förändring av eget kapital och anläggningstillgångar.

mycket – är det vanskligt att göra jämförelser mellan olika branscher. Det kan dock konstateras att under åren 2008–2010 var rörelsemarginalerna i genomsnitt högre inom branschen Vård och omsorg än inom utbildningsbranschen.³

Uppgifter från Friskolornas riksförbund

Friskolornas riksförbund har beräknat den genomsnittliga rörelsemarginalen för företag som bedrev utbildning i förskola, grundskola eller gymnasieskola i aktiebolagsform under år 2011. Underlaget bestod av 940 företag. Företagens sammanlagda rörelseresultat efter avskrivningar var drygt 777 miljoner kronor och nettoomsättningen nästan 19 miljarder kronor. Den genomsnittliga rörelsemarginalen var 4,1 procent. En stor majoritet av bolagen var emellertid sådana som bedrev utbildning i form av förskolor (Friskolornas Riksförbund 2012).

3.3 Marknadsliknande drag i skolväsendet

Det fria skolvalet och det faktum att fler och fler vinstdrivande företag verkar i friskolesektorn har bidragit till att den ibland också måste ses i ett näringsfrihetsperspektiv. Det finns även andra skäl till att skolväsendet i vissa sammanhang beskrivs som en marknad. Avsikten med friskolereformen var bland annat att införa vissa drag av en fri marknad. En förutsättning för detta var det fria skolvalet, som infördes i nära anslutning till friskolereformen. (Dessa båda reformer beskrivs i avsnitt 5.) Resurserna inom skolväsendet styrs genom en kundvalsmodell, vars syfte bland annat är att främja effektivitet och kvalitet på samma sätt som förväntas ske på fria marknader.

I och med att det infördes en rätt till bidrag för skolverksamhet som har godkännande från staten, gavs elever och föräldrar möjlighet till ett direkt inflytande över hur samhällets resurser för skolutbildning skulle fördelas. Valet av skola ska styra var pengarna hamnar. Att resursfördelningen påverkades av elevers och föräldrars val antogs medföra en konkurrens om eleverna mellan skolor. Denna konkurrens skulle i sin tur medföra en pedagogisk mångfald och mer effektiva arbetsmetoder som kunde spridas i hela skol-

³ Vissa andra branscher, såsom Jordbruk, skogsbruk och fiske samt Fastighetsverksamhet hade rörelsemarginaler som var väsentligt högre än utbildningsbranschens.

väsendet. Man skulle kunna uttrycka det som att det politiska systemet har lånat in vissa marknadsmekanismer för att effektivisera det offentliga systemet, snarare än att skolväsendet har blivit en marknad i egentlig mening.

I det följande redogör vi för hur dessa marknadsinslag fungerar i praktiken.

3.3.1 Utmärkande drag

På fria marknader väljer kunderna mellan olika varor utifrån tillgänglig information om pris och kvalitet samt utifrån egna preferenser. Kunderna väljer varor som har rätt pris utifrån den betalningsvilja som kunden har för just den varan.

Inom skolväsendet finns ingen kund i denna bemärkelse. Den kundvalsmodell som tillämpas innebär att elever och föräldrar väljer utbildning men inte att de själva betalar för den. Samhället som finansierar utbildningen har egna preferenser för hur den ska utformas. Att tala om en "skolmarknad" kan därför bli missvisande. Det finns ekonomer som menar att begreppet "kvasimarknad" ligger närmare till hands (se t.ex. Skolverket 2012a s. 8). Begreppet antyder att skolmarknaden inte är en marknad i vanlig mening. Den skiljer sig från andra marknader på så sätt att priset på "varan" utbildning inte sätts genom att utbud och efterfrågan möts, utan genom politiska beslut. I botten finns en pliktlagstiftning och en grundlagsfäst rättighet. Skolplikten får fullgöras i en fristående skola och ett godkännande av en huvudman medför en rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Bidragsbestämmelserna utgår från lika-behandlingsprincipen och fristående skolor ska tilldelas bidrag för sina elever på samma grunder som kommunala skolor tilldelas resurser. Bidragen är därmed inte relaterade till den faktiska kostnad som skolan har för eleven. Bidraget är inte heller relaterat till den kvalitet som utbildningen har, även om en viss kvalitetsnivå krävs både för att godkännas som huvudman och för att bedriva utbildning vid en fristående skola.

Andra inslag som gör friskolesektorn olik de flesta fria marknader är att etablering av verksamhet kan ske först efter att Skolinspektionen har godkänt en huvudman. Ett godkännande kan återkallas om det föreligger allvarliga brister i verksamheten och den måste då upphöra, oavsett om skolan har tillräckligt många elever för att överleva ekonomiskt.

3.3.2 Vissa effekter av det fria skolvalet och av friskolereformen

Skolverket har genomfört en rad studier av hur skolväsendet som marknad fungerar. Skolverket har utifrån de genomförda studierna dragit slutsatsen att de huvudsakliga intentionerna med de valfrihets- och friskolereformer som genomfördes under 1990-talet delvis har infriats. Elever har större valfrihet och det finns fler alternativ. Fler elever väljer också att gå i en annan skola än den närmaste kommunala skolan. Enligt Skolverket medför detta dock ett antal dilemman. Ett av dessa är att det råder betydande skillnader mellan olika kommuner och olika delar av landet. Skolutbudet ökar i vissa delar av landet men minskar i andra. Geografiska faktorer och lokala förhållanden gör att de verkliga valmöjligheterna inte är likvärdiga för alla elever (Skolverket 2012a s. 10 f.).

Skolverket menar även att konkurrensen i många fall har lett till ökade kostnader för kommunerna. En del av de ökade kostnaderna beror på kvalitetssatsningar och specialiseringar. Konkurrensen kommer dock inte bara från fristående skolor utan även i hög utsträckning från andra kommunala skolor. Kommunerna uppger att de hanterar denna konkurrens genom olika strategier såsom marknadsföring, särskilda utbildningsprofiler, kvalitet i kringfunktioner som elevhälsovård och genom samverkan. Andra skäl till kostnadsökningar uppgavs vara ett minskat elevantal, svårigheter att planera verksamheten och kravet på kommunerna att ha beredskap för att ta emot de elever som lämnar fristående skolor för att återvända till en kommunal skola. I dag ses de fristående skolorna i allt högre grad som konkurrenter i stället för som ett komplement till kommunala skolor. Det gäller inte minst gymnasieskolorna. (Skolverket 2010a s. 37 ff.).

Kommittén har träffat företrädare för skolförvaltningen i nio kommuner. Frågan om kommunernas förutsättningar att planera och dimensionera sin verksamhet har då behandlats. Erfarenheterna skiljer sig åt mellan de olika kommunerna. I vissa kommuner beskrevs situationen som oproblematiserad medan den i andra kommuner beskrevs som besvärlig. Flera intervjupersoner ansåg att problem med planering av skolverksamheten är en oundviklig följd av det fria skolvalet och att det kan accepteras, eftersom systemet har fördelar för medborgarna som väger tyngre än nackdelarna för den kommunala skolförvaltningen.

I en nyligen genomförd utvärdering av effekterna av friskole-reformen av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) konstateras att mycket talar för att konkurrensen har haft en positiv effekt på studieresultaten (IFAU Rapport 2012:17). I studien har använts nya utvecklade mått för kunskapsresultat och den täcker en längre tidsperiod (sammanlagt 22 elevkullar) än vad tidigare studier har gjort.

Inga effekter på skolkostnader har hittats, vilket motsäger de iakttagelser som Skolverket tidigare har gjort. Däremot ger studiens resultat stöd för en annan av Skolverkets slutsatser, nämligen att de kommunala skolorna på grund av konkurrensen har satsat mer resurser på kvalitet. En utgångspunkt för studien är det faktum att friskolereformen har fått mycket olika genomslag i olika kommuner. Effekterna av reformen har utvärderats genom att jämföra förändringen i utbildningsresultat i kommuner där andelen elever i fristående skolor har ökat mycket med förändringen i kommuner där andelen elever i fristående skolor har ökat lite eller inte alls. I studien har hänsyn tagits till en rad olika faktorer, som skulle kunna förklara förändringarna i utbildningsresultat.⁴

De positiva studieresultaten visade sig ungefär ett decennium efter reformens införande. Man har funnit positiva effekter på genomsnittresultaten för årskurs 9 (både resultat på nationella prov och betyg) och för senare utbildningsprestationer i gymnasieskolan och högskolan. Slutsatsen i IFAU:s studie är att effekten på studieprestationer kan tolkas som positiva produktivitetfaktorer i skolväsendet. De positiva resultaten verkar enligt forskarna först och främst bero på spridnings- och konkurrens effekter och inte på att elever i fristående skolor får betydligt bättre resultat än elever i kommunala skolor.

I studien anges flera anledningar till varför ett fritt skolval med ett kommunalt bidrag som följer eleven kan antas ha positiva effekter på resultaten i skolan. Skolors incitament att förbättras förstärks när de måste konkurrera om elever. Matchningen av elever till skolor kan bli bättre och i sin tur generera positiva kamrat-effekter. Ytterligare ett argument är att utvecklingen av framgångsrika pedagogiska metoder och skolororganisationer stimuleras och sprids. Det sistnämnda argumentet har bärighet i system som tillåter fristående skolor, eftersom dessa är friare i sitt val av pedagogik och profil.

⁴ Trender i kommunerna innan reformen genomfördes, betygsinflation, förändrad elevsammansättning inom kommunerna eller en rad andra möjliga förklaringar.

3.3.3 Brist på information har negativa konsekvenser

Att elever har rätt att välja skola och att valet avgör fördelningen av ekonomiska resurser är två förutsättningar för att de mekanismer som ska leda till ett effektivare arbetssätt och högre kvalitet i skolväsendet ska uppstå. Tanken är att skolor som inte håller måttet ska överges av eleverna och därmed inte kunna drivas vidare.

Skolorna kan inte konkurrera om elever genom prissättning, eftersom samhället är finansiär och priset är fast. Skolorna kan däremot konkurrera genom att höja kvaliteten och anpassa utbudet och utformningen av utbildningarna efter elevernas och föräldrarnas önskemål. För att den fria konkurrensen ska vara kvalitetsdrivande krävs dock att kunden kan göra rationella val baserade på fakta.

Kännetecknande för skolesektorn är att den präglas av så kallad asymmetrisk information, dvs. kunderna har inte all den information om skolorna som behövs för att fatta ett rationellt val. Många aspekter av utbildningens kvalitet kan inte bedömas av elever och föräldrar vid valtidpunkten, utan först i efterhand. Val som görs utifrån felaktig eller ofullständig information riskerar att leda till samhällsekonomisk ineffektivitet. Kundvalsmodeller i offentlig sektor ställer med andra ord krav på information som är tillgänglig för brukarna.

En marknad med bristande transparens kännetecknas av flera av ett antal olika faktorer. Några av dessa finns inom skolväsendet:

- man väljer vid få tillfällen i livet,
- varan man väljer karakteriseras av hög komplexitet,
- varans kvalitet i sin helhet kan bedömas först i efterhand, samt
- det är förhållandevis höga kostnader förknippade med att göra ett nytt val och att byta vara.

Alla dessa faktorer innebär en risk för att kunderna inte kan göra ett rationellt val på grund av bristande eller missvisande information (Statskontoret 2007).

För att de bästa skolorna ska gynnas av en kundvalsmodell och de skolor som inte håller tillräckligt hög kvalitet ska slås ut från marknaden, måste elever och föräldrar således ha tillgång till tillräckligt bra information. Det måste även finnas en reell möjlighet för eleverna att kunna välja bort skolor med dålig kvalitet.

3.3.4 Reella valmöjligheter finns inte alltid

Även med fullständig information har elever och föräldrar inte alltid en reell möjlighet att välja skola. Det beror bland annat på utbudet av utbildningsplatser och hur konkurrensen om eleverna ser ut. Om utbudet på en ort är anpassat till elevantalet så att alla skolor kan fylla de flesta av sina platser, så innebär det – åtminstone teoretiskt – att inte ens den sämsta skolan kan konkurreras ut. Platserna på de bättre skolorna räcker inte till för alla elever. Det kan innebära att den sämsta skolan kan leva kvar tills förutsättningarna för verksamheten förändras. En sådan förändring kan vara minskande elevkullar.

Det bör dock understrykas att regelverket är konstruerat så att den reella valmöjligheten ska vara så stor som möjligt för alla, främst genom att de fristående skolorna ska vara öppna för alla elever och avgiftsfria.

4 Ägarstrukturer inom skolväsendet

Friskolereformen har, som redan nämnts, inneburit att det nu finns ett betydligt större utbud av skolor och därmed ökad valfrihet för föräldrar och elever. Vid tidpunkten för friskolereformens genomförande var stiftelseformen den klart dominerande juridiska formen bland de relativt få enskilda huvudmännen, men i dag drivs en stor majoritet av skolorna som aktiebolag. Det gäller särskilt gymnasieskolorna. Skolväsendet domineras allt mer av de stora aktörerna och det utländska ägandet har ökat de senaste åren. Sedan 2007 har också ett antal så kallade riskkapitalbolag blivit ägare av friskolor.

Enligt direktiven ska kommittén beskriva ägarstrukturen inom skolväsendet. Friskolesektorn har de senaste åren förändrats snabbt och den tendensen håller i sig. Skolor startas och läggs ned och ägarstrukturer förändras. De kontinuerliga förändringarna medför att vissa uppgifter som redovisas i detta avsnitt redan i skrivande stund är inaktuella. De undersökningar som kommittén har låtit genomföra har använt sig av de data som vid tillfället har funnits tillgängliga. Det betyder att det finns detaljer, framför allt vad gäller ägande, som var korrekta när undersökningen genomfördes, men som därefter har ändrats. I möjligaste mån har detta kommenterats eller korrigerats. Det har emellertid inte varit möjligt att i alla delar hålla beskrivningarna uppdaterade.

Kommittén har utrett och kartlagt vissa förhållanden som inte presenteras i detta avsnitt. Resultaten av detta arbete finns i stället i en särskild bilaga till betänkandet, bilaga 6. I vissa fall hänvisas till denna bilaga.

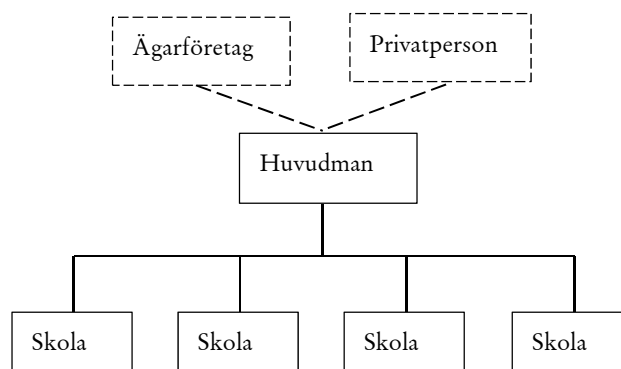
4.1 Huvudmannaskap och ägande

Som en utgångspunkt är det viktigt att klargöra skillnaden mellan huvudmannaskap och ägande. För kommunala skolor är kommunen huvudman. Fristående skolor har en enskild huvudman. Begreppet enskild huvudman avser den fysiska eller juridiska person som har fått godkännande att bedriva den aktuella utbildningen. Med enskilda menas bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund eller enskilda individer.

Skolhuvudmän som är företag kan ha en eller flera ägare. Ägarna kan antingen vara privatpersoner eller andra företag.

En skolhuvudman som till majoriteten ägs av ett företag ingår i en koncern. Det gäller oavsett huvudmannens juridiska form. Bland de huvudmän som ingår i koncerner är 96 procent aktiebolag. Ägarföretaget kan själv vara skolhuvudman. I vissa fall är majoritetsägaren ett företag med en eller flera fysiska personer som minoritetsägare. Det är en vanlig konstruktion då grundaren av ett skolföretag har sålt majoriteten av aktierna i företaget till ett annat företag.

Figur 4.1 Exempel på en huvudman som bedriver utbildning vid flera skolor. Huvudmannen kan ägas av ett eller flera ägarföretag eller av en eller flera privatpersoner, alternativt av både ägarföretag och privatpersoner



I figur 4.1 illustreras hur en enskild huvudman kan ägas av ett ägarföretag, av en eller flera privatpersoner alternativt av både ett ägarföretag och en eller flera privatpersoner. Det kan finnas ytterligare ägarnivåer över det närmaste ägarföretaget. Flera sådana led kan förekomma, ända upp till det företag som är registrerat som moder-

bolag för hela koncernen (koncernmodern). Begreppen koncern och koncernmoder definieras närmare i avsnitt 1.4. Koncernerna inom skolväsendet beskrivs mer ingående i avsnitt 4.2–4.3.

4.2 En heterogen friskolesektor

De fristående skolorna har det gemensamt att utbildningen bedrivs av det som i lagen kallas för enskilda huvudmän, men i övrigt är gruppen mycket heterogen. Ett flertal drifts- och ägarformer förekommer. Variationen är störst bland de aktörer som bedriver grundskoleutbildning. Skolväsendet befinner sig dock i ständig förändring och trenden är tydlig. Utvecklingen går från drift genom ideella föreningar och stiftelser mot drift i aktiebolagsform. Allt fler elever går i en skola som ingår i någon av de stora skolkoncernerna. Detta gäller särskilt de fristående gymnasieskolorna.

Efter millennieskiftet har det skett en koncentration av ägandet inom friskolesektorn i den meningen att de största aktörerna har blivit allt större. Det har skett genom förvärv av andra företag eller genom startande av nya skolor.

4.2.1 En stor variation bland enskilda huvudmän

Bland de enskilda huvudmän som är juridiska personer förekommer åtta olika juridiska former, varav aktiebolag är den absolut vanligaste. Andra vanliga former är stiftelser, ideella föreningar och ekonomiska föreningar. Skolor med konfessionella inslag behöver inte drivas av trossamfund, utan huvudmannen kan ha vilken juridisk form som helst.

Tabell 4.1 Enskilda huvudmän uppdelade efter huvudmanform och utbildningsnivå, läsåret 2011/12

Huvudmanform	Grundskoleutbildning		Gymnasieutbildning	
	Antal huvudmän	Andel (%)	Antal huvudmän	Andel (%)
Aktiebolag	277	44	198	75
Stiftelse	96	15	39	15
Ideell förening	106	17	16	6
Ekonomisk förening	132	21	5	2
Handelsbolag	4	1	2	1
Kommanditbolag	1	0	0	0
Offentlig korporation	0	0	1	0
Trossamfund	4	1	0	0
Fysisk person	7	1	2	1
Totalt	627	100	263	100

Att aktiebolagsformen är den dominerande juridiska formen gäller särskilt för de enskilda huvudmän som bedriver gymnasieutbildning, där 75 procent är aktiebolag. Av samtliga huvudmän, alltså inräknat de offentliga, så är andelen aktiebolag 55 procent. Motsvarande andelar för huvudmän som bedriver grundskoleutbildning är 44 procent respektive 30 procent. Aktiebolagen dominerar antalsmässigt även på skol- och elevnivå bland de fristående skolorna. Av alla elever som gick i fristående grundskolor läsåret 2011/12 gick 62 procent i skolor där huvudmannen var ett aktiebolag. Hela 88 procent av eleverna i de fristående gymnasieskolorna gick i sådana skolor (se tabell Bilaga 6.10). Av samtliga elever i grundskolor och gymnasieskolor, dvs. inklusive elever i offentligt drivna skolor, gick 11 procent i skolor som drevs av aktiebolag.

Huvudmän som är aktiebolag skiljer sig från andra enskilda huvudmän på vissa punkter. Aktiebolagen inriktar sig i betydligt högre utsträckning än andra huvudmän mot yrkesprogram i gymnasieskolorna, medan stiftelserna framför allt är inriktade mot högskoleförberedande program (se tabell Bilaga 6.12). Aktiebolag bedriver i betydligt högre utsträckning utbildning vid flera skolor än andra. De huvudmän som bedriver gymnasieutbildning vid fem skolor eller fler är samtliga aktiebolag. De största enskilda huvudmännen beskrivs närmare i avsnitt 4.3.2. Dessa huvudmän är, med ett undantag, aktiebolag.

4.2.2 Små huvudmän är vanligare än stora

Fortfarande är det så att en stor majoritet av de enskilda huvudmännen är små och endast bedriver utbildning vid en skola.

Cirka 90 procent av de enskilda huvudmän som bedriver grundskoleutbildning och 80 procent av dem som bedriver gymnasieutbildning gör det vid endast en skola. Knappt hälften av samtliga elever som går i fristående skolor går i en skola där den enskilde huvudmannen endast bedriver utbildning vid den skolan.

De flesta skolföretag ägs av privatpersoner (Skolverket 2012b s. 32).

4.2.3 Många små huvudmän ingår i stora koncerner

I många fall ingår de små huvudmännen, som endast bedriver utbildning vid en skola, i koncerner. Det som på huvudmannanivå förefaller vara små aktörer kan således vara delar av stora koncerner. Det är inte ovanligt att små aktörer förvärvas av någon av de stora aktörerna. Flera av de stora skolkoncernerna äger flera, eller till och med många, huvudmän.

I avsnitt 4.3 beskrivs de största aktörerna inom skolväsendet mer ingående. Bland dessa aktörer finns det några som äger huvudmän som endast har godkännande för en eller två skolor.

4.2.4 Koncernföretagen bedriver en betydande del av gymnasieutbildningen

Det finns många koncerner som bedriver utbildning inom skolväsendet. Utbildningsverksamheten kan antingen vara den dominerande verksamheten i koncernen eller ett marginellt inslag i koncernens totala verksamhet. I en kartläggning som har genomförts av Skolverket konstateras att det läsåret 2009/10 fanns 170 koncerner med minst en grundskola eller gymnasieskola. I 109 av dem (64 procent) fanns endast en skolhuvudman och en skola. I 32 koncerner (19 procent) bedrevs utbildning vid två skolor. Sex av de 170 koncernerna (4 procent) bedrev utbildning vid fler än tio skolor (Skolverket 2012b s. 35).

När det gäller ägare av skolhuvudmän som ingår i koncerner tillhör endast 27 procent utbildningsbranschen enligt Statistiska centralbyråns (SCB) klassifikation. Nästan lika många ägare tillhör

branschen verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap eller teknik. De ägare som tillhör utbildningsbranschen ansvarar dock för mer än hälften (54 procent) av alla elever som går i en grundskola som ingår i en koncern. Det betyder att de i genomsnitt är större än sådana ägare av skolhuvudmän som tillhör någon annan bransch än utbildningsbranschen.

Den största koncernen i Skolverkets kartläggning omfattade vid mättillfället 94 skolor. Den koncernen, Academediakoncernen, har sedan Skolverkets kartläggning expanderat kraftigt. Vid inledningen av läsåret 2011/12 hade koncernen ökat antalet skolor med drygt 70 procent, till 157 stycken. Bland annat förvärvade Academedia under år 2011 en annan stor utbildningskoncern, Pysslingen AB. Academediakoncernen beskrivs närmare i avsnitten 4.3 och 4.4.1.

Tabell 4.2 Elever i fristående skolor efter huvudmannens koncernanknytning, läsåret 2011/12

Huvudman	Grundskolor		Gymnasieskolor	
	Antal*	Andel (%)	Antal*	Andel (%)
Ingår i en koncern	48 960	43	73 050	77
Ingår ej i en koncern	63 650	57	21 570	23
Totalt	112 610	100	94 620	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Nästan 60 procent av friskoleeleverna går nu i en skola som tillhör en koncern (se tabeller över huvudmän och skolor Bilaga 6.21–22). För tydlighets skull upprepas att detta alltså inte innebär att dessa elever alltid finns i en struktur med flera skolor – det förekommer att en koncernskola ägs av ett företag som huvudsakligen sysslar med något annat än utbildning. Men för de allra flesta av dessa elever gäller som nämnts att skolan är en av flera i koncernen.

Huvudmän som ingår i koncerner skiljer sig på en rad punkter från andra huvudmän. Eftersom det främst är aktiebolag som ingår i koncerner så är de särskiljande dragen i stor utsträckning desamma som för aktiebolag. För det första är huvudmän med koncernanknytning större än huvudmän utan koncernanknytning i den bemärkelsen att de bedriver utbildning vid fler skolor. Samtliga huvudmän som bedriver utbildning vid minst fem skolor har koncernanknytning. Huvudmännen i koncerner är även oftare inriktade mot yrkesprogram i gymnasieskolan (se tabeller Bilaga 6.23–28).

4.2.5 Utländskt ägande är vanligast i gymnasieskolor

Kommittén har även låtit kartlägga i vilken utsträckning svenska koncerner har utländska majoritetsägare. Det har inte varit möjligt att identifiera eventuella utländska huvudägare utöver koncernmoderns närmaste ägare. För det fall sådana har funnits finns de således inte upptagna i tabell 4.3.

Tabell 4.3 Elever i fristående skolor med och utan utländska majoritetsägare, läsåret 2011/12

Ägande	Grundskolor		Gymnasieskolor	
	Antal*	Andel (%)	Antal*	Andel (%)
Ej utländskt ägande	98 960	88	55 900	59
Utländskt ägande	13 650	12	38 720	41
Totalt	112 610	100	94 620	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Omkring 90 procent av samtliga elever i fristående grundskolor gick vid tidpunkten för kartläggningen i en skola vid vilken utbildningen bedrevs av huvudmän som ägdes av svenska bolag eller av privatpersoner. Denna andel kan efter tabellens sammanställande ha minskat med knappt tio procentenheter, i och med att Internationella Engelska Skolan i Sverige AB numera har en utländsk delägare. Om den nya delägaren är en majoritetsägare är inte klarlagt.

Det utländska ägarinslaget är starkare i fristående gymnasieskolor. Trots det gick en majoritet av eleverna i skolor utan utländska majoritetsägare vid mättidpunkten (se tabeller över huvudmän och skolor i Bilaga 6.31–32.)

För samtliga friskoleelever innebär detta, om hänsyn tas till den nämnda försäljningen, att drygt en tredjedel går i skolor med utländskt ägande.

4.2.6 Riskkapitalets inslag i friskolesektorn har ökat under de senaste åren

Enligt kommitténs beräkningar gick läsåret 2011/12 cirka 65 000 elever i skolor som tillhör koncerner vilka ägs av s.k. riskkapitalbolag. Det innebär att 5 procent av det totala antalet skolelever i Sverige, eller drygt 30 procent av de elever som går i fristående

skolor, går i skolor som ytterst ägs av riskkapitalbolag. Flera av de stora aktörerna är i dag ägda av riskkapitalbolag. Som exempel på sådana skolföretag kan nämnas Academedia AB, JB Education AB, Praktiska Sverige AB, Internationella Engelska skolan i Sverige AB, Theeducation AB och PPS Power Planning System AB.

Riskkapital är ett samlingsbegrepp för alla tillskott av kapital i ett företag som inte är lån. I Sverige används ordet riskkapital ibland, särskilt i sammansättningen riskkapitalbolag, med betydelsen kapital som investeras i onoterade företag där ägarengagemanget är aktivt, men tidsbegränsat (på engelska används begreppet "private equity" för detta). Oftast bygger riskkapitalbolagen upp fonder i vilka främst institutionella investerare, såsom pensionsfonder, livförsäkringsbolag, AP-fonder och andra investerare, gör investeringar i med syftet att åstadkomma en värdeökning.

När ett riskkapitalbolag går in som ägare i ett företag är målet att höja värdet på bolaget. Strategierna för att bygga värde skiljer sig i regel åt mellan venture capital-bolag, som investerar i företag som ofta befinner sig i ett tidigt skede av sin utveckling, och buyout-bolag (utköpsbolag), som investerar i mogna företag med utvecklingspotential och behov av ägare med goda finansiella möjligheter. Oavsett vilken aktör det är fråga om bygger riskkapitalet ofta värde genom att köpa fler företag i samma bransch. En annan möjlig strategi är att effektivisera verksamheterna genom stor-driftsfördelar. När ett riskkapitalbolag går in i ett företag är avsikten att investera och agera som ägare under en begränsad tid för att sedan realisera sin investering i samband med en så kallad exit, då innehavet avyttras. En sådan avyttring görs, enligt uppgift från Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA), vanligtvis inom 4–7 år. Företagets värde ska då helst ha ökat.

Riskkapitalägande inom välfärdssektorn i allmänhet

Skatteverket har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera förekomsten av skatteplanering i företag inom välfärdssektorn, särskilt vad avser skatteplanering med ränteavdrag (Fi2011/4971). En slutsats av Skatteverkets kartläggning är att den skatteplanering som har förekommit i välfärdssektorn främst finns i den del av sektorn som ägs av riskkapital (Skatteverket 2012). Av denna anledning ges en beskrivning av riskkapitalbolagen inom välfärdssektorn. Skatteverket konstaterar att ägande via riskkapital-

fonder är vanligare inom välfärdssektorn än inom näringslivet i övrigt. Kartläggningen indikerar också att riskkapitalbolagen är mer aktiva när det gäller förvärv av företag och koncerner inom välfärdssektorn. Skatteverket menar att en förklaring kan vara att verksamheterna inom välfärdssektorn normalt har låg risk och goda kassaflöden samtidigt som det är en ny expansiv bransch med hög förändringstakt och täta ägarbyten. Riskkapitalbolagen har en fördel av att genom räntekonstruktioner undslippa bolagsbeskattning i Sverige.¹ Enligt Skatteverket ger det riskkapitalbolagen en konkurrensfördel gentemot andra intressenter vid förvärv.

Inspektionen för socialförsäkringen har genomfört en studie av de enskilda företagen på assistansmarknaden (ISF 2012). Studien avser bland annat effekter av den timschablon som tillämpas inom assistansområdet. Även om branschen inte är fullt jämförbar med utbildningsbranschen finns vissa grundläggande likheter. Där finns en kundvalsmodell liknande den som finns inom skolväsendet och i likhet med vad som är fallet med det fria skolvalet väljer den assistansberättigade själv vem som ska utföra assistansen. Samhället beviljar rätt till assistans och finansierar därefter assistansen utifrån en schablon. Det finns såväl kommunala som enskilda utförare och de enskilda utförarna kan, även det i likhet med friskolesektorn, ha olika juridiska former.

Branschen består av flera stabila företag med stora kassaflöden och ett stort antal små assistansföretag. I studien konstaterar inspektionen dock att koncentrationen av företagen på assistansmarknaden har ökat, vilket innebär att ett fåtal företag ansvarar för en stor andel av brukarna. Riskkapitalbolagen har expanderat och tre koncerner är numera kontrollerade av riskkapitalbolag. Inspektionen gör bedömningen att assistansbranschen är attraktiv ur riskkapitalbolagens perspektiv, dels eftersom den inte är konjunkturkänslig, dels då den lämpar sig väl för konsolidering.

Riskkapitalägande inom friskolesektorn

Det är framför allt sedan år 2007 som riskkapitalbolagen har börjat investera i den svenska friskolesektorn. De riskkapitalbolag som har förvärvat skolföretag i Sverige är buyout-bolag, eller utköps-

¹ Det bör i sammanhanget nämnas att nya utvidgade regler om begränsningar i avdragsrätten för ränta på skulder till ett företag i intressegemenskap trädde i kraft den 1 januari 2013 (SFS 2012:757).

bolag. Under de senaste åren har deras marknadsandelar vuxit kraftigt, både genom förvärv och genom så kallad organisk tillväxt. Det senare innebär att nya skolor har startats i stället för att redan befintliga har köpts upp. Olika koncerner har haft olika strategier för sin expansion.

I Skatteverkets rapport framkommer att det har förekommit skatteplanering med ränteavdrag i skolföretag ägda inom riskkapitalsfären. Det har även förekommit höga räntenivåer. Skatteverket bedömer samtidigt att risken för skatteupplägg som kan ifrågasättas bland övriga företag inom utbildningsområdet är låg.

Eftersom riskkapitalbolagen redan från början siktar på att sälja det företag som köps upp har lämpligheten av riskkapital som ägare inom skolväsendet ifrågasatts. Det finns dock få studier som behandlar frågan om riskkapitalbolag som ägarform i välfärdssektorn och det är svårt att dra några säkra slutsatser när det gäller vilken påverkan ett riskkapitalbolag som ägare kan ha på en skolverksamhet. En uppsats på temat har nyligen lagts fram vid Handelshögskolan i Stockholm (Lundsten och Löfqvist 2011). Enligt författarna har man inte funnit något som indikerar att riskkapitalbolagen skulle vara sämre ägare av fristående skolor än andra aktörer.

4.3 De största aktörerna inom skolväsendet

Kommittén har låtit kartlägga de största aktörerna inom skolväsendet. De förhållanden som presenteras gällde hösten 2011. Efter kartläggningens genomförande har några viktiga förändringar skett, bland annat vad gäller ägarförhållanden. Dessa förändringar sammanfattas i slutet av respektive delavsnitt. Det har inte varit möjligt att inkorporera dessa förändringar i beskrivningen av ägarförhållandena, eftersom det inte har funnits fullständig information om samtliga förändringar tillgänglig.

Med aktörer avser vi här såväl enskilda huvudmän som ägare till huvudmän. Distinktionen mellan begreppen ägare och huvudman är viktig (se avsnitten 1.4 och 4.1). Bland huvudmän som bedriver grundskoleutbildning var Internationella Engelska Skolan i Sverige AB den största enskilda huvudmannen med 16 skolor och 10 500 elever i början av läsåret 2011/12 (se tabell 4.6). Det är ett enda företag som har godkännande att bedriva utbildning vid alla

skolorna och de drivs under samma namn. Vid tillfället för kartläggningen var grundaren av företaget ensam ägare.

Om man i stället betraktar de största ägarna av skolhuvudmän som bedriver grundskoleutbildning, så är det Academedia AB som är störst, med sammanlagt 13 200 elever och 61 skolor. Det innebär att cirka en och en halv procent av landets 900 000 grundskoleelever går i skolor som ingår i koncernen. Academedia AB är även den största ägaren av skolhuvudmän som bedriver gymnasieutbildning. Andelen gymnasieelever som går i en Academediaskola är betydligt större än andelen grundskoleelever, nämligen drygt fem procent.

Academedia AB är således koncernmoder i den största skolkoncernen. Bolaget är i sin tur ägt av ett svenskt holdingbolag och i toppen av koncernen finns ett utländskt holdingbolag (en förenklad bild av Academediakoncernens ägarstruktur ges i avsnitt 4.4.1). Det holdingbolag i toppen som äger koncernen är knutet till riskkapitalbolaget EQT. Inom Academediakoncernen finns även andra mindre koncerner, t.ex. Vittra AB och Pysslingen Förskolor och skolor AB. Därutöver finns flera andra huvudmän som exempelvis Rytmus AB och Didaktus AB (se figur 4.2). Academedia AB är emellertid inte själv huvudman för någon skola.

Academediakoncernen hade vid inledningen av läsåret 2011/12 sammanlagt närmare 33 000 elever i sina grund- och gymnasieskolor. Det betyder att drygt två och en halv procent av landets alla grundskole- och gymnasieelever, inklusive elever i offentligt drivna skolor, går i någon av Academediakoncernens skolor. Inom koncernen bedrivs även annan typ av utbildning inom skolväsendet, t.ex. i form av förskola och särskild utbildning för vuxna.

4.3.1 De största ägarna av skolhuvudmän

Academedia AB är som redan har beskrivits den största ägaren av skolhuvudmän i Sverige. De flesta stora ägarna av skolhuvudmän äger huvudmän som bedriver gymnasieutbildning.

Som storleksmått används i det följande antalet elever. Elevantalet har bedömts vara det mest intressanta storleksmåtten, dels för att det handlar om många individer som potentiellt påverkas av vem som äger och bedriver utbildning vid skolorna, dels för att antalet elever ger en relativt god uppfattning om hur stora bidrag skolornas huvudmän får från kommunerna.

Grundskoleutbildning

I tabell 4.4 redovisas de största ägarna av skolhuvudmän som bedriver grundskoleutbildning. Ägarna är ordnade utifrån det antal elever varje ägares huvudman eller huvudmän ansvarade för vid mättidpunkten. De flesta av de stora ägarna av huvudmän som bedriver grundskoleutbildning äger endast en huvudman. Undantagen är Academedia AB och Rubato Education & Finance AB.

Tabell 4.4 De tio, i elevantal räknat, största ägarna till huvudmän för fristående grundskolor. Procentuella värden är avrundade till heltal, läsåret 2011/12

Ägare	Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal*	Andel (%)
Academedia AB	61	8	13 200	12
Kunskapsskolan Education Sweden AB	25	3	7 490	7
Frida Utbildning AB	4	1	1 600	1
Rubato Education & Finance AB	4	1	1 440	1
Cibenon AB	5	1	1 300	1
Västerholmen Eken AB	2	0	600	1
Animosus Holding AB	2	0	570	1
Likeha AB	2	0	540	1
Bymalo Skolutveckling AB	2	0	500	0
Delfinina AB	1	0	460	0
Totalt, de tio största ägarna	108	13	27 720	25
Övriga fristående skolor	695	87	84 880	75
Totalt, fristående skolor	803	100	112 600	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

De tio största ägarna av skolhuvudmän som bedrev grundskoleutbildning hade tillsammans 13 procent av samtliga fristående grundskolor med totalt 25 procent av samtliga grundskoleelever vid inledningen av läsåret 2011/12.

Academedia AB är, som nämnts tidigare, koncernmoder i den största utbildningskoncernen. Koncernen hade 61 grundskolor med drygt 13 000 elever under läsåret 2011/12.

Kunskapsskolan Education AB är ägare till en huvudman som bedriver utbildning vid 25 skolor under namnet Kunskapsskolan.

Sammanlagt 7 500 grundskoleelever gick i dessa skolor under läsåret 2011/12.

Frida Utbildning AB är ägare till huvudmannen för Fridaskolorna med sammanlagt 1 600 grundskoleelever.

Rubato Education & Finance AB äger huvudmännen för skolor som drivs under namnet Prolympia. Närmare 1 500 elever gick i dessa skolor läsåret 2011/12.

Cibenon AB äger huvudmannen för Futuraskolorna som under hösten 2011 hade sammanlagt 1 300 elever.

Övriga fem ägare som upptas i tabellen över de tio största är dock betydligt mindre räknat i antal elever och skolor. Västerholmen Eken AB är ägare till en huvudman, Västerholms friskola AB, som bedriver utbildning vid Västerholmsskolan. Denna var tidigare en kommunal skola som på personalens initiativ övergick till att vara fristående år 2000. Verksamheten har senare utökats genom att ytterligare en kommunal skola har tagits över. Animosus holding AB äger huvudmannen International Swedish School AB, som är huvudman för två grundskolor som drivs under namnet Raoul Wallenbergsskolan. Likeha AB äger huvudmannen Västbergsskolan AB som bedriver utbildning vid en grundskola och en grundsärskola. Bymalo Skolutveckling AB äger huvudmannen Byängsskolan AB, som bedriver utbildning vid två grundskolor, varav en grundsärskola. Delfinina AB äger Norrvikens friskola AB som är huvudman för en grundskola som från början var kommunal. Den övertogs år 2008 av rektor.

Gymnasieutbildning

De flesta av de stora ägarna av huvudmän som bedriver gymnasieutbildning äger, liksom för grundskoleutbildning, endast en huvudman. Ett betydelsefullt undantag är Academedia AB.

Tabell 4.5 De tio, i elevantal räknat, största ägarna till huvudmän för fristående gymnasieskolor. Procentuella värden är avrundade till heltal, läsåret 2011/12

Ägare	Skolor		Elever*	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Academedia AB	96	18	19 460	21
JB Education AB	31	6	11 950	13
Vindora Utbildning AB	50	9	6 270	7
Jensen Education AB	14	3	5 560	6
PPS Power Planning System AB	6	1	3 110	3
Kunskapsskolan Education Sweden AB	8	1	2 200	2
Bure Equity AB	8	1	1 840	2
Lärande i Östergötland Förvaltnings AB	14	3	1 590	2
Lernia AB	7	1	870	1
Hermods Group AB	5	1	760	1
Totalt, de tio största ägarna	239	45	53 620	57
Övriga fristående skolor	297	55	41 000	43
Totalt, fristående skolor	536	100	94 620	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Academedia AB hade närmare 20 000 gymnasieelever i sina sammanlagt 96 gymnasieskolor läsåret 2011/12. Koncernen har vuxit kraftigt under de senaste fem åren och omfattar numera många gymnasieskolor. Plusgymnasiet, IT-Gymnasiet, Mikael Elias Teoretiska Gymnasium, Rytmus och Framtidsgymnasiet är några av varumärkena.

JB Education AB äger de tre huvudmän som bedriver gymnasieutbildning under namnet JB Gymnasiet (tidigare John Bauer). Företaget ägs i sin tur av Instruo Holding AB.

Vindora Utbildning AB äger huvudmannen för de gymnasieskolor som drivs under namnet Praktiska. Vindora AB ägs av Utbildning och Vård Koncern AB.

Jensen Education AB äger huvudmannen för Jensen-gymnasierna. Företaget ägs i sin tur av privatpersoner.

PPS Power Planning System AB äger framför allt huvudmän som bedriver gymnasieutbildning. De flesta drivs under namnet Cybergymnasiet. I koncernen ingår även Donnergymnasierna och några grundskolor.

Kunskapsskolan Education Sweden AB äger den huvudman som bedriver utbildning vid de grundskolor som har namnet Kunskapsskolan och även gymnasieskolor under namnet Kunskapsgymnasiet. Kunskapsskolan Education AB ägs i sin tur av Magnora AB.

Bure Equity AB äger utbildningskoncernen Theeducation. Inom koncernen bedrivs gymnasieutbildning bland annat under namnen Klara gymnasium och InfoKomp gymnasiet.

Lärande i Östergötland Förvaltnings AB äger huvudmannen som bedriver gymnasieutbildning under namnet Realgymnasiet. Företaget ägs av en eller flera privatpersoner.

Lernia AB tillhörde vid inledningen av läsåret 2011/12 de tio största ägarna med gymnasieskolor under namnen Teknikgymnasiet och Portalens gymnasium.

Hermods Group AB äger huvudmannen Hermods AB, som bland annat bedriver utbildning vid gymnasieskolor. Hermods Group AB är i sin tur ägt av Inter IKEA Investments AB.

De viktigaste förändringarna efter hösten 2011

PPS Power Planning System AB såldes under hösten 2011 av bolagets grundare till det amerikanska riskkapitalbolaget REF S.A.R.L., "Riverside".

Lärande i Östergötland Förvaltnings AB har bytt namn till Lärande i Sverige AB.

Lernia avyttrade efter kartläggningens genomförande sex av de sju gymnasieskolor som finns redovisade i tabell 4.5 till Thoréngruppen AB. Efter den tidpunkten tillhör Lernia inte de största ägarna.

En viktig förändring under senare tid är att JB Education AB i slutet av maj 2013 beslutade att avveckla sin verksamhet inom grund- och gymnasieskolan. I samband med beslut om att även avveckla vuxenutbildningen, som avyttras till Academedia AB, ansökte bolaget i mitten av juni 2013 om konkurs.

4.3.2 De största enskilda skolhuvudmännen

De huvudmän som bedriver gymnasieutbildning är i genomsnitt större och bedriver utbildning vid fler skolor än de huvudmän som bedriver grundskoleutbildning. Den absolut största huvudmannen

bedriver emellertid grundskoleutbildning. Det är Internationella Engelska Skolan i Sverige AB.

Grundskoleutbildning

I tabell 4.6 redovisas de största enskilda huvudmännen som bedrev grundskoleutbildning vid inledningen av läsåret 2011/12. Av dessa huvudmän var det tre vid kartläggningens genomförande som ägdes av privatpersoner.

Tabell 4.6 De tio, i elevantal räknat, största huvudmännen för fristående grundskolor. Procentuella värden är avrundade till heltal, läsåret 2011/12

Huvudman	Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal*	Andel (%)
Internationella Engelska Skolan i Sverige AB	16	2	10 500	9
Kunskapsskolan i Sverige AB	25	3	7 490	7
Pysslingen Förskolor och Skolor AB	25	3	4 920	4
Törnaskogen Utbildning AB	11	1	2 870	3
Rösjötorp Utbildning AB	11	1	2 330	2
Fridaskolorna AB	4	1	1 600	1
Ulnö AB	4	1	1 540	1
Futuraskolan AB	5	1	1 300	1
Prolympia AB	3	0	1 140	1
Stiftelsen Göteborgs Högre Samskola	2	0	860	1
Totalt, de tio största huvudmännen	106	13	34 570	31
Övriga fristående skolor	697	87	78 030	69
Totalt, fristående skolor	803	100	112 600	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Internationella Engelska Skolan AB är den största enskilda huvudmannen som bedriver grundskoleutbildning och även totalt med sina 16 skolor och 10 500 elever vid mätillfället. Fram till hösten 2012, och vid tiden för kartläggningen, var grundaren ensam ägare.

Kunskapsskolan i Sverige AB ingår i en av de större skolkoncernerna med Kunskapsskolan Education AB som den närmaste majoritetsägaren.

Tre av huvudmännen i tabell 4.6 ingår i Academedia-koncernen: Pyslingen Förskolor och Skolor AB, Törnskogen Utbildning AB och Rösjötorp Utbildning AB. De två senare huvudmännen ägs i första ägarledet av Vittra AB, som i sin tur ägs av Academedia AB. Vittra AB är således en egen koncern i den stora Academedia-koncernen. De tre utbildningsföretagen Törnskogen Utbildning AB, Rösjötorp Utbildning AB och Vittra AB var samtliga huvudmän för grundskolor som drivs under namnet Vittraskolan. Sammanlagt finns det cirka 30 skolor under namnet Vittraskolan.

Futuraskolan AB är huvudman för fem skolor under namnet Futuraskolan. Bolaget ägs av Cibenon AB.

Fridaskolorna AB är huvudman för fyra fristående grundskolor (och även en gymnasieskola). Denna huvudman ägs av Frida Utbildning AB.

Ulno AB och Prolympia AB är huvudmän för skolor som drivs under namnet Prolympia. Prolympia AB ägs av Rubato Education & Finance AB. Ulno AB är till 45 procent ägt av Rubato Education & Finance och till 50 procent av Business & Competence i Norden AB och ingår därmed, enligt den definition som används här, inte i en koncern.

Stiftelsen Göteborgs Högre Samskola är den enda av de största skolhuvudmännen som har en annan juridisk form än aktieföretag. Stiftelsen driver även utbildning vid en gymnasieskola men finns inte med bland de tio största aktörerna som bedriver gymnasieutbildning.

Gymnasieutbildning

I tabell 4.7 redovisas de tio största huvudmännen som bedriver gymnasieutbildning. Samtliga huvudmän har fler än 2 000 elever. Som en jämförelse kan nämnas att det bland de huvudmän som bedriver grundskoleutbildning endast finns fem huvudmän med fler än 2 000 elever.

Tabell 4.7 De tio, i elevantal räknat, största huvudmännen för fristående gymnasieskolor. Procentuella värden är avrundade till heltal, läsåret 2011/12

Huvudman	Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal*	Andel (%)
Praktiska Sverige AB	50	9	6 270	7
Jensen Education College AB	14	3	5 560	6
Nordens Teknikerinstitut AB (NTI)	26	5	5 020	5
Utbildning Leder Till Rätt Arbete Education AB	10	2	4 560	5
Drivkraft Varend AB	11	2	3 820	4
Novum Kompetens- & Datautveckling AB	10	2	3 570	4
Thoréngruppen AB	20	4	3 250	3
Plusgymnasiet AB	13	2	2 730	3
Kunskapsskolan i Sverige AB	8	1	2 200	2
IT Gymnasiet Sverige AB	10	2	2 150	2
Totalt, de tio största huvudmännen	172	32	39 130	41
Övriga fristående skolor	364	68	55 490	59
Totalt, fristående skolor	536	100	94 620	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Den största enskilda huvudmannen som bedriver gymnasieutbildning är Praktiska Sverige AB (tidigare Baggium AB) som ägs av Vindora Utbildning AB. Praktiska Sverige AB bedriver utbildning vid ett stort antal gymnasieskolor runt om i landet under namnet Praktiska. Vid tiden för kartläggningen bedrevs utbildning vid 50 gymnasieskolor.

Tre av de största huvudmännen som bedriver gymnasieutbildning ingår i Academedia-koncernen: Nordens Teknikerinstitut AB (NTI-skolan), Plusgymnasiet AB och IT Gymnasiet Sverige AB.

Tre andra av de största huvudmännen ägs av JB Education AB: Utbildning Leder Till Rätt Arbete (ULTRA) Education i Norden AB, Drivkraft Varend AB och Novum Kompetens och Datautveckling AB. Samtliga dessa tre bolag bedrev utbildning vid skolor under namnet JB Gymnasiet (tidigare John Bauer).

Thoréngruppen AB är huvudman för sammanlagt 20 gymnasieskolor som drivs under namnen Thorén Business School (högskoleförberedande utbildningar) och Yrkesgymnasiet (yrkesförberedande utbildningar).

Kunskapsskolan i Sverige AB bedriver inte bara grundskoleutbildning, utan även utbildning vid åtta gymnasieskolor under namnet Kunskapsgymnasiet. Företaget ägs av Kunskapsskolan Education Sweden AB.

De viktigaste förändringarna efter hösten 2011

Internationella Engelska Skolan i Sverige AB är fortfarande den största huvudmannen i skolväsendet, men majoritetsägs numera av det amerikanska riskkapitalbolaget TA Associates.

Rösjötorp Utbildning AB är läsåret 2012/13 inte längre huvudman för grundskolor. Dessa har överförts till Törnaskogen Utbildning AB eller till Pysslingen Förskolor och Skolor AB. Vittra AB, som alltså både är ägare till huvudmän och själv huvudman, har inte tillräckligt många elever för att placera sig bland de tio största huvudmännen som bedriver grundskoleutbildning.

Praktiska AB har efter kartläggningens genomförande lagt ned skolor vilket gör att de numera har färre skolor och elever. Bolaget är dock fortfarande en av de allra största huvudmännen som bedriver gymnasieutbildning.

Novum Kompetens och Datautveckling AB har bytt namn till JB Gymnasiet Norr AB. Utbildning Leder Till Rätt Arbete (ULTRA) Education i Norden AB har bytt namn till JB Gymnasiet Mitt AB. Drivkraft Varend AB har bytt namn till JB Gymnasiet Syd AB. Som framgått ovan har JB Education AB i juni 2013 ansökt om konkurs.

Tio skolor (Mikael Elias Teoretiska Gymnasium) har överförts från Nordens Teknikerinstitut AB (NTI) till Reagens Simulation AB läsåret 2012/13.

Thorénggruppen AB har under våren 2012 förvärvat sex gymnasieskolor från Lernia AB, vilka inte finns med i tabellen i det föregående. Dessa gymnasieskolor har drivits under namnen Teknikgymnasiet och Portalens gymnasium.

De stora enskilda huvudmännen står bakom många ansökningar om godkännande

En enskild huvudman som vill starta en skola eller utöka sin verksamhet med fler årskurser eller fler program måste ansöka om godkännande hos Skolinspektionen. Detta beskrivs närmare i avsnitt 6.1.

Antalet ansökningar som kommer in till Skolinspektionen varierar relativt mycket varje år. Det gäller särskilt mellan åren 2011 och 2012. År 2011 lämnade sammanlagt 234 huvudmän in ansökningar om att antingen starta en skola eller utöka en redan befintlig verksamhet. Tio huvudmän svarade för 40 procent av ansökningarna. De flesta ansökningarna år 2011, 489 stycken, gällde nyetablering av verksamhet. Ytterligare 300 ansökningar gällde utökning av verksamhet. Antalet ansökningar minskade drastiskt år 2012 då endast 230 ansökningar om nyetablering och 134 ansökningar om utökning lämnades in. Antalet sökanden minskade till 194 och de tio största huvudmännen stod för 30 procent av ansökningarna (se tabellerna Bilaga 6.1-2).

Under år 2011 ansökte Baggium AB (numera Praktiska Sverige AB) om godkännande att etablera ny eller utöka befintlig verksamhet i 77 fall. Året därpå ansökte Praktiska AB om 15 godkännanden. Hermods AB ansökte år 2011 om 42 godkännanden, men finns inte med bland de huvudmän som ansökte om flest godkännanden påföljande år. Plusgymnasiet, som ingår i Academedia-koncernen, ansökte om 35 godkännanden år 2011 och 22 godkännanden år 2012. Övriga huvudmän som ansökte om godkännanden båda åren är Thorénggruppen AB, Nordens Teknikerinstitut AB, Lärande i Östergötland AB (numera Lärande i Sverige AB), Kunskapsskolan i Sverige AB samt Drottning Blankas Gymnasieskola AB. Den sistnämnda huvudmannen ingår i Academedia-koncernen.

4.4 Kartläggning av förvärv i två koncerner

Kommittén har låtit kartlägga företagsförvärv i två stora koncerner, Academedia AB och JB Education AB. Båda koncernerna expanderade kraftigt under perioden 2006–2011.

Även flera andra koncerner expanderade under denna period. Det skedde dock huvudsakligen genom att man startade nya skolor, så

kallad organisk tillväxt, inte genom att man köpte upp redan existerande skolhuvudmän.

4.4.1 Academedia AB

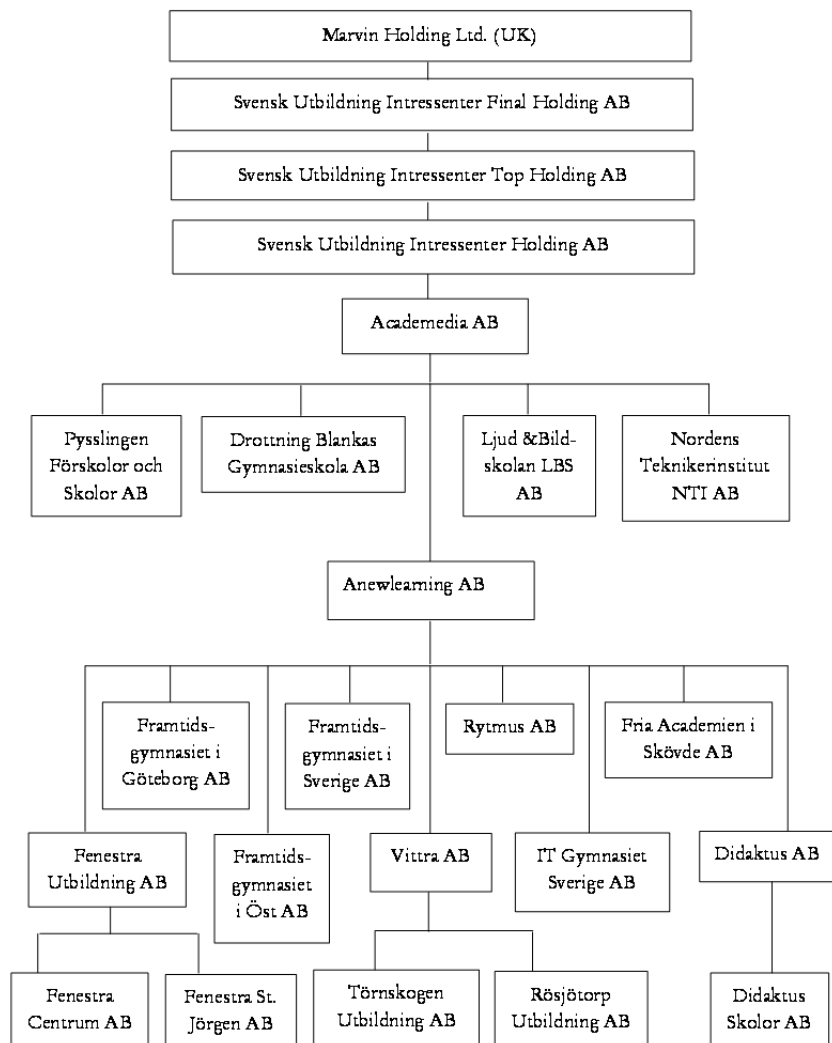
Academedia AB bildades år 1996 och var från början ett läro-medelsföretag. Det bör noterades år 2001, men handeln med aktier var under flera år liten. År 2004 inleddes ett arbete mot en ny inriktning av företagets verksamhet, att förvärva utbildningsföretag. Sedan år 2007 har företaget expanderat snabbt inom framför allt grund- och gymnasieutbildning. Detta år förvärvades NTI, Nordens Teknikerinstitut AB, som blev Academedias första egentliga skolföretag. Samma år förvärvades Ljud & Bildskolan samt Drottning Blankas Gymnasieskola (se tabell 4.8 och figur 4.2). Academedia-koncernen är en del av en större koncern med en investeringsfond knuten till det svenska riskkapitalbolaget EQT i toppen. EQT övertog majoriteten av aktierna i Academedia AB sommaren 2010 från ett annat riskkapitalbolag, Bure Equity AB. Detta bolag hade ägt majoriteten av aktierna i Academedia sedan år 2007. (Bure Equity AB äger numera utbildningskoncernen Theduction.)

Ledningen för Academedia AB beskriver företaget som ett ”paraply”, under vilket utbildningskoncerner och skolföretag finns samlade. Utbildningsverksamheten bedrivs av självständiga företag, vilka har behållit sina ursprungliga utbildningskoncept. Till koncernen hör fristående förskolor och skolor med sammanlagt 44 000 förskolebarn och skolelever och 20 000 vuxenstuderande. Vid inledningen av läsåret 2011/12 arbetade sammanlagt 7 000 anställda i utbildningskoncernen.

Flera av de bolag som idag ingår i koncernen bildades tidigare än Academedia AB, exempelvis Nordens Teknikerinstitut AB, som bildades redan år 1968. Vittra AB bildades år 1993 och ingår sedan år 2008 i Academedia-koncernen.

Figur 4.2 visar en förenklad bild av Academedia-koncernens ägarförhållanden vid inledningen av läsåret 2011/12. Avsikten är att ge en bild av de företag som bedriver grundskole- respektive gymnasieutbildning samt ägarbolagen. Därefter har vissa förändringar skett, såsom att bolaget Rösjötorp Utbildning AB inte längre är huvudman för någon skola. Företaget bedriver sedan läsåret 2012/13 i stället förskoleverksamhet.

Figur 4.2 **Academediakoncernens ägarstruktur år 2011 – endast skolföretag samt deras ägare**



När skolkoncernen Anewlearning förvärvades från Bure Equity år 2008 nästan fördubblades Academediakoncernens storlek. Anewlearning räknades år 2007 som den största skolkoncernen och bestod av verksamheterna Vittra, IT-Gymnasiet, Framtidsgymnasiet och Rytmus med sammanlagt fler än 10 000 elever. Academia AB har därefter förblivit den största aktören bland skolföretagen utan

att själv vara huvudman för någon skola. År 2011 genomfördes ytterligare ett stort förvärv: Pyslingen Förskolor och Skolor AB.

Kommittén har låtit kartlägga de förvärv av skolföretag som Academedia AB har gjort under åren 2006–2011. Resultatet av kartläggningen redovisas i tabell 4.8.

Tabell 4.8 Academedia AB:s förvärv av dotterbolag åren 2006–2011 (löpande priser i tusental kronor)

Förvärvat bolag	År	Bokfört värde	Eget kapital	Förvärvat övervärde*	Kvot **
Inget förvärv	2006	0	0	0	0
Nordens Teknikerinstitut (NTI) AB	2007	205 945	39 701	166 244	5,2
Ljud & Bildskolan AB	2007	119 732	10 202	109 530	11,7
Drottning Blankas gymnasieskola AB	2007	29 933	2 733	27 200	11,0
Knowledge Partner AB	2007	886	338	548	2,6
Anewlearning AB	2008	810 718	128 057	682 661	6,3
AcadeMedia Service AB	2009	271	271	0	1,0
Norrskens friskolor AB	2010	27 672	311	27 361	89,0
Framtidsskolan Örestadsutveckling AB	2010	18 118	7 631	10 487	2,4
Procivitas Malmö AB	2011	28 433	5 596	22 837	5,1
Procivitas Helsingborg AB	2011	23 145	4 308	18 837	5,4
Procivitas Växjö AB	2011	18 080	995	17 085	18,2
Plusgymnasiet	2011	110 147	4 649	105 498	23,7
Plushögskolan	2011	47 843	2 695	45 148	17,8
Kungshagens skola	2011	17 195	322	16 873	53,4
Petersvenskolan AB	2011	40 081	6 437	33 644	6,2
Friggaskolan AB	2011	5 698	1 629	4 069	3,5
Pyslingen förskola och Skola AB	2011	686 000	159 794	526 206	4,3
Summa		2 189 897	375 669	1 814 229	5,8

* Förvärvat övervärde är skillnaden mellan bokfört värde och eget kapital i det förvärvade bolaget.

** Med kvot avses förhållandet mellan bokfört värde och eget kapital.

Kartläggningen visar att Academedia AB under åren 2006 till och med 2011 förvärvade 17 bolag till ett anskaffningsvärde på totalt 2 190 miljoner kronor. De förvärvade bolagens egna kapital, inklusive obeskattade reserver året före förvärvet, uppgick till 375 miljo-

ner kronor. Utifrån dessa uppgifter kan det förvärvade övervärdet² beräknas uppgå till 1 815 miljoner kronor. Samtliga förvärvade bolag bedriver utbildningsverksamhet i olika former, från förskola, grundskola och gymnasieskola till vuxenutbildning.

I årsredovisningarna har bolaget redovisat övervärden som antingen immateriella tillgångar, varumärke, övriga immateriella tillgångar, eller som ett odefinierat övervärde, så kallad goodwill. Goodwill kan närmast beskrivas som värdet av framtida vinster som de förvärvade bolagen förväntas generera.

Utifrån redovisade värden i årsredovisningen kan man se att samtliga bolag köptes med ett övervärde. Det högsta övervärdet noteras för förvärvet av Norrskens Friskolor AB där köpeskillingen var 89 gånger så hög som bolagets egna kapital.

4.4.2 JB Education AB

De olika skolhuvudmännen i JB-koncernen drev under läsåret 2011/12 ett 30-tal skolor sammanlagt, de flesta under namnet JB Gymnasiet (tidigare John Bauer).

John Bauer Education AB startades år 2000 och ägdes då av privatpersoner och två aktiebolag. Under året förvärvades fyra bolag, Utbildning Leder Till Rätt Arbete Education AB, Novum Kompetens- och Datautveckling AB, Drivkraft Varend AB samt B&T Education AB.

Under år 2008 ändrades ägarförhållandena i John Bauer Education AB i och med att Instruo Holding AB förvärvade bolaget inklusive alla dotter- och dotterdotterföretag. Instruo Holding AB ägs i sin tur till 90 procent av det danska investmentbolaget Axcel. Olika dotterbolag fusionerades med Ultra Education i Norden AB. Andra dotterbolag fusionerades med Drivkraft Varend AB.

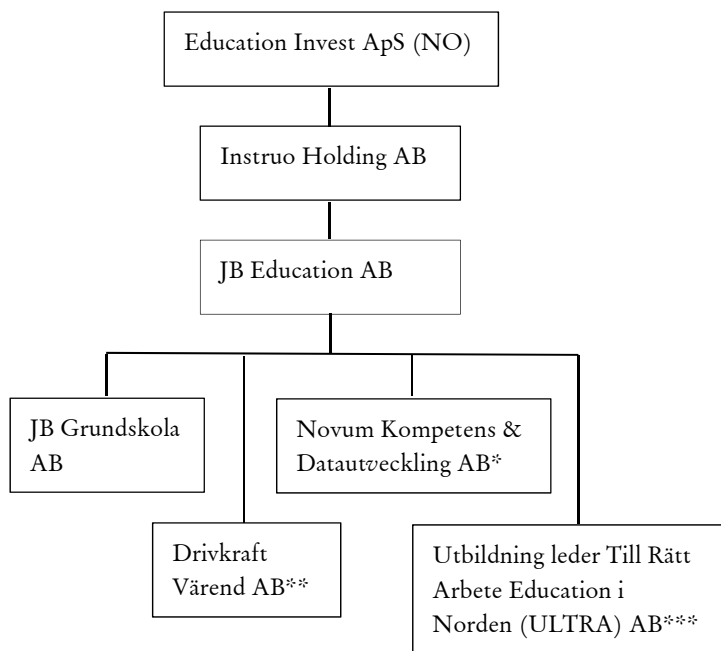
Moderbolaget JB Education AB bildades år 2011. Övriga utbildningsföretag i koncernen är dotterföretag till JB Education. Inom koncernen finns även vuxenutbildningsföretag.

Figur 4.3 visar en förenklad bild av JB-koncernens ägarstruktur såsom den såg ut under våren 2012. Företag som bedriver annan verksamhet än grundskole- respektive gymnasieutbildning är inte

² När skillnaden mellan anskaffningsvärdet för dotterföretagets andelar och det förvärvade egna kapital, justerat för över- och undervärden i förvärvade tillgångar och skulder, är positivt uppstår ett övervärde. Detta övervärde är av immateriell karaktär och benämns koncerngoodwill. Värdet svarar normalt mot förväntade framtida övervinster och eller framtida synergieffekter.

medtagna. Gymnasieskolorna drivs huvudsakligen enligt samma koncept och erbjuder både högskoleförberedande program och yrkesprogram.

Figur 4.3 JB-koncernens ägarstruktur år 2011 – endast skolföretag samt deras ägare



* Numera JB Gymnasiet Norr AB.

** Numera JB Gymnasiet Syd AB.

*** Numera JB Gymnasiet Mitt AB.

Kartläggningen av företagsförvärven år 2006–2011 i tabell 4.9 visar att JB Education AB (och dess föregångare John Bauer Education AB) under perioden 2006–2011 har förvärvat elva bolag.

Tabell 4.9 JB Education AB:s förvärv åren 2006–2011 (löpande priser i tusental kronor)

Förvärvat bolag	År	Bokfört värde	Eget kapital	Förvärvat övervärde	Kvot **
B & T Education AB	2006	42 665	27 057	15 608	1,6
Drivkraft Varend AB	2006	75 319	7 482	67 837	10,1
Novum Kompetens- och Datautveckling AB	2006	109 539	23 194	86 345	4,7
Utbildning Leder Till Rätt Arbete (ULTRA) Education i Norden AB	2006	208 186	18 106	190 080	11,5
Four Front AB	2007	119 417	20 468	98 949	5,8
Graphic Studio Nacka Strand AB	2009	14 184	2 975	11 209	4,8
Galären utbildningar i Karlskrona AB	2010	27 369	1 866	25 503	14,7
Matpedagogerna AB	2010	18 770	2 430	16 304	7,7
Kompetensutvecklingsinstitutet Sverige AB	2010	79 782	3 178	76 604	25,1
Culinar Utbildning i Stockholm AB	2010	3 000	1 886	1 114	1,6
IT-Media & Turism-gymnasiet i Lund AB	2010	13 810	2 299	11 511	6,0
Summa		712 041	110 941	601 100	6,4

* Förvärvat övervärde är skillnaden mellan bokfört värde och eget kapital i det förvärvade bolaget.

** Med kvot avses förhållandet mellan bokfört värde och eget kapital.

Det sammanlagda anskaffningsvärdet för förvärven var totalt 712 miljoner kronor. De förvärvade bolagens egna kapital inklusive obeskattade reserver året före förvärvet uppgick till 111 miljoner kronor. Utifrån dessa uppgifter kan det förvärvade övervärdet beräknas uppgå till 601 miljoner kronor.

Bolagens förvärvade övervärden redovisas som goodwill i koncernens årsredovisning och avser de framtida vinster som bolagen förväntas generera.

4.5 Sammanfattning

De viktigaste resultaten som har presenterats i detta avsnitt kan sammanfattas enligt följande.

- De flesta enskilda huvudmännen är aktiebolag. Detta gäller särskilt huvudmän som bedriver gymnasieutbildning, av vilka tre av fyra huvudmän har den juridiska formen aktiebolag.
- Den näst vanligaste huvudmannatformen är stiftelseformen. Drygt en av sju enskilda huvudmän har denna juridiska form.
- De allra flesta enskilda huvudmän bedriver utbildning vid endast en skola. Detta gäller särskilt huvudmän som bedriver grundskoleutbildning. Nio av tio enskilda huvudmän som bedriver grundskoleutbildning gör det vid endast en skola.
- De flesta skolföretag ägs av privatpersoner och ingår inte i koncerner.
- Huvudmän som ingår i koncerner är i genomsnitt större än andra huvudmän. Närmare hälften av alla elever som går i fristående grundskolor och något fler än tre fjärdedelar av eleverna i fristående gymnasieskolor går i skolor som ingår i koncerner.
- Koncernerna är av olika storlek och inriktning. De flesta koncerner som bedriver utbildning har endast en skola. Den största koncernen är Academediakoncernen med totalt 33 000 elever och drygt 150 grund- och gymnasieskolor.
- De allra flesta elever som går i fristående skolor går i en skola vars huvudman ägs av ett svenskt bolag eller av privatpersoner.
- En av tjugo elever i svenska skolor, eller cirka tre av tio elever som går i fristående skolor, går i en skola som ytterst ägs av ett riskkapitalbolag.
- Den i särklass största aktören inom skolväsendet är Academedia AB. Företaget äger skolhuvudmän som både bedriver grundskole- och gymnasieutbildning men är inte själv huvudman för någon skola.
- De tio största ägarna av skolhuvudmän som bedriver grundskoleutbildning svarar tillsammans för en fjärdedel av de elever som går i fristående grundskolor.

- De tio största ägarna av skolhuvudmän som bedriver gymnasieutbildning svarar tillsammans för mer än hälften av de elever som går i fristående gymnasieskolor.
- Den största enskilda huvudmannen som bedriver grundskoleutbildning är Internationella Engelska Skolan i Sverige AB med 16 skolor och drygt 10 000 elever.
- Den största enskilda huvudmannen som bedriver gymnasieutbildning är Praktiska Sverige AB med 50 skolor och drygt 6 000 elever.

5 Framväxten av regelverket för fristående skolor

Skolor som drivs av en enskild huvudman är ingen ny företeelse i Sverige. Sådana har existerat länge, oftast under benämningarna privatskolor och enskilda skolor. Under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet startades många privata skolor. Därefter vände trenden och under huvuddelen av 1900-talet minskade antalet sådana skolor genom att de lades ner eller övertogs av det offentliga. Utvecklingen bröts på nytt på 1980-talet då intresset för att starta fristående skolor växte. Då infördes också mer enhetliga bestämmelser för offentlig medfinansiering av sådana skolor. Utvecklingen accelererade efter den så kallade friskolereformen år 1992. Nu, tjugo år senare, när var sjätte elev går i en fristående skola, måste det konstateras att det skett en betydande förändring i synen på de fristående skolornas roll och förutsättningar i samhället.

I det här avsnittet gör vi en kort historisk tillbakablick och lyfter fram några utbildningspolitiska reformer och tidigare utredningar som vi bedömer vara av särskild betydelse för vårt utredningsuppdrag. Det bör påpekas att flera av de reformer som beskrivs har genomförts i flera steg och under en längre tidsperiod. Det ligger inte i kommitténs uppdrag att göra någon utvärdering av genomförda reformer.¹ Det är inte heller vår avsikt att ge någon heltäckande eller alltför detaljrik beskrivning. Vi vill i stället tillhandhålla ett politiskt sammanhang och ett historiskt perspektiv.

De förändringar som regering och riksdag har genomfört på skolområdet sedan regeringsskiftet år 2006 är många och omfattande. En utgångspunkt är att alla skolor, oavsett huvudman, i så

¹ Regeringen har gett Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) i uppdrag att göra en samlad utvärdering av decentraliseringen av skolan när kommunerna övertog huvudmannaskapet, möjligheten att välja skola och fristående skolors etablering (U2012/7283/S). Utvärderingen ska avse reformernas effekter på integration, jämlikhet, utbildningens kvalitet, elevernas resultat och alla elevers tillgång till en likvärdig undervisning och ska redovisas senast den 15 december 2014.

stor utsträckning som möjligt ska omfattas av lika villkor. De förändringar som genomförts behandlas dock inte inom ramen för denna historiska genomgång. De förändringar som har haft störst betydelse för de fristående skolornas verksamhet, t.ex. bildandet av en ny tillstånds- och inspektionsmyndighet, förtydligade bidragsbestämmelser samt införandet av en ny skollag redovisas dock i andra delar av detta betänkande.

5.1 Framväxten av regelverket för fristående skolor

Den svenska skolan har genomgått stora och genomgripande förändringar under de senaste decennierna. Under lång tid var de fristående skolorna få till antalet och andelen elever utgjorde länge långt under en procent. Regelverket var sådant att de skulle utgöra ett komplement till skolorna i det offentliga skolväsendet genom att erbjuda en särskild profil eller inriktning.

Under 1990-talet genomfördes flera reformer som på olika sätt har spelat en stor roll både för de fristående skolornas möjligheter att bedriva sin verksamhet och för skolväsendet som helhet. Två reformer i början av 1990-talet decentraliserade kraftigt det svenska utbildningssystemet. Med den målstyrda skolan ökade det professionella ansvaret för skolan och i samband med den s.k. kommunaliseringen delegerade staten allt mer ansvar till kommunerna att som huvudmän för skolan genomföra skolans verksamhet. Med friskolereformen kom detta genomförandeansvar att omfatta allt fler enskilda huvudmän. Gemensamt för 1990-talets reformer var att de förändringar som genomfördes gjordes i syfte att utveckla skolväsendet och tillhandhålla förutsättningar för att förbättra verksamheten och elevernas resultat.

5.1.1 SEH-kommittén

En rimlig utgångspunkt för denna tillbakablick är Kommittén angående skolor med enskild huvudman, SEH-kommittén. Vid tidpunkten för kommitténs arbete förekom fristående skolor endast i begränsad omfattning. I hela landet fanns det 35 fristående skolor med undervisning på grundskolenivå och 44 med undervisning på gymnasial nivå. Gemensamt för dem var att de på ett eller annat sätt skiljde sig från skolorna i det offentliga skol-

väsentet och tillgodosåg behov som dessa skolor inte ansågs kunna göra. Det kunde vara allt från skolor med alternativ pedagogik som Waldorf- och Montessoriskolor till skolor med konfessionell inriktning, skolor med etnisk eller språklig profil eller privata internatskolor för barn till utlandssvenskar.

Kommittén tillsattes i slutet av 1970-talet därför att den dåvarande folkpartistiska minoritetsregeringen ansåg att det var nödvändigt att frågor om skolor med annan huvudman än stat och kommun fick en mer samlad behandling. Kommittén fick i uppdrag att behandla två huvudfrågor. Den ena rörde samhällets grundläggande syn på skolor med annan huvudman än stat och kommun och i vilken utsträckning skolplikt skulle få fullgöras i sådana skolor. Den andra frågan gällde i vilken utsträckning samhället borde ge ekonomiskt stöd till enskilda skolor och hur detta stöd i sådana fall borde utformas (dir. 1979:123).

Kommitténs arbete, som i huvudsak presenteras i delbetänkandet *Fristående skolor för skolpliktiga elever* (SOU 1981:34) och i slutbetänkandet *Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever* (SOU 1983:1), lade grunden till en lagstiftning rörande fristående skolor. Det var också på förslag av SEH-kommittén som beteckningen *fristående skola* infördes som en entydig och neutral samlingsbeteckning för skolor med enskild huvudman.

Väsentligen samma kunskaper och färdigheter

Enligt SEH-kommittén var en utgångspunkt för att skolplikt skulle få fullgöras i en fristående skola att undervisningen där som slutresultat gav väsentligen samma kunskaper och färdigheter som grundskolans. Annars bedömdes det kunna föreligga en risk för att rätten till undervisning urholkades.

Som ett resultat av kommitténs arbete infördes ett nytt villkor för godkännande av fristående grundskolor (prop. 1982/83:1, bet. 1982/83:UbU10, rskr. 1982/83:63). Godkännande skulle lämnas om skolans undervisning gav kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarade mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlade och om skolan även i övrigt väsentligen svarade mot grundskolans allmänna mål. Detta innebar i princip att de fristående skolorna skulle ha större frihet än grundskolan att välja innehåll och upplägg av undervisningen, men att de kunskaper

och färdigheter som den fristående skolan gav sammantagna väsentligen måste nå den nivå som nåddes i grundskolan.

Efter hand blev villkoren för godkännande fler, men denna formulering kvarstod fram till ikraftträdandet av 2010 års skollag. Enligt den ska utbildningen i fristående skolor inte bara väsentligen ska svara mot, utan vara likvärdig med den som ges i det offentliga skolväsendet.

Ett komplement till det allmänna skolväsendet

Synen på fristående skolors samhällsroll vid tidpunkten för SEH-kommitténs arbete var relativt restriktiv. Reglerna för statsbidrag var också mycket återhållsamma och skolorna finansierades i huvudsak genom elevavgifter. Statsbidrag lämnades i början av 1980-talet till 33 fristående skolor på gymnasial nivå samt till en riksinternatskola och sju fristående skolor med undervisning på grundskolenivå. Bidragen lämnades enligt olika grunder och på olika villkor i övrigt. Härutöver lämnades statsbidrag av tillfällig karaktär till ytterligare ett antal skolor. Det kommunala stödet till fristående skolor varierade från kommun till kommun i fråga om både omfattning och former. Enligt kommitténs direktiv fick ett nytt system för statsbidrag inte utformas så att det fanns en risk för att det vid sidan av det allmänna skolväsendet växte upp ett omfattande system av fristående skolor.

Under hösten 1982 beslutade riksdagen om ett nytt statsbidragssystem för fristående skolor för skolpliktiga elever som trädde i kraft den 1 juli 1983 (prop. 1982/83:1, bet. 1982/83:UbU10, rskr. 1982/83:63). Systemet innebar att vissa skolor som vid tidpunkten inte erhöll statligt stöd fick möjlighet att erhålla bidrag. Regeringen skulle kunna förklara en sådan skola berättigad till bidrag, men som grundläggande förutsättning skulle gälla att skolan var godkänd och att skolan genom sin pedagogik eller särskilda inslag i verksamheten eller på annat sätt kunde ge erfarenheter av värde för kommunernas grundskolor eller komplettera dessa i något annat allmännyttigt avseende. Dessutom skulle det krävas, om inte särskilda skäl föranledde annat, att skolan hade bedrivit sin verksamhet i minst tre år.

När det gällde fristående skolor på gymnasienivå infördes kort därefter bestämmelser som i huvudsak innebar en anpassning till redan beslutade ändringar om fristående skolor på grundskolenivå

(prop. 1983/84:118, bet. 1983/84:UbU27, rskr. 1983/84:366). Bestämmelserna innebar att en fristående gymnasieskola, som genom sitt utbildningsinnehåll eller på annat sätt kompletterade utbildningen inom det allmänna skolväsendet, under vissa förutsättningar skulle kunna få statsbidrag.

Några år senare mjukades bidragssystemet upp på förslag av den dåvarande socialdemokratiska minoritetsregeringen. Kravet på att varje fristående skola skulle ge erfarenheter av värde för grundskolan slopades. Utgångspunkten skulle i stället vara att det är av allmänt intresse att alternativ pedagogik och alternativ inriktning av skolans verksamhet kunde prövas oavsett om erfarenheterna i det enskilda fallet kunde bedömas vara direkt överförbara till grundskolan (prop. 1987/88:100, bil. 10, bet. 1987/88:UbU14, rskr. 1987/88:304). Förändringen innebar ökade möjligheter att starta och driva en fristående skola. Villkoret att en fristående skola skulle ha en särskild pedagogisk profil eller något speciellt inslag i sin verksamhet gällde fram till och med genomförandet av friskolereformen år 1992.

5.1.2 Övergången till en målstyrd skola

I början av 1980-talet fördes en omfattande diskussion om svårigheten med styrningen av verksamheter inom den offentliga sektorn. I budgetpropositionen 1986 gavs uttryck för behovet av en förändrad styrning och en klarare ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Det som skisserades var ett omfattande reformarbete som skulle innebära en radikal förändring av statens roll.

Redan under 1970-talet hade en rad utredningar genomförts som syftade till att få till stånd ett mer decentraliserat ansvarsförhållande för skolan, men i mitten på 1980-talet gjorde Beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet en samlad genomlysning av frågorna. Förslagen redovisades i betänkandet En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet (SOU 1988:20). Beredningen föreslog införandet av målstyrning, men var inte beredd att föreslå en kommunalisering av de statligt reglerade tjänsterna på skolområdet. Regeringens proposition om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4), den så kallade styrpropositionen, slog fast den nya modellen för styrning av skolan. Den innebar att statsmakterna skulle ha det övergripande

ansvaret medan kommunerna skulle ansvara för skolans organisation och genomförande.

Tidigare hade den svenska skolan utmärkts av omfattande statlig reglering och ett statsbidragssystem där fördelningen av resurser till skolor beräknades på central nivå och riktades till olika slag av utgifter. I framtiden skulle styrningen i stället präglas av ett ökat lokalt ansvar för skolverksamheten, en utveckling från regelstyrning mot målstyrning med färre regler och tydligare mål, en mer målmedveten utvärdering, en stärkt lokal skolledning, en bättre information och förstärkta fortbildningsinsatser om skolans mål samt en effektivare tillsyn av skolornas verksamhet. Riksdagen ställde sig bakom dessa principer och fattade beslut om skolans utveckling och styrning under våren 1989 (bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95).

Den styrreform som skulle påbörjas genomfördes stegvis under flera år. Ambitionen var att avreglera och decentralisera genom ökad kommunal och lokal frihet. Den statliga detaljstyrningen kritiserades för att vara byråkratisk och ineffektiv och beslut ansågs bäst fattas nära den direkta verksamheten, både för att bättre kunna möta de lokala behoven och för att öka den lokala demokratin. Ett ökat lokalt ansvarstagande förutsattes också gagna skolans kvalitet.

En ändrad ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna

Ett ytterligare steg mot en mål- och resultatorienterad styrning av skolan togs genom propositionen om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18), den så kallade ansvarspropositionen. Där föreslogs förändringar som syftade till en klarare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna när det gällde verksamheten inom grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. Riksdagen beslutade huvudsakligen i enlighet med förslagen i december 1990 (bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76).

Staten skulle inte längre garantera likvärdighet och kvalitet i utbildningen genom en organisatorisk reglering av undervisningen. I stället skulle staten ange nationellt giltiga mål och riktlinjer för arbetet i skolan. Samma mål och riktlinjer skulle gälla för alla skolor i landet och skulle slås fast i lag och i läroplaner. Inom de ramar som riksdagen och regeringen lade fast skulle kommunerna eller andra huvudmän för skolan ansvara för genomförandet av verksamheten. Huvudmännen skulle således ha stor frihet att själva

avgöra hur verksamheten skulle genomföras. Nya läroplaner för grundskolan och gymnasieskolan beslutades i bred politisk enighet och infördes 1994 (Lpo94 och Lpf94). Det utvecklades även nya ämnes- och kursplaner som inte innehöll några precisa direktiv om vad undervisningen skulle innehålla eller hur den skulle gå till. I stället beskrevs vilka mål och resultat som skulle uppnås vilket lämnade stort utrymme för anpassning till lokala förhållanden.

Farhågor om att en sådan ordning skulle resultera i kvalitetskillnader mellan skolor tonades ner. Tvärtom ansågs det nödvändigt med ett ökat lokalt ansvar för skolverksamheten för att skolan skulle kunna utvecklas och upprätthålla god kvalitet. I ansvarspropositionen angavs att det var en grundläggande skyldighet för samtliga kommuner – i egenskap av huvudmän för grundskolan – att se till att utbildningen i alla skolor höll en hög och jämn kvalitet. Som viktiga medel för att uppnå en likvärdig skola framhölls främst de gemensamma läroplanerna, men också utbildade lärare och fortbildning av dem samt ett välfungerande system för uppföljning och utvärdering för att kontrollera att alla skolhuvudmän levde upp till kraven.

Ett nytt system för uppföljning och utvärdering av skolväsendet presenterades och omfattande ändringar i skoladministrationen genomfördes. Skolöverstyrelsen med länskolnämnderna utvecklades och en ny myndighet, Statens skolverk, inrättades. En viktig uppgift för det nya verket skulle vara att följa upp och utvärdera skolans verksamhet i syfte att synliggöra resultat och ge underlag för förändringar. Även ärenden om godkännande av fristående skolor på grundskolenivå lades på den nybildade myndigheten. Frågan om statsbidrag till fristående skolor skulle dock även fortsättningsvis prövas av regeringen. Skolverket påbörjade sin verksamhet år 1991.

För att kommunerna skulle ha möjlighet att organisera skolan enligt sina önskemål lättades även styrningen av statsbidragen upp och ett nytt statsbidragssystem trädde i kraft under 1991. De statliga bidragen skulle fortfarande vara riktade till skolan, men kommunerna övertog ansvaret för att besluta hur resurser skulle fördelas mellan olika delar av skolväsendet, s.k. sektorsbidrag. Genom den s.k. statsbidragsreformen år 1993 fick kommunerna även ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345).

5.1.3 Kommunaliseringen av skolan

Samtidigt som styrningen av skolväsendet övergick från statlig detaljstyrning till mål- och resultatstyrning ökade kommunernas inflytande över skolväsendet. Ett steg på vägen mot en kommunalisering av skolan var den redan nämnda styrpropositionen, där det bland annat föreslogs att det kommunala inflytandet över skolan skulle öka genom kommunala skolplaner samt genom kommunal tillsättning av samtliga skolledar- och lektorstjänster.

I december 1989 genomförde riksdagen, på förslag av den socialdemokratiska regeringen och med stöd av Vänsterpartiet kommunisterna, det som allmänt brukar kallas för kommunaliseringen av skolan (prop. 1989/90:41, bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58). Kärnan i reformen var att kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all skolpersonal på det sätt som de redan hade ansvar för exempelvis skolans lokaler och skolskjutsar.

Voteringen i riksdagen gav en liten majoritet för beslutet och kommunaliseringen genomfördes trots ett intensivt motstånd från både lärare, fackliga organisationer och opinionsbildare. I den skolpolitiska debatten ifrågasätts reformen fortfarande. I riksdagen finns dock ett starkt stöd för ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap för skolan.²

Motiven för kommunaliseringen

De principiella skälen för kommunaliseringen anges i propositionen om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer (prop. 1989/90:41). Ett av huvudargumenten för reformen var att kommunala beslutsfattare och skolprofessionella mer effektivt skulle kunna utnyttja tillgängliga resurser och bättre anpassa skolverksamheten till lokala förutsättningar och behov. Den dåvarande regeringen hade under viss tid drivit frågan om ett ökat kommunalt finansieringsansvar för skolan i syfte att effektivisera användningen av skolans resurser.

² Regeringen har under hösten 2012 gett en särskild utredare i uppdrag att utvärdera eventuella kausala effekter av kommunaliseringen på elevernas studieresultat, läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter samt likvärdigheten i skolväsendet. Därutöver ska utredaren analysera hur kommunerna, med utgångspunkt i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, styrt skolverksamheten när det gäller planering, uppföljning, utvärdering, lokalt utvecklingsarbete och lärarnas kompetensutveckling (dir. 2012:84). Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2014.

Det dubbla huvudmannaskapet, där lärare hade tjänster som var statligt reglerade samtidigt som de var anställda av kommunerna, ansågs också vara ett hinder för kommunerna att föra en samlad personalpolitik. I detta bedömdes också ligga en risk att vare sig stat eller kommun tog ansvaret fullt ut för skolan och dess verksamhet. Genom att ge lärarna stora möjligheter att påverka undervisningen skulle deras kompetens tas till vara och deras yrkesroll stärkas och utvecklas. Ett samlat kommunalt driftansvar där skolledare och lärare fick en mer framträdande roll skulle också underlätta övergången från regelstyrning till målstyrning.

Oro för bristande likvärdighet tillbakavisades

Det främsta argumentet mot en kommunalisering var att det nationella målet om en likvärdig utbildning över hela landet riskerades. Bland annat de fackliga organisationerna befarade att skolan skulle bli alltför beroende av hur de olika kommunerna förvaltade sitt uppdrag och menade att den statliga regleringen utgjorde en garanti för skolans likvärdighet i olika delar av landet och mot kommunalt godtycke och olikhet.

Det föredragande statsrådet bemötte dessa farhågor genom att uttala att en fortsatt statlig reglering av tjänsterna inte utgjorde en förutsättning för en likvärdig skola. En likvärdig skola skulle i stället uppnås genom andra styrmedel. I propositionen lyftes särskilt fram tydliga läroplaner, utvärderingssystem och uppföljning av skolans verksamhet, en likvärdig lärarutbildning, fortbildning av lärare anpassad till varje lärares behov, centrala behörighetsregler samt specialdestinerat statsbidrag.

5.1.4 Möjlighet att välja skola

Vid slutet av 1980-talet och början av 1990-talet förelåg det en bred kritik mot bristen på valfrihet i skolväsendet. För vissa handlade valfrihet om rätten att välja en alternativ pedagogik eller rätten att välja en fristående skola utan att behöva betala höga elevavgifter. För andra kunde det helt enkelt handla om rätten att välja en annan skola än den som kommunen hade anvisat.

I samband med behandlingen av ansvarspropositionen hade riksdagen uttalat att elevers och föräldrars önskemål om val av skola

skulle tillgodoses så långt det var praktiskt och ekonomiskt möjligt och att det borde ankomma på kommunen att avgöra formerna för hur val av skola skulle ske (bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76).

Första steget: skolplacering enligt val, men inom ramen för närhetsprincipen

Som en konsekvens av riksdagens uttalande föreslog den dåvarande socialdemokratiska minoritetsregeringen en ökad möjlighet att välja skola. I propositionen om vissa skollagsfrågor m.m. (prop. 1990/91:115) föreslogs att en grundskoleelev som utgångspunkt skulle placeras så att de fick så kort skolväg som möjligt, men att vårdnadshavarens önskemål om att deras barn ska tas emot i en viss skola inom kommunen skulle beaktas så långt det var möjligt utan att man åsidosatte andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 1990/91:UbU17, rskr. 1990/91:357).

Andra steget: största möjliga frihet att välja skola

1991 års val gav en borgerlig minoritetsregering. De borgerliga partierna hade under en tid, både i regeringsställning och i opposition, drivit frågan om en ökad valfrihet i grundskolan. Genom vad som kom att kallas det fria skolvalet, eller skolvalsreformen, ville regeringen åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola. Valfriheten ansågs kunna stimulera ett engagemang för skolan hos eleverna och deras familjer samt bidra till en större lyhördhet för deras önskemål hos skolor och kommuner.

Det infördes därför ökade möjligheter för föräldrar och elever att välja grundskola inom det kommunala skolväsendet (prop. 1992/93:230, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406). Utgångspunkten vid placeringen av grundskoleelever i en kommun skulle vara elevens val, inte kommunens val. För de elever som inte gjorde något aktivt val och i sådana situationer då fler valt en skola än vad som kunde tas emot skulle kommunen med hänsyn till berörda elevers skolväg finna den bästa samlade lösningen. Om ett önskemål skulle leda till ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för kommunen skulle kommunen dock kunna bortse från önskemålet.

Det fria skolvalet skulle innebära en möjlighet att inte bara välja grundskola inom den egna kommunen, utan också mellan skolor med offentlig eller enskild huvudman. För att valfriheten skulle kunna förverkligas ansåg regeringen att det var nödvändigt att skapa bättre förutsättningar för de fristående skolorna och deras verksamhet, vilket utvecklas närmare i nästa avsnitt.

5.1.5 Friskolereformen

Den borgerliga regeringen som tillträdde i och med regeringsskiftet 1991 betonade valfrihetens och mångfaldens betydelse i skolpolitiken. En uttalad ambition var att öka inslaget av fristående skolor. Riksdagen genomförde därför, på förslag av regeringen och med stöd av Miljöpartiet, friskolereformen (prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346).

Regeringen ville inte bara stärka rätten utan också den praktiska möjligheten för föräldrar att välja skola. Genom reformen fick av staten godkända fristående skolor förutsättningar att etablera sig och verka på i stort sett samma villkor som de kommunala grundskolorna. Det skulle inte längre krävas att skolorna hade en särskild pedagogisk profil eller något speciellt inslag i sin verksamhet. Själva godkännandet av skolan skulle i stället vara avgörande för rätten till bidrag. Det gavs också ekonomiska förutsättningar för fristående skolor genom att hemkommunen skulle ha skyldigheten att lämna bidrag för en elev som gick i en fristående skola.

Motiven för friskolereformen

De principiella skälen för friskolereformen anges i propositionen Valfrihet och fristående skolor (prop. 1991/92:95). Där anges att rätten och möjligheten att välja skola och välja sina barns utbildning är viktiga i ett fritt samhälle. Det understryks också att Sverige har anslutit sig till ett flertal internationella konventioner där denna grundläggande rättighet kommer till uttryck. För att skapa verkliga förutsättningar för elever och föräldrar att välja den utbildning som bäst passade de egna behoven ansåg regeringen att de som väljer en fristående skola måste tillförsäkras rätt till samma villkor och ekonomiska förutsättningar som de som väljer en kommunal skola.

Familjernas ekonomiska förutsättningar skulle därmed inte längre vara avgörande för möjligheterna att välja skola.

Det antogs att reformen skulle innebära en ökning av antalet skolor med en särskild pedagogik eller med en konfessionell inriktning. Men en förhoppning var även att reformen skulle skapa en större bredd och flexibilitet så att det skulle växa fram nya pedagogiska metoder och profiler, t.ex. föräldrakooperativ och skolor med speciella ämnesprofiler. Även nedläggningshotade glesbygds-skolor skulle kunna få en ny möjlighet med nytt huvudmannaskap. Tanken var att skolor med egna profiler kunde pröva nya, mer effektiva arbetsmetoder som sedan kunde spridas i hela skol-systemet.

En annan förväntad konsekvens var att en stimulerande tävlan mellan olika skolor med olika inriktning och olika ägandeformer skulle bidra till att höja kvaliteten inom hela skolväsendet. Elevernas kunskaper skulle därigenom bli bättre. Reformen skulle också skapa bättre incitament för kostnadseffektivitet och en mer effektiv resursanvändning inom skolväsendet som helhet.

Dessutom förutsattes en större valfrihet kunna gynna hela skol-verksamheten genom att stimulera ett ökat engagemang för skolan hos föräldrar. Samtidigt skulle marknadskrafterna tvinga skolorna att i större utsträckning än tidigare ta hänsyn till elevers och föräldrars önskemål och behov.

Bidragsbelopp och skäliga elevavgifter

Många av de fristående skolor som hade funnits i Sverige fram till början av 1990-talet hade haft en osäker ekonomisk tillvaro. I vissa fall fick de statsbidrag och frivilliga kommunala bidrag, men de hade i huvudsak finansierats genom elevavgifter. Det ställdes också stora krav på ideella insatser. För att skapa realistiska möjligheter för en ökad mångfald och valfrihet på skolans område bedömdes det därför nödvändigt att ge samma ekonomiska förutsättningar för fristående skolor som för kommunala skolor. Om de fristående skolorna fick en säkrare ekonomi kunde de utvecklas och växa.

Det infördes därför bestämmelser om ett garanterat bidrag från kommunen till de fristående grundskolor som godkänts för vanlig skolplikt (prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346). Bidraget per elev skulle minst motsvara 85 procent av hemkommunens genomsnittliga kostnad per elev och bidragsbeloppet

skulle följa med eleven till den skola som eleven själv valde. Genom detta förbättrades väsentligt de fristående skolornas möjligheter att göra en långsiktig planering. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1992. Tre år senare beslutades att hemkommunen vid beräkningen av bidraget skulle få göra avdrag från genomsnittskostnaden med högst 25 procent, men att den skulle beakta om den fristående skolan hade särskilda kostnader (prop. 1994/95:157, bet. 1994/95:UbU16, rskr. 1994/95:385).

Något formellt godkännande för att bedriva utbildning på gymnasial nivå behövdes fortfarande inte, utan sågs som en del av näringsfriheten. Men till följd av det nya bidragssystemet, som började gälla från och med den 1 juli 1993, kunde elevernas hemkommuner bli skyldiga att ge bidrag till fristående gymnasieskolor (prop. 1992/93:230, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406). De fristående skolorna på gymnasial nivå delades in i två grupper. Den ena gruppen, fristående gymnasieskolor, omfattade skolor med utbildningar som motsvarade gymnasieskolan inom det offentliga skolväsendet. Om utbildningarna uppfyllde vissa angivna krav skulle regeringen, efter ansökan, förklara en skola berättigad till offentligt stöd. Bland annat skulle krävas att den inte hade en påtagligt negativ inverkan på möjligheterna att upprätthålla bredden inom det offentliga skolväsendet i kommunen och regionen. Skolorna skulle också omfattas av Skolverkets uppföljning och utvärdering samt stå under verkets tillsyn. Stödet skulle i sådana fall bestå dels av bidrag från elevernas hemkommuner för utbildningen, dels av statlig tillsyn vilken i sin tur gav rätt till studiestöd för eleverna. Regeringen skulle fastställa en miniminivå för det bidrag elevens hemkommun skulle betala till den fristående gymnasieskolan, om kommunerna inte kom överens om annat med respektive skolas huvudman. Den andra gruppen, kompletterande skolor, omfattade skolor med utbildningar som kompletterade gymnasieskolan och var av nationellt intresse. Dessa skolor kunde av regeringen ställas under statlig tillsyn med vilken följde en rätt till studiestöd för eleverna. Därutöver kunde de ges statsbidrag till verksamheten.

Våren 1992 beslutade riksdagen att ansvaret för särskolan successivt skulle föras över från landstingen till kommunerna (prop. 1991/92:94, bet. 1991/92:UbU28, rskr. 1991/92:285). Överförandet skulle vara genomfört före utgången av år 1995. I samband med att kommunerna tog över ansvaret för särskolan blev elevernas hemkommuner skyldiga att ge ersättning även till fristående särskolor som var godkända och som motsvarade särskolan. När det gällde

gymnasiesärskolan skulle regeringen kunna förklara en fristående gymnasiesärskola berättigad till bidrag från elevernas hemkommuner (prop. 1992/93:230, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406 och prop. 1993/94:242, bet. 1993/94:UbU20, rskr. 1993/94:421).

Det infördes också bestämmelser som innebar att fristående skolor som erhöll offentligt stöd skulle få ta ut skäligen avgifter med hänsyn till de kostnader som skolan hade (prop. 1992/93:230, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406). En särskild utredare hade haft i uppdrag att utreda vissa frågor om bland annat elevavgifter vid fristående skolor och kommit fram till att de fristående skolorna med det nya bidragssystemet endast skulle behöva ta ut elevavgifter i mycket begränsad utsträckning (SOU 1992:38). Genom att fristående skolors möjligheter att ta ut elevavgifter begränsades antogs valfriheten öka. Fler skulle ha ekonomiska möjligheter att välja en fristående skola.

Krav på uppföljning och utvärdering

Valfriheten ansågs förutsätta att utbildningen vid de fristående skolorna höll fullgod kvalitet vad gällde kunskaper och färdigheter. Därför infördes en lagfäst skyldighet för de fristående grundskolorna att delta i den uppföljning och utvärdering som Skolverket gör på nationell nivå. Eleverna och deras föräldrar skulle på så sätt garanteras att det allmänna inte lät en bristfällig verksamhet fortgå som alternativ till skolpliktens fullgörande inom det offentliga skolväsendet. Underlåtenhet att delta i uppföljning och utvärdering blev också en särskild grund för återkallelse av ett godkännande (prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346).

Kort efter detta upphörde kommunernas omedelbara tillsyn över de fristående grundskolorna (prop. 1992/93:230, bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406). I framtiden skulle de endast stå under tillsyn av Skolverket då det ansågs viktigt att tillsynen utövades på ett likartat sätt för hela landets skolor.

5.1.6 1995 års Friskolekommitté

Efter riksdagsbeslutet med anledning av valfrihetspropositionen år 1993 fördubblades antalet fristående skolor på ett år och antalet elever i fristående skolor ökade med cirka 20 procent. Vid riksdags-

valet år 1994 blev det återigen maktskifte. Den nyttillträdde socialdemokratiska minoritetsregeringen gav uttryck för att valfriheten och konkurrensen var bra för skolans utveckling, men att det var viktigt att dessa faktorer kombinerades med ett stärkt samarbete och ett ökat kommunalt inflytande. Regeringen såg också vissa bekymmer med utvecklingen av fristående skolor. En farhåga var att det växande antalet fristående skolor skulle leda till ökad segregation. En annan farhåga var att det nya bidragssystemet hade gynnat de fristående skolorna på bekostnad av de kommunala skolorna och inte hade uppmuntrat till en samverkan mellan kommunen och den fristående skolan.

Mot den bakgrunden tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda frågor avseende fristående skolor som rörde godkännande, tillsyn, bidrag och avgifter (dir. 1995:16). Kommittén antog namnet Friskolekommittén och lämnade betänkandet Likvärdig utbildning på lika villkor (SOU 1995:109). En särskild utredare fick i uppdrag att utreda frågor som rörde villkor för att en fristående gymnasieskola skulle kunna förklaras berättigad till offentligt stöd (dir. 1995:107). Utredningen om fristående gymnasieskolor presenterade sitt arbete i betänkandet Fristående gymnasieskolor (SOU 1995:113).

Friskolekommitténs ledamöter lyckades inte nå en blocköverskridande uppgörelse, utan de borgerliga ledamöterna reserverade sig på olika punkter mot förslaget. Bland annat lämnade ledamöterna från Folkpartiet, Kristdemokraterna och Moderata samlingspartiet en gemensam reservation där de menade att utredningen tog sin utgångspunkt i kommunens ekonomiska förutsättningar och dess planering i stället för i föräldrars och elevers rättigheter och friheter samt att förslaget skulle leda till minskad valfrihet och en godtycklig behandling av fristående skolor när det gällde resursfördelningen.

Samma värdegrund som för det offentliga skolväsendet

I mitten på 1990-talet pågick en diskussion om utbildningen i de konfessionella fristående skolorna och det hade bl.a. ifrågasatts om några av dessa skolor verkligen uppfyllde skollagens krav på allsidighet och saklighet i undervisningen. Friskolekommittén kom fram till att de fristående skolorna skulle ha rätt att fritt välja arbetsformer och arbetssätt, men att samma krav skulle gälla avseende både

utbildningens värdegrund och mål som för skolorna i det offentliga skolväsendet. Kommittén uttalade t.ex. att en fristående skola inte skulle godkännas om det bakom huvudmannen fanns en organisation som gav skäl att anta att skolans verksamhet inte skulle komma att präglas av demokratiska värderingar. Liknande resonemang fördes av Utredningen om fristående gymnasieskolor.

Som villkor för godkännande respektive rätt till bidrag infördes därför att fristående grundskolor och gymnasieskolor skulle följa den värdegrund som gällde för utbildningen i det offentliga skolväsendet (prop. 1995/96:200, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:14). En fristående skola kunde inom ramen för den gemensamma värdegrunden ha en konfessionell inriktning. Vid bedömningen av om en fristående skola kunde förväntas präglas av ett synsätt som stod i överensstämmelse med de krav som ställdes när det gällde värdegrund var det, enligt regeringens bedömning, viktigt att Skolverket tog hänsyn till samtliga uppgifter som verket kunde få och som kunde ha betydelse för bedömningen. I vissa fall ansågs att det kunde vara av betydelse att kontrollera om huvudmannen hade anknytning till exempelvis någon rasistisk eller någon annan antidemokratisk organisation (prop. 1995/96:200 s. 40).

Samtidigt skrevs principen att en fristående skola ska vara öppen för alla in i skollagen.

En förstärkt roll för kommunen och avgiftsfri utbildning

På förslag från kommittén infördes en ordning enligt vilken ett godkännande inte längre automatiskt skulle medföra rätt till bidrag (prop. 1995/96:200, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:14). I stället skulle Skolverket förklara fristående grundskolor berättigade till bidrag. Huvudregeln skulle vara att en skola som godkänts även skulle förklaras ha rätt till bidrag. Men om en etablering av en fristående skola fick påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen skulle Skolverket inte förklara skolan bidragsberättigad. Så kunde t.ex. vara fallet om tillkomsten av en fristående skola skulle medföra att en landsorts- eller glesbygdskommun tvingades att lägga ned en redan befintlig skola och att avståndet till närmaste skola därmed avsevärt ökade för elever i någon del av kommunen. Bakgrunden var att det ansågs att rätten att välja skola inte kunde överordnas kommunernas möjlighet att fullgöra sin skyldighet att bereda alla skolpliktiga elever en god utbildning nära hemmet.

Tidigare hade kommunerna inte haft någon lagreglerad möjlighet att påverka etableringen av en fristående skola och eventuella negativa konsekvenser för den kommunala verksamheten hade saknat betydelse vid godkännandet. Genom bestämmelserna stärktes påtagligt kommunernas roll i ansökningsförfarandet hos Skolverket. Om den fristående skolans verksamhet förändrades i sådan utsträckning att det innebar påtagliga negativa följder för skolväsendet skulle Skolverket också ha rätt att återkalla rätten till bidrag.

I fråga om bidragets storlek ändrades bestämmelserna så att det blev upp till kommunerna att fördela resurserna på samma grunder som tillämpades vid fördelning av resurser till kommunens egna skolor, men utifrån de utbildningsåtaganden skolan hade gjort och utifrån behoven hos de elever som skolan hade. Regeln att bidraget skulle relateras till kommunens genomsnittskostnad per elev avskaffades.

När det gällde fristående gymnasieskolor övertog Skolverket de uppgifter, som tidigare hade legat på regeringen, att förklara sådana skolor berättigade till bidrag och föreskriva en miniminivå för det bidrag elevens hemkommun skulle betala till den fristående gymnasieskolan.

För att kommunen skulle kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov fick kommunen en rätt till insyn i de fristående skolornas verksamhet. Insynen skulle också utgöra en garanti för att kommunens medel för utbildning användes för avsedda ändamål. Härigenom ansågs att möjligheterna ökade för ett konstruktivt samarbete mellan huvudmännen som kunde leda till en ömsesidig utveckling. Skolorna skulle också delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gjorde av sitt eget skolväsende i den utsträckning som kommunen bestämde. Kommunal uppföljning skulle ses som ett stöd för elevernas rätt till en likvärdig utbildning.

Vidare infördes bestämmelser om att utbildningen i en fristående grundskola skulle vara avgiftsfri för eleverna och att det i verksamheten endast fick förekomma enstaka inslag som kunde föranleda en obetydlig kostnad. Om en skola trots detta tog ut avgifter, skulle Skolverket besluta att skolan inte längre skulle ha rätt till bidrag. Några år senare infördes motsvarande bestämmelser om avgiftsfri utbildning även för fristående särskolor, fristående gymnasieskolor och fristående gymnasiesärskolor (prop. 2001/02:35, bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184). Avgifter skulle inte heller få tas ut i samband med ansökan till en fristående skola eftersom det

ansågs strida mot principen att en fristående skola ska vara öppen för alla. Samtidigt infördes nya bidragsregler för fristående gymnasieskolor vilka bland annat innebar att bidraget skulle baseras på hemkommunens kostnad för motsvarande gymnasieprogram.

5.2 Tidigare behandling av frågan om vinstsyfte i skolföretag

Friskolekommittén har fått i uppdrag av regeringen att utreda om Skolinspektionen i sin tillsyn på något sätt bör ta hänsyn till att ekonomiska uttag har gjorts ur en verksamhet med allvarliga kvalitetsbrister i undervisningen då det kan konstateras ett väsentligt samband mellan uttagen och bristerna (en analys av förutsättningarna för att belägga ett sådant samband görs i avsnitt 7). En utgångspunkt i direktiven är att det är en förutsättning för friskolereformens framgång att det finns en möjlighet att driva skolverksamhet med vinst. Frågan om vinstsyfte i skolföretag har behandlats tidigare.

5.2.1 Fristkommittén

Vid remissbehandlingen av Friskolekommitténs betänkande Likvärdig utbildning på lika villkor (SOU 1995:109) uttryckte flera remissinstanser oro för att en del kommuner inte skulle komma att beräkna sina bidrag till fristående skolor på ett korrekt sätt, utan utsätta skolorna för godtycke. Efter att nya regler för kommunernas resursfördelning till fristående grundskolor införts tillkallade regeringen därför en expertkommitté med uppgift att följa utvecklingen av kommunernas bidragsgivning till fristående grundskolor (dir. 1997:55). Kommittén antog namnet Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor, Fristkommittén. Fristkommittén fick genom tilläggsdirektiv i uppdrag att utreda ekonomiska och andra konsekvenser av det snabbt växande antalet fristående gymnasieskolor samt att belysa förutsättningarna för konkurrens på lika villkor för fristående och offentliga gymnasieskolor (dir. 1999:76). Kommittén skulle bl.a. utreda eventuella följder av att privata vinstintressen styr etableringen av fristående skolor. Kommitténs slutsatser redovisas i betänkandet *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?* (SOU 2001:12).

En effektivare kontroll av fristående skolors ekonomi

Fristkommittén konstaterade att det närmast är omöjligt att utreda om det är privata vinstintressen som styr etableringen av fristående skolor. Kommittén försökte därför bedöma om det fanns skäl att ändra regleringen oberoende av vad som eventuellt styr etableringen av skolorna. Enligt kommittén fanns det två alternativ, att reglera vinstutdelning eller att helt förbjuda aktiebolag som huvudmän för fristående skolor.

Enligt kommitténs resonemang har skattemedel i alla tider inom skolan använts för ändamål där medel i slutändan tillfallit ett aktiebolag. Kommittén ansåg därför att argumentet att skattemedel inte får tillfalla aktieägare i form av vinst var ohållbart. Vidare kom kommittén fram till att det inte skulle vara en framkomlig väg att föreskriva att eventuell vinst måste återinvesteras i verksamheten och på så sätt förbjuda eller reglera vinstutdelning. En sådan bestämmelse bedömdes lätt kunna kringgås och göra den ekonomiska redovisningen otydlig. De aktuella avkastningskraven var inte heller högre än normal ränta på långsiktiga bankkonton. Kommittén fann inte skäl att förbjuda aktiebolag som huvudmän för fristående skolor. Aktiebolagsformen ansågs i stället göra företagets verksamhet transparent och öppen för insyn. Kommittén behandlade också vissa särskilda problem som kan uppkomma om en skola ingår i en koncern, men fann att det inte förelåg tillräckliga skäl för förbud för fristående skolor att ingå i koncerner.

Kommittén ansåg att det väsentliga var att utforma bestämmelser så att oskäligen vinster inte kunde uppkomma samt att se till att det fanns en väl utvecklad statlig kontroll av i vilken utsträckning de fristående skolorna uppfyllde de i skollagen fastlagda kraven. Med ett ökande antal fristående gymnasieskolor ansåg kommittén att det var viktigt att Skolverket avsatte tillräckliga resurser för att följa upp hur väl de fristående gymnasieskolorna lyckades i sin uppgift. Enligt kommitténs mening var det inte tillräckligt att skolorna deltog i Skolverkets utvärdering och i nationella prov samt att skolorna själva utarbetade en årlig kvalitetsredovisning. Kommittén ansåg att det inte var acceptabelt att bedriva en bristfällig undervisning och samtidigt ta ut profit. Kommittén föreslog därför att skolorna även skulle åläggas att lämna in en ekonomisk redovisning över verksamheten. Av redovisningen, som skulle vara granskad och godkänd av en revisor, skulle framgå hur skolan finansierat sin verksamhet och hur ett eventuellt överskott använts.

Avsikten med granskningen var dels att kontrollera att bidragen utbetalats i enlighet med gällande bestämmelser, dels att bidragen använts på ett riktigt sätt. Skolverket skulle ställa eventuell utdelning av vinst i relation till skolornas pedagogiska resultat och där det fanns skäl skulle sedan en tillsyn genomföras.

Genom riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Fristående skolor* (prop. 2001/02:35, bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184) fick regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola att lämna en ekonomisk redovisning över verksamheten i enlighet med *Fristkommitténs* förslag. Syftet var att öka kontrollen av och den allmänna insynen i hur offentliga medel används. Bemyndigandet finns numera i 29 kap. 25 § skollagen. Några föreskrifter med stöd av bemyndigandet har dock inte meddelats.

5.2.2 Utredningen om icke vinstutdelande aktiebolag

Runt millennieskiftet hade antalet fristående skolor ökat markant både på grundskolenivå och på gymnasienivå. Ett mycket stort antal ansökningar om att få starta fristående skola hade också kommit in till Skolverket för prövning läsåret 2001/02. En tendens var att det blev allt vanligare att skolverksamhet bedrevs i form av aktiebolag. Den dåvarande socialdemokratiska minoritetsregeringen ansåg att det fanns skäl att känna oro över risken för framtida intressekonflikter mellan aktiemarknadens förväntningar och skolväsendets mål. Det skulle vara elevernas kunskaper och utveckling som skulle stå i centrum för personalens arbete, inte huvudmannens eventuella vinstkrav. Vinstmotivet ansågs också riskera att förstärka den sociala och ekonomiska segregationen (prop. 2001/02:35 s. 31). Regeringen ansåg det därför önskvärt att lagstiftningen skulle ändras så att överskottet i fristående skolor skulle gå tillbaka till verksamheten och användas för dess utveckling i stället för till utdelning till ägarna. Samtidigt skulle företagen ha goda möjligheter att bedriva verksamheten.

Mot den bakgrunden beslutade regeringen i februari 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om ett nytt slag av aktiebolag (dir. 2002:30). I betänkandet *Aktiebolag med begränsad aktieutdelning* (SOU 2003:98) presenterade Utredningen om icke vinstutdelande aktiebolag förslag till två modeller av aktiebolag med vinstutdelningsbegränsning.

En särskild aktiebolagsform med vinstutdelningsbegränsning

Genom riksdagens beslut med anledning av propositionen Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, som byggde på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, infördes ett nytt slag av aktiebolag från och med den 1 januari 2006 (prop. 2004/05:178, bet. 2005/06:LU4, rskr. 2005/06:32). Företagsformen, som kallas aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (SVB-bolag), var särskilt anpassat för verksamhet som inte drivs i vinstsyfte och reglerna syftade till att säkerställa att bolagets vinst huvudsakligen stannade kvar i bolaget. Hur reglerna skulle komma att användas i framtiden uttalade sig riksdagen dock inte om.

Reglerna återfinns i 32 kap. aktiebolagslagen (2005:551). I ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning får endast en begränsad vinstutdelning ske som ska kunna ses som en viss kompensation till dem som har investerat i bolaget genom att förvärva aktier i detta. Motsvarande begränsning gäller också för annan värdeöverföring än vinstutdelning och för möjligheterna att göra överföringar inom en koncern.

Företagsformen har dock fått ett mycket begränsat genomslag. Enligt uppgifter från Bolagsverket per den 13 mars 2012 fanns det då endast 32 bolag registrerade som aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, varav ett bedriver skolverksamhet.

5.2.3 Två utredningar om bidrag till fristående skolor

Utredning om offentliga bidrag till fristående skolor

Den dåvarande socialdemokratiska regeringen ansåg att den nya aktiebolagsformen lämpade sig för verksamheter på skolans område och gav en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag till reglering av rätten till offentliga bidrag för fristående skolor. Utredaren skulle bl.a. överväga om rätten till offentliga bidrag för driften av en fristående skola skulle begränsas till företagsformer som hade ett annat syfte än att ge ägarna vinst (dir. 2006:3). En grundläggande utgångspunkt skulle vara att ekonomiska intressen inte fick gå före elevernas behov av undervisning och stöd.

Utredning om lika villkor för fristående skolor

Efter valet 2006, med det regeringsskifte då en borgerlig regering tillträtt, återkallades utredningen om offentliga bidrag till fristående skolor. I stället tillsattes en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur lagstiftningen på några områden skulle ändras så att offentliga och fristående skolor skulle kunna bedriva verksamhet på lika villkor. Utredaren skulle bland annat utreda och lägga förslag till hur bidragets storlek ska beräknas. Utgångspunkten skulle vara att kommunala och fristående skolor ska ha likvärdiga ekonomiska villkor (dir. 2007:33).

Utredningens förslag, som presenteras i betänkandet Bidrag på lika villkor (SOU 2008:8), ligger till grund för de förtydligade bestämmelser om kommunernas bidrag till fristående skolor som gäller från och med kalenderåret 2010 (prop. 2008/09:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280). Bestämmelserna beskrivs översiktligt i avsnitt 2.2.1.

6 Godkännande av enskilda huvudmän och tillsyn av skolverksamhet

I detta avsnitt redogörs för regleringen kring Skolinspektionens godkännande av enskilda huvudmän samt myndighetens tillsynsverksamhet och befogenheter att ingripa mot huvudmän som inte uppfyller kraven i skolans författningar. Genom prövningen av enskilda huvudmän inför godkännande och genom tillsyn ska Skolinspektionen verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Båda dessa verksamheter är således viktiga statliga styrmedel för att säkerställa en likvärdig utbildning av god kvalitet oavsett huvudman. Utformningen och tillämpningen av regleringen är också central för de överväganden som kommittén gör senare i detta betänkande.

Att bedriva skolverksamhet är en mycket ansvarsfull uppgift. Skolan är viktig när det gäller att förmedla och förankra de värden som vårt samhällsliv vilar på. De huvudmän som beviljas tillstånd fullgör det utbildningsansvar som i första hand åligger det allmänna och verksamheten finansieras också av offentliga medel. Att staten ställer upp höga krav på dem som ansöker om godkännande har därför ansetts utgöra ett sådant angeläget allmänt intresse som motiverar en begränsning av näringsfriheten.

I direktiven till kommittén tar regeringen upp frågan om konsekvenserna av ett ägarbyte i ett skolföretag. Enligt direktiven ska kommittén överväga om Skolinspektionen ska ges en utökad möjlighet att granska huruvida förutsättningarna för godkännandet som huvudman även fortsättningsvis är uppfyllda i det fall en fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i en av Skolinspektionen godkänd fristående skola. Här redogörs för i vilken omfattning Skolinspektionen granskar en sådan person vid nya ansökningar och vilket utrymme det enligt befintlig reglering finns

för en sådan granskning. Även Skolinspektionens behov av att få information vid bland annat ägarbyte behandlas liksom några synpunkter på och erfarenheter av nuvarande reglering som har framförts till kommittén av berörda aktörer.

Kommittén har också fått i uppdrag att utreda om det finns behov av att Skolinspektionen – inom ramen för sin tillsynsverksamhet – i vissa fall tar hänsyn till att ekonomiska uttag har gjorts ur en verksamhet med allvarliga kvalitetsbrister. En analys av förutsättningarna för att belägga ett sådant samband görs i avsnitt 7. Frågan om denna hänsyn ska tas inom ramen för befintligt sanktions-system, genom införandet av en ny sanktion eller på annat sätt berörs inte i direktiven. I detta avsnitt görs en beskrivning av Skolinspektionens tillsynsverksamhet och vilka möjligheter myndigheten har att ingripa mot huvudmän som inte lever upp till de uppställda villkoren för att bedriva skolverksamhet. Enligt gällande regelverk ligger det dock inte inom ramen för Skolinspektionens tillsynsuppdrag att granska ett skolföretags ekonomiska förhållanden så länge det inte finns en risk för att verksamheten hamnar på obestånd och att eleverna av den anledningen inte kan garanteras att de får den utbildning de har rätt till. En fråga som Skolinspektionen inte tar ställning till är om ekonomiska uttag sker på bekostnad av kvaliteten i verksamheten.

6.1 Godkännande av enskilda huvudmän

En enskild huvudman som vill starta en fristående skola måste ansöka om det till Skolinspektionen. Skolinspektionen kontrollerar att huvudmannen har förutsättningar att bedriva skolverksamhet med god kvalitet. Om en huvudman som redan bedriver utbildning vill utöka sin verksamhet med fler årskurser, fler program eller med en annan skolform, t.ex. sarskola, krävs en ansökan om utökat godkännande. För vissa andra förändringar av verksamheten krävs en anmälan till Skolinspektionen, t.ex. om att ordna tvåspråkig undervisning på en elevs umgängesspråk. Om en fristående skola vill utöka sitt elevantal krävs däremot vare sig en anmälan eller en ansökan till Skolinspektionen.

Vid prövningen är det huvudmannen som granskas, alltså den enskilda fysiska eller juridiska person som avser att bedriva verksamheten vid den fristående skolan. Skolinspektionens beslut om godkännande avser därmed också en namngiven huvudman. Av

detta följer att det krävs en ny ansökan till Skolinspektionen för det fall en fristående skola vill byta huvudman. Det är då den nya huvudmannen som prövas.

Om en huvudman som har blivit godkänd köps upp, t.ex. genom aktieöverlåtelse, krävs dock enligt gällande regelverk inte någon ny ansökan. Det sker inte heller någon ny prövning av huvudmannen i samband med ägarbytet (se vidare avsnitt 6.1.4).

6.1.1 Handläggning av ansökan om att starta en fristående skola

En utgångspunkt för handläggningen av ansökningar om att få starta fristående skolor är att den måste vara effektiv och transparent samt möjliggöra en objektiv prövning som tar hänsyn till berörda huvudmäns intressen, samtidigt som elevers och föräldrars behov av och möjlighet till att fritt kunna välja skolor beaktas (prop. 2009/10:157 s. 15). Enligt regeringens bedömning har det funnits ett behov av att öka rättssäkerheten för enskilda huvudmän när det gäller ansökningsförfarandet, grunderna för Skolinspektionens prövning samt för att skapa bättre förutsättningar för planering av skolverksamheten. Därför har en del förändringar genomförts som bland annat omfattade tidpunkter för huvudmannens ansökan och Skolinspektionens beslut. Förändringarna trädde i kraft den 28 juli 2010 (prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322).

En ansökan om att starta en fristående skola ska numera ha kommit in till Skolinspektionen senast den 31 januari året innan skolan ska starta (2 kap. 1 § skolförordningen och 2 kap. 1 § gymnasieförordningen). Genom tidigareläggningen av sista dag för ansökan kan Skolinspektionen påbörja sin handläggning tidigare vilket i sin tur skulle skapa rimliga förutsättningar för huvudmannens planering av verksamheten (a. prop. s. 17). Myndigheten ska, om möjligt, fatta beslut om eventuellt godkännande senast den 1 oktober året innan skolan ska starta (2 kap. 3 § skolförordningen och 2 kap. 3 § gymnasieförordningen).

Av skollagen framgår att en ansökan ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet (2 kap. 5 § tredje stycket). En skolenhet omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad. Det betyder att en enskild huvudman inte kan utöka sin verksamhet med utbildning vid ytterligare en skolenhet utan ett

nytt godkännande (prop. 2009/10:165 s. 644). Ett godkännande kan dock avse flera olika utbildningar vid samma skolenhet, t.ex. fritidshem, förskoleklass och grundskola eller flera program i gymnasieskolan.

Det ankommer på huvudmannen att i sin ansökan lämna en utförlig redogörelse för den planerade verksamheten och förutsättningarna för att bedriva denna och på så sätt visa att det föreligger förutsättningar för godkännande. I ansökan ska det tydligt framgå att eleverna kommer att få en utbildning som bygger på skollagens och läroplanens värden och mål. Huvudmannen kan också redogöra för vilka kontakter som har tagits med den lägeskommun där man planerar att starta skolan och hur kommunen ställer sig till den planerade verksamheten. Det uppställs dock inga krav på sökanden i dessa avseenden. Enligt uppgifter från Skolinspektionen är det ytterst ovanligt att en sådan redogörelse lämnas.

Alla ansökningar behandlas på samma sätt av Skolinspektionen. Det betyder att prövningen är lika omfattande oavsett om sökanden redan bedriver skolverksamhet eller inte.

6.1.2 Godkännande av enskilda huvudmän

Det finns inte någon bestämmelse i skollagen som uttryckligen anger att en skolverksamhet ska vara av god kvalitet. Av förarbetena framkommer dock att den prövning som görs inför godkännande av fristående skolor syftar till att säkerställa att de utbildningar som godkänns har sådan kvalitet att eleverna får likvärdiga förutsättningar för att nå utbildningens mål (a. prop. s. 243). Om huvudmannen redan bedriver verksamhet beaktar Skolinspektionen kvaliteten i den befintliga verksamheten (se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 29 september 2012 i mål nr 19149-11).

Det är Skolinspektionen som prövar om förutsättningar för godkännande föreligger. En utgångspunkt är då att eleverna ska få en utbildning som bygger på skollagens och läroplanens värden och mål. Om Skolinspektionen gör bedömningen att förutsättningar för ett godkännande saknas avslås ansökan.

Bestämmelsen som reglerar prövningen finns i 2 kap. 5 § skollagen. Där uppställs tre huvudkriterier för att en ansökan ska bifallas:

1. Huvudmannen ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

2. Utbildningen får inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna.
3. Elevunderlaget ska vara tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt (gäller bara förskoleklass, grundskola eller grundsärskola).

Huvudmannen ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen

Skolinspektionen ska bedöma huvudmannens förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Detta gäller både vid inrättandet och på sikt. Med föreskrifter avses samtliga bestämmelser i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som gäller för den aktuella skolformen eller fritidshemmet. Det är inte bara skollagen och därtill hörande förordningar som innefattas, utan även andra författningar som gäller för skolverksamheten (a. prop. s. 643). Formuleringen är allmänt hållen och ger inte några tydliga ramar för Skolinspektionens prövning. Några närmare riktlinjer när det gäller prövningen finns vare sig i förordning eller i myndighetsföreskrifter.¹ Det lämnas på så sätt i stor utsträckning öppet för Skolinspektionen att bestämma hur prövningen ska gå till.

Skolinspektionens prövning utgår från en ansökningsblankett med frågor som är konstruerade på olika sätt. Ansökan ska i huvudsak innehålla uppgifter angående sökandens rättskapacitet, aktuell ekonomisk ställning, elevprognos, den planerade skolans verksamhet med avseende på arbetssätt och arbetsformer, rektors och lärares kompetens, lokaler och utrustning, öppenhet, avgifter samt uppföljning av elevernas kunskapsutveckling. Vid prövningen lägger myndigheten tyngdpunkten på den tilltänkta verksamhetens utformning och innehåll. Huvudmannens ekonomiska förhållanden spelar dock också roll för bedömningen. Det handlar då om att huvudmannen ska ha förutsättningar att finansiera kostnader för att starta skolan samt för att bedriva en stabil och långsiktig verksamhet. Sökanden

¹ Enligt ett bemyndigande i 15 kap. 3 § skolförordningen (2011:185) och 15 kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039) får Statens skolinspektion med avseende på ansökningar som myndigheten ska pröva enligt förordningen meddela föreskrifter om överföring av en elektronisk ansökan och om elektronisk signatur samt de ytterligare föreskrifter som behövs för ansökningsförfarandet. Med stöd av bemyndigandet har Skolinspektionen meddelat föreskrifter om ansökan om godkännande som huvudman för fristående skola (SKOLF5 2011:154).

ska därför kunna redovisa en tillförlitlig likviditetsbudget och en resultatbudget för de första tre åren. Skolinspektionen kontrollerar att budgetposterna är rimliga och att de ger tillräckligt stort underlag för att kunna bedriva en bra verksamhet, t.ex. att posten lärarlöner står i överensstämmelse med ett antal lärare som genererar en rimlig lärartäthet. Respektive budget ska också stämma överens med det planerade antalet elever. Skolinspektionen kontrollerar också att det inte föreligger en risk för att verksamheten går med underskott. För att verksamheten ska kunna bedrivas stabilt måste huvudmannen, sett över tid, generera ett överskott. En sådan buffert kan användas under kommande budgetår för oförutsedda utgifter och är viktig för att elever och föräldrar ska kunna vara trygga med att skolan finns kvar trots oväntade händelser och tillfälliga nedgångar i elevkullar.

Även om prövningen tar sikte på huvudmannens förutsättningar kan det i vissa fall bli aktuellt att titta på en koncernmoder eller andra bolag i koncernen. Som exempel kan nämnas för det fall en sökande uppgett att koncernmodern ska garantera ett visst ekonomiskt tillskott. I sådana fall granskar Skolinspektionen som regel att det finns ekonomiska medel hos koncernmodern.

Etableringen får inte innebära påtagliga negativa följder

Om en etablering av en fristående skola medför påtagliga negativa följder för eleverna eller skolväsendet i den kommun där skolan ska ligga ska godkännande inte lämnas. För en etablering av en gymnasieskola görs en bedömning av påtagliga negativa följder även för närliggande kommuner.

Vid bedömningen av påtagliga negativa följder för eleverna ska hänsyn tas till elevernas möjlighet att välja en skola som ligger nära hemmet och deras tillgång till ett brett utbud av utbildningar. Det kan då spela roll vilka nationella program kommunen erbjuder i gymnasieskolan och om den nya verksamheten skulle tillföra något nytt till det tidigare utbudet. Huruvida en etablering påverkar möjligheterna för befintliga utbildningsalternativ att kunna fortsätta sin verksamhet kan också vara av betydelse.

Med påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen menas att etableringen medför långsiktiga negativa ekonomiska konsekvenser eller organisatoriska svårigheter för den kommunala organisationen. Vid en sådan prövning är bland annat information om

att en fristående skola är avsedd att ersätta en nedlagd kommunal skola viktig. Även vilken betydelse en etablering av en fristående skola har för kommunens möjligheter att upprätthålla bredden i sin egen skolverksamhet är av betydelse (prop. 2009/10:157 s. 20 f.). Vid prövningen beräknar Skolinspektionen hur stort utrymme det finns i kommunen för ytterligare utbildning med samma inriktning.

Skolinspektionen har en vidsträckt utredningsskyldighet i frågan om en fristående skolas verksamhet kommer att innebära påtagliga negativa följder på lång sikt. Den som ansöker om ett godkännande måste därför lämna en utförlig redogörelse för den planerade verksamheten och förutsättningarna för denna. Det är också viktigt att Skolinspektionen får tillgång till annan nödvändig information från t.ex. kommunerna. Av den anledningen ska berörda kommuner alltid ges tillfälle att yttra sig över en ansökan.

Skolinspektionen ska utgå från ett elevperspektiv och göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som har kommit fram i ett ärende och som kan inverka på den aktuella friskoleverksamhetens betydelse för skolväsendet. De olika intressen som gör sig gällande vid en etablering av en fristående skola ska då balanseras (a. prop. s. 23). För att effekter ska kunna anses uppfylla kravet på att vara påtagligt negativa ska de antas bestå på lång sikt. Det räcker inte att en kommun kan tvingas att göra tillfälliga omfördelningar. Fem år har av regeringen ansetts vara en överskådlig period som kan tjäna som riktmärke (a. prop. s. 21).

Elevunderlaget ska vara tillräckligt

För att godkännas som huvudman för en fristående skola på grundskolenivå ska sökanden visa att skolan kommer att få tillräckligt med elever för att långsiktigt kunna bedriva verksamhet av hög kvalitet.² Även om kravet på ett elevunderlag om minst 20 elever inte längre gäller så har elevunderlaget en stor betydelse för bedömningen av förutsättningarna att bedriva en långsiktig skolverksamhet av hög kvalitet (prop. 2009/10:165 s. 644). Det gäller även när det är fråga om en stor utbildningsanordnare. Ju färre elever en

² I 1985 års skollag uppställdes krav på att en fristående grundskola skulle ha minst 20 elever om det inte förelåg särskilda skäl. Bestämmelsen tillkom som en följd av att några fristående grundskolor i början av 1990-talet endast hade tre till fyra elever och att en sådan liten skola inte ansågs kunna uppfylla läroplanens krav på bl.a. möjligheter till samarbete, social fostran och utveckling (se Kammarrätten i Stockholms dom den 2 juni 1995 i mål nr 965-1995). Kravet på exakt antal elever togs bort i och med att den nya skollagen trädde i kraft. I stället gäller att skolan ska ha ett tillräckligt elevunderlag.

skola har, desto svårare anses det vara att leva upp till de kvalitetskrav som skollagen ställer. Domstolarna har i flera mål gjort allmänna uttalanden om vikten av att elevunderlaget är tillräckligt (se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 12 december 2012 i mål nr 29428-10 och 29515-10 samt domar den 31 maj 2012 i mål nr 1996-11, 2004-11, 2012-11, 2020-11, 2025-11 och 2027–28-11).

För att visa att en skola ska kunna bedrivas varaktigt och stabilt ska sökanden kunna presentera en tillförlitlig elevprognos som visar att det finns ett tillräckligt stort elevunderlag för den verksamhet som sökanden ska bedriva. I sin ansökan ska sökanden ange hur många elever som förväntas gå den sökta utbildningen under de tre första åren efter etableringen samt vid fullt utbyggd verksamhet. Elevprognosen ska kunna styrkas med en tillförlitlig intresseundersökning eller liknande underlag. Undersökningen får inte vara för allmänt hållen. Brister i elevprognosen var den vanligaste grunden för avslag av ansökningar om att få starta fristående skola både vid 2010 och 2011 års ansökningsomgångar.

6.1.3 Beslut om godkännande

Vid ansökan om godkännande fattar Skolinspektionen ett beslut som innebär godkännande, avslag eller att ansökan avskrivs. I ett beslut kan också meddelas villkor för godkännandet som huvudmannen ska följa.

Skolinspektionens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller både ett beslut om godkännande (då kommunen kan överklaga bedömningen av påtagliga negativa följder) och ett beslut att avslå en ansökan om godkännande (då huvudmannen kan överklaga). För en genomgång av hur många ansökningar som har inkommit till Skolinspektionen de senaste åren hänvisas till avsnitt 3.1.4.

Vid ansökningsomgången år 2010 överklagades 98 beslut (av totalt 405 avslag helt eller delvis) och vid ansökningsomgången år 2011 överklagades 118 beslut (av totalt 456 avslag helt eller delvis). Domstolen har endast bifallit 11 överklaganden, eller fem procent av överklagandena, utan att Skolinspektionen har tillstyrkt bifall, dvs. i strid med Skolinspektionens uppfattning.

Tabell 6.1 Utgången i domstol i överklagande beslut om godkännande från Skolinspektionen, ansökningsomgång 2010 och 2011

	2010	2011	Samtliga
Bifall	4 (4)*	36 (35)*	40 (39)*
Delvis bifall	-	11 (1)*	11 (1)*
Avslag	82	63	145
Avskrivning	-	8	8
Återförvisning	12	-	12
Total	98	118	216

* Antal bifall tillstyrkta av Skolinspektionen.

Ett beslut om godkännande av en enskild huvudman gäller tills vidare. Skolinspektionen får dock, som tillsynsmyndighet, under vissa förutsättningar återkalla ett sådant beslut. Redan vid den s.k. etableringskontrollen som görs några månader innan en godkänd skola planerar att starta sin verksamhet kontrollerar Skolinspektionen att den planering som skolan har presenterat i sin ansökan har genomförts eller går att genomföra (se avsnitt 6.2.1). Om godkännandet återkallas kan skolan inte påbörja eller fortsätta sin verksamhet, utan måste stänga. Då är elevernas hemkommuner skyldiga att erbjuda eleverna utbildning i en kommunal skola.

6.1.4 Ägare och ledning granskas på förekommen anledning

Vid prövningen är det huvudmannen och dennes tilltänkta verksamhet som granskas. Till skillnad från regleringen kring vissa andra tillståndspliktiga verksamheter, t.ex. tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse, finns det inte några uttryckliga bestämmelser om ägarprövning eller ledningsprövning i skollagen. Med det avses att en prövning ska ske av den fysiska eller juridiska person som äger huvudmannen eller av den eller de fysiska personerna bakom verksamheten, t.ex. styrelseledamöter eller verkställande direktör.

Det finns dock ingenting som hindrar att Skolinspektionen på förekommen anledning kontrollerar en ägare eller en företrädare. Utrymmet för att granska en sådan person är dock begränsat, eftersom en förutsättning för en sådan granskning är att den har betydelse för de kriterier för godkännande som uppställs i 2 kap. 5 § skollagen, dvs. i första hand för huvudmannens förutsättningar

att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det finns inte några överväganden i förarbetena kring vilken betydelse en ägare eller en företrädare kan ha för huvudmannens förutsättningar eller i vilka situationer en granskning av en ägare eller företrädare kan anses vara befogad. I första hand torde en sådan kontroll, enligt gällande regelverk, behöva göras när det gäller huvudmannens ekonomi, t.ex. om en huvudman uppgett att en koncernmoder eller något annat bolag i koncernen ska garantera ett visst ekonomiskt tillskott.

En följd av att det är huvudmannen för skolverksamheten som granskas är att det krävs en ny ansökan om godkännande vid byte av huvudman. Däremot behövs det inte någon ny ansökan vid byte av ägare eller ledning för ett företag som bedriver skolverksamhet, vilket kan ses som naturlig följd av att det inte uppställs något krav på kontroll av ägare eller ledning vid prövningen. Det behövs inte ens en anmälan till Skolinspektionen när en huvudman, som innehar godkännande, köps upp eller byter ledning. Skolinspektionen gör således inte någon ny prövning i samband med ett sådant byte, vare sig av den nye ägaren eller företrädaren direkt eller av vilken påverkan bytet kan ha för huvudmannens förutsättningar. Om huvudmannen är ett aktiebolag kan således aktiemajoriteten i princip byta ägare hur många gånger som helst utan att själva huvudmannskapet, det som är grunden för godkännandet, förändras och provas på nytt. Skolinspektionen har inte heller tillgång till en samlad och aktuell bild av ägarförhållandena.

6.1.5 Det saknas uttryckligt lagstöd för en prövning av huvudmannens lämplighet

I 2010 års skollag gäller samma bestämmelse – och därmed samma kriterier – för kommunens godkännande av en enskild förskola som för Skolinspektionens prövning av övriga skolformer. Så var det inte tidigare, utan särskilda regler gällde för kommunens godkännande av enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Det har att göra med att dessa verksamheter tidigare ingick som en del av socialtjänsten.

Kommitténs uppdrag omfattar inte fristående förskolor. I detta sammanhang är det dock relevant med en jämförelse av bestämmelserna om godkännande och tillämpningen av dem.

Lämplighetsprövning enligt 1985 års skollag

Enligt 1985 års skollag skulle tillstånd till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg beviljas om verksamheten uppfyllde kravet på god kvalitet och säkerhet (2 a kap. 13 § skollagen [1985:1100], jfr. också 7 kap. 2 § socialtjänstlagen [2001:453]). Det ansågs enligt vissa förarbetsuttalanden omfatta krav på personlig lämplighet hos företrädaren för huvudmannen. Därför har många kommuner, vid sin tillståndsprövning av enskilda huvudmän, beaktat lämpligheten hos huvudmannen eller den som varit företrädare för den juridiska person som varit huvudman, även om detta inte har kommit till klart uttryck i lagen. Det framkommer bl.a. av vissa kommuners riktlinjer för godkännande av fristående förskolor som kommittén har tagit del av. Att det har förekommit att kommuner har prövat lämpligheten bekräftas också av vissa domar som har gällt frågan om återkallelse av godkännande att driva förskola (se t.ex. Länsrätten i Stockholms dom den 2 december 2008 i mål nr 5923-08 och Kammarrätten i Stockholms dom den 15 september 2009 i mål nr 9475-08). Enligt uppgifter som kommittén har fått från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har det inte varit ovanligt att kommuner, som ett led i lämplighetsprövningen, har efterfrågat ett utdrag från belastningsregistret på den eller de personer som stått bakom ansökan.

Enligt 1985 års skollag skulle huvudmannen för en fristående skola ha förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildningen inom det offentliga skolväsendet (9 kap. 2 och 8 §§). Vid bedömningen av om en fristående skola kunde förväntas präglas av ett synsätt som stod i överensstämmelse med de krav som ställdes när det gällde värdegrund skulle tillståndsmyndigheten, enligt uttalanden i förarbetena, ta hänsyn till alla uppgifter som den kunde få och som hade betydelse för bedömningen. Även sådana uppgifter som gällde huvudmannens lämplighet kunde då beaktas (prop. 1995/96:200 s. 35 f., se avsnitt 5.1.6.). Av uttalandet framgår inte hur tillståndsmyndigheten skulle inhämta sådana relevanta upplysningar om huvudmannen eller om kontroller skulle göras regelmässigt eller endast på förekommen anledning. Inte heller anges vilka närmare uppgifter som vid en rättslig prövning skulle vara relevanta. Skolinspektionen har inte regelmässigt prövat huvudmannens lämplighet inom ramen för sin tillståndsgivning enligt 1985 års lag. Däremot har en sådan

prövning gjorts i tillsynsverksamheten. Det framkommer av två återkallelsebeslut som myndigheten meddelade under våren 2011.

Skolinspektionen har ifrågasatt huvudmannens lämplighet vid ett tillfälle i tillsynen enligt 1985 års skollag

Skolinspektionen har i ett fall återkallat rätten till bidrag för en huvudmans fristående gymnasieskolor och som grund för beslutet bland annat ifrågasatt huvudmannens lämplighet att bedriva skolverksamhet i enlighet med 9 kap. 8 § jämfört med 1 kap. 2 § 1985 års skollag.

Skolinspektionens utredning visade sammanfattningsvis följande. Flera personer med betydande inflytande i det aktuella bolaget hade dömts för allvarlig brottslighet både i och utanför näringsverksamheten. En tidigare ägare till bolaget hade dömts för grov våldtäkt mot barn m.m. Ytterligare två företrädare för bolaget, som fortfarande var företrädare vid tidpunkten för myndighetens tillsyn, hade dömts för allvarlig brottslighet. Den ena hade dömts för grovt koppleri, medan den andre hade dömts för ekonomisk brottslighet med anknytning till verksamheten vid skolan samt meddelats näringsförbud för en tid av fem år. Den ekonomiska brottsligheten hade bland annat bestått i att företrädare för bolaget låtit bokföra konsultfakturor som varit osanna, dvs. som inte motsvarats av verkliga affärshändelser. Ett åtal mot den senare för grovt skattebrott hade dessutom förklarats vilande. Vidare hade bolaget lämnat sådana oriktiga uppgifter till ledning för taxeringen och beskattningen som utgör grund för skattetillägg. Såväl bolaget som moderbolaget hade även ålagts företagsbot på grund av de brott som begåtts i bolagens näringsverksamhet.

Skolinspektionen uttalade i besluten bland annat att det är lagstiftarens intention att vid en prövning av huvudmannens förutsättningar innefatta huvudmannens lämplighet och att eftersom fristående skolor finansieras av offentliga medel måste brottslighet som har anknytning till rörelsen betraktas som särskilt allvarlig. En sådan prövning av huvudmannens förutsättningar bedömdes även viktig med tanke på föräldrars och elevers förtroende för utbildningen vid den fristående skolan. I det aktuella fallet var det fråga om en särskilt allvarlig situation där det även i övrigt fanns allvarliga brister i utbildningen, som i sig torde ha varit tillräckliga för

en återkallelse av tillståndet. Beslutet överklagades inte så någon överprövning av beslutet har inte gjorts.

Lämplighetsprövning enligt 2010 års skollag

Den bestämmelse i skollagen som reglerar godkännande av enskilda huvudmän lämnar stort utrymme för myndigheten att uttolka vilka krav som ska vara uppfyllda för godkännande i det enskilda fallet och gränserna för prövningen kan inte anses vara klar. Det finns dock inte några uttryckliga krav när det gäller huvudmannens lämplighet. Inte heller i den allmänna motiveringen eller i författningsskomentaren till bestämmelsen om godkännande av enskild huvudman står det någonting om att prövningen ska omfatta huvudmannens lämplighet. Kommittén har inte systematiskt undersökt om kommunerna vid sin prövning enligt den nya skollagen fortfarande beaktar huvudmannens lämplighet. Kommittén erfar dock, utifrån kontakter med vissa kommunföreträdare, att det förekommer.

6.1.6 Skolinspektionen har inte någon laglig grund för att begära in uppgifter från belastningsregistret

Lagen (2000:873) om belastningsregister innehåller uppgifter om påföljder för brott. Sådana uppgifter har alltid ansetts vara särskilt känsliga ur integritetssynpunkt. I lagen pekar lagstiftaren ut vilka myndigheter som ska ha rätt att få uppgifter från belastningsregistret och för vilket syfte. Som exempel kan nämnas polis- och tullmyndigheter, Skatteverket, åklagarmyndigheter och de allmänna domstolarna. Andra myndigheter som ska ha rätt till uppgifter som behövs för vissa slag av ärenden räknas upp i förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Där finns vissa myndigheter uppräknade som har rätt att få ut antingen fullständiga eller begränsade uppgifter ur registret för ärenden där en lämplighetsprövning ska göras. Det gäller t.ex. Tullverket, Transportstyrelsen, Lotteriinspektionen, Finansinspektionen och Socialstyrelsen.

Skolinspektionen är inte en sådan myndighet som av lagstiftaren anges ha rätt att få ut uppgifter ur registret. Skolinspektionen har därmed ingen laglig grund för att begära in uppgifter från belastningsregistret. Frågan om möjligheten att begära uppgifter ur belastningsregistret inför prövningen av en enskild skolhuvudman

har dock varit aktuell vid flera tidigare tillfällen. När Skolverket prövade tillstånd till fristående skolor föreslog myndigheten regeringen att den skulle få möjlighet att begära utdrag ur belastningsregistret (Skolverket 2004 s. 4). I direktiven Offentliga bidrag till fristående skolor (dir. 2006:3) ingick det i den särskilda utredarens uppdrag att undersöka vilka krav som gällde för tillstånd inom andra samhällsområden och pröva om det behövdes en rätt för Skolverket, som vid den tiden hade ansvaret för frågan, att för sin lämplighetsprövning begära utdrag ur belastningsregistret. Utredningen återkallades dock i oktober 2006 och frågan om Skolverkets möjlighet att begära uppgifter ur belastningsregistret kom aldrig att behandlas.

6.1.7 Vissa synpunkter på och erfarenheter av regelverket

Kommittén har träffat företrädare för fristående skolor och kommunala skolförvaltningar. I enlighet med direktiven har vi också samrått med Skolverket, Skolinspektionen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Friskolornas riksförbund. Vid dessa möten har olika synpunkter på och erfarenheter av nuvarande reglering framförts. Några av dessa synpunkter och erfarenheter, som rör Skolinspektionens prövning av ansökningar om godkännande, har betydelse för de överväganden och förslag som kommittén gör längre fram i detta betänkande.

En relativt vanlig synpunkt har varit att regelverket för Skolinspektionens bedömning av huvudmannens förutsättningar behöver bli tydligare. Att det skulle ställas högre och tydligare krav i skollagen på en skolhuvudman i fråga om vandel och förmåga att bedriva utbildningsverksamhet har som regel inte tillbakavisats vare sig av de företrädare för fristående skolor som kommittén har talat med eller av Friskolornas riksförbund. Friskolornas riksförbund har själva lagt fram ett förslag till kommittén som innehåller just vandelsprövning av styrelseledamöterna för en enskild skolhuvudman samt att det i styrelsen ska ingå minst en person med erfarenhet av pedagogisk verksamhet.

Det kan i detta sammanhang nämnas att Riksrevisionen under hösten 2012 har granskat Skolinspektionens prövningar av enskilda som vill bli skolhuvudmän. Riksrevisionen ger i sin rapport uttryck för att det är oklart i vilken utsträckning Skolinspektionen faktiskt prövar den framtida huvudmannens förutsättningar att bedriva

skolverksamhet. Framför allt anses detta bero på att prövningen fokuserar på att kontrollera de sökandes kunskaper om skollagstiftningen genom en ansökningsblankett där de sökande ska svara "rätt" på alla frågor. Problemen med prövningen anses av Riksrevisionen också bero på hur frågorna är utformade (Riksrevisionen 2012 s. 64).

Den så kallade tvåårsregeln

Friskolornas riksförbund har påtalat för Friskolekommittén att Skolinspektionens tillämpning av regelverket såvitt gäller den tidsrymd en fristående skola har på sig att starta sin verksamhet efter det att Skolinspektionen har meddelat ett beslut om godkännande innebär stora svårigheter för de enskilda huvudmännens planering och uppstart av ny skolverksamhet. Förbundet förordar en återgång till myndighetens tidigare praxis som innebar att en fristående skola, efter ett beslut om godkännande, hade möjlighet att skjuta upp starten av verksamheten ett år för att underlätta planeringen inför skolstart (den s.k. tvåårsregeln).

Skolinspektionen har framfört till kommittén att myndigheten uppfattar regleringen i den nya skollagen så att huvudmän för fristående skolor inte har någon möjlighet att skjuta upp starten av verksamheten. Skolinspektionen anser dock att det är angeläget att lagstiftningen förtydligas i detta avseende.

Bedömningen av påtagliga negativa följder

Skolinspektionen har uppgett för kommittén att de har erfarit vissa problem vid tillämpningen av regleringen rörande påtagliga negativa följder. Enligt regleringen kan Skolinspektionen i sitt beslut om godkännande inte begränsa antalet elever vid den angivna utbildningen, dvs. sätta ett tak för hur många elever huvudmannen får ta emot. Det innebär att huvudmannen, vid starten av den godkända utbildningen, inte är bunden av att ta emot ett visst antal elever, utan kan ta emot betydligt fler eller betydligt färre än vad som har angetts i ansökan. Den elevprognos som huvudmannen angett i sin ansökan saknar därigenom betydelse för hur många elever skolan kommer att ta emot. För det fall huvudmannen tar emot betydligt fler eller betydligt färre elever blir också den

bedömning som Skolinspektionen gjort vid ansökningstillfället missvisande. Skolinspektionen kan inte längre återkalla ett godkännande på den grunden att en etablerad utbildning har förändrats i sådan utsträckning att det innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller kommunerna där utbildningen bedrivs. När möjligheten fanns inträffade det aldrig att något godkännande återkallades på denna grund. I förarbetena till den nya skollagen anges också att det strider mot den grundläggande synen på fristående skolor som ett positivt och självklart inslag i skolväsendet att de ska kunna drabbas av sanktioner på grund av att de är framgångsrika (prop. 2009/10:165 s. 244).

En annan situation som enligt Skolinspektionen vållar problem vid bedömningen av om en etablering medför påtagliga negativa följder är då två eller flera enskilda huvudmän ansöker om att få etablera samma typ av utbildning i en kommun där Skolinspektionen bedömer att det finns utrymme för endast en ytterligare utbildning av samma sort. Då uppkommer frågan vilken huvudman som ska få företräde och vilka omständigheter som ska tillmätas särskild betydelse vid bedömningen. Vid ansökningsomgången år 2010 har situationer liknande den nu beskrivna, enligt uppgifter från inspektionen, uppstått i ett 30-tal fall.

Ytterligare en svårighet för Skolinspektionen är att bedöma konsekvenserna av en etablering av en fristående gymnasieskola för en kommuns eller en samverkande kommuns möjligheter att erbjuda program eller inriktningar. Varje kommun har en skyldighet att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program. Om kommunens eller en samverkande kommuns möjligheter kraftigt begränsas eller om förutsättningarna för att erbjuda ett särskilt program helt rycks undan kan det tala för att etableringen innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna.

Även Riksrevisionen gör i sin rapport bedömningen att regeringen om påtagliga negativa följder, vilken anses vara en viktig del i prövningen av om en enskild huvudman ska godkännas, är otydlig. Riksrevisionen anger att de oklarheter som finns riskerar att gå ut över prövningens effektivitet och därmed i förlängningen påverka hur skolsystemet kan fungera och anser att det är angeläget att regeringen uppmärksammar riksdagen på problematiken så att detta problem kan lösas (Riksrevisionen 2012 s. 65 f.).

Skolinspektionens behov av information om ny ägare

Skolinspektionens generaldirektör har för kommittén framhållit myndighetens behov av att få information bland annat vid ägarbyte. I Skolinspektionens uppdrag ingår att granska kvaliteten i skolväsendet och fokus i all granskning ska vara barns och elevers rätt till en god utbildning i en trygg miljö. Mot den bakgrunden anser myndigheten att det är rimligt att säkerställa kvaliteten vid t.ex. ägarbyte så att personer som kan påverka skolan på ett olämpligt sätt inte får ett avgörande inflytande över skolverksamheten. I sådana lägen, menar Skolinspektionen, att det är viktigt att den har möjlighet att granska dessa personer. Annars riskeras både allmänhetens förtroende för myndighetens prövning samt elevers och föräldrars förtroende för utbildningen vid den fristående skolan.

6.2 Tillsyn av skolverksamhet

Skolinspektionens tillsynsansvar är numera reglerat i skollagen. Det är viktigt med hänsyn till att de sanktioner som tillsynen är förenad med kan vara mycket ingripande för skolhuvudmännen samt att tillsynen över verksamheter med offentlig och enskild huvudman bör omfattas av samma regelsystem (prop. 2009/10:165 s. 541).

Tillsyn definieras i skollagen som ”en självständig granskning som syftar till att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter” (26 kap. 2 §). Definitionen överensstämmer med det enhetliga tillsynsbegrepp som regeringen föreslår i skrivelsen En tydlig, effektiv och rätts-säker tillsyn (skr. 2009/10:79). Om tillsynsmyndigheten upptäcker avvikelser från dessa krav på verksamheten ska myndigheten fatta beslut om åtgärder som kan behövas för att huvudmannen ska rätta till dessa fel eller brister. Det ingår även i Skolinspektionens uppdrag att arbeta förebyggande genom att ge råd och vägledning utifrån de regler som styr verksamheten, så att huvudmannen själv kan upptäcka och rätta till felen (26 kap. 9 §).

Såväl fristående skolor som skolor med offentlig huvudman omfattas av Skolinspektionens tillsyn. Tillsynen omfattar även utbildning och annan pedagogisk verksamhet som är utlagd på entreprenad. Enligt skollagen har Skolinspektionen tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet i skollagen, utbildning som leder fram till International Baccalaureate,

att kommunen ser till att alla skolpliktiga barn får sin utbildning, att kommunen hanterar medgivande av skolpliktens fullgörande på annat sätt i enlighet med skollagens bestämmelser, att kommunen tar reda på hur ungdomar under 20 år är sysselsatta så att de kan erbjudas lämpliga åtgärder samt att kommunen uppfyller sitt tillsynsansvar enligt skollagen (26 kap. 3 §). Från Skolinspektionens ansvarsområde undantas verksamheten vid elevhemsboende för vissa elever med funktionsnedsättning som Socialstyrelsen har tillsyn över (26 kap. 5 §), fristående förskolor, fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt samt pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag. Kommunens tillsyn omfattar dock inte tillsyn över att bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling följs. Det tillsynsområdet åligger endast Skolinspektionen (26 kap. 4 §). Skolinspektionen har inte tillsyn över sådana frågor som någon annan myndighet har särskilt ansvar för (26 kap. 3 § andra stycket). Som exempel kan nämnas Datainspektionens tillsyn över hanteringen av personuppgifter och Socialstyrelsens tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalens yrkesutövning inom elevhälsan.

Vid sidan om tillsynsverksamheten granskar Skolinspektionen kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun, s.k. kvalitetsgranskning (26 kap. 19 §). Granskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer (26 kap. 20 §). Bedömningarna av kvaliteten vilar på en uttolkning av författningarnas krav med stöd av forskning och beprövad erfarenhet inom det aktuella granskningsområdet. Syftet med kvalitetsgranskningarna är att granska kvaliteten i skolväsendet och bidra till utveckling genom att lyfta fram viktiga utvecklingsområden. Det kan t.ex. gälla undervisningens innehåll och form i ett skolämne eller rektorernas roll som pedagogiska ledare.

6.2.1 En beskrivning av Skolinspektionens tillsynsverksamhet³

Enligt Skolinspektionens instruktion (förordning [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion) ska myndigheten genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska också, enligt instruktionen, bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Skolinspektionen inriktar sin tillsyn på att säkerställa att eleverna får den utbildning som de har rätt till. Särskilt beaktas faktorer som har betydelse för en god lärandemiljö och för elevernas möjligheter att nå de nationella målen. Även frågor som rör skolförfattningarnas krav på ledning, uppföljning och utveckling av utbildningen m.m. ingår som en del av tillsynen.

Eftersom syftet med Skolinspektionens tillsyn är att kontrollera regelefterlevnad är utgångspunkten för tillsynen skolförfattningarna och bestämmelser om utbildningen som kan finnas i annan författning. En skola får vare sig agera i strid med bestämmelserna eller underlåta att leva upp till de fastställda kraven.

Etableringskontroll före start

Den huvudsakliga kontrollen av en ny fristående skola görs när den enskilde ansöker om godkännande. Vid den tidpunkten har verksamheten inte startat ännu och Skolinspektionen har därför endast tillgång till skriftlig dokumentation. En hel del av uppgifterna i ansökan bygger således på antaganden.

Att verksamheten på en nystartad fristående skola kommer igång som planerat är en rättssäkerhetsfråga för eleverna. Det är t.ex. viktigt att det finns ledning och personal på plats samt att utbildningen håller god kvalitet redan från start så att eleverna ges förutsättningar att nå målen. Skolinspektionen genomför därför numera en s.k. etableringskontroll på alla skolor som har fått sin ansökan godkänd. Etableringskontrollen görs några månader innan

³ Riksrevisionen har inlett en granskning av statens tillsyn och kvalitetsgranskning av skolan, med utgångspunkt i en genomförd förstudie. Syftet är att granska om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av grund- och gymnasieskolan bidrar till likvärdig utbildning av god kvalitet samt förbättrade kunskapsresultat. I granskningen ingår också att undersöka om regeringens styrning och Skolverkets normering har skapat goda förutsättningar för detta. Resultatet av granskningen kommer att presenteras i en rapport under 2013.

skolan planerar att starta för att kontrollera att den planering som skolan har presenterat i sin ansökan genomförs eller går att genomföra. Huvudmannen får information om etableringskontrollen i beslutet om godkännande. Då får huvudmannen också veta under vilken period etableringskontrollen görs och vilka villkor som måste vara uppfyllda. Bland annat undersöker myndigheten hur det ser ut med anställning av rektor, tillgången på behöriga lärare inför skolstarten, tillgången till ändamålsenliga lokaler och lärverktyg samt om skolan har fått tillräckligt många elever. I förekommande fall beaktas också om Skolinspektionen i sin tillsyn konstaterat allvarliga brister i huvudmannens befintliga verksamhet. Etableringskontrollen innebär i praktiken en betydande uppstramning för att starta en fristående skola. Etableringskontrollen är inte reglerad i skollagen i dag. Skolinspektionens generaldirektör har framhållit att kontrollen bör regleras för att klargöra att den är en del av tillsyn samt att ett godkännande kan förenas med villkor som ska vara uppfyllt vid etableringskontrollen.

Efter etableringskontrollen får alla huvudmän ett beslut. Om Skolinspektionen har uppmärksammat brister innehåller beslutet ett föreläggande, vilket innebär att huvudmannen blir tvungen att redovisa för Skolinspektionen hur bristerna ska åtgärdas. Om bristerna inte åtgärdas kan Skolinspektionen återkalla skolans godkännande, vilket innebär att skolan inte får starta. Skolinspektionen kan också fortsätta att kontrollera skolan i sin tillsynsverksamhet.

Etableringskontrollen genomfördes för första gången under våren 2012. Då kontrollerades 26 skolor som skulle starta hösten 2012. Av de granskade skolorna bedömdes 22 ha möjlighet att starta sin verksamhet som planerat. En skola valde att skjuta upp starten på eget initiativ och tre skolor meddelades förelägganden om att rätta till olika brister. Bristerna gällde lågt elevantal, tillgången till speciallokaler och lärverktyg, tillgång till elevhälsa samt tillgång till behöriga lärare. De skolor som meddelades förelägganden rättade till bristerna och fick därmed möjlighet att starta verksamheten som planerat.

Förstagångstillsyn efter ett halvår

I Skolinspektionens instruktion anges att myndigheten ska följa upp ett beslut om godkännande eller rätt till bidrag i nära anslutning till att beslutet fattats (5 § andra stycket förordning

[2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion). När en fristående skola har varit igång 4–6 månader gör Skolinspektionen därför en s.k. förstagångstillsyn, tidigare kallat uppföljningsbesök. Tillsynen har till syfte att kontrollera att huvudmannen och skolan arbetar utifrån de planer som godkännandet bygger på samt att ge råd och vägledning tidigt i uppbyggnaden av verksamheten.

Tillsynen omfattar i princip samma områden som en regelbunden tillsyn, men granskningen anpassas med hänsyn till att skolan nyligen har startat sin verksamhet. Efter tillsynen fattar Skolinspektionen ett beslut där bedömningar och eventuella krav på åtgärder framkommer.

Läsåret 2010/11 fann Skolinspektionen brister på två tredjedelar av de 83 nystartade fristående skolor som besöktes. På de flesta skolorna var bristerna mindre omfattande och av mindre allvarlig art, men 15 skolor bedömdes ha sådana brister att ytterligare åtgärder skulle vidtas mot skolan. De fem vanligaste bristområdena har under de två senaste läsåren varit brister relaterade till skolornas lärare, lokaler, verksamhetsbeskrivning, läroplaner och kursplaner samt uppföljning av elevernas kunskaper (Skolinspektionen 2011c s. 5 f.).

Regelbunden tillsyn av alla skolor

Skolinspektionen granskar regelbundet alla skolor för att kontrollera att de följer de lagar och regler som finns för verksamheten, dvs. främst skollagen, förordningar, läroplaner och kursplaner. Detta görs inom ramen för den regelbundna tillsynen. År 2010 slutförde Skolinspektionen det sexårsuppdrag som Skolverket, som tidigare ansvarade för utbildningsinspektionen, hade fått i sitt regleringsbrev för budgetåret 2003. Sexårsuppdraget innebar att genomföra en systematisk tillsyn av landets närmare 6 000 skolor under en period av sex år. Nu granskar Skolinspektionen alla landets skolor under en femårsperiod. Besöken utformas dock på olika sätt och är olika omfattande beroende på vad som framkommer i den föregående risk- och väsentlighetsanalysen. Granskningen görs som regel kommunvis, vilket innebär att myndigheten granskar alla skolor i en kommun under en begränsad period, oavsett huvudmannaskap. Syftet är att skapa likvärdighet mellan och inom skolor.

I regleringsbrevet för budgetåret 2011 fick Skolinspektionen i uppdrag att särskilt redovisa insatser för att samlat granska fri-

stående skolor inom samma koncern. Under våren 2011 inledde därför myndigheten ett projekt för att genomföra en systematisk och sammanhållen tillsyn, anpassad till varje skolas speciella förutsättningar, av fristående skolor tillhörande samma huvudman oavsett geografisk belägenhet. Skolinspektionen gjorde denna tillsynsmodell till en permanent del av sin tillsynsverksamhet under hösten 2012. Modellen innebär att tillsynen av ett större skolföretags skolor inte längre ska äga rum vid olika tidpunkter, utan att tillsynen av skolor som ägs av ett och samma företag i fortsättningen ska göras samtidigt om företaget äger två eller flera skolor. På så sätt kan tillsynen anpassas efter skolornas särskilda förutsättningar och det blir enklare att se mönster och bedöma skolorna på ett likvärdigt sätt. Det gör det också lättare för företagen att vidta åtgärder om det finns genomgående problem.

Skolor granskas utifrån en behovsanalys

Den regelbundna tillsynen ska, enligt myndighetens instruktion, genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys. Skolinspektionens tillsynsmodell bygger därför på ett system där skolor och verksamheter granskas utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. Analysen bygger främst på myndighetens tidigare erfarenheter tillsammans med en omvärldsanalys och görs i syfte att differentiera inspektionen så att kommuner med större behov av förbättring får mer stöd i form av inspektion. En analys görs också på skolnivå så att myndighetens resurser kan fördelas i relation till behovet vid de olika skolorna. I vissa fall kan också inspektionen av en viss huvudman eller skola tidigareläggas i förhållande till en fastställd tidsplan beroende på vad som framkommer.

Inför granskningen av fristående skolor inom samma koncern görs en särskild riskanalys. Parametrarna i den analysen är kunskapsresultat, anmälningsärenden eller andra signaler om missförhållanden och ekonomisk stabilitet över tid hos skolföretaget (ekonomisk risk).

Bedömningen görs utifrån verksamheternas måluppfyllelse

Efter en genomförd tillsyn får den granskade skolan ett beslut med bedömningar inom de områden som tillsynen har uppmärksammat. Beslutet riktas till den ansvarige huvudmannen som har det yttersta ansvaret för att utbildningen bedrivs i enlighet med gällande bestämmelser. Det är huvudmannen som genom resurstilldelning och övergripande planering bestämmer ramarna för verksamheten. Ett tillsynsbeslut kan också vända sig till rektorn om det framstår som lämpligt (a. prop. s. 547).

I sina bedömningar utgår Skolinspektionen från verksamheternas måluppfyllelse när det gäller kunskapsresultat och värdegrundarbete. Tillsynen utgår från en rad bedömningspunkter. Utgångspunkten är att alla elever ska nå målen och att skolornas verksamhet genomförs så att alla elever ges denna möjlighet. Tillsynen innebär inte någon utvärdering av skolans kvalitet, utan i besluten anges inom vilka områden skolan, vid det aktuella granskningstillfället, inte bedöms uppfylla de nationella kraven. Genom tillsynsbesluten är det således inte möjligt att få en fullständig bild av en skolas verksamhet. Beslutet ska kunna användas som utgångspunkt för att förbättra kvaliteten i verksamheten. Om Skolinspektionen påtalar brister som måste åtgärdas följer myndigheten upp om och hur bristerna åtgärdas.

Inom ramen för den regelbundna tillsynen fattar Skolinspektionen närmare 1 000 beslut per år, vilket motsvarar cirka en sjättedel av Sveriges totala antal grund- och gymnasieskolor. Flertalet beslut (90 procent) avslutas med ett föreläggande. I de allra flesta fall följer huvudmännen besluten om föreläggande. Skolinspektionen kan numera använda verktyg och sanktioner för att tvinga fram att en huvudman förbättrar sin verksamhet. En närmare redogörelse för Skolinspektionens möjligheter att ingripa vid konstaterade brister görs i avsnitt 6.2.2.

Andra former av tillsynsverksamhet: riktad tillsyn, flygande inspektion och anmälningsärenden

Inom ramen för sin tillsynsverksamhet genomför Skolinspektionen också riktad tillsyn och flygande inspektion samt tar emot anmälningar om missförhållanden på en skola.

I den riktade tillsynen granskar Skolinspektionen regelefterlevnaden inom ett avgränsat område i ett urval skolor eller verksamheter. Resultatet presenteras i en samlad rapport. Som exempel på områden som Skolinspektionen har granskat inom ramen för sin riktade tillsyn kan nämnas Bedömning och betygssättning hos skolor med stora avvikelser vid omräkning av nationella prov, Huvudmannens klagomålshantering, Mottagande i särskola samt Skolpliktsbevakning.

Flygande inspektion är en samlad insats där ett stort antal inspektörer besöker många skolor för att granska en avgränsad del av verksamheten under en begränsad tid. En flygande inspektion kan t.ex. rikta in sig på situationen i skolmatsalen eller undervisningen i ett visst ämne en viss dag. Resultatet från en flygande inspektion kan bilda underlag för andra granskningar, t.ex. en kvalitetsgranskning.

Härutöver tar Skolinspektionen emot anmälningar från t.ex. föräldrar och elever. Antalet anmälningar som kommer in till myndigheten ökar varje år. Under år 2011 fick Skolinspektionen in 2 651 anmälningar, vilket var en ökning med 17 procent jämfört med föregående år. Under samma år fattade Skolinspektionen 2 455 beslut i anmälningsärenden. Cirka 31 procent av dem var s.k. kritikbeslut, dvs. innebar att huvudmannen kritiserades. Den vanligaste kritikgrunden var särskilt stöd (44 procent), kränkande behandling (38 procent) samt skolplikt och rätt till utbildning (20 procent). Om Skolinspektionen bedömer att en anmälan om kränkande behandling rör särskilt allvarliga situationer hanteras ärendet i en särskild ordning där myndigheten agerar snabbt och kraftfullt för att tydligt markera att skola och huvudman måste vidta åtgärder.

6.2.2 Skolinspektionens ingripandemöjligheter vid konstaterade brister

Enligt 1985 års skollag uttalade Skolinspektionen kritik mot en huvudman som inte levde upp till de krav som skollagen ställde och som inte gav eleverna den utbildning de hade rätt till. Om det var fråga om en kommunal skola hade Skolinspektionen inte någon möjlighet att framtvunga åtgärder om påtalade brister inte rättades till. Tillsynsprocessen utgick då från att Skolinspektionen aktivt följde upp de skolor där brister hade konstaterats och att inspektörerna förde en dialog med huvudmannen för att få till stånd rättelser. Om detta misslyckades, eller då en skola endast tillfälligt rättade till brister, kunde Skolinspektionen inte göra annat än kritisera huvudmannen på nytt. För fristående skolor fanns särskilda regler som innebar en möjlighet att vid särskilt allvarliga missförhållanden återkalla ett godkännande eller en förklaring om rätt till bidrag. Det fanns dock inget mellansteg mellan uttalande av kritik och återkallelse.

I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165) bedömde regeringen att möjligheten att rikta kritik är en otillräcklig sanktionsmöjlighet och att det därför finns behov av att förena tillsynen med utökade och mer ändamålsenliga sanktionsmedel. Regeringen menade att staten måste kunna ingripa mot såväl kommuner och landsting som enskilda huvudmän som allvarligt brister i sitt ansvarstagande för att säkra likvärdigheten och kvaliteten i utbildningen samt ha effektiva verktyg för att kontrollera att lagar och förordningar följs (s. 545 f.). Mot den bakgrunden infördes utökade möjligheter för Skolinspektionen att ingripa mot skolhuvudmän som inte uppfyller kraven i skolans författningar.

Lagen innehåller ett sanktionssystem med en trappliknande konstruktion där utgångspunkten är att tillsynsmyndigheten först ska pröva med mildare åtgärder (anmärkning, föreläggande) för att sedan använda mer ingripande sanktioner vid grövre överträdelser (vitesföreläggande, återkallelse/statliga åtgärder för rättelse, tillfälligt verksamhetsförbud). När myndigheten väljer vilket verktyg som ska användas görs en helhetsbedömning utifrån hur allvarliga bristerna är och på vilket sätt myndigheten behöver rikta in sig mot huvudmannen för att denne ska rätta till bristerna. Enligt proportionalitetsprincipen, som alltid ska genomsyra myndigheters användande av tvångsingripanden, får ett ingripande inte gå utöver vad som

är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning. Tillsynsmyndigheten behöver inte alltid ingripa utan får avstå från ingripande i vissa fall. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen (26 kap. 2 §).

Skolinspektionens beslut om föreläggande, anmärkning eller avstående från ingripande kan inte överklagas. Det kan däremot beslut om vitesföreläggande, återkallelse, statliga åtgärder för rättelse och tillfälligt verksamhetsförbud.

De flesta sanktionsmöjligheterna är desamma oavsett om det är en enskild huvudman eller en offentlig huvudman som granskas. Det finns dock vissa skillnader.

Tillträdesrätt och uppgiftsskyldighet

Under en tillsyn har Skolinspektionen rätt till tillträde till skolbyggnader och undervisningslokaler etc. som används för verksamheten (26 kap. 6 §). Huvudmännen har också en skyldighet att lämna muntliga upplysningar och tillhandahålla de handlingar och annat material som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillsyn (26 kap. 7 §). En förutsättning både för tillsynsmyndighetens tillträdesrätt och för huvudmannens uppgiftsskyldighet är att det ska vara nödvändigt för att fullgöra tillsynsuppdraget. Avgörande blir då bedömningen av om en viss åtgärd kan anses falla inom ramen för tillsynsuppdraget. Vilka uppgifter och handlingar som behövs varierar beroende på vilket fokus tillsynen har i det enskilda fallet, men det kan enligt förarbetena t.ex. röra sig om läromedel, uppgifter om skolans ekonomi och elevers resultat (a. prop. s. 897). Några närmare föreskrifter om vilka upplysningar eller handlingar som ska lämnas i tillsynen har inte meddelats.

Förfarandet att inhämta upplysningar och handlingar sker i två steg. Först begär Skolinspektionen av huvudmannen att få ta del av vissa handlingar. För det fall huvudmannen motsätter sig att fullgöra sin skyldighet får Skolinspektionen förelägga huvudmannen att komma in med det som har begärts. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Föreläggande som det vanligaste ingripandet

Om en huvudman – som ytterst ansvarig för utbildningen – inte uppfyller kraven som gäller för verksamheten enligt författningarna får Skolinspektionen förelägga huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter (26 kap. 10 §). För enskilda huvudmän kan föreläggande även användas om de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag inte följs. Beslutet gäller omedelbart.

Skolinspektionen uttalar numera inte kritik. Skolinspektionen har tolkat regleringen i 2010 års skollag så att föreläggande ska vara det normala ingripandet när brister påtalas i ett beslut. Utgångspunkten är därför att sådana konstaterade brister som tidigare ledde till ett kritikbeslut numera leder till ett föreläggande med krav på åtgärder för att åstadkomma rättelse.

I ett beslut om föreläggande ska det stå vilka brister som måste åtgärdas, dvs. på vilka områden skolan inte lever upp till gällande lagar och andra föreskrifter, samt vilka åtgärder som Skolinspektionen anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Formuleringarna får inte vara allmänt utformade, utan måste preciseras närmare. Skolinspektionen följer upp att bristerna åtgärdas. Inget hindrar dock att huvudmannen väljer ett annat sätt att avhjälpa bristen än vad tillsynsmyndigheten angett om det är möjligt (a. prop. s. 898). Det förutsätter att åtgärderna har lett till att syftet med föreläggandet uppnåtts eller att ett fullgörande blivit omöjligt så att föreläggandet inte längre har kommit att fylla någon funktion (Lavin 2010 s. 145 f.). Huvudmannen tar i sådana fall en stor risk.

Anmärkning vid mindre allvarliga överträdelser och avstående från ingripande i vissa fall

Vid mindre allvarliga överträdelser av regelverket får Skolinspektionen tilldela huvudmannen en anmärkning i stället för att meddela ett föreläggande (26 kap. 11 § skollagen). Vad som kan anses vara en mindre överträdelse får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I vilka situationer det kan bli aktuellt med anmärkning preciseras inte i förarbetena, utan får utvecklas i praxis.

Det främsta syftet med ett sanktionssystem vid tillsyn är att åstadkomma rättelse av brister som konstateras vid tillsyn, inte att bestraffa dem som bär ansvaret för bristerna (a. prop. s. 549).

Därför har regeringen ansett att det under vissa omständigheter bör vara möjligt för en tillsynsmyndighet att avstå från att ingripa. Skolinspektionen får avstå från att ingripa om överträdelsen är ringa, om bristen snabbt rättas till eller om det finns särskilda skäl att avstå från att ingripa (26 kap. 12 §).

Vitesföreläggande som ett ekonomiskt påtryckningsmedel mot både offentliga och enskilda huvudmän

Ett föreläggande för huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter får förenas med vite (26 kap. 27 §). Ett vitesföreläggande kan riktas både mot offentliga och enskilda huvudmän. Utöver denna kompetensregel finns inga närmare bestämmelser om vite i skollagen, utan i lagen (1985:206) om viten, viteslagen. Viteslagen består endast av tio paragrafer vilka är allmänt hållna. Bestämmelserna har fyllts ut av praxis.

I ett vitesföreläggande anger Skolinspektionen inte bara en viss tid inom vilken en huvudman ska ha vidtagit rekommenderade åtgärder för att rätta till påtalade brister, utan också ett bestämt belopp som huvudmannen riskerar att få betala om förelägandet inte följs. Vite är på så sätt ett ekonomiskt påtryckningsmedel som Skolinspektionen kan använda för att förmå en huvudman att följa ett föreläggande så att godtagbar kvalitet uppnås. Vitet är alltså avsett för att styra huvudmannens beteende i framtiden, inte för att bestraffa huvudmannen för brister som har förekommit i verksamheten.⁴

Vitesföreläggandets främsta funktion är att vara förebyggande. I förarbetena till skollagen anges att redan förekomsten av en sådan möjlighet i de flesta fall torde vara ett tillräckligt påtryckningsmedel för att förmå den vars verksamhet är föremål för tillsynen att rätta till de missförhållanden som tillsynsmyndigheten påtalat. En utgångspunkt är, enligt förarbetena, att tillsynsmyndigheten ska arbeta förebyggande genom att lämna råd och vägledning. Ett föreläggande ska därför endast tillgripas om andra medel för att få huvud-

⁴ Den förvaltningsrättsliga sanktionen vitesföreläggande ska skiljas från den straffrättsliga sanktionen böter och från administrativa sanktionsavgifter. Böter är ett straff som innebär att den som har bedömts skyldig för ett brott ska betala en summa pengar och är således bakåtblickande. Inga bestämmelser i skollagen är straffsanktionerade. Sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som beslutas av en tillsynsmyndighet eller en domstol och som i första hand riktas mot juridiska personer på grund av ett rättsstridigt beteende. Sanktionsavgift är således bakåtblickande. I dagsläget förekommer administrativa sanktionsavgifter på flera områden. Möjligheten att besluta om sanktionsavgift finns dock inte på skolområdet.

mannen att åtgärda bristerna har prövats eller bedöms som verkningslösa (a. prop. s. 550). Uttalandet kan sägas vara ett uttryck för de allmänna principer som gäller vid myndighetsingripanden av olika slag.

Vitet är en sanktion i två steg och ett vitesföreläggande kan också komma att prövas av domstol vid två tillfällen. Först kan vitesföreläggandet i sig överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2 §). Ett vitesföreläggande som Skolinspektionen har meddelat gäller omedelbart utan att det har vunnit laga kraft (26 kap. 27 § jämfört med 10 §, se även a. prop. s. 550). Det begränsar en huvudmans möjligheter att utan befogade skäl förhålla fullgörandet av sina skyldigheter genom att överklaga. Processen kan endast stoppas om den domstol som ska pröva ett överklagande beslutar att beslutet tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition.

Om huvudmannen inte har åtgärdat bristerna i tid kan Skolinspektionen sedan ansöka hos förvaltningsrätten om utdömande av vite, dvs. att domstolen ska förklara huvudmannen skyldig att betala det i föreläggandet angivna beloppet eller ett lägre belopp. Det är Skolinspektionen som själv beslutar om en sådan ansökan om utdömande ska göras eller inte. Domstolen beslutar om vite ska utdömas eller inte. Vid en ansökan om utdömande omprövar domstolen föreläggandet i vissa grundläggande avseenden för att kunna konstatera att det kan läggas till grund för en dom.

Skolinspektionen bestämmer när ett föreläggande ska förenas med vite

Bestämmelser om när Skolinspektionen får besluta om föreläggande finns i 26 kap. 8, 10 och 23 §§. Det handlar dels om situationer när en huvudman inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten, dels om situationer när Skolinspektionen behöver upplysningar, handlingar och annat material för sin tillsyn.

Att tillsynsmyndigheten, enligt kompetensregeln får förena ett föreläggande med vite, men inte behöver göra det, är en vanlig konstruktion. Det betyder att det ankommer på Skolinspektionen att med hänsyn till omständigheterna avgöra när det är lämpligt att förena ett föreläggande med vite. Skolinspektionen kan t.ex. först fatta beslut om föreläggande utan vite för att därefter, om föreläggandet inte följs, fatta ett beslut om föreläggande med vite. Skolinspektionen kan också välja att omedelbart fatta beslut om före-

läggande med vite. Det finns inte några riktlinjer i lag för när detta ska göras och gränsen för när ett vitesföreläggande är påkallat är inte klar. Enligt kommentaren till viteslagen blir den hållning den enskilde huvudmannen har intagit vid myndighetens tidigare kontakter med honom då ofta av grundläggande betydelse. Oavsett den enskildes hållning bör en myndighet, enligt kommentaren, föreskriva vite om föreläggandet tillgodoser ett viktigt allmänt intresse och snar rättelse är påkallad eftersom vitet då tjänar som en garanti för att föreläggandet verkligen blir verkställt inom rimlig tid (Lavin 2010 s. 25 f.).

Skolinspektionen bestämmer storleken av ett vitesbelopp

Skolinspektionen bestämmer också hur stort ett vitesbelopp ska vara, men utgångspunkten i viteslagen är att beloppet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet (3 § viteslagen). Med ekonomiska förhållanden avses den enskildes inkomst- och förmögenhetsförhållanden, försörjningsplikt, sysselsättning etc. Skolinspektionen måste inte i detalj kartlägga en huvudmans ekonomi, utan kan utgå från förhållanden som är lätta att fastställa. Med omständigheterna i övrigt avses bl.a. omfattningen av de åtgärder som ska vidtas och angelägenheten av att föreläggandet följs. Ett högre belopp kan vara motiverat om föreläggandet avser att tillgodose ett betydelsefullt samhällsintresse.

Vitesbeloppet bör bestämmas till ett belopp som är så stort att det kan antas bryta eventuellt motstånd hos adressaten mot att följa föreläggandet (prop. 1984/85:96 s. 49). Beloppet ska således vara så stort att det utsatta hotet blir effektivt. En utgångspunkt är alltså hur stor påtryckning som behövs i det enskilda fallet. Här kan t.ex. huvudmannens tidigare agerande vara av betydelse. Myndigheten har kanske gett huvudmannen råd och vägledning tidigare och eventuellt också meddelat ett föreläggande utan vite rörande samma brister. Fullständig nonchalans mot eller ignorering av myndighetens tidigare anvisningar kan tyda på att vitet bör sättas högt (Lavin 2010 s. 78). Vitesbeloppet bör därför variera beroende på vem som är huvudman. Beloppet ska också sättas så högt att det inte understiger kostnaden för den föreslagna åtgärden eller den vinst eller besparing som huvudmannen kan göra genom att inte

följa föreläggandet. Samtidigt får det inte sättas så högt att en enskild huvudman riskerar att gå i konkurs om vitet döms ut. Det bör tilläggas att vitesbeloppen med åren successivt har blivit högre och att Marknadsdomstolen numera ofta nyttjar en miljon kronor som viteshot (Lavin 2010 s. 0).

Ett föreläggande med vite måste vara preciserat

Ett problem som kan uppkomma i samband med vitesförelägganden har att göra med de formkrav som ställs på ett sådant föreläggande. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som Skolinspektionen anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna (26 kap. 10 § andra stycket). Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att huvudmannen så noga som möjligt får veta vad tillsynsmyndigheten anser måste göras för att föreläggandet ska anses vara uppfyllt (prop. 2009/10:165 s. 898). När ett föreläggande förenas med vite är det ännu viktigare att det av föreläggandet tydligt framgår vad som förväntas av huvudmannen för att uppfylla föreläggandet och undvika vitessanktion.

Högsta förvaltningsdomstolen har etablerat en praxis som ställer höga krav på vitesföreläggandens innehåll och utformning. Domstolen har bland annat uttalat att ett föreläggande måste vara så preciserat att det inte kan uppstå någon tvekan om vilka åtgärder som ska vidtas (RÅ 1993 ref. 41). Som exempel på förelägganden som inte har ansetts vara tillräckligt preciserade kan nämnas ett föreläggande där en fastighetsägare förelagts att inom viss tid "ha ordningsställt" vissa tomter (RÅ 1990 ref. 39) och ett beslut enligt vilket adressaten skulle vidta "erforderliga åtgärder" (JO 1998/99 s. 407). Om ett vitesföreläggande inte är tillräckligt preciserat finns stor risk att domstolen underkänner föreläggandet vid ett överklagande eller vid en ansökan om utdömande av vitet.

Skolinspektionen har beslutat om tre förelägganden med vite

Skolinspektionen har till och med januari 2013, sedan ikraftträdandet av skollagen den 1 juli 2011, endast beslutat om tre förelägganden med vite. I samtliga fall har det varit fråga om mycket allvarliga missförhållanden som pågått under en längre tid. Någon ansökan om utdömande av vite har inte gjorts.

Det första beslutet riktades mot Älvdalens kommun och vitesbeloppet fastställdes till 300 000 kronor. Grunden för beslutet var att Älvdalens kommun inte hade uppfyllt de krav på förändringar i skolverksamheten som Skolinspektionens tillsyn under 2011 resulterat i. Ansvariga för skolan hade inte heller visat hur de skulle komma till rätta med bristerna i framtiden. Vid tillsynen hade Skolinspektionen funnit omfattande brister inom olika områden. Kommunen bedömdes ha misslyckats med både sitt kunskapsuppdrag och sitt värdegrundsuppdrag när det gällde två skolor, vilket hade lett till en kraftig resultatförsämring. Närmare ett år senare gjorde Skolinspektionen bedömningen att kommunen hade genomfört de förändringar som krävts och upphävde vitesföreläggandet. Skolinspektionen kommer att följa upp resultatet av de vidtagna åtgärderna under hösten 2013.

Det andra beslutet om föreläggande med vite riktades mot Stiftelsen Lundsbergs skola i Storfors kommun. Vitesbeloppet fastställdes då till 500 000 kronor. Grunden för beslutet var att elever på Lundsbergs skola – trots tidigare kritik från Skolinspektionen – fortfarande utsattes för kränkande behandling. Huvudmannen har begärt omprövning av vitesföreläggandet två gånger på den grunden att det inte var tillräckligt preciserat, men Skolinspektionen har inte funnit skäl att ändra sitt tidigare beslut.

Det tredje beslutet om föreläggande med vite riktades mot Stiftelsen Maria Elementarskola. Vitesbeloppet fastställdes till 400 000 kronor. Grunden för beslutet var att stiftelsen inte hade rättat till alla de allvarliga brister i skolverksamheten som konstaterats i ett tillsynsbeslut under våren 2012. Ansvariga för skolan hade inte heller visat hur de skulle komma till rätta med kvarstående brister i framtiden. Bristerna omfattade bl.a. skolans arbetssätt i undervisningen, som inte är anpassade efter elevernas behov, samt kränkande behandling av eleverna.

Återkallelse av godkännande vid allvarliga missförhållanden mot enskilda huvudmän

Om en fristående skola inte åtgärdar allvarliga brister, trots ett föreläggande från Skolinspektionen, får Skolinspektionen återkalla godkännandet (26 kap. 13 §). Det är inte möjligt att återkalla ett godkännande på grund av någon brist som inte först har föregåtts av ett föreläggande. Ett återkallelsebeslut är ett ingripande beslut

som får konsekvenser för ett stort antal elever. Därför har det i rättspraxis ställts krav på att det för återkallelse är fråga om brister som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten samt att dessa brister är klart utredda (RÅ 2006 ref. 7). Även om målet prövades i enlighet med 1985 års skollag är avgörandet giltigt för återkallelsebeslut som fattas enligt 2010 års skollag. En särskild grund för återkallelse är otillåtet kommunalt delägarskap (26 kap. 14 §). För återkallelse krävs då inte att Skolinspektionen först har utfärdat ett föreläggande.

Om en huvudman rättar till påtalade brister finns normalt sett ingen grund för återkallelse. Det gäller oavsett när i tiden rättelsen vidtas. För att förhindra att huvudmän sätter i system att på ett sent stadium i handläggningen åtgärda missförhållanden i verksamheten har det införts en möjlighet för Skolinspektionen att besluta om återkallelse även om huvudmannen vidtagit rättelse. Återkallelse får nämligen ske även om rättelse skett, men det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse (26 kap. 15 §). För sådana återkallelsebeslut ska det ha framkommit konkreta omständigheter som ger stöd för ett sådant antagande (a. prop. s. 554).

Huvudmannen kan överklaga ett beslut om återkallelse till allmän förvaltningsdomstol. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer får ett beslut rättsverkan först när det vunnit laga kraft. Skolinspektionen får dock besluta att ett återkallelsebeslut ska gälla omedelbart trots att det inte vunnit laga kraft (26 kap. 16 §). Denna möjlighet ska utnyttjas med återhållsamhet och främst i allvarliga fall där bristerna i verksamheten är sådana att det inte kan anses lämpligt att verksamheten får fortsätta i avvaktan på slutligt avgörande (a. prop. s. 553). Om Skolinspektionen förordnar att ett beslut ska gälla omedelbart kan en huvudman begära inhibition hos förvaltningsrätten, dvs. begära att domstolen förordnar att beslutet inte får verkställas innan det vunnit laga kraft.

Skolinspektionen har återkallat få godkännanden på grund av allvarliga missförhållanden

Skolinspektionen har återkallat relativt få godkännanden på den grunden att det funnits allvarliga missförhållanden (brister) i verksamheten. Av tabellen nedan framgår antalet återkallelser per år och grunden för återkallelserna.

Tabell 6.2 Återkallande av godkännanden redovisat per orsak till återkallande, 2008–2010

År	Totalt	Brister	Konkurs	Brister + konkurs	Verksamheten har upphört
2008	1	0	0	0	1
2009	21	1	3	2	15
2010	11	1	0	0	10
2011	35	8	5	0	23
Summa	68	9	8	2	49

Källa: Skolinspektionen.

Antalet återkallelser ökade tydligt år 2011 jämfört med tidigare år. Fyra av besluten avsåg dock skolor som drevs av en och samma huvudman. De fristående gymnasieskolor som fick sin bidragsrätt återkallad under 2011 med stöd av 1985 års skollag är Edicon Stockholms IT-gymnasium i Danderyds kommun, Edicon Stockholms IT-gymnasium i Stockholms kommun, MoveITgymnasiet Gamlestaden, MoveITgymnasiet Långedrag och MoveITgymnasiet Torslanda i Göteborgs kommun samt MoveITgymnasiet Kungsbacka i Kungsbacka kommun.

Ytterligare två fristående grundskolor fick sina godkännanden återkallade under år 2011 med stöd av 2010 års skollag, nämligen Fredens skola i Göteborgs kommun och Kunskapsboningens skola i Malmö kommun. I båda fallen bedömdes situationen så allvarlig att myndigheten förordnade att återkallelsebesluten skulle gälla omedelbart. Återkallelsebeslutet för Fredens skola har vunnit laga kraft. Beslutet för Kungsboningens skola överklagades till förvaltningsrätten, som avlog överklagandet (Förvaltningsrätten i Stockholm dom den 16 maj 2012 i mål nr 819-12). Domen har vunnit laga kraft.

Under år 2012 har ett återkallelsebeslut fattats till följd av allvarliga missförhållanden i verksamheten. Beslutet gällde den fristående grundskolan Central Skola Al-Huda i Stockholms kommun. Skolinspektionen förordnade att beslutet skulle gälla omedelbart. Beslutet överklagades till förvaltningsrätten, som avlog överklagandet (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 november 2012 i mål nr 16195-12). Domen har vunnit laga kraft.

Statliga åtgärder för rättelse vid grovt åsidosättande av skyldigheter mot offentliga huvudmän

Skolinspektionen kan använda statliga åtgärder för rättelse mot kommuner och landsting som inte har följt ett föreläggande och som grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skolförfattningarna (26 kap. 17 §). Denna möjlighet har regeringen tidigare haft. Sanktionen innebär att Skolinspektionen genom mer konkreta åtgärder kan se till att kommuner och landsting fullgör sina skyldigheter. Skolinspektionen ska anpassa åtgärderna efter omständigheterna vid den aktuella skolenheten eller hos den aktuella huvudmannen. Som exempel på sådana åtgärder som kan beslutas nämns i förarbetena fortbildning av lärare samt tillhållande av skolmältider, skolskjuts eller ändamålsenliga läromedel (a. prop. s. 902).

Skolinspektionen har hittills inte fattat något beslut om statliga åtgärder för rättelse.

Tillfälligt verksamhetsförbud i mycket allvarliga fall mot både offentliga och enskilda huvudmän

I mycket allvarliga fall kan Skolinspektionen helt eller delvis förbjuda en huvudman att driva verksamheten vidare med omedelbar verkan (26 kap. 18 §). Möjligheten att förbjuda en verksamhet finns oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild. Det handlar om allvarliga situationer där det är sannolikt att utredningen i ett tillsynsärende kommer att leda till att ett beslut om återkallelse eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse kommer att fattas.

Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i undantagsfall och i första hand om det finns en allvarlig risk med hänsyn till barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet. Det kan, enligt förarbetena, handla om att inomhusklimatet är direkt hälsofarligt eller att lokalerna till följd av bristande underhåll är farliga att vistas i. Även den psykosociala miljön kan vara sådan att den bedöms som hälsofarlig. Ett annat exempel är då utbildningen uppenbart strider mot skolväsendets värdegrund. I extrema fall kan det ha uppstått en skolmiljö som i så hög grad präglas av kränkningar av elever att det framstår som nödvändigt att tills vidare förbjuda verksamheten (a. prop. s. 903).

Ett beslut om tillfälligt verksamhetsförbud gäller omedelbart, men får av rättssäkerhetsskäl inte gälla längre än sex månader.

Skolinspektionens har beslutat om ett tillfälligt verksamhetsförbud

Skolinspektionen har fattat beslut om tillfälligt verksamhetsförbud i ett fall. Det gällde den nystartade fristående skolan Fredens skola i Göteborgs kommun. Skolinspektionen bedömde att det vid skolan rådde exceptionella omständigheter och att skolmiljön i hög grad präglades av kränkningar och bristande ledning. Situationen var sådan, enligt Skolinspektionens bedömning, att miljön framstod som hälsofarlig för eleverna såväl psykosocialt som fysiskt och rektorn ansåg sig inte kunna ta ansvar för att ingen elev kom till skada. Godkännandet återkallades senare.

7 Två kartläggningar för att undersöka ett samband mellan kvalitetsbrister och ekonomiska uttag

I regeringens direktiv till Friskolekommittén ingår att utreda ”om det, i fall då Statens skolinspektion riktar allvarlig kritik mot en huvudman för bristande kvalitet i undervisningen och det finns belägg för att ekonomiska uttag ur verksamheten väsentligen har bidragit till bristerna, finns behov av att Skolinspektionen tar hänsyn till detta och, om så bedöms vara fallet, föreslå hur det bör ske”.

Kommittén återkommer i våra överväganden och förslag till den bedömning regeringen efterlyser. Men för att kunna komma till någon slutsats i denna fråga bör några avgörande frågor analyseras. Vad vet vi om kvalitetsbrister i de fristående skolornas verksamhet? Vad vet vi om ekonomiska uttag ur friskoleverksamhet? Vilka är förutsättningarna för att belägga ett sådant samband regeringens formulering indikerar mellan ekonomiska uttag ur verksamheten och bristande kvalitet? I direktiven tar regeringen ställning för att det är en förutsättning för friskolereformens framgång att det finns en möjlighet att bedriva utbildning vid fristående skolor med vinst. Likaså är det en förutsättning att skolföretag får ge utdelning till sina ägare när rörelsen genererar ett ekonomiskt överskott. Det är därför inte förekomsten av vinst och ekonomiska uttag i sig som ska analyseras.

Analysen i detta avsnitt utgår från två kartläggningar av de 13 största skolföretagen utifrån antal elever. Den ena avser resultatet av nationell statistik och Skolinspektionens verksamhet under två år i de utvalda företagens skolor. En jämförelse görs här med resultaten för samtliga huvudmän eftersom statistiken visar att det

är vanligt att Skolinspektionen konstaterar brister i såväl fristående som kommunala skolor. Det är därför väsentligt att resultaten från de 13 skolföretagen ges i ett sammanhang. Den andra kartläggningen avser vissa ekonomiska förhållanden i de utvalda företagen. Ingen jämförelse görs med andra företag. Någon sådan statistik finns, enligt vad kommittén har funnit, inte tillgänglig. Vi bedömer inte heller att det skulle vara meningsfullt att göra en sådan jämförelse.

Avslutningsvis knyter vi samman vissa resultat från de båda kartläggningarna och återkommer till direktivens fråga om ett eventuellt samband mellan kvalitetsbrister och ekonomiska uttag. En analys av möjligheten att dra slutsatser om sådana samband görs.

7.1 Två kartläggningar av 13 skolföretag

Kommittén har låtit genomföra två kartläggningar av de 13 största skolföretagen. Syftet har varit att undersöka om det är möjligt att se ett samband mellan kvalitetsbrister och ekonomiska uttag. Den första kartläggningen avser vissa kvalitetsmått för de skolor vid vilka de utvalda skolföretagen bedriver utbildning. Den andra avser vissa ekonomiska händelser i företagen. De företag som har ingått i kartläggningarna är alla aktiebolag. Samtliga bolag, med ett undantag, har koncernanknytning. Fyra av bolagen ingick vid undersökningsperioden (2009–2010) i koncerner ägda av riskkapitalbolag.

Urvalet är inte representativt för alla enskilda huvudmän. Kartläggningarna kan därmed inte ge någon generell bild av hur det ser ut bland fristående skolor eller enskilda huvudmän, vare sig när det gäller kvalitet eller ekonomi. När det gäller ekonomiska händelser finns det anledning att anta att en motsvarande analys av skolföretag av en mindre storlek och med en annan ägarstruktur skulle ge en annan bild, oavsett om de har den juridiska formen aktiebolag eller någon annan juridisk form. Inte heller kan några generella slutsatser dras utifrån resultaten av kartläggningarna. Kommittén bedömer att gruppen enskilda huvudmän är så stor och heterogen att ett mycket stort urval hade behövts för att generella slutsatser skulle ha kunnat dras. Kommittén har inte haft möjlighet att låta genomföra någon sådan granskning inom ramen för vårt uppdrag. Inte heller har vi haft förutsättningar att göra någon fördjupad analys av de resultat som framkommit.

De granskade företagen utgör en liten andel av det totala antalet aktörer i friskolesektorn. Ändå är det en stor andel av det totala antalet elever i fristående skolor som går i en skola vid vilken något av dessa 13 skolföretag, eller något av deras dotterbolag, bedriver utbildning. Cirka 85 000 elever, eller drygt 40 procent av eleverna i fristående skolor, gick i någon av dessa grund- eller gymnasieskolor under läsåret 2011/12. De kartlagda skolföretagen är:

- Academedia AB
- JB Education AB
- Internationella Engelska skolan i Sverige AB
- Kunskapsskolan i Sverige AB
- Praktiska Sverige AB
- Jensen Education AB
- Thorénggruppen AB
- Lärande i Östergötland AB (numera Lärande i Sverige AB)
- PPS Power Planning System AB
- Theducation AB
- Frida utbildning AB
- Ulno AB
- Rubato Education & Finance AB

Resultaten av kartläggningarna kommer att presenteras dels på en aggregerad nivå, dels i vissa fall för enskilda bolag men utan att dessa namnges. Ett undantag görs för Academedia AB i avsnitt 7.2.2. Skälet för detta är att en presentation av resultat och iakttagelser för enstaka år av flera anledningar riskerar att ge en snedvriden bild av ett enskilt företags verksamhet.

7.1.1 Utgångspunkter för kartläggningen av kvalitetsbrister

Brister är vanliga i såväl fristående som kommunala skolor

I avsnitt 6 har redogjorts för Skolinspektionens tillsynsverksamhet. Det finns anledning att i detta sammanhang påminna om vissa aspekter av denna. Bland annat utgår Skolinspektionens regelbundna tillsyn delvis från en behovsanalys, vilket gör att tillsynen inriktas på de skolor som har störst behov av förbättring. Den regelbundna tillsynen utgår från fyra huvudområden som är indelade i bedömningsområden. Dessa är i sin tur nedbrutna i bedömningspunkter. Alla bedömningspunkter har stöd i skollagstiftningen och är utvalda för att de är centrala för en fungerande skola. Vid tillsynen gör Skolinspektionen dock inte någon utvärdering av skolans kvalitet och besluten ger inte heller någon fullständig bild av en skolas verksamhet. Av kartläggningen går det därmed inte att få en samlad bild av kvaliteten i de fristående skolorna. Några generella slutsatser om kvalitetsbrister i hela skolväsendet kan inte heller dras.

Det är även viktigt att ha i åtanke att de flesta skolor som Skolinspektionen granskar får påpekanden om brister. Det gäller skolor med såväl enskild som offentlig huvudman. Vanligast är brister som rör skolans förebyggande arbete mot kränkande behandling, arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd samt systematiskt kvalitetsarbete. Resultatet av Skolinspektionens tillsyn visar en likartad bild oavsett om det gäller grundskolor, grundskolor, gymnasieskolor eller gymnasiesärskolor (se t.ex. Skolinspektionen 2010 och Skolinspektionen 2011).

När resultaten av Skolinspektionens kartläggning presenteras görs därför en jämförelse med nationell statistik för riket och med vad som generellt framkommer i Skolinspektionens verksamhet. Jämförelsen måste göras med statistik för samtliga huvudmän eftersom Skolinspektionen normalt sett inte särredovisar fristående skolor i sin tillsynsstatistik.

Några övriga utgångspunkter

För ett antal gymnasieskolor saknas viss nationell statistik. Det beror på att enbart en tredjedel av gymnasieskolorna varje år har varit skyldiga att lämna in fullständig statistik. Det är först från och

med år 2012 som alla gymnasieskolor ska lämna in resultat på nationella prov varje år.

Vidare bör det framhållas att gymnasieskolors kunskapsresultat kan variera beroende på vilka program som erbjuds. Elever på högskoleförberedande program har i genomsnitt högre meritvärden än elever på yrkesprogram.

Det är också värt att uppmärksamma att de företag som enbart eller till stor del bedriver yrkesutbildningar generellt sett har lägre andelar lärare med pedagogisk högskoleutbildning än de företag som även erbjuder utbildning inom de högskoleförberedande programmen. Ett skäl är att det har varit svårt att finna sådana lärare i de ämnen som utgör den yrkesspecifika delen av utbildningen. Ett annat skäl kan vara att man för vissa sådana program har behövt rekrytera lärare med en typ av specialiserad kompetens som normalt inte finns bland de lärare som har pedagogisk högskoleutbildning.

7.1.2 Utgångspunkter för kartläggningen av vissa ekonomiska förhållanden

Värdeöverföringar i aktiebolag

De tre former av ekonomiska händelser som har kartlagts är olika former av möjliga värdeöverföringar. Som en bakgrund till kartläggningens resultat och för att underlätta en full förståelse av resultaten görs här en översiktlig genomgång av bestämmelserna om värdeöverföringar i aktiebolag.

Ett aktiebolag är en egen juridisk person som kan ägas av en eller flera delägare vilka kan vara såväl privatpersoner som andra företag. Syftet med ett aktiebolags verksamhet är i allmänhet att bereda aktieägarna vinst (se t.ex. prop. 1975:103 s. 476 och prop. 2004/05:85 s. 219). Om ett bolag har ett annat syfte ska det framgå av bolagsordningen (3 kap. 3 § aktiebolagslagen [2005:551]). Ett aktiebolag kan också vara ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning för vilka det gäller särskilda begränsningar i bland annat möjligheterna att dela ut vinst.

Aktiebolagets ägare beslutar om dispositioner av bolagets vinst eller förlust, t.ex. om vinsten ska stanna kvar i bolaget och satsas på olika investeringar eller expanderingsalternativt delas ut till ägarna i form av vinstutdelning. Vid bildandet av ett aktiebolag tillförs bolaget tillgångar till ett värde som minst motsvarar aktiekapitalet.

I princip ska värden motsvarande detta belopp stanna kvar i bolaget som grund för bolagets fortsatta existens. Det aktiebolagsrättsliga regelverket innehåller ett antal bestämmelser som reglerar på vilka sätt och i vilken omfattning tillgångar kan överföras från ett bolag till en aktieägare eller annan. Bestämmelserna har samlats under begreppet värdeöverföring och avser att skydda borgenärer och andra intressenter.

Som värdeöverföring räknas enligt aktiebolagslagen bland annat vinstutdelning, men även andra affärshändelser som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget s.k. förtäckt vinstutdelning (17 kap. 1 §). Hit hör t.ex. försäljning av egendom till underpris eller förvärv till överpris, löneutbetalningar som inte motsvaras av arbetsinsatsen samt utlåning av medel till en i förhållande till marknadsräntan låg ränta eller upptagande av lån till en hög ränta. En aktiebolagsrättslig utgångspunkt är att alla värdeöverföringar från ett bolag ska falla under samma regler oavsett vem som är mottagare av den överförda egendomen (prop. 2004/05:85 s. 386). Även koncernbidrag ses därför i många fall som värdeöverföringar. Koncernbidrag från ett dotterföretag till ett moderbolag ska i de flesta fall betraktas som en värdeöverföring. Detsamma gäller koncernbidrag som ges från ett dotterbolag till ett systerbolag. När däremot ett moderbolag lämnar bidrag till ett dotterföretag behöver det inte vara fråga om en värdeöverföring (a. prop. s. 386).

De främsta formerna för värdeöverföringar mellan aktiebolag och dess ägare kan sammanfattas enligt följande.

Mellan svenskt bolag och svenskt ägarbolag

- Utdelning
- Ränta
- Koncernbidrag
- Management fee (ingår inte i kartläggningen)¹

¹ Management fee innebär att koncernbolag vidarefakturerar kostnader inom koncernen. Normalt handlar det om kostnader för management, administration etc. I de fall prissättningen på sådana tjänster avviker från de priser som skulle ha tillämpats mellan företag som är oberoende av varandra kan det bli fråga om en värdeöverföring.

Mellan svenskt bolag och utländskt ägarbolag

- Utdelning
- Ränta
- Management fee (ingår inte i kartläggningen)

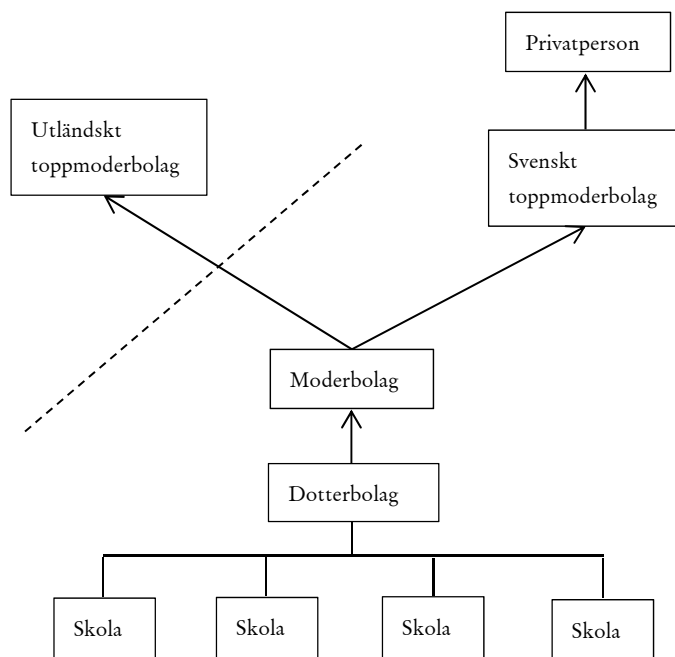
Mellan svenskt bolag och privatperson

- Utdelning
- Ränta

Figur 7.1 illustrerar hur värdeöverföringar mellan bolag och dess ägare kan ske i den typ av skolföretag som har granskats här. Ett par av de granskade bolagen ägs direkt av en eller flera privatpersoner. I vissa andra bolag finns ägarbolag i flera led ovanför det granskade skolföretaget. Även de yttersta toppmoderbolagens årsredovisningar har i vissa fall granskats. Det gäller emellertid inte om toppmoderbolaget är utländskt, vilket illustreras av den streckade linjen.

Värdeöverföringarna illustreras med hjälp av pilar i figuren. Pilarna går endast från företag till ägare. Överföringar kan dock även ske i motsatta riktningen, dvs. från ägarnivån ned till det ägda företaget.

Figur 7.1 Möjliga värdeöverföringar från aktiebolag till ägare



Det går inte alltid att avgöra om det är en värdeöverföring

När kartläggningens resultat ska tolkas är det viktigt att vara medveten om att de ekonomiska händelser som har kartlagts ger en begränsad bild av såväl värdeöverföringar som ekonomiska uttag. Försiktighet måste därför iaktas vid tolkningen av resultaten.

Vinstutdelning räknas alltid som en värdeöverföring. Men när det gäller andra händelser är det många gånger omöjligt att utifrån tillgängliga uppgifter avgöra om de kan anses utgöra värdeöverföringar eller inte eftersom det inte har varit möjligt att genomföra en djupare analys av de olika redovisningsposterna. Samtidigt kan det finnas vissa former av möjliga värdeöverföringar som inte omfattas av kartläggningen. Det gäller exempelvis värdeöverföringar i form av icke marknadsmässiga hyror, löner och andra ersättningar till ägare. Resultaten från kartläggningen kan således innebära såväl över-skattningar som underskattningar av de verkliga värdeöverföringarna från bolag till ägare.

Koncernbidrag lämnas vanligen av skattemässiga skäl, men kan också användas som ett sätt att göra ett ekonomiskt uttag ur verk-

samheten. Vid bedömningen av om ett sådant bidrag ska betraktas som en värdeöverföring är det av väsentlig betydelse till vilket bolag bidraget har lämnats. Uppgift om mottagare av ett koncernbidrag går dock inte att utläsa ur årsredovisningarna.

Att det förekommer krediter mellan ägare och ägt företag behöver inte innebära att räntekostnaderna ska räknas som en värdeöverföring. Om räntan ligger nära den marknadsmässiga räntan så skulle motsvarande kostnad ha uppstått om krediten hade getts av ett kreditinstitut. Om räntesatsen väsentligt avviker från marknadsräntan kan det dock röra sig om en värdeöverföring. Räntesatser behöver inte redovisas i årsredovisningen. I kartläggningen har därför genomsnittlig ränta beräknats genom en analys av företagets räntekostnader och räntebärande skulder, vilka finns i bolagens årsredovisningar.² Har bolagets skuld varierat kraftigt under året påverkar det precisionen i beräkningen. Denna osäkerhet i beräkningarna, tillsammans med det faktum att det är vanskligt att bedöma om en hög ränta är motiverad av faktorer som t.ex. risk, gör att vi har valt att inte redovisa de beräknade räntesatserna.

7.2 Kartläggning av vissa kvalitetsbrister

Enligt direktiven till kommittén ska vi utreda behovet av att Skolinspektionen ska ta hänsyn till att ekonomiska uttag har gjorts ur en skolverksamhet med allvarliga brister i undervisningskvaliteten. Kartläggningen av vissa kvalitetsbrister utgår därför i huvudsak från vad som framkommit i Skolinspektionens verksamhet. Undersökningen har inriktats på följande uppgifter hämtade från nationell statistik och från Skolinspektionens verksamhet (anmälningsärenden och regelbunden tillsyn)³:

- kunskapsresultat, dvs. fullständigt grundskolebetyg respektive (för gymnasieskolan) grundläggande högskolebehörighet,
- förekomsten av kränkande behandling,
- rektorsfunktionen,

² Genomsnittlig ränta definieras som årets räntekostnad i procent av genomsnittlig skuld. Den genomsnittliga skulden beräknas som ingående skuld multiplicerat med den utgående skulden dividerat med två.

³ De kunskapsresultat som redovisas avser i huvudsak åren 2009–2011, dvs. tre kalenderår. Uppgifterna från den regelbundna tillsyn som har genomförts av Skolinspektionen gäller emellertid åren 2010, 2011 och det första halvåret 2012.

- särskilt stöd, samt
- systematiskt kvalitetsarbete, uppföljning och utvärdering.

Avgränsningar

De aktuella skolföretagen bedriver utbildning vid sammanlagt 282 skolor, varav 127 grundskolor och 155 gymnasieskolor. Grundskoleutbildningen bedrivs av sammanlagt 20 huvudmän och gymnasieutbildningen av 34 huvudmän. Vissa företag äger således fler än en skolhuvudman.

Skolinspektionens regelbundna tillsyn har under perioden omfattat 42 av grundskolorna, eller en tredjedel av det totala antalet grundskolor, från sex av de 13 skolföretagen. Bland gymnasieskolorna har 70 av skolorna, eller knappt hälften av det totala antalet gymnasieskolor, i nio av de 13 skolföretagen varit föremål för regelbunden tillsyn. Vilka skolor som har varit föremål för granskning beror på vilka kommuner och koncerner som har ingått i Skolinspektionens tillsynsplan för de aktuella åren. Skolinspektionen granskar numera fristående skolor inom samma koncern samlat. Vid kartläggningens färdigställande (augusti 2012) hade följande företags skolor granskats i en sådan koncerntillsyn: Prolympia AB, Thoréngruppen AB (enbart Yrkesgymnasiet), Theeducation AB, JB Education AB, Utbildning Leder Till Rätt Arbete Education i Norden AB och Drivkraft Varend AB.⁴

Fram till och med den 30 juni år 2011 genomfördes tillsynen med utgångspunkt i 1985 års skollag. Därefter har 2010 års skollag tillämpats. Bedömningarna är därför inte fullt jämförbara över tid.

7.2.1 Resultat av kartläggningen

Vissa av de 13 granskade företagen har endast haft ett fåtal brister i de skolor som har granskats av Skolinspektionen. Andra har haft mer omfattande brister och i vissa fall har brister varit återkommande, trots tidigare påpekanden från Skolinspektionen.

⁴ JB Education AB är koncernmoder och inte huvudman för någon skola. Utbildning Leder till Rätt Arbete Education i Norden AB och Drivkraft Varend AB är huvudmän som ägs av JB Education AB. Inga av de fattade besluten gäller alltså JB Education AB.

Kunskapsresultat och andel utbildade lärare

Skolornas måluppfyllelse när det gäller kunskapsresultat och värdegrundsarbete utgör en central del i Skolinspektionens tillsyn. Utgångspunkten är att alla elever ska nå de nationella målen och få minst godkända betyg i alla ämnen samt att skolornas verksamhet genomförs så att alla elever ges denna möjlighet.

De 13 granskade företagen: I de allra flesta av de granskade skolföretagens skolor är de genomsnittliga kunskapsresultaten högre än genomsnittet för riket som helhet. Det gäller t.ex. andelen elever med lägst betyget Godkänt i samtliga ämnen där rikssnittet läsåret 2011/12 var 75 procent. Även andelen behöriga till gymnasieskolan och meritvärde är i de allra flesta fall högre än för riket som helhet.

Däremot är spridningen mellan skolföretagen stor. De företag som bedriver gymnasieutbildning har framför allt inriktat sig på yrkesprogram. Det förtjänar att påpekas att elever som går sådana program normalt uppnår sämre kunskapsresultat än elever som går högskoleförberedande program.

Även inom företagen kan spridningen av kunskapsresultat vara stor. Det finns enstaka exempel på grundskolor där kunskapsresultaten är mycket svaga. Ett av skolföretagen bedriver utbildning vid grundskolor där färre än hälften av eleverna har fått minst godkända betyg i alla ämnen och där även meritvärdet är lägre än genomsnittet i riket. Skolorna har delvis en inriktning mot elever i behov av särskilt stöd vilket är en förklaring till de svaga kunskapsresultaten.

Olika kvalitetsmått i en och samma skola kan i flera fall peka åt olika håll. Ett sådant exempel är en skola i kartläggningen som hade en hög andel lärare med pedagogisk högskoleutbildning samtidigt som kunskapsresultaten var svaga. Ett exempel på motsatsen är en skola som ur socioekonomisk synpunkt ligger i ett välbeställt område. Kunskapsresultaten var i denna skola mycket goda; samtliga elever var behöriga till alla gymnasieprogram och det genomsnittliga meritvärdet låg långt över genomsnittet för riket. Av skolans lärare hade emellertid endast 47 procent pedagogisk högskoleutbildning (rikssnittet för grundskolor var 87 procent i kommunala skolor och 70 procent i fristående skolor läsåret 2011/12). Skolan blev dessutom förelagd att åtgärda brister inom tio av de elva bedömningsområden som rör grundskolan. Dessa exempel visar att det inte är möjligt att mäta kvalitet enbart i form av betygsresultat. Det

behövs ofta en fördjupad granskning av en skola för att kunna bedöma den faktiska kvaliteten.

De granskade skolföretagens skolor har i flera fall en låg andel lärare med pedagogisk högskoleutbildning. Det finns exempel på skolor med en mycket låg andel sådana lärare (som lägst 21 procent). Andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning är dock ofta lägre i skolor med yrkesprogram.

En jämförelse med resultat för samtliga huvudmän: Elevernas kunskapsresultat behöver bli bättre på många skolor. Enligt Skolinspektionens resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning år 2011 brister majoriteten av grund- och gymnasieskolorna i sina kunskapsresultat. Undervisningen utgår inte heller alltid från de nationella målen och inom nästan alla skolformer finns brister i individanpassning av verksamheten utifrån elevernas förutsättningar och behov (Skolinspektionen 2011d).

Kränkande behandling

Alla elever har rätt till en god utbildning i en trygg miljö som är fri från kränkande behandling. Med kränkande behandling avses i skollagen ett uppträdande som utan att vara diskriminering kränker en elevs värdighet. Huvudmannen ska se till att varje skola bedriver ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av elever. Huvudmannen ska också se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att elever utsätts för kränkande behandling samt att det varje år upprättas en plan mot kränkande behandling. Så snart någon vid en skola får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling ska detta anmälas till rektorn. Rektorn är i sin tur skyldig att anmäla vidare till huvudmannen, som har en skyldighet att skyndsamt utreda vad som hänt och vidta nödvändiga åtgärder för att det inte ska hända igen. Brister som rör kränkande behandling granskas av Skolinspektionen inom bedömningsområdet trygghet och studiero.

De 13 granskade företagen: Skolinspektionen har konstaterat brister inom området trygghet och studiero på skolor i cirka hälften av de granskade företagen. Sådan kritik har företrädesvis gällt brister i skolans plan mot kränkande behandling, men i vissa fall också konstaterad förekomst av kränkande behandling. Av totalt 39 kritikbeslut i anmälningsärenden som rör grundskolan har

12 beslut avsett kränkande behandling. Besluten har varit riktade mot fyra skolföretag.

En jämförelse med resultat för samtliga huvudmän: Många skolor brister när det gäller att bedriva ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av elever. I de flesta fall innebär det att skolor saknar en plan mot kränkande behandling som uppfyller de krav som ställs. I sin regelbundna tillsyn år 2011 gjorde Skolinspektionen bedömningen att mer än hälften av de granskade skolorna hade brister i sin plan mot kränkande behandling och att var tionde skola inte levde upp till kraven på det förebyggande arbetet generellt sett. Att elever upplever sig ha utsatts för kränkande behandling är också den vanligaste anmälningsskäl i de anmälningar som kommer in till Skolinspektionen.

Särskilt stöd

Alla elever ska utifrån sina egna förutsättningar få den ledning och stimulans som de behöver för att kunna utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål. Frågan om en elev är i behov av särskilt stöd aktualiseras när eleven riskerar att inte nå de lägsta kunskapskraven eller uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation såsom lärande- eller beteendesvärigheter. Det finns ingen definition av begreppet behov av särskilt stöd, utan det kan finnas flera olika orsaker till att en elev har ett sådant behov.

För att stärka elevernas rättssäkerhet beskrivs processen kring arbetet med särskilt stöd i skollagen (3 kap. 6–12 §§). Personalen vid skolan är skyldig att anmäla till rektorn om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Rektorn ansvarar för att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds och ett åtgärdsprogram utarbetas, om utredningen visar att en elev är i behov av särskilt stöd. Även om en utredning visar att en elev inte är i behov av särskilt stöd måste ett formellt beslut fattas av rektorn så att frågan ska kunna överklagas. Det särskilda stödet kan ersätta annan undervisning eller vara ett komplement till den.

De 13 granskade företagen: Ett flertal skolföretag i granskningen har haft brister inom området särskilt stöd. Bristerna avser ofta skolornas arbete med att upptäcka och utreda elevers behov samt upprätta och följa upp åtgärdsprogram. Sådana brister tycks vara vanligare i vissa skolföretag än i andra. Av totalt 39 kritikbeslut i

anmälningsärenden som rör grundskolan har 21 beslut avsett särskilt stöd. Av totalt 30 kritikbeslut i anmälningsärenden som rör gymnasieskolan har 18 beslut avsett särskilt stöd. Besluten har i båda fallen varit riktade mot fem skolföretag.

Några av de stora koncernerna har koncept som går ut på mycket självständigt arbete. Då är det särskilt angeläget med system i skolan för att upptäcka och stödja elever i behov av särskilt stöd eftersom brister i sådana system kan få stora följder. Denna typ av brister har förekommit i företag, eller delar av koncerner, där man tillämpar en hög grad av självständigt arbete. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.4.2.

En jämförelse med resultat för samtliga huvudmän: Omkring 15 procent av de grundskolor som Skolinspektionen granskade i samband med den regelbundna tillsynen år 2011 hade brister när det gällde att ge elever det särskilda stöd de har rätt till. Två tredjedelar av skolorna hade brister när det gällde att upprätta åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd. Nästan hälften av alla kritikbeslut som fattas inom grundskolan efter anmälningar som kommer till Skolinspektionen rör särskilt stöd. Enligt Skolinspektionens skolenkät 2011 menar var fjärde lärare att det inte utreds skyndsamt när det framkommer att en elev har behov av särskilt stöd.

Rektorsfunktionen

Enligt skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en skola ledas och samordnas av en rektor. Rektor ska också särskilt verka för att utbildningen utvecklas (2 kap. 9 §). Rektorns ansvar utvecklas i läroplanen. Rektor har en viktig roll som pedagogisk ledare.

De 13 granskade företagen: I en av koncernerna i kartläggningen har hälften av gymnasieskolorna haft brister i rektorsfunktionen. I en annan koncern har majoriteten av gymnasieskolorna brustit i rektorsfunktionen.

En jämförelse med resultat för samtliga huvudmän: Skolinspektionens tillsyn visar att det finns många rektorer som inte vet hur den pedagogiska verksamheten på deras grundskolor faktiskt ser ut. År 2011 bedömde Skolinspektionen att rektor inte känner till eller följer lärarnas undervisning i cirka 15 procent av de skolor som ingick i den regelbundna tillsynen. Skolinspektionen har i en kvalitetsgranskning gjort bedömningen att majoriteten av huvudmännen behöver försäkra sig om att rektorerna har goda förutsättningar att

arbets som pedagogiska ledare och att närmare tre fjärdedelar av rektorerna behöver förstärka det pedagogiska ledarskapet (Skolinspektionen 2012b).

Systematiskt kvalitetsarbete

I skollagen finns krav på att ett systematiskt kvalitetsarbete ska bedrivas i skolan (4 kap. 3–8 §§). Varje huvudman och rektor har ansvaret för att utbildningen systematiskt och kontinuerligt följs upp och analyseras i förhållande till de nationella målen för utbildningen. Utifrån uppföljningen och analysen ska sedan utbildningen planeras och utvecklas. Det systematiska kvalitetsarbetet är en viktig förutsättning för likvärdighet och rättssäkerhet för eleverna. Kvalitetsarbetet ska genomföras både på huvudmannanivå och på skolnivå.

De 13 granskade företagen: Skolinspektionen konstaterar i kartläggningen att stora koncerner ofta, men inte alltid, har ett ambitiöst kvalitetsarbete där de följer utvecklingen i skolorna och återkopplar till verksamheten. Tack vare sin storlek har de goda möjligheter att bygga upp administrativa stödsystem och ge kompetensutveckling till personalen. De stora koncernerna är ofta väl medvetna om sina svagheter. Trots detta har några huvudmän inom en av de största koncernerna fått kritik för brister i det systematiska kvalitetsarbetet på skolnivå. Ytterligare fyra koncerner har haft sådana brister i vissa av sina skolor.

En jämförelse med resultat för samtliga huvudmän: Många grundskolor behöver förbättra sitt systematiska kvalitetsarbete. Mer än hälften av de grundskolor som Skolinspektionen granskade i sin regelbundna tillsyn år 2011 hade brister i arbetet med uppföljning och utvärdering av skolans resultat. Enligt Skolinspektionens Skolenkät 2011 ansåg fler än var fjärde lärare att uppföljningen av deras arbete inte leder till förändringar i arbetssätt.

Bedömning av elevers kunskaper och kunskapsutveckling

Lärarnas utvärdering av elevernas kunskapsutveckling är en viktig förutsättning för en likvärdig bedömning och betygssättning.

De 13 granskade företagen: Knappt hälften av de granskade företagen har fått kritik för bristande bedömning och betygssättning. Det har funnits brister i hur skolorna arbetar med analys och uppföljning av betygssättningen. Vissa skolor har satt betyg efter kriterier som inte ingår i de nationella betygskriterierna och det har funnits stora skillnader i elevernas förtroende för betygssättningen. Samtidigt har det förekommit skolor som till stora delar funnit former för att säkerställa att betygssättningen lever upp till kraven i författningarna. Det förekommer att koncerner har bedömnings- och betygsfrågor som tema för fortbildningsinsatser (se även Skolinspektionen 2010a).

En jämförelse med resultat för samtliga huvudmän: Många skolor brister i utvärderingen av elevernas kunskapsutveckling. Var tionde grundskola som ingick i Skolinspektionens regelbundna tillsyn år 2011 hade brister vad gällde lärarnas regelbundna utvärdering av elevernas kunskapsutveckling utifrån läroplanens och kursplanernas krav. Även resultaten från Skolinspektionens Skolenkät år 2011 visar att lärarna har svårigheter med att bedöma elevernas kunskaper.

En riktad tillsyn av bedömning och betygssättning visar att bedömarkompetensen hos lärarna och deras kvalitetssäkring av bedömningarna ibland kan brista på skolorna (Skolinspektionen 2012c). Skolinspektionen har också i en kvalitetsgranskning gjort bedömningen att de flesta skolor inte sammanställer eller analyserar elevernas resultat på övergripande nivåer (Skolinspektionen 2010b).

7.2.2 Tre företag i kartläggningen

Denna sammanfattning av resultaten för tre av de 13 granskade företagen avser att belysa att det finns stora skillnader mellan de granskade företagen.

Två av de exempel som redogörs för i det följande är avidentifierade. Dessa båda företag bedöms inte vara tillräckligt stora för att namnges i en framställning av detta slag. Det ena exemplet är ett av de mindre företagen i kartläggningen medan det andra exemplet

är ett av de större. Det senare företaget är emellertid betydligt mindre än det tredje exemplet, Academedia AB. I det fallet har vi gjort bedömningen att en avidentifiering inte skulle tjäna sitt syfte eftersom koncernen storleksmässigt skiljer sig mycket från andra stora aktörer och även i övrigt har vissa särdrag. Enskilda företag inom koncernen namnges dock inte.

Exempel 1

Det första exemplet är ett av de minsta företagen i kartläggningen. Företaget bedriver framför allt grundskoleutbildning.

En grundskola har varit föremål för tillsyn under perioden och huvudmannen har då endast fått kritik inom området kunskaper.

Huvudmannen har också fått kritik i tre anmälningsärenden, varav två gällt särskilt stöd.

Av grundskoleeleverna inom företaget fick 84 procent minst godkända betyg i alla ämnen (rikssnittet läsåret 2011/12 var 75 procent). Andelen grundskoleelever som var behöriga till gymnasieskolas nationella program var högre än i riket som helhet. En avvikelse från rikssnittet kunde noteras när det gällde överensstämmelse mellan provbetyg i nationella ämnesprov och slutbetyg från grundskolan. Andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning varierade mellan 80 och 94 procent i grundskolorna (rikssnittet läsåret 2011/12 var 87 procent i kommunala skolor och 70 procent i fristående skolor).

Av gymnasieeleverna slutförde 98 procent sin utbildning inom fyra år. Grundläggande högskolebehörighet nåddes av 92 procent av eleverna. Andelen lärare i gymnasieskolan med pedagogisk högskoleutbildning var 75 procent (rikssnittet läsåret 2011/12 var 79 procent i kommunala skolor och 60 procent i fristående).

Exempel 2

Det andra exemplet är ett av de största företagen i kartläggningen. Företaget har en inriktning framför allt mot gymnasieskolor med yrkesprogram och lärlingsutbildning.

Av de elever som påbörjat sin utbildning på en av företagets gymnasieskolor slutförde 75 procent utbildningen inom fyra år. Av dessa uppnådde 74 procent grundläggande högskolebehörighet och

47 procent hade lägst betyget Godkänt i samtliga kurser. Det innebär att endast drygt hälften av de elever som började vid företagets skolor (55 procent) slutförde sin utbildning vid skolorna och fick grundläggande högskolebehörighet till högre studier.

Variationen mellan skolorna är stor. Genomströmningen varierar från 98 procent till 57 procent. Andelen elever med slutbetyg som uppnått grundläggande högskolebehörighet varierade mellan 100 procent och 41 procent.

Andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning var 43 procent (rikssnittet läsåret 2011/12 var 60 procent i fristående skolor och 79 procent i kommunala skolor). Variationen mellan skolorna var även här mycket stor. Andelen varierade mellan 85 procent och 16 procent. Inriktningen mot lärlingsutbildning och små yrkesområden bidrar sannolikt till den låga andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning.

Elva kritikbeslut i anmälningsärenden har riktats mot huvudmannen, varav sju inom området särskilt stöd. Två av besluten har rört kränkande behandling.

Regelbunden tillsyn har genomförts vid 16 av företagets skolor och 14 av dessa har haft brister inom området särskilt stöd, 12 inom områden som rör rektorsfunktionen, lärarnas kompetens och utbildning samt uppföljning och utvärdering. Det senare inkluderar systematiskt kvalitetsarbete. Bristande kunskapsresultat har varit en kritikpunkt när det gäller 11 skolor.

Kritik har riktats mot huvudmannen när det gäller skolornas sätt att hantera den arbetsförlagda delen av lärlingsutbildningen, som omfattar hälften av elevernas utbildning. På vissa skolor har elever inte en plats för den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen.

Exempel 3

Academedia AB är den största aktören inom friskolesektorn både när det gäller grundskole- och gymnasieutbildning. Avsikten med denna redovisning är att visa på den variation som kan förekomma i en stor koncern.

Inom koncernen finns nio huvudmän som bedriver grundskoleutbildning. Generellt kan sägas att kunskapsresultaten i årskurs 9 för grundskolorna ligger över genomsnittet för riket som helhet. Det gäller t.ex. andelen elever med minst godkända betyg i

alla ämnen där resultatet för koncernens skolor var 83 procent jämfört med 75 procent för riket. Också värdet för behörighet till gymnasieskolan och meritvärde ligger över rikssnittet. Trots detta hade 850 elever i årskurs 9 (17 procent) inte minst godkända betyg i alla ämnen åren 2009–2011. Av dessa gick drygt hälften i skolor tillhörande två olika huvudmän.

I en huvudmans skola redovisades full måluppfyllelse, dvs. 100 procent av eleverna hade fått minst godkända betyg i alla ämnen, medan endast 43 procent av eleverna i en annan huvudmans skola gick ut med minst godkända betyg i alla ämnen. Det bör i sammanhanget påpekas att det i såväl fristående som kommunala skolor oftast finns en andel av eleverna som inte når målen i alla ämnen.

För ett av dotterbolagen finns en kraftig avvikelse när det gäller överensstämmelsen mellan ämnesbetyg och provbetyg i nationella ämnesprov. Endast 24 procent av eleverna fick samma betyg i slutbetyget som man fått i ämnesprovet.

Av samtliga grundskolelärare inom koncernen hade 75 procent pedagogisk högskoleutbildning för den undervisning de bedrev (rikssnittet läsåret 2011/12 var 87 procent i kommunala skolor och 70 procent i fristående skolor). Andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning varierade mellan de olika dotterbolagen, från 69 procent till 87 procent.

Koncernen som helhet har fått kritik i 19 anmälningsärenden. Ett av dotterbolagen har fått betydligt fler kritikbeslut än de andra. Merparten av kritikbesluten gäller brister inom området särskilt stöd (11). Av dessa har nio kritikbeslut gällt huvudmän som bedriver utbildning med en hög grad av självständiga studier. Kritik har också getts inom områdena kränkande behandling (6) och rätt till utbildning (6).

Regelbunden tillsyn har genomförts under perioden vid sammanlagt 24 grundskolor vid vilka fem av koncernens dotterbolag har bedrivit utbildning. De flesta skolor som bedömts utifrån 1985 års skollag har haft brister inom området kunskaper, vilket innebär att alla elever inte når kunskapsmålen i samtliga ämnen. En stor andel av skolorna har också haft brister inom området trygghet och studiero. Kritiken har företrädesvis avsett brister i skolornas planer mot kränkande behandling, men också förekomsten av kränkande behandling. Det finns grundskolor inom koncernen som har haft brister inom sju eller flera av Skolinspektionens bedömningsområden. De flesta av dessa skolor drivs av några få av koncernens huvudmän.

Gymnasieutbildning inom Academedia-koncernen bedrivs i 16 dotterbolag. Andelen elever som lämnat gymnasieskolan med grundläggande behörighet var för hela koncernen 84 procent, vilket är något under riksgenomsnittet (86 procent). Samtidigt var det fler elever än för riket som helhet som fick slutbetyg inom fyra år (84 procent jämfört med 80 procent). Det innebär att av de elever som påbörjar utbildningen vid koncernens skolor är det drygt 70 procent som fått grundläggande högskolebehörighet, vilket är något högre än riket. Skillnaden mellan koncernens olika dotterbolag är dock relativt stor. Andelen elever som uppnår grundläggande högskolebehörighet varierar mellan 33 procent och 97 procent.

Den genomsnittliga betygspoängen för koncernen ligger på samma nivå som för riket (14). En jämförelse mellan dotterbolagen visar att resultaten varierar från 10 till 18.

Överensstämmelsen mellan ämnesbetyg och provbetyg på nationella prov ligger något under rikssnittet. Det finns exempel på dotterbolag där överensstämmelsen i vissa kurser endast var 41 procent.

Andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning inom koncernens gymnasieskolor var 56 procent (rikssnittet läsåret 2011/12 var 79 procent i kommunala skolor och 60 procent i fristående skolor). Variationen mellan koncernens dotterbolag är emellertid stor, från 30 procent till 84 procent. Huvudmän i koncernen har fått kritik i elva anmälningsärenden. Sex av dessa har gällt området särskilt stöd.

Regelbunden tillsyn har under perioden den 1 januari 2010–30 juni 2012 genomförts vid 33 av koncernens gymnasieskolor tillhörande 12 av dotterbolagen. Kritikbeslut har fattats för 18 skolor när det gäller särskilt stöd och 15 skolor när det gäller trygghet och studiero. En annan vanlig kritikpunkt är brister i det systematiska kvalitetsarbetet.

Av de 33 gymnasieskolorna finns fyra som inte haft några konstaterade brister i tillsynen. Samtidigt finns det två gymnasieskolor som har haft brister när det gäller 14 av 15 bedömningspunkter.

7.3 Kartläggning av vissa ekonomiska förhållanden

Enligt direktiven till kommittén ska vi utreda behovet av att Skolinspektionen i vissa fall ska ta hänsyn till att ekonomiska uttag har gjorts ur en skolverksamhet. Det finns inte någon juridisk eller allmänt vedertagen definition av begreppet ekonomiska uttag. Inte heller i direktiven ges någon närmare definition av vad som avses.

Kommitténs utgångspunkt har varit att begreppet i detta sammanhang bör avse sådana ekonomiska händelser som medför att tillgångar direkt eller indirekt överförs från en juridisk person som bedriver skolverksamhet till dess ägare. Hur en granskning av ekonomiska uttag i den bemärkelsen bland ett urval av enskilda huvudmän ska genomföras har dock inte varit givet.

En annan utgångspunkt har varit att granskningen måste baseras på offentliga källor, dvs. främst årsredovisningar.

Mot den bakgrunden har vi inom ramen för denna kartläggning valt att titta närmare på förekomsten av tre former av händelser som kan utgöra ekonomiska uttag, nämligen öppet redovisad vinstutdelning, öppet redovisade koncernbidrag och räntekostnader för lån. Vi har även kartlagt utvecklingen av eget kapital och några andra nyckeltal i de granskade företagen. Andra former av möjliga värdeöverföringar är icke marknadsmässiga hyror, löner och ersättningar för andra tjänster och varor. Sådana värdeöverföringar har inte kartlagts. Den genomsnittliga lönekostnaden går att utläsa ur årsredovisningen, men kommittén har gjort bedömningen att eventuella värdeöverföringar i form av icke marknadsmässiga löner omöjligt kan utläsas ur de uppgifter som lämnas i företagens årsredovisningar.

Avgränsningar

Samtliga granskade företag har varit skyldiga att lämna årsredovisningar och granskningen baseras i huvudsak på företagens resultaträkningar och balansräkningar. De värdeöverföringar som har kartlagts avser två år, 2009 och 2010. Då granskningen genomfördes (våren 2012) var dessa de två senaste åren för vilka det fanns tillgängliga årsredovisningar för alla de aktuella företagen. För två av utbildningsföretagen har granskningen utökats till att gälla ytterligare två år, 2007 och 2008.

För koncerner där det finns väsentliga inslag av andra verksamheter än skolverksamhet eller där det inte upprättats någon koncernredovisning, har granskningen omfattat de enskilda dotterbolagen tillsammans med moderbolaget. För större koncerner, som t.ex. Academedia AB, har koncernens räkenskaper granskats.

Det har inte varit möjligt att avgränsa granskningen helt från annan utbildningsverksamhet än grundskole- och gymnasieutbildning. Ett exempel på hur avgränsningen i sådana fall har genomförts är en koncern där två bolag bedriver vuxenutbildning. Koncernens finansiella rapporter har justerats genom att eliminera dessa två bolags intäkter och kostnader. En jämförelse mellan hela koncernen och den justerade koncernen ger att den senare uppvisar 200 miljoner kronor lägre omsättning och 35 miljoner kronor lägre resultat än den totala koncernen.

7.3.1 Resultat av kartläggningen

Här redovisas resultaten av kartläggningen av tre former av möjliga värdeöverföringar och några andra nyckeltal på en aggregerad nivå.

Vinstutdelning

Ett aktiebolags vinst kan delas ut till aktieägare i form av utdelning. Vinstutdelning har till syfte att ge ägarna avkastning på det kapital de har satsat i företaget. En utdelning är en utbetalning av tillgångar (oftast kontanter) från ett aktiebolag till dess aktieägare. Storleken på tillåten utdelning regleras genom bestämmelserna i aktiebolagslagen om värdeöverföringar från bolaget.

De 13 granskade företagen: Vinstutdelningar är den näst största formen av värdeöverföringar i de granskade bolagen. Under år 2009 genomförde fem bolag utdelningar på sammanlagt drygt 14 miljoner kronor, vilket motsvarade 41 procent av rörelseresultatet i bolagen. Under år 2010 genomfördes två utdelningar på sammanlagt närmare 1 miljon kronor, vilket motsvarade 4 procent av rörelseresultatet i de två bolagen. Den största enskilda utdelningen gjordes av ett bolag som under år 2009 delade ut 9,5 miljoner kronor, eller 63 procent av årets resultat, till ägarna.

Koncernbidrag

En sammanslutning av juridiskt självständiga företag bildar en koncern. Det är vanligt med värdeöverföringar mellan koncernföretag. En sådan form av kapitalöverföring är koncernbidrag. Koncernbidraget är inte en ersättning för tjänster eller varor. Koncernbidrag är ett skatterättsligt begrepp och bestämmelserna om koncernbidrag finns uteslutande i skattelagstiftningen (35 kap. inkomstskattelagen [1999:1229]). En koncern är inte ett eget skattesubjekt, utan det är de i koncernen ingående juridiska enheterna som beskattas. Avsikten är att man inom en koncern ska kunna jämna ut vinster och förluster i koncernen och på så sätt åstadkomma ett jämnt resultat. Detta uppnås genom att koncernbidrag i princip är skattemässigt avdragsgilla för givaren och skattepliktiga för mottagaren. Regleringen innebär att ett bolag som bedriver skolverksamhet kan lämna ett koncernbidrag till ett annat bolag i koncernen, oavsett vilken typ av verksamhet det bolaget bedriver. Det ställs upp ett antal förutsättningar som måste vara uppfyllda för att koncernbidrag ska få skatterättslig verkan. Dessa kommer dock inte att behandlas här. Det finns inga skattemässiga begränsningar av bidragets storlek. Det är i stället de civilrättsliga reglerna som är begränsande och aktiebolagslagens bestämmelser om värdeöverföringar från bolag kan bli tillämpliga.

De 13 granskade företagen: Av kartläggningen framgår att koncernbidrag har lämnats av fem av de granskade bolagen. Två av bolagen ägs av riskkapitalbolag. Samtliga fem bolag har ett toppmoderbolag. Av årsredovisningarna går inte att utläsa om koncernbidragen har lämnats till toppmoderbolagen eller om de har lämnats till eventuella dotterbolag eller systerbolag. Det har därmed inte heller framgått vilken typ av verksamhet det mottagande bolaget bedriver.

Totalt sett har bolagen lämnat koncernbidrag på 97,5 miljoner kronor för år 2010 och 102,1 miljoner kronor för år 2009. Ett av de större bolagen har under perioden lämnat 79 procent av sitt resultat (66,9 miljoner). Tre bolag har lämnat 48 procent, 19 procent respektive 8 procent av rörelseresultatet. Ett av företagen har lämnat 95 procent av sitt resultat som koncernbidrag, vilket utgör den enskilt största ekonomiska händelsen som har påträffats i kartläggningen.

Räntekostnader

Räntekostnader för lån med icke marknadsmässiga räntesatser är en annan typ av värdeöverföring. Eftersom det är räntesatsen som indikerar om det är fråga om en värdeöverföring räcker det inte att enbart kartlägga räntekostnader. Även med kännedom om den verkliga räntesatsen kan det dessutom vara vanskligt att bedöma om den är marknadsmässig. En sådan bedömning måste göras i varje enskilt fall.

De 13 granskade företagen: I kartläggningen har räntesatser för de företag som ingår i granskningen beräknats. För ett par av företagen var de beräknade räntesatserna höga. Företrädare för samtliga företag som ingått i granskningen har getts möjlighet att lämna synpunkter på resultaten. Ett av de företag vars beräknade räntesatser var höga menar att den beräknade räntesatsen är felaktig och att de verkliga räntesatserna är lägre. Kommittén har bedömt att risken för att beräknade räntor är missvisande är alltför hög för att de ska redovisas. Det har dock inte framkommit något i granskningen som tyder på att värdeöverföringar i form av icke marknadsmässiga räntesatser skulle vara en utbredd företeelse i de granskade bolagen. Det utesluter dock inte att det kan förekomma sådana i de delar av koncernerna som inte har granskats, t.ex. i utländska moderbolag.

Några andra nyckeltal

Rörelseresultat

Rörelseresultatet utgörs av företagets överskott före räntor, bokslutsdispositioner och skatt.

De 13 granskade företagen: Sammanlagt har de granskade bolagen genererat ett rörelseresultat på 327 miljoner kronor för år 2009 och 428 miljoner kronor för år 2010. Bolagen har för samma år gett utdelningar till aktieägare om totalt 14 miljoner respektive 1 miljon kronor samt lämnat koncernbidrag på sammanlagt 102 respektive 98 miljoner kronor.

Rörelsemarginal

Rörelsemarginal är ett finansiellt nyckeltal som beskriver ett bolags förmåga att generera överskott från sin verksamhet. Det definieras som rörelseresultatet i procent av nettoomsättningen.

De 13 granskade företagen: En analys av de granskade bolagens sammanslagna resultaträkningar visar att de tillsammans hade en positiv rörelsemarginal på 6 procent för år 2009 och på 7 procent för år 2010. Den högsta rörelsemarginalen uppgick till 21 procent för ett bolag i en av de största koncernerna. Vinstmarginaler kan dock variera mycket mellan olika år på grund av tillfälliga händelser.

Det finns även tre bolag med negativa rörelsemarginaler. Dessa bolag ingick i samma koncern.

Förändring av eget kapital

Eget kapital är en post i balansräkningen som kan bestå av aktiekapital, reservfond, balanserade vinster och förluster (tidigare årsresultat) samt årets resultat.

De 13 granskade företagen: Utifrån årsredovisningarna har förändringen av bolagens egna kapital mellan år 2009 och år 2010 kartlagts. Majoriteten av de granskade bolagen har haft en positiv utveckling av det egna kapitalet och endast ett bolag har haft en negativ utveckling. Skälet till detta var att bolaget genomförde en utdelning till aktieägarna som översteg de två årens positiva resultat.

Sammanlagt har de granskade bolagens egna kapital ökat med 437 miljoner kronor under åren 2009 och 2010. I denna summa har inte räknats in ökningen av det egna kapitalet för ett bolag som mottagit ett tillskott från aktieägarna på 200 miljoner kronor.

Soliditet

Soliditeten visar hur stor del av tillgångarna som finansieras av eget kapital. Soliditeten ökar när det egna kapitalet ökar, vilket i sin tur inträffar då bolaget låter upparbetade vinster ligga kvar i bolaget.

De 13 granskade företagen: Soliditeten i de granskade bolagen uppgick år 2009 till 22 procent. År 2010 hade den ökat till 28 pro-

cent. Majoriteten av bolagen har haft en soliditet överstigande 20 procent.

7.3.2 Två företag i kartläggningen

Följande exempel från granskningen är avidentifierade och avser att belysa att det finns stora skillnader mellan de granskade bolagen. Det ena exemplet avser ett av de mindre företagen i granskningen. Det andra avser ett av de större.

Exempel 1

Det första exemplet är ett bolag där inga värdeöverföringar som har påverkat det egna kapitalet har upptäckts i granskningen. Soliditeten har ökat från 7 procent till 10 procent under perioden. Bolagets ägarbolag har ett lån till aktieägare om 0,4 miljoner kronor för vilket betalas en ränta om cirka 2,75 procent.

Exempel 2

Det andra exemplet är ett företag med en betydligt högre nettoomsättning och en rörelsemarginal på 15 procent år 2009 och 21 procent år 2010. Företaget har framfört att de höga rörelsemarginalerna dessa två år berodde på tillfälliga höga intäkter.

Under fyra granskade år (2007–2010) har företaget lämnat sammanlagt 103,5 miljoner kronor i koncernbidrag och gjort en utdelning om 9,5 miljoner kronor. Soliditeten har trots detta varit stark. Vid utgången av år 2010 uppgick soliditeten till 40 procent. Detta förklaras delvis av att företaget erhållit aktieägartillskott under år 2008 med 4 miljoner kronor.

Det svenska toppmoderbolaget i koncernen har under 2009 och 2010 haft en skuld till ett utländskt koncernbolag som löpt med en hög beräknad ränta. Som redan har redovisats finns det dock en osäkerhet i beräkningsmetoden.

7.4 Analys av sambandet mellan kvalitetsbrister och ekonomiska uttag

Vi vill avslutningsvis återknyta till direktiven. Enligt direktiven ska kommittén överväga om Skolinspektionen ska ta hänsyn till ekonomiska uttag som har gjorts ur verksamheter, förutsatt att två förhållanden föreligger. För det första ska Skolinspektionen ha riktat allvarlig kritik mot en huvudman för bristande kvalitet i undervisningen. För det andra ska det finnas belägg för att ekonomiska uttag väsentligen har bidragit till bristerna.

När vi har presenterat resultaten från de två kartläggningar som har gjorts har vi undvikit att namnge de granskade företagen i samband med konkreta iakttagelser. Utifrån den information som har redovisats kan läsaren därmed inte dra några slutsatser om i vilken utsträckning det finns ett samband mellan bristande kvalitet och ekonomiska uttag. Även med full information om vad som har framkommit om varje företag är det problematiskt att dra några säkra slutsatser. I ett företag med allvarliga kvalitetsbrister har det förekommit relativt stora ekonomiska uttag. I ett annat har ägarna i stället överfört ett stort belopp till företaget på grund av låg soliditet.

Resultaten av kartläggningarna visar att det inte finns några enkla samband. För det första krävs en ingående granskning av företagets ekonomi för att ringa in vilka ekonomiska händelser i ett bolag som kan betraktas som ekonomiska uttag. För det andra torde det i de flesta fall innebära stora svårigheter att med en rimlig resursinsats och på ett rättssäkert sätt fastställa att det finns ett väsentligt sådant samband.

7.4.1 Tre skolföretag med allvarliga kvalitetsbrister

Tre av de granskade skolföretagen har fått återkommande kritik av Skolinspektionen. Alla dessa tre företag bedriver gymnasieutbildning och arbetar helt eller delvis med yrkesutbildningar. De deltog också i försöksverksamheten med gymnasial lärlingsutbildning under perioden 2008–2011 för vilken statsbidrag har utgått.⁵ Vidare

⁵ Under perioden 2008–2010 har huvudmannen fått ansöka om statsbidrag som varit 25 000 kronor per elev och läsår för varje elev som deltar. Från 2011 har huvudmannen sökt utifrån vilka kostnader de har och därmed kan bidraget variera mellan 0 och 25 000 kronor. Statsbidraget regleras i förordning (2007:1349) om försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning.

kan konstateras att alla tre företagen ägs genom riskkapital. Det förefaller dock som att kvalitetsbristerna i åtminstone två av företagen uppstod före inträdet av riskkapital. Kommittén har inte undersökt närmare vad som kan ha orsakat dessa kvalitetsbrister, men en bidragande orsak kan ha varit en snabb expansion.

Möjligt samband mellan kvalitetsbrister och ekonomiska uttag i ett fall

I åtminstone ett fall har det förekommit att Skolinspektionen har konstaterat allvarliga brister i verksamhetens kvalitet samtidigt som stora ekonomiska uttag har gjorts ur verksamheten. Vissa av kvalitetsbristerna, t.ex. när det gäller utrustning, skulle sannolikt ha kunnat avhjälpas med större ekonomiska resurser.

Under den period som kartläggningen omfattar genomfördes regelbunden tillsyn vid 16 av företagets gymnasieskolor. Elva av skolorna bedömdes då ha bristande kunskapsresultat. Skolinspektionen har framfört att många elever vid koncernens skolor inte slutför sin utbildning och att de som gör det får ett slutbetyg med låga och icke fullständiga betyg. Rektorer och lärare vid skolorna har då förklarat detta med att de tar emot elever från grundskolan med bristfälliga kunskaper. Företrädare för skolföretaget har till kommittén framfört att de svaga kunskapsresultaten är ett otillräckligt mått på skolornas resultat eftersom de har en hög andel elever som efter avslutad utbildning får ett arbete.

Brister inom området särskilt stöd konstaterades i 14 skolor. Eftersom företagets skolor med sin lärlingsutbildning särskilt vänder sig till elever som kan vara i behov av sådant stöd är det angeläget att skolorna har system för att möta deras behov. I 12 skolor konstaterades brister rörande rektorsfunktionen, lärarnas utbildning samt uppföljning och utvärdering.

Våren 2011 ansvarade koncernen för cirka hälften av alla de 9 600 elever som deltog i försöksverksamheten med gymnasial lärlingsutbildning. Skolinspektionen har riktat omfattande kritik mot huvudmannen för brister i genomförandet av det arbetsplatsförlagda lärandet. Det har funnits skolor där alla elever inte har haft en plats för arbetsplatsförlagt lärande (APL-plats), där kontakten mellan skolan och arbetsplatsen inte har fungerat samt där det funnits brister när det gäller bedömningen av de kurser och moment som genomförts på arbetsplatsen.

Den ekonomiska granskningen av företaget visar att företagets egna kapital ökade från 9,6 miljoner till 57,8 miljoner kronor under åren 2009–2010. Under samma år lämnade företaget koncernbidrag på sammanlagt 66,9 miljoner kronor. Rörelseresultatet var under dessa två år 84,6 miljoner kronor. Huruvida koncernbidraget är en värdeöverföring i bolagsrättslig mening är inte utrett. Det är inte heller utrett om koncernbidraget har gått till någon annan typ av verksamhet än skolverksamhet.

Företaget hade en rörelsemarginal på minst 20 procent under ett av de undersökta åren (jämför tabell 3.5). Rörelsemarginalen var hög även under ytterligare ett år. Företrädare för företaget har framfört till kommittén att rörelsemarginalerna under dessa år var högre än normalt på grund av försäljning av egendom och omstrukturering av verksamheten.

Det är för kommittén inte möjligt att med enbart dessa uppgifter belägga att de brister som Skolinspektionen har konstaterat beror på att ekonomiska uttag gjorts ur verksamheten. Exemplet visar dock på möjligheten att det kan finnas ett sådant samband. Det finns andra förhållanden som, helt eller delvis, skulle kunna förklara de brister som har uppstått i verksamheten. Företaget expanderade mycket snabbt under loppet av några år, bland annat under den aktuella perioden. Sannolikt har det också funnits initiala svårigheter med att genomföra försöksverksamheten med gymnasial lärlingsutbildning, vilket kan ha bidragit till de brister som har konstaterats. I vissa fall kan bristen på APL-platser åtminstone delvis förklaras av att en del av eleverna har en problematik som gör det svårt att finna en sådan plats åt dem. I många fall har dock utbildningar startat utan att det har funnits arbetsplatser för eleverna, utan lokaler och utrustning, utan tillräcklig styrning av arbetsplatsförlagt lärande och utan uppföljning och utvärdering av utbildningen. Dessa brister har fått till följd att ett stort antal elever inte har fått den utbildning de hade förväntat sig och hade rätt till.

En annan möjlig förklaring till de brister i kvaliteten som Skolinspektionen har konstaterat är att företagsledningen förefaller ha brustit i kontrollen av företagets skolor under den aktuella perioden. Företagets ledning har uppgett till kommittén att det under åren 2011 och 2012 har genomförts en satsning på kvalitetsarbete i organisationen.

I två fall har inga samband konstaterats

I en annan koncern med återkommande kritik från Skolinspektionen har tillsynen visat att det finns gemensamma brister i företagets skolor när det gäller bland annat arbetet med särskilt stöd och det systematiska kvalitetsarbetet. Det har framkommit att undervisningen i vissa fall bedrivs i långa lektionspass som domineras av självstudier, utan att det har säkerställts att alla eleverna får den ledning, stöd och stimulans som de behöver för att nå kunskapsmålen. Koncernens gymnasieskolor har en genomsnittlig betygspoäng som ligger något under den för riket. Andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning vid koncernens samtliga skolor är tio procentenheter lägre än genomsnittet för riket. Variationen mellan skolorna är dock stor. Andelen varierar mellan 82 procent och 21 procent.

I kartläggningen av ekonomiska förhållanden, som har omfattat fyra år, kan inte konstateras att några stora ekonomiska uttag har gjorts. I stället har aktieägarna tillskjutit 200 miljoner kronor under ett år. Soliditeten har under den granskade perioden varit låg i jämförelse med övriga granskade företag, till och med negativ under ett par år. En förklaring kan vara att företaget expanderade kraftigt under ett par år i mitten av 2000-talet. Den snabba expansionen kan möjligen även förklara delar av de kvalitetsproblem som har funnits i skolorna inom koncernen. Företrädare för företaget har till kommittén uppgett att kvaliteten i utbildningen inte har haft tillräckligt hög prioritet. Ett arbete för att höja kvaliteten har därför inletts.

I den tredje koncernen som har fått återkommande kritik av Skolinspektionen har kunskapsresultaten i samtliga skolor som har varit föremål för tillsyn kritiserats. Majoriteten av skolorna har också haft brister inom områdena särskilt stöd samt bedömning och betygsättning. Skolinspektionen har också riktat kritik mot hur den arbetsplatsförlagda delen av lärlingsutbildningen har genomförts. Vissa elever har saknat APL-plats och i andra fall har handledare saknats. Kontakten mellan skola och arbetsplats har ofta varit bristfällig och undervisningslokaler för den skolförlagda delen av utbildningen har i vissa fall saknats. Huvudmannen har efter uppföljning bedömts ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att de påtalade bristerna skulle kunna avhjälpas.

Det aktuella företaget har haft en hög soliditet under de två granskade åren, nämligen 41 respektive 46 procent. Även tillväxten av eget kapital har varit hög, 85 procent respektive 65 procent för de två granskade åren. En utdelning på 0,5 miljoner kronor har

genomförts. Koncernbidrag om 1,2 respektive 1,1 miljoner kronor redovisades som bokslutsdisposition i resultaträkningen.

I dessa båda fall kan det inte beläggas att ekonomiska uttag väsentligen har bidragit till de kvalitetsbrister som Skolinspektionen har konstaterat. Det kan dock inte uteslutas att ekonomiska uttag som gjorts tidigare väsentligen har bidragit till kvalitetsbristerna.

7.4.2 Ett skolföretag med mycket självstudier, men utan ett fungerande arbete med särskilt stöd

Det bör uppmärksammas att några av de stora koncernerna har koncept som bygger på en hög grad av självstudier. I vilken mån fristående skolor allmänt tillämpar självstudier har inte undersökts och inte heller i vilken mån kommunala skolor gör det.

Ett av de skolföretag som har granskats bedriver framför allt gymnasieutbildning, men även i viss mån grundskoleutbildning. Koncernen tillhör inte dem som har fått återkommande kritik från Skolinspektionen, men vid flera skolor i koncernen har Skolinspektionen konstaterat brister i arbetet med särskilt stöd. I företagets koncept ingår en hög grad av självständigt arbete, vilket gör att brister i det särskilda stödet är speciellt olyckligt. Företaget har under de undersökta åren lämnat koncernbidrag på sammanlagt 76 miljoner kronor under två år, vilket motsvarar 95 procent av rörelseresultatet. Utifrån de kartläggningar som har gjorts är det inte möjligt att bedöma i vilken mån dessa möjliga ekonomiska uttag har bidragit till bristerna i det särskilda stödet. Bristerna kan ha andra orsaker än otillräckliga resurser.

Arbetet med självstudier på de studieförberedande gymnasieprogrammen har granskats av Skolinspektionen år 2010 (Skolinspektionen 2010c). Granskningen omfattade såväl kommunala som fristående skolor och fokuserade på elevers möjligheter att nå målen. Det vanligaste problemet relaterat till självstudier på de granskade skolorna var bristande handledning. Lärarna var ofta tillgängliga, men ansvaret för att söka upp läraren och be om handledning låg på eleven. För en del av de elever som behövde hjälp och stöd blev uppgiften ofta för svår.

Skolverket har sammanställt resultat från forskning och utvärdering av särskilt stöd i grundskolan (Skolverket 2011c). Myndigheten konstaterar att ett självständigt skolarbete ställer krav på att

eleven har vissa kompetenser. Det krävs att eleverna tar ansvar för det egna lärandet och för att genomföra skolarbetet. Skolledare ansåg därför att arbetsättet inte passade alla elever.

8 Att mäta skolors kvalitet

Rätten att välja skola har ofta framhållits som en kvalitetsdrivande faktor. En tanke bakom valfrihetsreformen var att eleverna genom att välja skola styr samhälles resurser mot de skolor som de föredrar. Indirekt väljer eleverna därmed bort dåliga eller mindre populära skolor och dessa tvingas för sin överlevnad att arbeta aktivt för att åtgärda kvalitetsbrister. En förutsättning för att elever och föräldrar ska kunna göra ett medvetet och välunderbyggt skolval är att de har tillgång till relevant information. Kommittén har fått i uppdrag att överväga om Skolverket och Skolinspektionen kan publicera information om offentliga och fristående skolor på ett mer lättillgängligt sätt så att elever, föräldrar och andra intressenter kan utläsa och jämföra olika skolors kvalitet. Ett sådant informationssystem skulle underlätta möjligheten att bedöma skolors kvalitet på ett mer samlat sätt.

En tydligt avgränsad och mätbar definition av skolors kvalitet finns inte. Frågan om vad som är kvalitet och hur det ska analyseras och mätas måste därför angripas från flera håll. I detta avsnitt förs en diskussion om vilka möjliga sätt det finns att definiera och mäta kvalitet på. En rimlig utgångspunkt i ett resonemang kring vad som är god kvalitet i skolan är de mål och riktlinjer för skolverksamheten som anges i skolförfattningarna. Utifrån ett sådant perspektiv betyder hög kvalitet att de nationella målen uppfylls. Den information som används i dag för att jämföra kvalitet mellan skolor handlar ofta om kunskapsresultaten. Det finns stora skillnader mellan skolor i landet. De är enkla att mäta, men det finns begränsningar när det gäller hur väl de fungerar som kvalitetsmätare. I detta avsnitt kommer vi ändå att redovisa vissa skillnader mellan fristående och offentliga skolors kunskapsresultat.

Kommittén föreslår principer för hur ett informationssystem ska se ut. Avsikten med den problematisering som görs i detta avsnitt är att illustrera vilka svårigheter som ligger i att mäta och

avgöra kvaliteten i en skolverksamhet. Kommittén vill med detta inte avråda från användning av kvalitetsmått, utan understryka vikten av att det sker på ett genomtänkt sätt. Avsnittet avslutas med en redogörelse av möjliga principer för ett sådant system, vilka ligger till grund för kommitténs förslag i ett senare avsnitt i detta betänkande.

8.1 Att definiera och mäta kvalitet

Kundvalsmodeller inom offentlig sektor, av det slag som skolväsendet tillämpar, ställer krav på att information finns tillgänglig för brukarna.¹ Val som brukare gör utifrån felaktig eller ofullständig information riskerar att leda till samhällsekonomisk ineffektivitet.² Sådana val kan få till följd att samhällets resurser spenderas på verksamheter med sämre kvalitet än vad som skulle ha varit fallet om brukarna hade haft perfekt och fullständig information. I förlängningen riskerar det att leda till att de bättre verksamheterna konkurreras ut från marknaden. Skolväsendet kännetecknas av en sådan brist på transparens, vilket minskar möjligheterna för brukarna att göra rationella val (se avsnitt 3.3.3).

Vad som upplevs som kvalitet är delvis subjektivt och det gäller kanske framför allt kvalitet i tjänster. Att mäta sådan kvalitet innebär därför en särskild typ av utmaningar. Då en tjänst som utbildning produceras interagerar eleven och läraren i skapandet av ett resultat. Detta är kännetecknande för tjänsteproduktion. En motiverad och intresserad elev bidrar själv till en hög kvalitet i undervisningen. Självfallet kan även det omvända gälla, att en god kvalitet i undervisningen stimulerar motivation och intresse hos eleven. Hög kvalitet kan på så sätt skapas i en samverkan mellan utförare och brukare av en tjänst.

Att mäta kvalitet i skolverksamhet innebär även andra utmaningar, eftersom begreppet kvalitet inte har någon kortfattad och allmängiltig definition. Mål och riktlinjer för skolverksamheten an-

¹ Inom nationalekonomisk teori används begreppet asymmetrisk information. Det föreligger om två parter som ska ingå avtal eller liknande har olika god tillgång till information. Asymmetrisk information riskerar att leda till ett snedvridna val, vilket innebär att kunderna fattar beslut på felaktiga grunder. Det leder i sin tur till att "fel" producenter gynnas, på bekostnad av andra producenter som riskerar att slås ut från marknaden.

² Termen marknadsmisslyckande används när konsumenterna av olika skäl fattar fel beslut ur samhällsekonomisk synvinkel. Det medför i sin tur samhällsekonomisk ineffektivitet. Samhällsekonomisk effektivitet är ett begrepp som inte bara innefattar finansiella faktorer utan även nytta, ur såväl individens som samhällets synvinkel.

ges i skollagen och i läroplanerna. Målen är ofta allmänt utformade, vilket gör att begreppet kvalitet är svårt att konkretisera till något som är möjligt att mäta. Enligt skollagen syftar utbildningen inom skolväsendet till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Enligt lagens portalparagraf om utbildningens syfte ska den främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 §).

Utbildningen ska dessutom utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 §). De övergripande målen utvecklas och konkretiseras i läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan.

Kommittén har tagit del av ett antal rapporter som på ett översiktligt sätt redogör för vad som kännetecknar system, skolor och lärare vars elever når goda mätbara kunskapsresultat (Skolverket 2009, ESO 2011, SKL 2011, Hattie 2009, McKinsey & Company 2007 och Skolinspektionen 2012d). Rapporterna är väldigt samstämmiga vad gäller vissa viktiga iakttagelser och slutsatser. Det är den enskilde läraren och det som händer i klassrummet som är den samlade viktigaste faktorn för att eleverna ska nå så goda resultat som möjligt. Lärarens kompetens, förmåga och engagemang påverkar i högsta grad elevers resultat. Förmågan att förklara och levandegöra ämnet är viktig, liksom förmågan att bygga relationer och att utöva ledarskap. Framgångsrika lärare har goda ämneskunskaper och god didaktisk kompetens samt en förmåga att balansera dessa så att de skapar ett sammanhang för elevernas lärande. Framgångsrika lärare motiverar eleverna genom att ha höga förväntningar på dem och genom att koppla undervisningen till deras erfarenheter (Skolinspektionen 2012d). Olika undervisningsmetoder passar olika

väl för olika elever. Läraren behöver vara lyhörd för vad som fungerar för varje elev och individanpassa utbildningen.

Att erbjuda insatser för elever i behov av särskilt stöd ger mycket god effekt på studieprestationerna. Elevens trygghet och känsla av ett positivt sammanhang i klassrummet har också goda effekter för skolprestationerna, liksom lärarens förmåga att reducera störningsmoment. Satsningar på uppförande i klassrummet och studiero ger ofta mycket goda resultat på studieprestationerna (Skolverket 2009, ESO 2011, SKL 2011, Hattie 2009, McKinsey 2007, och Skolinspektionen 2012d).

Skolinspektionen utgår i sin tillsyn från skolförfattningarna. I avsnitt 6.2 redogörs närmare för Skolinspektionens tillsyn. De bedömningspunkter och indikatorer som används i tillsynen har alla stöd i skollagen. Urvalet av bedömningspunkter har emellertid gjorts utifrån en bedömning av vilka faktorer som har det tydligaste stödet i forskningen om vad som kännetecknar god kvalitet i skolverksamhet. Det är dock viktigt att ha i åtanke att tillsynen inte utgör någon utvärdering av skolans kvalitet. I Skolinspektionens beslut anges brister i förhållande till de nationella kraven. Tillsynsbeslut ger således inte en fullständig bild av en skolas verksamhet.

Förutom resultat av tillsynen finns ytterligare sätt att bedöma kvalitet i skolverksamhet. Kunskapsresultat, nöjdhet och trivsel samt insatta resurser är möjliga vägar att bedöma eller mäta kvalitet. Dessa kan inordnas i de mer generella kvalitetsbegreppen strukturkvalitet, processkvalitet och resultatkvalitet. Strukturkvalitet handlar om de förutsättningar enligt vilka verksamheten bedrivs, bland annat resurser. Processkvalitet handlar om hur tjänsterna utförs, i vilket nöjdhet och trivsel är en viktig del. Resultatkvaliteten handlar om de resultat som uppnås, men även om i vilken mån eleverna når så långt som möjligt. De generella kvalitetsbegreppen återkommer i avsnitt 8.3 i en redovisning av möjliga principer för ett nationellt informationssystem.

8.1.1 Kunskapsresultat mäts vanligen med betyg och resultat på nationella prov

Att skolorna uppnår goda kunskapsresultat är i allra högsta grad väsentligt. I kunskapsuppdraget ligger att ge barn och elever stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt (1 kap. 4 §). Detta innebär att huvudmännen har ansvar för att vid resursför-

delning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten utifrån elevernas förutsättningar.

Även om kvalitet i undervisningen är viktig för de kunskapsresultat som uppnås i en skola, går det inte att bortse från att elever har olika förutsättningar för att prestera bra i skolan.³ Det är bland annat detta som skolornas kompensatoriska uppdrag tar sikte på. Skolorna ska både kompensera elevers olika förutsättningar så att alla elever får samma möjligheter och ge eleverna de utmaningar de behöver för att nå så långt som möjligt.

De mått på kunskapsresultat som i dag finns tillgängliga är framför allt betyg och resultat på nationella prov. Dessa samvarierar dock med en rad yttre förhållanden som inte har med kvaliteten i undervisningen att göra och som skolorna inte kan påverka direkt. Det är t.ex. väl känt att elevers kunskapsresultat samvarierar med föräldrarnas utbildningsnivå och socioekonomiska status. Elevens kön är en annan sådan betydelsefull faktor. Flickor har i genomsnitt högre betyg än pojkar, vilket gör att en skolas könssammansättning kan få betydelse för de genomsnittliga betyg som uppnås av eleverna där. Statistik som illustrerar dessa skillnader presenteras i avsnitt 8.2.2.

Även om det innebär vissa problem att mäta kvalitet i en skolverksamhet utifrån elevernas betyg och resultat på nationella prov ger dessa mått ändå värdefull information.

Ett alternativt sätt att mäta kunskapsresultat är att konstruera ett mått för den utveckling som varje elev genomgår. Avsikten med ett sådant mått är att möjliggöra jämförelser av hur mycket olika skolor bidrar till elevernas kunskapsresultat (så kallat "value added" eller "förädlingsvärde"). Skolverket har inlett ett arbete för att konstruera sådana mått och har tagit fram en modell för gymnasieskolan. Skolverket planerar även att ta fram ett motsvarande mått för årskurs 6–9 i grundskolan. Det skulle ge ett samlat mått för elevernas individuella utveckling vad gäller kunskapsresultat, där flera mätningar per elev beaktas.

³ Mot bakgrund av att skillnaderna i kunskapsresultat ökar mellan skolor genomför Skolinspektionen under år 2012 en granskning av hur kommuner arbetar med resursfördelning och andra åtgärder för att nå målet att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att klara av skolarbetet. Segregation anges av Skolinspektionen vara en orsak till skillnader i kunskapsresultat mellan olika skolor. Granskningen inriktas mot kommunernas strategier för att motverka segregationens negativa effekter och kompensera för barns och elevers olika förutsättningar och behov. Den omfattar 30 kommunala huvudmän. Ett av syftena är att identifiera framgångsfaktorer och utvecklingsområden för att motverka segregationens negativa effekter.

I en studie av IFAU, som även beskrivs i avsnitt 3.3.2, jämförs förändringen i utbildningsresultat i kommuner där andelen elever i fristående skolor har ökat mycket med förändringen i kommuner där andelen elever i fristående skolor har ökat lite eller inte alls. I studien används inte bara resultat från nationella prov och betyg som mått för kunskapsresultat utan även senare utbildningsprestationer. Man har funnit positiva effekter för genomsnittresultaten i gymnasieskolan och högskolan. Enligt IFAU har det visat sig att en stor andel fristående skolor har en positiv effekt på de samlade resultaten i kommunen. De positiva resultaten verkar enligt forskarna först och främst bero på spridnings- och konkurrens effekter. Detta innebär att förekomsten av fristående skolor i en kommun har en positiv effekt på resultaten även i de kommunala skolorna (IFAU 2012).

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att presentera statistik så att olika skolors faktiska resultat och kvalitet kan jämföras med varandra. Med faktiska resultat avses betyg och provresultat som inte har justerats på något sätt. Det ska också vara möjligt att följa utvecklingen av betyg och provresultat över tid. Befintlig statistisk information ska presenteras på ett mer användarvänligt sätt. Med användare avses bland annat föräldrar och elever (Uppdrag om skol- och resultatinformation, 2012-08-23, U2012/4307/S).

Statistik över kunskapsresultaten i grundskolor och gymnasieskolor presenteras i avsnitt 8.2. Jämförelser görs mellan resultaten i fristående och kommunala skolor.

Utöver kunskapsuppdraget har skolan även ett värdegrundsuppdrag. Detta är än mer svårfångat. I det ligger bland annat att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar. Skolinspektionens tillsyn omfattar även detta.

8.1.2 Trivsel och nöjdhet mäts vanligen i enkätundersökningar

Andra aspekter av kvalitet har att göra med på vilket sätt skolan bedriver sin verksamhet, så kallad processkvalitet. Det handlar exempelvis om hur elever och föräldrar känner sig bemötta, hur eleverna trivs och vad de tycker om sina lärare. Dessa aspekter av kvalitet är svåra att fånga utan att resonera i termer av nöjdhet. Inom skolverksamhet går det dock inte att helt och hållet skilja

från andra aspekter av kvalitet eftersom det kan ta sikte både på uppgifter som rör trivsel och uppgifter som har att göra med skolornas målpuppfyllelse.

Kundnöjdhet är ett viktigt kriterium för kvalitet i tjänsteproduktion i allmänhet, men det är långt ifrån tillräckligt då kvalitet i offentlig sektor ska bedömas. Kundens bedömning av kvalitet och deras egna önsknings varierar normalt. Individen kan också ha prioriteringar som inte stämmer överens med samhällets. I fallet med utbildning finns dessutom ett starkt samhällsintresse av att alla individer får en så bra utbildning som möjligt.

Att mäta kundnöjdhet är ett vanligt sätt att mäta kvalitet inom den privata sektorn i allmänhet och i den tjänsteproducerande sektorn i synnerhet. Information om nöjdhet samlas vanligen in med hjälp av enkäter eller andra undersökningsmetoder där man vänder sig direkt till den verksamheten berör. Skolinspektionen genomför elevenkäter i samband med tillsyn som i viss utsträckning mäter det som skulle kunna ingå i begreppet nöjdhet. Även Friskolornas riksförbund och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tillsammans tagit fram en modell för hur elev- respektive föräldraenkäter skulle kunna konstrueras.

Skolverket genomför vart tredje år nationella attitydundersökningar bland elever och lärare. Undersökningarna har genomförts sedan år 1993 och omfattar elever i årskurs 7–9 och elever i gymnasieskolan samt lärare i grund- och gymnasieskolan. Elever i årskurs 4–6 har ingått i undersökningarna sedan år 2003. I de tidigare mätningarna tillfrågades även föräldrar och allmänhet. Dessa grupper har dock inte ingått i de två senaste undersökningarna från åren 2006 och 2009. I 2012 års undersökning har föräldrarna återigen ingått. Attitydundersökningarna omfattar bland annat frågor om trivsel, studiero, läromedel och klasstorlek. Det övergripande syftet med Skolverkets attitydundersökningar är att komplettera andra uppföljningar och utvärderingar av svensk grund- och gymnasieskola och att ge en nationell bild av attityderna till skolan. Undersökningen görs som en urvalsstudie och resultat för enskilda skolor kan inte utläsas. Inte heller har jämförelser mellan fristående skolor och skolor med offentliga huvudmän hittills gjorts med hjälp av materialet. Sådana jämförelser ska göras i den undersökning som gäller år 2012, men några resultat har i januari 2013 ännu inte publicerats.

I övrigt finns det mycket lite empiriskt material om trivsel och nöjdhet med skolan sammanställd på en aggregerad nivå. Många

kommuner och fristående skolor genomför elevenkäter mer eller mindre regelbundet. Några sammanställningar på nationell nivå av dessa undersökningar finns inte.

En undersökning på nationell nivå genomfördes i maj 2011 på uppdrag av Lärarförbundet. Resultatet visade en högre nöjdhet hos föräldrar med barn i fristående skolor jämfört med de föräldrar som hade barn i skolor med offentlig huvudman. Undersökningen var en så kallad panelundersökning, en metod som används vid marknadsanalyser. Internt bortfall gör att det inte går att bedöma hur representativt urvalet av föräldrar är. Inte heller har någon bortfallsanalys gjorts, eftersom det normalt inte görs i panelundersökningar.⁴

8.1.3 Insatta resurser skattas enklast med hjälp av lärartäthet

I det som benämns strukturkvalitet ingår bland annat mått på de resurser som verksamheten har till sitt förfogande. Insatta resurser i skolverksamhet mäts bland annat genom lärartäthet och andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning. Det torde i allmänhet kräva något mer resurser att anställa lärare med sådan utbildning. Det är dock inte en allmängiltig sanning. Det kan exempelvis finnas personer med olika typer av specialistkompetens som är dyrare att rekrytera, trots att de inte har en pedagogisk högskoleexamen.

Otvivelaktigt är det så att resurser kan användas på olika sätt där vissa sätt är mer effektiva än andra. Indikatorerna lärartäthet och andel lärare med pedagogisk högskoleexamen är förhållandevis enkla att mäta, men de ger inte någon information om varje enskild lärares förmåga att leverera undervisning av god kvalitet. Lärartäthet pekas inte heller ut av forskningen som någon av de viktigaste faktorerna för att nå goda resultat i skolan. Vissa forskare hävdar att det inte finns några starka samband mellan insatta resurser och kvalitet, förutsatt att en grundläggande nivå har uppnåtts (se t.ex. Hattie 2009). Det innebär inte att storleken på de insatta resurserna är oviktig. Goda resultat förutsätter åtminstone tillräckliga resurser. Efter att en viss nödvändig nivå på resursinsatsen har uppnåtts är det dock möjligt att sambandet mellan insatta resurser och upp-

⁴ Undersökningen genomfördes av Novus och har projektnummer 10114. De deltagande föräldrarna har svarat utifrån erfarenheter från ett av de barn som ingick i hushållet. Det barn som senast fyllde år valdes.

nådd kvalitet är svagt. Sannolikt varierar storleken på de resurser som krävs åtminstone delvis med skolans yttre förutsättningar. Elevernas tidigare kunskaper och motivation eller föräldrarnas engagemang och utbildningsnivå är förutsättningar för skolverksamheten som kan antas påverka hur stora resurser som är tillräckliga för att det ska vara möjligt att uppnå goda resultat.

Enligt uppgift från Skolverket uppgick lärartätheten i grundskolan år 2012 till 8,3 lärare i kommunala skolor och 7,7 lärare i fristående skolor per 100 elever (omräknat till heltidstjänster). Andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning var väsentligt högre i kommunala skolor än i fristående skolor, 87 mot 70 procent. I gymnasieskolan var lärartätheten år 2012 i kommunala skolor 8,5 lärare och i fristående skolor 6,9 lärare per 100 elever (omräknat till heltidstjänster). Andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning var i kommunala skolor 79 procent och i fristående skolor 60 procent. Den var således väsentligt högre även i kommunala gymnasieskolor. Lärare i yrkesämnen har i lägre utsträckning pedagogisk högskoleutbildning än lärare på högskoleförberedande program. Det skulle kunna förklara en del av skillnaden mellan kommunala och fristående skolor. Ytterligare en förklaring till skillnaderna kan vara att kraven på att lärarna ska ha pedagogisk högskoleutbildning inte har funnits under lika lång tid för fristående huvudmän som för kommunala.

8.1.4 Skolinspektionens tillsyn koncentreras på brister och ger inte jämförbar information

Skolinspektionens tillsyn utgår i första hand från skolförfattningarna (se avsnitt 6.2.1). Den kan inordnas under begreppet resultat-kvalitet, eftersom den handlar om skolans måluppfyllelse. Nackdelarna med att använda resultatet av Skolinspektionens tillsyn som ett sätt att bedöma och mäta skolors kvalitet är i allmänhet flera. Skolinspektionens tillsyn når endast i genomsnitt en femtedel av landets skolor varje år. Även om alla skolor ska granskas under en femårsperiod är tillsynsobjekten inte slumpmässigt utvalda. Tillsynen av en viss kommun eller koncern kan tidigareläggas om det finns indikationer som motiverar det. Urvalet av tillsynsobjekt utgår således delvis från en behovsanalys. I detta ligger även att omfattningen och innehållet i tillsynen varierar mellan olika skolor.

Tillsynen omfattar heller inte någon utvärdering av skolors kvalitet. I Skolinspektionens beslut anges inom vilka områden skolan inte bedöms uppfylla de nationella kraven vid tillfället för tillsynen. Genom dessa beslut är det därför inte möjligt att få en fullständig bild av en skolas verksamhet.

I en sammanställning av resultatet av den regelbundna tillsynen år 2010 redovisas att nästan samtliga skolor hade brister i någon form vid tillsynsbesöket. De flesta skolor hade brister som rörde flera områden. Endast 11 grundskolor av 749 och 2 gymnasieskolor av 117 bedömdes inte ha brister i en sådan omfattning att åtgärder behövde vidtas (Skolinspektionen 2011e).

Skolinspektionen utreder även anmälningar som har kommit från exempelvis föräldrar och elever om brister i enskilda skolor. Att det riktas många anmälningar mot en viss skola behöver emellertid inte betyda att den skolan har allvarigare problem än andra skolor. Antalet anmälningar kan vara beroende av exempelvis hur benägna elevernas föräldrar är att ställa krav eller att en enskild händelse anmäls flera gånger. Det bedöms därför att anmälningsstatistiken inte är lämplig att använda som mått på skolors kvalitet. Det eventuella beslut om åtgärder som riktas mot en huvudman med anledning av en anmälan skulle kunna fungera som ett komplement till övrig information om skolor.

8.2 Betyg och resultat på nationella prov samvarierar med olika bakgrundsfaktorer

Den information som finns på nationell nivå om olika aspekter av kvalitet i skolverksamhet, och som dessutom är möjlig att bryta ned på skolnivå, handlar framför allt om olika mått på kunskapsresultat. De resultatmått som ingår i den officiella statistiken och som redovisas här är betyg och resultat på nationella prov samt genomströmning och andel elever med högskolebehörighet från gymnasieskolan.

Elever i fristående grundskolor har i genomsnitt högre kunskapsresultat än elever i kommunala grundskolor, mätt i såväl betyg som resultat på nationella prov. I gymnasieskolan finns inte längre någon skillnad i genomsnittlig betygspoäng mellan fristående och kommunala skolor. Vid en jämförelse av betygsgenomsnitt för elever som har avslutat sin utbildning i de olika programmen framkommer att de kommunala skolornas elever i flera fall har bättre

resultat än elever i fristående skolor, medan det i ungefär lika många fall är det motsatta förhållandet som gäller. Genomströmningen, dvs. andelen elever som fullföljer studierna och får ett slutbetyg, är i genomsnitt något högre i de kommunala gymnasieskolorna än i de fristående.

Betyg är i första hand tänkt som ett mått på den enskilda elevens prestationer, inte på skolors prestationer. Högpresterande elever kan ha goda resultat även om de går i skolor med dålig kvalitet. Omvänt kan skolor med god kvalitet ha elever med olika typer av svårigheter, som bidrar till att kunskapsresultaten är svagare än vad som annars kunde ha varit fallet. I avsnitt 8.2.2 nämns att elevers genomsnittliga kunskapsresultat samvarierar med föräldrarnas utbildningsnivå och socioekonomiska status. Det finns även andra faktorer som påverkar resultaten, t.ex. stödet från föräldrarna. Dessa förhållanden försvårar möjligheten att dra slutsatser om skolans bidrag till elevers kunskapsresultat. Det finns emellertid även ytterligare en faktor som försvårar jämförelser. Det handlar om likvärdigheten i skolornas betygssättning, vilken har blivit ifrågasatt.

8.2.1 Bristande likvärdighet i betygssättning och i rättning av nationella prov

Såväl Skolverket som Riksrevisionen har i olika granskningar konstaterat att betygen i svenska skolor inte är likvärdiga (se t.ex. Skolverket 2012c, Skolverket 2009a och Riksrevisionen 2011). Det gör betygen problematiska som mått på prestationer inte bara vid jämförelser på skolnivå, och därmed även på huvudmannanivå, utan även i viss mån på individuell nivå.

Ett medel för att skapa bättre förutsättningar för likvärdiga betyg är de nationella proven som konstrueras av Skolverket och genomförs varje år i vissa ämnen och årskurser i grundskolan och i vissa kurser i gymnasieskolan en gång per termin. Skolverket följer årligen upp avvikelser mellan betygen på de nationella proven och slutbetygen (se tabell 8.1).

Tabell 8.1 Procentuella andelar elever med lägre, lika eller högre ämnesbetyg i årskurs 9 än vad resultat på nationella prov indikerar av det totala antalet elever, vårterminen 2012

Ämne	Kommunala huvudmän				Enskilda huvudmän			
	Lägre	Lika	Högre	Antal elever*	Lägre	Lika	Högre	Antal elever*
Engelska	6	86	8	84 620	6	86	8	14 580
Matematik	1	74	26	84 620	1	75	24	14 580
Svenska	6	80	14	76 530	6	78	16	13 590
Svenska som andra språk	5	77	18	8 080	5	72	23	990

Källa: Skolverket (SIRIS).

* Antal elever är avrundat till närmaste tiotal.

Andelen elever vars ämnesbetyg skiljer sig från betyget på det nationella provet kartläggs för olika ämnen. I exempelvis engelska hade åtta procent av eleverna i de kommunala skolorna våren 2012 ett högre slutbetyg än betyget på det nationella provet i årskurs 9 i grundskolan. Sex procent hade ett lägre slutbetyg och 86 procent fick samma betyg.

Resultatet av uppföljningen för läsåret som avslutades på våren 2012 visar inte några betydande skillnader mellan kommunala grundskolor och fristående grundskolor i detta avseende. Mellan enstaka skolor är emellertid skillnaderna betydande. Uppföljningen av betygen i gymnasieskolorna visar liknande resultat. Undersökningen för gymnasieskolorna har fram till hösten 2011 byggts på en urvalsinsamling, vilket gör resultaten osäkrare. Det gäller särskilt om materialet delas upp för olika huvudmän. Man kan dock inte se några systematiska skillnader mellan kommunala och fristående gymnasieskolor. Skolverket konstaterar att "Vilket betyg en elev kommer att få i förhållande till sitt provresultat beror mer på vilken lärare eleven får än vilken skola eleven går på men skolskillnaderna är också väsentliga. Stora skillnader mellan lärares och mellan skolors betygssättning i förhållande till de nationella proven är en indikation på att betygen inte sätts på likvärdiga grunder. Bedömningen är att det finns ett strukturellt likvärdighetsproblem när det gäller gymnasiebetygen i Sverige." (Skolverket 2009a). IFAU fann dock inte i den studie som beskrivs i avsnitten 3.3.2 och 8.1.1 några belägg för så kallad betygsinflation.

Rättningen av de nationella proven har emellertid också kritiserats. Proven rättas lokalt, av den undervisande läraren eller någon annan i arbetslaget, och bedömningarna kan variera mellan olika lärare och även mellan olika skolor.

Skolinspektionen har på regeringens uppdrag samlat in och bedömt cirka 94 000 nationella prov på delprovnivå från 1 800 skolor, såväl grundskolor som gymnasieskolor. Insamlingen har gjorts under två år. Proven har rättats i två omgångar. Skolinspektionen har låtit lärare centralt rätta om prov som tidigare har rättats av de ordinarie lärarna och jämfört bedömningarna. (Skolinspektionen 2011f och Skolinspektionen 2012e.)

Skolinspektionens centrala rättning visar att det för vissa delprov finns omfattande och stora avvikelser mellan den ursprungliga rättarens bedömning och Skolinspektionens rättning. Det gäller framför allt delprov där eleven ska avge svar i form av en uppsats. Det vanligaste är avvikelser i negativ riktning, dvs. att elevens prestation enligt Skolinspektionens rättning motsvarar ett lägre provbetyg än vad ursprungsrättaren har bedömt. Motsatsen förekommer emellertid också.

Avvikelserna varierar kraftigt mellan olika skolor. Det finns därför skäl att vara försiktig med att jämföra skolor med avseende på betyg och resultat på nationella prov. Trots dessa reservationer redovisar vi här genomsnittliga betyg och resultat på nationella prov och de skillnader som finns mellan fristående och kommunala skolor vad gäller dessa mått. Redovisningen grundar sig på den officiella statistik som Skolverket ansvarar för.

8.2.2 Betygen är högre i de fristående grundskolorna

Betyg i grundskolans årskurs 9 har tidigare satts utifrån de mål som eleverna ska ha uppnått i slutet av årskursen, med hjälp av fastställda betygskriterier. Ett meritvärde baserat på betygen beräknas inför valet till gymnasieskolan. Meritvärdet är summan av de 16 bästa betygen värden i slutbetyget. En elev som har ett godkänt betyg i 16 ämnen uppnår ett meritvärde på 160 poäng. Maximal poäng är 320.⁵

Kunskapsresultaten mätt i betyg och resultat på nationella prov är generellt bättre i fristående grundskolor än i kommunala grund-

⁵ För betyget Godkänt ges 10 poäng, för betyget väl Godkänt ges 15 poäng och för betyget Mycket Väl godkänt ges 20 poäng.

skolor. Av eleverna i kommunala grundskolor var det exempelvis 13 procent som läsåret 2011/12 inte uppnådde behörighet till gymnasieskolans nationella program. Motsvarande andel i de fristående grundskolorna var 7 procent.

Betygspoäng och resultat på nationella prov på aggregerad nivå samvarierar, som nämnts tidigare, med en rad förhållanden som inte kan påverkas av undervisningen även om den ska kompensera för sådana skillnader. Bland dessa finns föräldrarnas utbildningsbakgrund och andra socioekonomiska förhållanden, stöd och attityder i hemmet och även barnets kön. För att i möjligaste mån neutralisera effekterna av några av dessa förhållanden, redovisas betyg för olika grupper vad gäller kön, härkomst och föräldrarnas utbildning (tabellerna 8.2–8.4).

Flickor och pojkar

År 2012 hade flickor ett genomsnittligt meritvärde från årskurs 9 på 224 poäng, jämfört med pojkarnas 199 poäng. I tabell 8.2 redogörs för det genomsnittliga meritvärdet i kommunala respektive fristående skolor för flickor och pojkar separat.

Tabell 8.2 Genomsnittliga meritvärden i årskurs 9 för respektive kön, läsåret 2011/12

Kön	Kommunal huvudman		Enskild huvudman	
	Meritvärde	Antal elever*	Meritvärde	Antal elever*
Flickor	221	41 290	239	7 700
Pojkar	196	44 180	220	6 950

Källa: Skolverket (SIRIS).

* Antal elever är avrundat till närmaste tiotal.

Tabellen visar att meritvärdena är högre i de fristående grundskolorna än i de kommunala för både flickor och pojkar.

Elevernas bakgrund

Elever i fristående skolor har bättre resultat än elever i kommunala skolor, oavsett bakgrund. Det gäller i synnerhet elever med utländsk bakgrund som är födda utomlands.

Tabell 8.3 Genomsnittliga meritvärden i årskurs 9 för elever med olika bakgrund, läsåret 2011/12

Elevens bakgrund	Kommunal huvudman		Enskild huvudman	
	Meritvärde	Antal elever*	Meritvärde	Antal elever*
Svensk bakgrund	214	68 960	232	11 620
Utländsk bakgrund, född i Sverige	203	7 830	224	1 908
Utländsk bakgrund, född utomlands	170	8 680	221	1 110

Källa: Skolverket (SIRIS).

* Antal elever är avrundat till närmaste tiotal.

Skillnaden mellan huvudmannatyperna i gruppen elever som är födda utomlands är stor, 51 meritpoäng, vilket skulle kunna förklaras av att de fristående skolorna är bättre på att undervisa elever som är födda utomlands än vad de kommunala skolorna är. Det kan dock finnas även andra förklaringar. Det kan vara så att bland de elever som är födda utomlands så är det de mest motiverade som söker sig till fristående skolor. Det kan även vara så att föräldrar, som aktivt har valt en fristående grundskola åt sina barn, har större förväntningar på att de ska lyckas i skolan och ger dem mer stöd. Det kan även finnas skillnader i föräldrarnas utbildningsnivå, vilket kan påverka resultatet (se tabell 8.4). Andelen elever som går i fristående skolor bland de elever som är födda utomlands är 11 procent. Det är en mindre andel än bland eleverna som har svensk bakgrund (andelen är 14 procent) och en betydligt mindre andel än bland eleverna som har föräldrar födda utomlands men själva är födda i Sverige (andelen är 19 procent).

Föräldrarnas utbildning

Utvärdering och forskning visar att föräldrarnas utbildningsnivå och socioekonomiska tillhörighet har betydelse för elevernas resultat i skolan.⁶ I tabell 8.4 kan utläsas att eleverna med föräldrar som

⁶ Föräldrars utbildningsnivå är den bakgrundsfaktor som påverkar resultaten mest. Elever med föräldrar vars högsta utbildning är grundskola hade ett genomsnittligt meritvärde på 158,5 medan elever med minst en högskoleutbildad förälder hade 230,2 (Skolverket 2011 s. 48).

har hög utbildning har bäst resultat. Tabellen visar också att eleverna i samtliga grupper uppnår målen i högre utsträckning i de fristående grundskolorna än i de kommunala grundskolorna.

Tabell 8.4 Genomsnittliga meritvärden i årskurs 9 för elever med föräldrar med olika utbildningsnivå, läsåret 2011/12

Föräldrars utbildning	Kommunal huvudman		Enskild huvudman	
	Meritvärde	Antal elever*	Meritvärde	Antal elever*
Förgymnasial utbildning	156	4 810	179	470
Gymnasial utbildning	194	38 270	208	4 730
Eftergymnasial utbildning	230	40 530	244	9 230

Källa: Skolverket (SIRIS).

* Antal elever är avrundat till närmaste tiotal.

Skillnaden mellan kommunala och fristående skolor är särskilt stor för elever som har föräldrar med förgymnasial utbildning. För dessa elever skiljer sig det genomsnittliga meritvärdet med 23 poäng. För de elever vars föräldrar har högre utbildning är skillnaderna mindre.

Kanske är en förklaring även här att de föräldrar som aktivt väljer en grundskola åt sitt barn har högre förväntningar och ger ett bättre stöd. Om det är fallet så förefaller det ha störst inverkan bland föräldrarna med lägst utbildning. Alternativt har barnet själv en högre motivation än de barn som går i kommunala skolor. En tredje förklaring kan vara att de fristående grundskolorna är särskilt bra på att ta hand om elever som kommer från hem utan studievana. Exempelvis skulle förväntningarna på vad barnet kan prestera kunna var i genomsnitt högre i de fristående skolorna än i de kommunala skolorna. Det finns emellertid enligt vad kommittén har erfarit inga belägg för att så skulle vara fallet.

Skillnaderna är relativt betydande mellan hur stora andelar elever i respektive grupp som väljer en fristående skola. Bland grundskoleelever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning är det en relativt stor andel (19 procent) som har fått sitt slutbetyg i årskurs 9 i en fristående skola. Motsvarande andel bland elever som har föräldrar med gymnasial utbildning är mindre (11 procent) liksom bland de elever som har föräldrar med förgymnasial utbildning (9 procent).

8.2.3 Resultaten på nationella prov är bättre i fristående grundskolor

Som nämnts tidigare har ett flertal gånger konstaterats att betygsättningen inte är likvärdig. De nationella proven har i dag två huvudsyften: att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygsättning samt att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning kunskapsmålen nås på skolnivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

I grundskolans årskurs 9 genomförs sedan vårterminen 1998 obligatoriska nationella prov. Proven genomförs i ämnena svenska eller svenska som andra språk samt engelska och matematik. Resultat från dessa prov redovisas i tabellerna 8.5–8.6. Sedan år 2010 genomförs även nationella prov i de naturorienterande ämnena. Från och med år 2014 utökas de nationella proven ytterligare med de samhällsorienterande ämnena.

År 2009 infördes obligatoriska nationella prov i årskurs 5 i svenska eller svenska som andra språk. Dessa har senare ersatts av nationella prov i årskurs 6. Från år 2012 ges prov även i naturorienterande och samhällsorienterande ämnen i årskurs 6.

Våren 2009 genomfördes för första gången nationella prov i årskurs 3 i svenska och matematik i en utprovningssomgång. Proven är sedan dess obligatoriska.

Vad gäller vissa bakgrundsfaktorer så har det konstaterats att de samvarierar med elevernas resultat på de nationella proven. Skolverket menar att föräldrarnas utbildningsnivå är den bakgrundsfaktor som har störst inverkan på elevernas resultat (Skolverket 2011 s. 58).

I tabellerna 8.5 och 8.6 redovisas resultaten på nationella prov i engelska, matematik och svenska/svenska som andra språk för flickor respektive pojkar i årskurs 9.

Tabell 8.5 Procentuell fördelning av provbetyg på nationella prov för flickor årskurs 9, 2012

Ämne fördelat på huvudman	Provbetyg				Antal elever*
	EUM (%)	G (%)	VG (%)	MVG (%)	
Engelska:					
Kommunal	3	31	46	20	41 290
Enskild	1	20	45	33	7 890
Matematik:					
Kommunal	17	47	26	11	41 290
Enskild	13	44	30	13	7 890
Svenska:					
Kommunal	1	27	58	14	37 570
Enskild	1	19	59	20	7 420
Svenska som andra språk:					
Kommunal	17	51	29	2	3 640
Enskild	6	46	44	3	470

* Antal elever är avrundat till närmaste tiotal.

EUM = Ej uppnått målen.

G = Godkänd.

VG = Väl godkänd.

MVG = Mycket väl godkänd.

Såväl flickor som pojkar i de fristående skolorna hade i årskurs 9 bättre resultat på de nationella proven än flickor och pojkar i de kommunala skolorna.

Tabell 8.6 Procentuell fördelning av provbetyg på nationella prov för pojkar årskurs 9, 2012

Ämne fördelat på huvudman	Provbetyg				Antal elever*
	EUM (%)	G (%)	VG (%)	MVG (%)	
Engelska:					
Kommunal	4	33	46	17	44 180
Enskild	1	21	47	30	7 160
Matematik:					
Kommunal	18	50	24	9	44 180
Enskild	12	44	29	15	7 160
Svenska:					
Kommunal	4	51	41	4	39 730
Enskild	3	39	51	8	6 640
Svenska som andra språk:					
Kommunal	22	58	19	1	4 450
Enskild	12	54	33	1	520

* Antal elever är avrundat till närmaste tiotal.

EUM = Ej uppnått målen.

G = Godkänd.

VG = Väl godkänd.

MVG = Mycket väl godkänd.

8.2.4 Betyg i gymnasieskolan skiljer sig inte mellan fristående och kommunala skolor

Det finns flera sätt att redovisa elevernas studieresultat i gymnasieskolan. Ett sätt är att redovisa elevers genomströmning, dvs. andelen elever som har fått slutbetyg eller motsvarande från gymnasieskolan.⁷ Vanligtvis ska en elev slutföra sin utbildning på tre år. Det är emellertid vanligt att elever byter utbildning, gör studieuppehåll eller startar sin gymnasieutbildning på olika typer av individuellt inriktade program, vilket gör att tre av tio inte fullföljer sin gymnasieutbildning inom tre år. Hösten 2008 började nästan 127 000 ungdomar i gymnasieskolan och av dessa fick 87 400, eller 69 procent, slutbetyg tre år senare. Andelen elever som fått slutbetyg inom tre år har varit i stort sett oförändrad över tid under de senaste åren (Skolverket 2011).

⁷ Elever i skolor med inriktningen Waldorf eller International Baccalaureate (IB) får inte slutbetyg. Elever i Waldorfskolor får ett intyg för utbildningen och elever på IB får ett diplom från International Baccalaureate Office.

Ett annat sätt att beskriva gymnasieelevers resultat är att redovisa genomsnittlig betygs-poäng för eleverna med slutbetyg. Betygs-poängen beräknas på de kurser som ingår i ett fullständigt program. I gymnasieskolan sätts betyg efter varje avslutad kurs, till skillnad från grundskolan där betyg ges efter avslutad termin. Maximal betygs-poäng är 20.⁸ Den genomsnittliga betygs-poängen för samtliga avgångselever har varit stabil kring 14,0 och 14,1 under närmare tio år. År 2010 infördes nya regler för beräkning av betygs-poängen, men det förefaller inte ha haft någon effekt på betygs-resultaten (Skolverket 2011 s. 96).⁹

Ett tredje sätt är att redovisa andelen elever med slutbetyg som uppnått grundläggande behörighet för studier på universitet och högskola. Av de 97 000 elever som våren 2012 erhöll ett slutbetyg från gymnasieskolan hade 87 procent grundläggande behörighet till universitets- och högskolestudier. Andelen var under åren 2003–2008 kring 90 procent, men har därefter minskat på grund av nya skärpta behörighetsregler (Skolverket 2011 s. 96).

⁸ Från 2010 gäller nya regler för beräkning av gymnasieelevers genomsnittliga betygs-poäng. Till skillnad från tidigare beräknas den genomsnittliga betygs-poängen endast på kurser som ingår i det fullständiga programmet, som omfattar 2 500 gymnasie-poäng. Om eleven läst fler kurser, inom ramen för utökat program, påverkar detta inte betygs-poängen.

⁹ För antagning till universitet och högskola höstterminen 2010 infördes nya behörighetsregler. Tidigare krävdes för grundläggande behörighet att eleven i sitt slutbetyg hade lägst betyget Godkänt på kurser som omfattar minst 90 procent av de gymnasie-poäng som krävs för fullständigt program, dvs. 2 250 poäng. Från och med 2010 krävs också att eleven har lägst betyget Godkänt i kurserna Matematik A, Engelska A och Svenska A och B, alternativt Svenska som andra språk A och B. Dessutom måste eleven ha läst ett fullständigt program, dvs. minst 2 500 poäng. Detta innebär att elever som har läst reducerat program inte längre kan få grundläggande behörighet. Elever kan också förbättra sina möjligheter att bli antagna till universitet och högskola genom att läsa s.k. meritpoängskurser. Utöver den genomsnittligt betygs-poängen (som maximalt uppgår till 20,0) kan eleven få högst 2,5 merit-poäng genom att läsa högre kurser. Kurser som ger meritpoäng kan läsas som utökade kurser vilket innebär att de inte ingår vid beräkning av genomsnittlig betygs-poäng.

Tabell 8.7 Genomsnittlig betygspoäng för samtliga program, gymnasieskolan, åren 2002–2012

År	Kommunal huvudman	Enskild huvudman
2002	13,8	15,7
2003	13,9	15,5
2004	14,0	14,7
2005	14,0	14,5
2006	14,0	14,4
2007	14,0	14,2
2008	14,0	14,2
2009	14,0	14,3
2010	14,0	14,2
2011	14,0	14,2
2012	14,0	14,0

Betygen i de fristående gymnasieskolorna var tidigare i genomsnitt betydligt högre än betygen i de kommunala gymnasieskolorna. År 2002 var skillnaden mellan fristående och kommunala skolor 1,9 poäng. Redan år 2004 hade dock skillnaden minskat till 0,7 poäng. År 2012 var skillnaderna i den genomsnittliga betygspoängen försvunnen. Att de genomsnittliga betygen har minskat i de fristående gymnasieskolorna behöver inte i sig betyda en försämrad kvalitet. De fristående gymnasieskolorna har under denna tidsperiod delvis ändrat karaktär och blivit mer lika de kommunala vad gäller programutbud och elevunderlag. Det är också fler elever än tidigare med lägre genomsnittligt meritvärde från grundskolan som väljer en fristående skola. Det hänger samman med både att de fristående gymnasieskolorna i högre utsträckning än tidigare anordnar yrkesförberedande utbildningar och att de fristående skolorna generellt fått fler elever (Skolverket 2011 s. 98).

Tabell 8.8 Genomsnittlig betygspoäng för tre nationella program i fristående skolor, gymnasieskolan, åren 2004–2012. Endast enskilda huvudmän

År	Elprogrammet		Handels- och administrationsprogrammet		Industriprogrammet	
	Betygspoäng	Antal elever	Betygspoäng	Antal elever	Betygspoäng	Antal elever
2004	14,8	600	14,4	50	15,9	400
2005	13,4	1 150	12,7	160	15,8	490
2006	12,7	1 630	13,1	340	25,4	510
2007	12,4	1 860	12,8	410	15,0	590
2008	12,0	2 050	12,9	540	14,7	660
2009	12,2	2 120	12,9	820	14,9	750
2010	12,2	2 420	13,1	1 100	14,2	810
2011	12,3	2 390	12,8	1 090	14,7	830
2012	12,4	2 650	12,8	1 250	13,9	750
2004-2012	-2,4	+2 050	-1,6	+1 200	-2,0	+350

Vad gäller de fristående gymnasieskolorna så har resultaten för framför allt tre av de nationella programmen genomgått en tydlig försämring under perioden 2004–2012. Nedgången i betygsresultat är speciellt markant för elprogrammet. En förklaring kan vara att innehållet i utbildningen förändrats över tid, med många lokalt utformade program, liksom att elevunderlaget förändrats. Elevantalet har under perioden vuxit även för de andra två undersökta programmen, men framför allt för handels- och administrationsprogrammet. Det är tänkbart att en snabb expansion kan medföra viss försämring av kunskapsresultat. Motsvarande försämring av den genomsnittliga betygspoängen för dessa tre program har inte förekommit i de kommunala skolorna.

Betygsvariationen i gymnasieskolorna är betydligt större mellan olika program än mellan olika typer av huvudmän. För de flesta program är skillnaderna i genomsnittliga betygspoäng små mellan kommunala och enskilda huvudmän. Det finns dock en viss variation. I tabell 8.9 redovisas betygspoängen för samtliga nationella program läsåret 2011/12.

Tabell 8.9 Genomsnittlig betygspoäng, gymnasieskolan, läsåret 2011/12

Program	Huvudman		Huvudmän med den högsta betygspoängen	Antal elever på program/anknytning till program
	Kommunal	Enskild		
Barn- och fritid	12,6	13,9	Enskilda	2 400
Bygg	12,4	11,2	Kommunala	3 600
EI	12,5	12,4	Kommunala	3 400
Energi	12,5	11,5	Kommunala	800
Estetiska	15,0	15,0	Ingen skillnad	3 600
Fordon	11,5	11,6	Enskilda	3 000
Handel och administration	12,9	12,8	Kommunala	2 800
Hotell och restaurang	12,7	12,8	Enskilda	2 000
Hantverk	14,0	13,6	Kommunala	2 300
Industri	11,7	13,9	Enskilda	1 300
Livsmedel	13,4	12,2*	Kommunala*	400
Media	13,5	13,2	Kommunala	1 900
Naturbruk	13,5	14,0	Enskilda	1 800
Naturvetenskap	16,2	16,3	Enskilda	8 700
Omvårdnad	13,2	13,4	Enskilda	2 500
Samhällsvetenskap	14,8	15,0	Enskilda	13 700
Teknik	14,2	13,7	Kommunala	4 900
Samtliga	14,0	14,0	Ingen skillnad	59 000

* Få elever (49) i fristående skolor på livsmedelsprogrammet

Skillnaden i genomsnittlig betygspoäng mellan kommunala och fristående skolor är som störst för fyra olika program, nämligen byggprogrammet, energiprogrammet, industriprogrammet och livsmedelsprogrammet. Det var emellertid väldigt få elever som gick på livsmedelsprogrammet i fristående skolor, vilket gör att skillnaden i resultat måste tolkas med försiktighet. De fristående skolorna hade ett betydligt bättre betygsresultat för industriprogrammet (2,2 poängs skillnad) än de kommunala skolorna, trots den relativt stora nedgången i betygsresultat sedan år 2004 (se tabell 8.8).

Vanligtvis ska en elev slutföra sin utbildning på tre år, men tre av tio elever gör inte det. Skolverket publicerar statistik över andelen elever som har slutfört sin utbildning efter fyra år. Detta redovisas i tabell 8.10.

Tabell 8.10 Procentuella andelar elever med slutbetyg/motsvarande från gymnasieskolan senast efter 4 år utifrån startprogram år 2007 i de nationella programmen, våren 2011

Program	Huvudman		Huvudmän med högsta andel genomströmning	Antal elever på program/anknytning till program
	Kommunal (%)	Enskild (%)		
Barn och fritid	78	80	Enskilda	2 400
Bygg	90	71	Kommunala	3 600
El	85	74	Kommunala	3 400
Energi	90	71	Kommunala	800
Estetiska	80	80	Ingen skillnad	3 600
Fordon	78	69	Kommunala	3 000
Handel och administration	80	83	Enskilda	2 800
Hotell och restaurang	75	81	Enskilda	2 000
Hantverk	86	84	Enskilda	2 300
Industri	74	85	Enskilda	1 300
Livsmedel	82	73	Kommunal	400
Media	77	79	Enskilda	1 900
Naturbruk	79	85	Enskilda	1 800
Naturvetenskap	92	87	Kommunala	8 700
Omvårdnad	79	80	Enskilda	2 500
Samhällsvetenskap	87	84	Kommunala	13 700
Teknik	87	73	Kommunala	4 900
Samtliga	84	81	Kommunala	59 000

Genomströmningen är något bättre i de kommunala skolorna än i de fristående, men totalt är skillnaden endast tre procentenheter. På vissa program är dock skillnaden i genomströmning relativt stor. På byggprogrammet och energiprogrammet hade elever i de kommunala skolorna en väsentligt högre genomströmning efter fyra år. Även för elprogrammet och teknikprogrammet var genomströmningen bättre i de kommunala skolorna. För industriprogrammet gällde det motsatta; de fristående skolorna hade en högre andel elever med slutbetyg inom fyra år. I vilken mån dessa elever skiljer sig åt vad gäller socioekonomiska faktorer, kön eller bakgrund är inte kartlagt.

Om man i stället jämför andelen högskolebehöriga elever i fristående respektive kommunala skolor (tabell 8.11) framträder i stora drag ett liknande mönster.

Tabell 8.11 Procentuella andelar elever med grundläggande högskolebehörighet i de nationella programmen i gymnasieskolan, våren 2011

Program	Huvudman		Huvudmän med högsta andelen högskolebehöriga	Antal elever på program/anknytning till program
	Kommunal (%)	Enskild (%)		
Barn och fritid	79	86	Enskilda	2 400
Bygg	85	71	Kommunala	3 600
El	98	78	Kommunala	3 400
Energi	90	82	Kommunala	800
Estetiska	91	88	Kommunala	3 600
Fordon	71	68	Kommunala	3 000
Handel och administration	80	83	Enskilda	2 800
Hotell och restaurang	75	80	Enskilda	2 000
Hantverk	89	87	Kommunala	2 300
Industri	70	89	Enskilda	1 300
Livsmedel	81	83	Enskilda	400
Media	83	85	Enskilda	1 900
Naturbruk	79	81	Enskilda	1 800
Naturvetenskap	97	96	Kommunala	8 700
Omvårdnad	80	88	Enskilda	2 500
Samhällsvetenskap	94	92	Kommunala	13 700
Teknik	91	83	Kommunala	4 900
Samtliga	87	87	Ingen skillnad	59 000

Elever som har fått slutbetyg från byggprogrammet och elprogrammet i kommunala skolor uppnådde i högre utsträckning grundläggande högskolebehörighet än elever som hade gått samma program i fristående skolor. Det motsatta gäller elever som har gått industriprogrammet. Eleverna som har gått industriprogrammet har i betydligt högre utsträckning uppnått högskolebehörighet om de har gått på en fristående skola än om de har gått på en kommunal skola.

8.2.5 Elever i fristående gymnasieskolor har sämre resultat på nationella prov i matematik

Elever som började i gymnasieskolan hösten 2011 genomförde vårterminen 2012 nationella prov ibland annat kurserna Engelska 5, Svenska 1 eller Svenska som andraspråk 1 samt Matematik 1A, 1B, 1C och 2C. Kurserna ges i enlighet med den nya läroplanen Gy11.

Kursprov ges för närvarande varje höst- och vårtermin. Eleven skriver provet den termin han eller hon avslutar den aktuella kursen. Vilken årskurs och vilken termin eleverna läser en kurs skiljer sig åt mellan olika skolor och utbildningar.

I tabell 8.12 redovisas hur stora andelar elever i kommunala respektive fristående skolor som har provresultat med ett godkänt betyg i de nationella proven i vissa ämnen vårterminen 2012.

Tabell 8.12 Andelar elever med minst provbetyget Godkänt (betyg E-A) på nationella prov i gymnasieskolan, vårterminen 2012

Ämne	Kommunala huvudmän		Enskilda huvudmän	
	Andel godkända (%)	Antal elever som skrivit provet	Andel godkända (%)	Antal elever som skrivit provet
Svenska 1	96	56 130	96	20 590
Engelska 5	95	52 590	95	20 700
Matematik 1A	50	18 420	52	6 810
Matematik 1B	70	21 470	68	9 410
Matematik 1C	92	5 630	88	1 770
Matematik 2C	91	5 510	85	2 640

De fristående skolorna hade våren 2012 en större andel elever med minst godkänt provresultat i Svenska 1, Engelska 5 och Matematik 1A (tabell 8.12).

I Engelska 6, Matematik 1B, Matematik 1C och Matematik 2C har de kommunala skolorna en större andel elever med minst godkänt provresultat (betyget E) än de fristående skolorna. Engelska 6 skrevs nästan uteslutande av elever på högskoleförberedande program.

Matematik 1C är den inledande kursen på de tekniska och naturvetenskapliga utbildningarna. Matematik 1A och Matematik 1B är de inledande kurserna för yrkesprogram respektive samhällsvetenskapsprogrammet och estetiska programmet. Andelen elever

med godkänt resultat var lägre för Matematik 1A och 1B än för Matematik 1C.

För kurserna på de naturvetenskapliga och tekniska utbildningarna, Matematik 1C och Matematik 2C, är skillnaderna stora mellan kommunala och fristående skolor. Resultaten på kursprov i kursen Matematik 1C visar att andelen underkända elever är 9 procent för elever i de kommunala skolorna men hela 15 procent i de fristående skolorna. Det innebär att för de mest avancerade matematikkurserna i gymnasieskolan har eleverna i de fristående skolorna i genomsnitt sämre resultat på de nationella proven än eleverna i de kommunala skolorna.

I vilken mån skillnaderna i resultat på de nationella proven beror på skillnader i elevunderlaget, t.ex. skillnader i förkunskaper, är inte känt. Det kan på goda grunder antas att elevunderlaget på respektive program är mer homogent än elevunderlaget i grundskolorna. Det kan dock inte uteslutas att det finns skillnader som har betydelse. Det kan inte utläsas ur den officiella statistiken om det finns skillnader vad gäller kön, härkomst och socioekonomisk tillhörighet mellan de elever som exempelvis läser de naturvetenskapliga och tekniska programmen på fristående skolor och kommunala skolor. Skillnader i dessa förhållanden skulle åtminstone delvis kunna förklara skillnader i kunskapsresultaten. Resultaten på de nationella proven i matematik redovisas mer utförligt i tabellerna Bilaga 6.35–36.

8.3 Möjliga principer för ett informationssystem

En avsikt med genomgången av olika typer av möjliga kvalitetsmått och av statistiken över kunskapsresultat i avsnitt 8.2 är att visa på dels svårigheterna att på ett objektivt och kvantifierbart sätt fastställa vad som är kvalitet i en skolverksamhet, dels svårigheterna att faktiskt mäta den. Vi har redogjort för de invändningar som kan resas mot olika typer av kvalitetsmått.

Det finns emellertid flera faktorer som gör att det trots invändningarna finns behov av ett utvecklat och genomtänkt nationellt informationssystem. De tankar som ligger bakom den kundvalsmodell som tillämpas inom skolväsendet är, bland annat, att individens preferenser bättre ska tillgodoses genom det fria valet och att konkurrensen om eleverna ska leda till att effektiviteten i

skolväsendet höjs. Detta förutsätter att elever och föräldrar har tillgång till god information om vilka möjliga val som kan göras.

Det finns i dagsläget olika typer av informationssystem där brukare kan söka information inför valet av skola. Privata aktörer har byggt upp olika informationssystem som kan vara till viss hjälp i skolvalet. Det finns även kommuner som har byggt upp lokala informationssystem, där både de egna och de fristående skolorna presenteras på ett ambitiöst sätt. I andra kommuner är det inte lika lätt att få en övergripande bild av kommunens skolor. I vissa regioner, exempelvis i storstadsregionerna, kan det fria skolvalet innebära att brukaren tvingas till ett omfattande sökande på olika webbplatser för att kunna göra ett informerat och rationellt val. Viss typ av information får sökas på Skolverkets webbplats. Denna är uppbyggd framför allt med tanke på de behov som beslutsfattare och ansvariga personer inom skolverksamhet har av information, inte med tanke på de behov som elever och föräldrar har vid val av skola.

Det finns således behov av ett nationellt informationssystem, ur såväl individens som samhällets synvinkel. Det är emellertid inte självklart vilken information ett sådant system ska innehålla. Enligt direktiven ska informationen vara sådan att "elever, föräldrar och andra intressenter kan utläsa och jämföra olika skolors kvalitet". I genomgången av vad som kan anses vara kvalitet i skolverksamhet konstateras att begreppet är svårt att avgränsa och mäta. I skollagen anges en stor mängd mål som skolor ska uppnå i sin verksamhet. Att mäta utfallet för alla mål är inte genomförbart, inte bara på grund av mängden mål utan även på grund av svårigheterna att observera och kvantifiera resultaten. Det råder dock stor enighet om att skolans kunskapsuppdrag, det vill säga att eleverna uppnår de nationella kunskapskraven, är centralt. Mycket av det som skapar framgång i en skola sker i klassrummet. I vilken utsträckning det är möjligt att mäta enskilda lärares prestationer kan naturligtvis diskuteras. Det torde dock vara klart att det inte kan ske på något enkelt sätt.

Ett informationssystem ska tjäna som ett hjälpmedel för elever och föräldrar att jämföra olika skolors kvalitet. Begreppet kvalitet är inte bara svårfångat utan har även delvis olika innebörd för olika individer. Den största förtjänsten med ett nationellt informationssystem kan vara att det underlättar för elever och föräldrar att göra val utifrån sina egna personliga preferenser, snarare än att det mäter en objektiv kvalitet.

8.3.1 Informationssystemet bör underlätta val utifrån personliga preferenser

Det är en grannlaga uppgift att fastställa vilka indikatorer som ska inkluderas och hur de ska presenteras. Felaktig information, eller information som presenteras på ett vilseledande sätt, kan få förödande konsekvenser för enskilda aktörer. Då ett nationellt informationssystem skapas måste även beaktas att valet av information kan få betydelse för hur verksamheter utformas och vilka prioriteringar som görs. Det är ett vanligt fenomen i olika typer av verksamhet att fokus riktas mot det som mäts, ibland på bekostnad av annat som egentligen kan vara viktigare. Det är därför väsentligt att inte inkludera indikatorer enbart för att de är lätta att mäta.

Ett informationssystem där kvalitet har en objektiv och allmänt accepterad definition och mäts med neutrala och validerade mått kan förmodligen aldrig uppnås fullt ut. Kommitténs utgångspunkt har därför varit att systemet bör innehålla sådan information som underlättar för enskilda individer att välja den skola som bäst stämmer in på preferenser och behov hos individen.

Vi för i det följande ett resonemang kring vilket innehåll ett nationellt informationssystem skulle kunna ha. Resonemanget bygger på tidigare utredningar om information i kundvalsmodeller inom offentlig sektor (SOU 2005:110, Statskontoret 2007 och Statskontoret 2011). I detta sammanhang återknyter vi till de mer generella kvalitetsbegreppen strukturkvalitet, processkvalitet och resultatkvalitet som nämns i avsnitt 8.1. Rådet för kommunala analyser och jämförelser presenterade i sitt betänkande tre olika komponenter tillsammans med en fjärde, organisationsprofil/varumärke, vilka kan sammanfatta viktiga aspekter av kvalitet (SOU 2005:110). Med utgångspunkt i dessa komponenter, skulle ett nationellt system för information om skolor kunna ha följande innehåll.

- Vad man uppnår med verksamheten (resultatkvalitet).
- Resurser, förutsättningar och ramar för verksamheten (strukturkvalitet).
- Hur verksamheten utförs (processkvalitet).
- Särskild profil (varumärke).

I detta avsnitt beskrivs och diskuteras vilken information som är möjlig och lämplig att redovisa i ett nationellt informationssystem. Inriktningen är att systemet ska innehålla information som kan vara till nytta för elever, föräldrar och andra intressenter.

Resultat

Information om betyg och resultat på nationella prov ger, trots de invändningar som kan resas, en bild av elevernas prestationer och om de kunskapsresultat som uppnås på skolan. Det handlar om i vilken mån skolan har lyckats uppfylla sitt kunskapsuppdrag. Ett mått som ger en uppfattning om inte bara elevernas slutprestationer, utan även om hur elevernas prestationer har utvecklats över åren på den aktuella skolan, skulle ge en uppfattning om vad man skulle kunna kalla "förädlingsvärde". Skolverket har bedrivit ett arbete för att ta fram sådana mått. Tillsammans skulle dessa två mått kunna ge en fördjupad bild av resultat kvaliteten än vad enbart exempelvis betyg kan göra.

Vad gäller resultaten för skolans värdegrundsuppdrag så kan det eventuellt mätas med hjälp av enkäter i samband med att trivsel och nöjdhet mäts. Värdegrundsuppdraget omfattas också av Skolinspektionens tillsyn. Lämpliga delar av resultatet av Skolinspektionens tillsyn kan ingå, framför allt inspektionens beslut om åtgärder som kan behövas för att brister ska rättas till. Det ger en uppfattning om i vilken utsträckning skolan inte uppnår det som man ska uppnå enligt skollagen och läroplanen. Ett exempel är om inspektionen förelagt en skola att åtgärda brister på grund av att särskilt stöd inte ges i den omfattning och på det sätt eleverna behöver och har rätt till. Det kan antas vara väsentlig information för vissa elever och föräldrar. Nackdelen är att informationen snabbt kan bli inaktuell, varför uppgifterna bör tas bort när bristerna har åtgärdats. Skolinspektionen bedömer att det inte är lämpligt att redovisa antalet anmälningar mot en skola i detta sammanhang. Antalet anmälningar kan ge en felaktig bild av att det finns kvalitetsskillnader mellan skolor. Exempelvis kan det i vissa fall komma in många anmälningar mot en skola som gäller en enda händelse.

Resurser, förutsättningar och ramar

Inom denna aspekt av kvalitet finns flera möjliga indikatorer som kan redovisas i ett informationssystem. Exempel på sådana indikatorer är uppgifter om lärartäthet och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen. Uppgifter om detta redovisas av skolorna redan i dag till den officiella statistiken. Förekomst av skolbibliotek och bibliotekarier, förekomst av elevhälsa, matsal, idrottssal samt kostnader för undervisning, lokaler, måltider, läromedel och elevvård samlas inte in i dag.

Det finns skäl som talar emot att i alltför detaljerad grad redovisa enskilda skolors kostnader. Det viktigaste skälet är att kostnadsstatistik för enskilda fristående skolor skyddas av sekretess. En frivillig redovisning skulle förmodligen bli ofullständig och dessutom resultera i att kostnaderna ändå inte är jämförbara, eftersom kostnader kan redovisas på olika sätt. Ett annat skäl som talar emot en sådan redovisning är att kostnaderna inte behöver ge en riktig uppfattning om kvaliteten. Att enskilda skolor är framgångsrika på att exempelvis sänka kostnaderna för lokaler behöver inte betyda att lokalerna är sämre än andra skolors.

I viss mån är samma typ av resonemang giltigt även för mått som lärartäthet och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen. Vissa skolkoncerner har koncept som innebär en högre grad av självständiga studier och har valt att ha en lägre lärartäthet. Likaså kan undervisningens innehåll standardiseras på olika sätt, så att lärarna kan ägna mindre tid åt förberedelser och mer tid på undervisning. Lärartätheten torde dock vara en viktig aspekt av kvalitet för många föräldrar och elever.

Likaså kan information om tillgänglighet till skolbibliotek och bibliotekarie, elevhälsa, idrottshall och egen matsal vara viktiga kvalitetsaspekter för många individer. För andra kan det vara oviktigt.

Trivsel och nöjdhet med skolan

Det är framför allt undersökningar som riktar sig till elever och föräldrar som kan ligga till grund för informationen om processkvalitet. Sådana undersökningar genomförs vanligen med hjälp av enkäter. Elevers och föräldrars nöjdhet, dvs. hur elever och föräldrar upplever att skolan bedriver sin verksamhet, är en viktig del av den samlade kvaliteten. I detta ingår t.ex. bemötande och hur

eleverna uppfattar skolans klimat. Det kan även röra miljöns utformning, val av läromedel, mat och andra aspekter som inte direkt har med skolans uppdrag att göra. Vissa frågor kan sägas utgöra ett gränsland mellan det som ingår i uppdraget och det som handlar om nöjdhet och trivsel, nämligen hjälp att nå så långt man kan i sin kunskapsutveckling, studiero och frihet från kränkningar. Det kan även handla om vilken delaktighet föräldrar och elever känner i hur skolans verksamhet utformas och om hur information till elever och föräldrar fungerar.

Inom skolområdet genomförs redan i dag olika slag av elevenkäter. Vissa kommuner gör det systematiskt. Skolinspektionen använder enkäter i sin tillsyn. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas riksförbund har tillsammans tagit fram en modell för hur en enkät kan utformas.

Särskild profil

Skolans särskilda profil är av intresse för många elever och föräldrar då de väljer skola. Vissa skolor har en speciell inriktning mot musik, idrott, djurskötsel eller något annat område. Det är därför lämpligt att inkludera även sådan information. Med hjälp av den kan brukarna ringa in vilka skolor man vill studera närmare.

8.3.2 Informationssystemet bör utformas efter brukarnas behov

Ett informationssystem måste, för att fungera på det sätt som kundvalsmodellen förutsätter, vara tillgängligt. Det innebär att det måste vara snabbt, känt av brukarna och inte kräva fackkunskaper för att använda.

Den statistik som publiceras i dag på Skolverkets hemsida riktar sig inte i första hand mot brukare utan framför allt mot skolhuvudmän och andra ansvariga inom skolväsendet. Skolverket ansvarar för den offentliga statistiken på skolområdet. Kommittén bedömer att statistiken är svårtillgänglig på flera sätt. Det krävs ingående kunskaper om den offentliga statistikens innehåll och utformning, för att kunna använda den fullt ut. Vare sig sökvägar eller presentation har anpassats till att brukare ska kunna använda den som informationskälla.

Uppbyggnaden av ett nytt informationssystem riktat mot brukare kräver därför ett arbete från grunden. Det krävs en medvetenhet om brukarnas behov av en lättillgänglig presentation och vilka förutsättningar brukarna har att ta till sig och tolka innehållet. Informationen måste även vara överskådlig. Det innebär att man ska kunna överblicka valmöjligheter och innehåll. Alltför mycket information kan leda till att den information som söks drunknar i ett flöde som inte behövs.

Informationen måste vara tillförlitlig. Det innebär att den måste hållas uppdaterad och vara korrekt, vilket förutsätter en kontinuerlig kvalitetssäkring av innehållet. Det skulle kunna få allvarliga konsekvenser för en enskild huvudman om felaktig information ger en mer negativ bild av verksamheten än de verkliga förhållandena motiverar.

I största möjliga utsträckning bör informationen även vara jämförbar, så att den kan uttrycka skillnader mellan de olika skolorna.

8.3.3 Det bör vara tydligt vilken information staten ansvarar för

Insamlingen av data till det nationella informationssystemet kan ske på olika sätt. Vissa uppgifter kan överföras från den officiella statistiken som Skolverket ansvarar för. Andra uppgifter kan överföras från Skolinspektionen. Åter andra uppgifter finns inte centralt insamlade i dag utan kan behöva samlas in genom att skolorna rapporterar in uppgifterna. För att inte lägga en extra administrativ börda på skolorna, av vilka en del har svårt att sätta av resurser för ytterligare administration, bör man överväga att dessa uppgifter ska kunna rapporteras in frivilligt.

Kommittén bedömer att den myndighet som förvaltar systemet inte kan ansvara för kvaliteten och tillförlitligheten i den information som rapporteras in frivilligt från skolorna. Det bör därför vara tydligt att endast skolorna själva ansvarar för riktigheten i den informationen. Det får åligga föräldrar och elever att själva ta reda på om informationen som lämnas av den skola man är intresserad av är riktig. Kommittén bedömer att informationen ändå tjänar sitt syfte som sökverktyg. Om en elev exempelvis är intresserad av att gå på en skola med musikprofil, kan systemet vara en hjälp att selektera de skolor man vill titta närmare på. Eleven och föräldern

måste därefter själva ta reda på om informationen om att en speciell skola har en musikprofil verkligen stämmer.

Informationen i det nationella systemet bör lämpligen presenteras så att de uppgifter staten svarar för redovisas för sig och uppgifterna som skolorna har lämnat redovisas för sig, men i samma övergripande informationssystem.

9 Fristående skolor i andra länder – en internationell utblick

I det här avsnittet beskrivs kortfattat fristående skolor i några andra länder än Sverige, bland annat hur vanliga de är samt om och hur de i olika avseenden regleras av staten. Det bör påpekas att det kan vara vanskligt med internationella jämförelser av flera skäl. Även om det ofta ytligt sett föreligger likheter i fråga om samhällsstruktur, kultur och ekonomi mellan många länder i Europa, inte minst när det gäller de nordiska länderna, så finns det samtidigt en rad skillnader. Inte minst är detta fallet när det gäller ländernas förvaltning, dvs. uppgiftsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna samt mellan central, regional och lokal nivå i den offentliga sektorn. Alltför stora paralleller kan därför inte alltid dras. Syftet är endast att göra nedslag för att möjliggöra vissa jämförelser i fråga om reglering, organisation, finansiering m.m. av de fristående skolorna.

Avsnittet inleds med en relativt ingående beskrivning av villkoren för fristående skolor i Norge och Danmark. Friskoleverksamheten beskrivs därefter mera övergripande för ytterligare några länder. Nederländerna är ett land som i flera avseenden liknar Sverige, men när det gäller skolsystem föreligger avgörande skillnader. Den mycket stora friskolesektorn i landet gör det dock intressant ur kommitténs perspektiv. I Storbritannien skiljer sig skolsystemen åt sinsemellan i England, Skottland, Wales och Nordirland. Här beskrivs endast förhållandena i England. Där har nyligen genomförts en reform som öppnar för s.k. free schools med ett system som påminner om det svenska. Avslutningsvis beskrivs kortfattat de s.k. charterskolorna i USA. De kan jämföras med våra fristående skolor på så sätt att de är offentligt finansierade och inte får ta ut elevavgifter. I de flesta delstater är det dessutom tillåtet för privata företag att driva charterskolor. Eftersom regleringen i hög grad varierar mellan de olika delstaterna anser vi

det dock inte rimligt med någon närmare genomgång av villkoren för de fristående skolorna i USA.

En övergripande slutsats av genomgången i det följande är att varje land har ett unikt system som rymmer betydande skillnader. Någon typ av tillstånd att starta skolan finns som regel och verksamheterna inspekteras i varje fall om de erhåller statliga medel. Men skillnaderna är stora när det gäller såväl elevavgifter som insynen. I alla länder utom i Danmark och i USA finns det ett centralt informationssystem med uppgifter om respektive skola.

9.1 Norge

I Norge går knappt två procent av grundskoleeleverna och åtta procent av gymnasieeleverna i privata skolor. En privatskola är en skola som är godkänd av staten att bedriva skolverksamhet på grundskole- eller gymnasienivå i privat regi och som har rätt till statsbidrag.

Finansiering

En godkänd privatskola erhåller statsbidrag per elev. Bidraget uppgår till 85 procent av genomsnittskostnaden för en elev i de offentliga skolorna. Underlaget för beräkningen (tilskotsgrunnlag) kan variera beroende på stadium, skolans storlek och i vilken kommun skolan är belägen. Det är den statliga inspektionsmyndigheten Utdanningsdirektoratet som betalar ut statsbidraget. Att utbetalningen sker av staten anses viktigt för att skapa trygghet och förutsägbarhet för skolorna (Ot.prp. nr. 80 [2002–2003] s. 21).

Statsbidraget beräknas och betalas ut med utgångspunkt i en av skolan själv ingiven elevprognos. Det är upp till varje skola att varje år rapportera in det faktiska elevantalet till inspektionsmyndigheten eftersom skolan endast har rätt till bidrag för de elever som har följt undervisningen. Om det faktiska elevantalet är lägre än vad prognosen har angett ska för mycket utbetalt statsbidrag betalas tillbaka.

De fristående skolorna får ta ut elevavgifter för undervisningen motsvarande högst 15 procent av det underlag på vilket statsbidraget är beräknat. Dessutom får avgifter tas ut för kostnader avseende lokalhyror.

Tillstånd

För att bli godkänd, och därmed få rätt till statsbidrag, ska en fristående skola vila på en särskild grund. Det kan gälla särskild pedagogisk inriktning, religiös prägel eller specialinriktning på toppidrott. En skola kan också vara internationell eller särskilt avsedd för elever med funktionsnedsättning. För närvarande debatteras om denna begränsning ska finnas kvar eller om systemet bör öppnas upp även för fristående skolor som saknar sådan särskild profil eller inriktning.

En skola ska vara registrerad som ett självständigt rättssubjekt, t.ex. som ett bolag, i Einingsregisteret som motsvarar Bolagsverkets register i Sverige. Det rättssubjekt i vilket skolverksamheten ska bedrivas kan som huvudregel endast bedriva skolverksamhet eller därtill knuten verksamhet i mindre omfattning, t.ex. fritidsverksamhet. Det betyder att det inte kan bedrivas förskoleverksamhet, kursverksamhet eller annan verksamhet samtidigt i ett och samma rättssubjekt. Krav finns också på att skolan ska ha aktiekapitalet ordnat innan godkännande ges.

En ägare till en fristående skola har samma ansvar som en kommun eller en fylkeskommun. Varje skola ska ha en styrelse. Det är styrelsen som driver skolan och som har ansvar för verksamheten. I detta ligger bland annat att styrelsen beslutar om avgifter, gör budget och ansvarar för att statsbidrag och elevavgifter kommer eleverna till godo. Styrelsen ansvarar också för att eleverna får den utbildning de har rätt till enligt lagen, bland annat att det finns nödvändig kompetens för verksamheten. Styrelsen ska också ha system för utvärdering och uppföljning. Som en del av uppföljningsansvaret ska styrelsen utarbeta en årlig rapport om skolans tillstånd när det gäller kunskapsresultat, antal elever som inte fullföljt utbildningen och skolmiljön i allmänhet.

Vid styrelsemöten har en representant för vardera kommunen, elevrådet och föräldrarådet vid skolan samt lärarkåren, skolledning och övrig personal vid skolan rätt att närvara och få sin mening noterad i protokollet.

För att få starta verksamheten och för att statsbidraget ska börja betalas ut måste en godkänd skola beviljas en sorts verksamhetstillstånd av Utdanningsdirektoratet. För att få sådant tillstånd måste skolan uppfylla de villkor som är angivna i beslutet om godkännande. Ett beslut om godkännande innehåller alltid villkor om lärarkompetens (som prövas av Utdanningsdirektoratet) och om

lokaler (som prövas av hemfylket), men beslutet kan också innehålla vissa tilläggsvillkor. När skolan har fått sitt verksamhetstillstånd måste verksamheten starta inom tre år, annars förfaller tillståndet.

Statsbidrag och elevavgifter

Som vi kan konstatera föreligger det inte några hinder för bolag att driva fristående skolor och erhålla statsbidrag i Norge. Däremot finns fastställda regler för och begränsningar av hur en skola får använda statsbidraget respektive elevavgifterna.

Enligt en särskild bestämmelse i lagen (privatskolelova) ska alla offentliga bidrag och elevavgifter komma eleverna i en fristående skola till godo. Det innebär, enligt samma bestämmelse, att skolorna inte kan ge utdelning eller överföra överskott på något annat sätt till ägarna av verksamheten eller till deras närstående. Detta gäller såväl när skolan är i drift som efter det att den eventuellt lagts ned. Skolorna kan inte heller dra på sig kostnader i form av hyra till ägarna eller deras närstående eller på något annat sätt dra på sig kostnader som kan innebära att de offentliga medlen eller elevavgifterna inte kommer eleverna till godo (privatskolelova § 6–3).

Samtidigt som det stadgas att offentliga bidrag och elevavgifter ska komma eleverna till del råder således totalförbud mot överföringar till ägare och deras närstående, även för de fall en skola har andra intäkter. I propositionen Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) förs ett närmare resonemang kring denna frågeställning. Där konstateras att ett totalförbud är enklare att hantera eftersom det kan vara svårt att fastställa om vissa medel härrör från bidrag eller från avgifter samt att risken för missbruk är störst vid överföringar till ägare och deras närstående. Dessutom anses ett totalförbud markera att skolor som finansieras av offentliga medel inte ska vara kommersiella (s. 72).

Reglering av och insyn i ekonomin

Eftersom det krävs att statsbidragen och elevavgifterna ska komma eleverna till godo finns en relativt omfattande reglering kring de fristående skolornas ekonomiska förhållanden.

I lagen stadgas att skolorna ska följa räkenskapslagen och bokföringslagen samt ha revision i enlighet med revisorslagen. Det gäller även om de inte är räkenskapspliktiga enligt räkenskapslagen.

Det finns också särskilda ekonomiföreskrifter (FOR 2006-12-19 nr 1503), som är utfärdade av utbildningsministeriet för att säkerställa att underlaget för statsbidrag till fristående skolor är korrekt samt att skolorna använder statsbidragen och elevavgifterna i enlighet med privatskolelagen och de förutsättningar som utgjort grunden för godkännandet. I dessa föreskrifter stadgas bland annat att statsbidrag och elevavgifter ska användas för undervisning i enlighet med lagen och att medlen som huvudregel ska förbrukas det år som statsbidraget betalats ut för respektive elevavgifterna krävts in för. Vidare anges att bidrag och avgifter inte får lånas ut. Till detta kommer bestämmelser som reglerar hur stort överskott som får föras över till nästkommande år och förutsättningar för avsättningar till investeringsfond m.m. Det föreskrivs också att vissa särskilda upplysningar ska anges i årsredovisningen. Till exempel ska skolan specificera samtliga medel och bidrag som den får av det offentliga.

Det ställs även särskilda krav på insyn i de fristående skolornas ekonomi. Skolorna ska skicka in årsredovisning, årsberättelse och revisionsberättelse till Utdanningsdirektoratet före den 1 juni året efter räkenskapsåret.

Tillsyn

Utdanningsdirektoratet är den norska tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över de fristående skolorna.

Inspektionerna baseras på riskanalyser som görs regionvis och genomförs vanligen vart fjärde år. Syftet med tillsynen är att kontrollera att eleverna får en utbildning av god kvalitet och att statsbidragen och eventuella elevavgifter kommer eleverna till godo (Ot.prp. nr. 37 [2006–2007] s. 17).

Tillsynsmyndigheten ger också råd och vägledning. Det finns numera ett särskilt arbetslag som reser runt i landet och ger råd till skolor om hur de ska utveckla sin verksamhet.

Inspektionsmyndigheten kan vidta en rad olika åtgärder om det vid en fristående skola upptäcks förhållanden som står i strid med regelverket eller förutsättningarna för godkännandet. Den kan förelägga skolan att rätta till dessa förhållanden, innehålla statsbidraget, kräva återbetalning av för mycket utbetalt statsbidrag och kräva återbetalning av statsbidrag som använts i strid med regelverket. Vid kvalificerade överträdelser kan också godkännandet återkallas.

En skola måste enligt lagen som huvudregel ha minst 15 elever under något av de första tre åren. Undantag kan göras i särskilda fall. Om en skolas elevantal tre år i rad har färre än 15 elever kan tillståndet återkallas (för norska skolor i utlandet gäller i stället 10 elever).

Sanktioner kan också användas om det upptäcks omständigheter vid en fristående skola som står i strid med någon annan lag eller föreskrift och omständigheterna försvagar förtroendet för skolan. Det anses vara i strid med den allmänna rättsuppfattningen om tillsynsmyndigheten inte skulle reagera om en skola som får statsbidrag helt uppenbart bröt mot bestämmelser i t.ex. jämställdhetslagen, aktiebolagslagen eller marknadsföringslagen och överträdelserna inte var bagatellartade (Ot.prp. nr. 37 [2006–2007] s. 79).

Informationssystem för att jämföra skolor

Den norska inspektionsmyndigheten, Utdanningsdirektoratet, ansvarar för en databas med all tillgänglig statistik över skolorna i landet.

9.2 Danmark

I Danmark finns en lång tradition av att ha fristående skolor och det finns ett starkt politiskt stöd för det danska friskolesystemet. Cirka 13 procent av grundskoleeleverna går i skolor som inte har en offentlig huvudman. Cirka 22 procent av grundskolorna är fristående. De fristående skolorna är dock i genomsnitt bara hälften så stora som de kommunala skolorna.

I den danska grundlagen föreskrivs allmän undervisningsplikt, inte skolplikt. Det innebär att alla barn måste undervisas i tio år, men föräldrarna har stor frihet att välja på vilket sätt undervisningen ska genomföras. De kan välja en fristående grundskola i stället för den kommunala. Ett annat alternativ finns då danska föräldrar kan välja att själva undervisa sina barn i hemmet.

De flesta fristående grundskolor startas på initiativ av en föräldragrupp som vill utforma ett alternativ till den kommunala skolan. De fristående skolorna i Danmark har därmed också olika pedagogiska, religiösa eller ideologiska inriktningar och kan sägas utgöra ett slags minoritetsskydd. Skolorna avgör själva vilka elever de vill anta.

Gymnasieskolan drivs av regionerna, som efter den senaste kommunreformen år 2007 ansvarar för gymnasieutbildningen, i en form som närmast kan jämföras med svenska stiftelser. Därför kan det vara svårt att skilja mellan dessa gymnasieskolor och de – till antalet relativt få – som drivs i friskoleform. Av dessa skäl koncentreras redovisningen i det följande på de fristående grundskolorna.

Finansiering

De fristående grundskolorna finansieras huvudsakligen genom offentliga medel. Statsbidraget uppgick för 2012 till cirka 73 procent av den genomsnittliga kostnaden för en kommunal grundskoleelev och utgår i förhållande till antalet elever i varje skola. Bidragsnivån fastställs årligen av Folketinget. Bidraget förväntas sänkas till 72 procent för 2013 och till 71 procent för 2014.

Till detta kommer ett lokalbidrag per elev och ett statligt s.k. SFO-bidrag, dvs. ett bidrag för fritidsverksamhet. Därutöver finns det möjlighet att erhålla särskilda statsbidrag för exempelvis specialundervisning eller stödundervisning i danska till elever med ett annat modersmål.

Den kommun i vilken en fristående skola är belägen eller en elevs hemkommun kan också lämna vissa bidrag till skolan, t.ex. bidrag till fritidsanordningar, skolbyggnader eller till specialundervisning.

Skolorna ska enligt lag ha andra intäkter än statsbidrag och elevavgifter är ett krav. Avgifterna ligger på mellan 700 och 1 200 danska kronor per månad, men det finns möjlighet att få bidrag till avgiften. Många skolor anordnar julmarknader och loppmarknader, tidningsinsamlingar, cykellopp m.m. för att samla in pengar till skolan.

Enligt en undersökning som nyligen genomförts av Århus universitet har de fristående skolorna klart lägre kostnader än de offentligt drivna skolorna i samma område. En orsak till den lägre kostnaden kan vara att många av de fristående skolorna håller kostnaderna nere genom att t.ex. föräldrarna svarar för städningen.

Det finns ett fåtal fristående skolor som inte får statsbidrag. De står i princip utanför reglering och tillsyn. I fall av allvarlig misskötsel kan dock Utbildningsministeriet ingripa.

Tillstånd

Det krävs inte något tillstånd för att starta och driva en fristående skola i Danmark. Däremot krävs det tillstånd för att erhålla statsbidrag. Tillståndet avser en huvudman och en skola. Kommunerna har inte något inflytande över tillståndsprocessen och vid tillståndsgivningen görs heller inte någon prövning av hur en skolas etablering kommer att påverka det lokala utbildningsväsendet.

Det uppställs vissa krav när det gäller organisationsform för en fristående skola. En fristående grundskola inrättas som en s.k. självägande institution. Det betyder att skolan endast ägs av sig själv och att den drivs oberoende av andra personer, organisationer, föreningar, stiftelser eller liknande. Bestämmelser om vad stadgarna ska innehålla regleras i en särskild förordning (Bekendtgørelse om vedtægter for friskoler og private grundskoler m.v.). I Danmark förekommer därför inte skolor som drivs i bolagsform. Skolfastigheter kan dock ägas av företag som i sin tur ägs av de huvudmän som driver skolverksamheten.

Skolan ska utse en styrelse på minst fem personer av vilka minst två ska vara föräldrar till elever på skolan och valda av föräldrakretsen. Styrelsen ansvarar för den övergripande ledningen av skolan och för att skolverksamheten lever upp till de lagstadgade kraven.

En huvudman får bara äga en skola. Begränsningen innebär att det inte förekommer kedjor av skolor eller några större koncernliknande huvudmän. Däremot samarbetar vissa skolor i nätverksform.

Reglering av och insyn i ekonomin

I lagen (friskoleloven) stadgas att skolans medel endast ska komma skol- och undervisningsverksamheten till godo. Eventuell vinst får således inte delas ut. Överskott ska stanna i den enskilda skolan och får inte föras över till någon annan skola. Överskott kan dock föras över till kommande år. Det stadgas vidare att skolans medel ska förvaltas så att de blir till största möjliga gagn för skolan.

Fristående grundskolor ska avlägga räkenskaper enligt en särskild förordning (Bekendtgørelse om regnskab for frie grundskoler m.v.) och skolorna ska följa särskilda bestämmelser om revision

enligt en annan förordning (Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved frie grundskoler m.v.).

De organisationer som representerar de fristående skolorna har inte uttryckt några önskemål om att förändra gällande regelverk i dessa avseenden.

Tillsyn

I Danmark krävs att undervisningen i de fristående skolorna ska motsvara den som ges i de kommunala skolorna. Vad som menas med detta preciseras dock inte i lagen. Skolorna har således relativt stor frihet att själva bestämma hur undervisningen genomförs och organiseras. För de fristående grundskolorna finns det flera olika former av tillsyn.

Kvalitets- och tillsynsstyrelsen, som är Danmarks formella tillsynsmyndighet på skolområdet, har ansvar för den mer övergripande tillsynen av att undervisningen vid de fristående grundskolorna motsvarar den som ges i den kommunala skolan. Tillsynen ska säkerställa att de elever som avslutar sin skolgång vid en fristående grundskola har samma möjligheter att fortsätta sina studier som elever från den kommunala skolan.

Varje år kontrollerar myndigheten resultaten på avgångsproven för eleverna i årskurs 9 i de fristående grundskolorna samt hur många elever som har gått vidare till högre studier. De skolor som har lägst betygsgenomsnitt eller genomströmning kontrolleras ofta närmare. Myndigheten kan också genomföra stickprovskontroller av skolornas hemsidor för att kontrollera att skolorna har offentliggjort alla de uppgifter som de är skyldiga att publicera enligt lag. Om det finns skäl att anta att undervisningskvaliteten är bristfällig vid en fristående grundskola kan myndigheten också genomföra en mer omfattande tillsyn. En sådan kan innefatta flera tillsynsbesök med både intervjuer och klassrumsobservationer. Om skolans undervisning inte bedöms leva upp till kraven kan skolan i värsta fall mista sin rätt till statsbidrag och rätten att vara en fristående grundskola. Skolan kan också få ett föreläggande att åtgärda de brister som har uppmärksamats.

De föräldrar som väljer en fristående skola tar på sig ett ansvar för sina barns skolgång. Föräldrarna till barnen vid en fristående grundskola utgör skolans föräldrakrets som har en skyldighet att utöva tillsyn över undervisningens kvalitet och förhållandet mellan

elever och lärare. Föräldrarna får organisera tillsynen som de vill, men skolans styrelse ska se till att föräldrakretsen utarbetar riktlinjer för tillsynen.

Föräldrarna vid en fristående grundskola ska därutöver välja mellan att vara självutvärderande eller att utse en av Kvalitets- och tillsynsstyrelsen certifierad inspektör. Om föräldrarna väljer att vara självutvärderande ska en av inspektionsmyndigheten godkänd utvärderingsmodell användas. Utvärderingen ska ske minst vart tredje år och resultatet ska publiceras på skolans hemsida. En inspektör ska varje år skriva en rapport till föräldrarna och till skolans styrelse som också ska publiceras på skolans hemsida. Redovisningen i denna rapport ska innehålla information om huruvida eleverna får en undervisning som motsvarar den i den kommunala skolan och om skolan förbereder eleverna för att leva i ett fritt och demokratiskt samhälle. Även skolornas undervisning i danska, matematik och engelska ska belysas.

Till detta kommer att den danska utbildningsministern om det finns särskilda skäl kan besluta att kommunstyrelsen i den kommun där en fristående skola är belägen ska utöva ytterligare tillsyn över skolan.¹

En fristående skola som inte följer bestämmelserna i friskolelagen eller ett föreläggande att vidta åtgärder kan bli föremål för sanktioner. De sanktioner som kan användas är främst kopplade till statsbidraget. Det är möjligt att innehålla statsbidraget, låta statsbidraget bortfalla helt eller delvis eller kräva återbetalning av statsbidrag helt eller delvis. Det kan också beslutas om att en skola förlorar sitt rätt till fortsatt statsbidrag om det inte i tillräcklig grad kan säkerställas att skolans medel förvaltas så att de blir till största möjliga gagn för skolan. Det kan också beslutas att en skola inte längre får vara en fristående grundskola enligt lagen, t.ex. om en skola inte uppfyller kravet på att undervisningsspråket ska vara danska (undantag gäller dock för tyska minoritetsskolor) eller om skolan inte har följt ett föreläggande om elevantal.

¹ Detta motsvarar regeringsbeslut i Sverige. Eftersom Danmark har ministerstyre fattas motsvarigheten till svenska regeringsbeslut vanligen av den ansvariga ministern.

Informationssystem för att jämföra skolor

Som redan har framgått finns det en hel del bestämmelser i Danmark om vad varje grundskola är skyldig att publicera för uppgifter på sin hemsida. Bestämmelserna är samlade i en särskild förordning (Bekendtgørelse af lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne m.v.) och gäller både offentliga och fristående skolor. Enligt förordningens första paragraf är syftet att allmänheten enkelt och snabbt ska kunna bedöma undervisningskvaliteten på de enskilda skolorna.

En skola som omfattas av regleringen ska på ett lättillgängligt sätt bland annat publicera skolans utbildningsutbud, slutmål och delmål för undervisningen, undervisningsplaner för vissa ämnen samt resultatet av utvärderingar och uppföljningsplan. Även skolans värdegrund, pedagogiska utgångspunkt och inriktning ska offentliggöras på hemsidan. Vidare ska det framgå hur många elever som fullföljer utbildningen respektive avbryter studierna, hur många som går vidare till högre studier samt betygsgenomsnitt och resultat från avgångsprov för eleverna i årskurs 9 eller 10 (om skolan erbjuder sådana prov). Skolan ska också publicera vissa andra upplysningar som skolan själv anser väsentliga för att belysa undervisningskvaliteten. Det kan röra sig om information rörande t.ex. skolans storlek, fritidsverksamhet, antal anställda, klasstorlek, lokaler, tillgänglighet för handikappade, undervisningsmiljö, datorutrustning m.m.

I tillsynen av en fristående skola ingår, som beskrivits i det föregående, att skolans hemsida granskas.

9.3 Nederländerna

Nederländerna är ett av de länder som har störst andel fristående skolor i världen. Två tredjedelar av skolorna är fristående och cirka 70 procent av eleverna i grundskolan går i fristående skolor.

De fristående skolorna drivs av föreningar eller stiftelser där flertalet har religiös anknytning. Det handlar i första hand om romersk-katolska och protestantiska skolor, men det finns också t.ex. muslimska, hinduiska och judiska skolor. Skolorna har ofta antagningsregler som är baserade på religiös tro eller ideologisk tillhörighet.

Finansiering

De fristående skolorna är finansierade genom statliga bidrag. Bidragen motsvarar i huvudsak kostnaden för de elever som går i skolor med offentlig huvudman. Det är tillåtet att ta ut mindre elevavgifter för att finansiera särskilda satsningar, studieresor eller liknande. Det finns också ett mindre antal helt privata skolor där också finansieringen är privat. För dessa finns det inte något hinder att dela ut vinst till ägarna.

Lönerna till lärare och rektorer fastställs centralt, men i övrigt kan skolorna välja hur de vill använda sina resurser.

Tillstånd

I Nederländerna är det en konstitutionell rättighet att starta och driva en skola på religiös, ideologisk eller pedagogisk grund. Det är även en rättighet att utforma verksamheten efter inriktningens egna principer.

Kommunen ger tillstånd till den sexåriga grundskolan medan Utbildningsministeriet ger tillstånd till högstadium, gymnasium och yrkesskolor. Vid tillståndsgivningen prövas framför allt om en skola med en viss inriktning saknas i området och om tillräcklig kvalitet i utbildningen kan förväntas. Fördelningen mellan olika kategorier av skolor i olika kommuner styrs av ett kvotsystem vilket i praktiken gör det ganska svårt att starta en ny fristående skola. Ibland ges ett tidsbegränsat tillstånd på tre år för att testa skolan och behovet av den.

Vissa krav ställs också på att den organisation som ska driva skolan är registrerad i Nederländerna och lyder under nederländska lagar samt att den har en tillräckligt omfattande representation av föräldrar i sin styrelse.

Ett uttalat villkor för att få offentligt stöd är att skolan inte är vinstdrivande. De flesta fristående skolorna drivs därmed som föreningar eller stiftelser och det är inte vanligt att skolor bedrivs i företagsform.

Tillsyn

Det finns en statlig inspektion för utbildning som är fristående från de tillståndsgivande myndigheterna. Inspektionen ansvarar för inspektion och utvärderingar av skolor. Men den har också främjande uppgifter, dvs. att stimulera skolor att upprätthålla och förbättra kvaliteten på den utbildning som erbjuds samt att bedöma utbildningens kvalitet för den enskilda skolan och för utbildningssystemet som helhet.

Inspektionen genomför riskbaserade inspektioner av skolor. Varje år görs en riskbedömning av alla skolor, både offentliga och fristående, för att bedöma vilka som har problem som kan påverka kvaliteten i utbildningen. Riskbedömningen baseras på betyg och andra resultat, risksignaler (t.ex. klagomål och uppgifter i media) samt skolans egen kvalitetsrapport om den är ingiven till inspektionen. Högriskskolor får ökad kontroll. Ambitionen är att inspektera varje skola åtminstone en gång vart fjärde år.

Om inspektionen beslutar att besöka en skola görs en kvalitetskontroll. I en sådan ingår att för grundskolan och gymnasieskolan utvärdera bland annat följande kvalitetsaspekter: att elevernas kunskapsresultat ligger på den nivå som kan förväntas, att läroplanen förbereder eleverna för vidareutbildning, att lärarna erbjuder tillräcklig undervisningstid, att skolklimatet präglas av säkerhet och respektfullt samspel, att lärarna anpassar undervisningen till eleverna, att lärarna ger tydliga förklaringar och organiserar utbildningen effektivt, att lärarna systematiskt följer elevernas utveckling, att särskilt stöd ges till de elever som behöver det samt att skolan har ett system för kvalitetssäkring.

Även privat drivna skolor utan offentlig finansiering inspekteras, men granskningen inriktas då endast på lagbundna krav och på att eleverna uppnår kunskapsmålen.

Utbildningsministeriet kan efter råd från inspektionen utfärda en varning till en skola eller en skolas styrelse. Om inte skolan efterkommer varningen kan det statliga bidraget dras in.

Om en skola använder sina offentliga bidrag till annat än utbildning kan skolan åläggas böter.

Informationssystem för att jämföra skolor

Inspektionen för utbildning bedömer kvaliteten på den utbildning som erbjuds i skolorna. Resultaten presenteras i offentliga rapporter om enskilda skolor som finns tillgängliga på inspektionens webbplats. Där publiceras också en årlig rapport om utbildningssystemet som helhet.

9.4 England

I England finns en lång tradition att det ska finnas fristående skolor, vilka vanligen bygger på religiös grund. Många olika typer av skolor förekommer. De flesta eleverna går i skolor som har en offentlig huvudman. Sådana skolor finns med både allmän och särskild inriktning. Som exempel på skolor med särskild inriktning kan nämnas specialskolor för barn med särskilda behov och internatskolor.

Det förekommer också flera olika slag av fristående skolor. Den viktigaste skiljelinjen går mellan skolor som får offentligt stöd via en kommun eller direkt (maintained schools), och skolor som är finansiellt oberoende och inte erhåller någon offentlig finansiering (independent schools). Sju procent av alla elever går i independent schools, främst elever i de högre årskurserna (6–12).

Hösten 2011 infördes ett system med s.k. free schools som i flera avseenden påminner om det svenska systemet med fristående skolor. Samma höst öppnade 24 free schools och ett år senare, i september 2012, öppnade ytterligare 55. Det nya systemet infördes för att öka föräldrarnas valfrihet i fråga om lokala alternativ och de skiljer sig från andra skolor med statlig finansiering genom att inte kontrolleras av någon kommunal eller lokal instans. Därför behöver de t.ex. inte följa den nationella läroplanen och de kontrollerar själva skolans budget.

Finansiering

Independent schools finansieras uteslutande av elevavgifter, donationer och intäkter från investeringar. Det finns en rik flora av stipendier m.m. för familjer med svag ekonomi. Skolorna får själva välja vilka elever som ska antas och dessa skolor kan drivas av stiftelser eller av företag. Det finns inte några regler mot vinst-

utdelning vad gäller skolor som drivs av företag. Inte heller förekommer det några särskilda restriktioner eller begränsningar när det handlar om försäljning av skolor.

Bland de fristående skolor som erhåller offentlig finansiering finns såväl de som drivs av stiftelser som de som drivs av något samfund. För samtliga skolor som erhåller bidrag från staten gäller att de inte får ta ut elevavgifter. De måste också drivas utan något vinstsyfte. Det finns dock inte några regler som förhindrar att dessa skolor i sin tur kan kontraktera ut driften till ett vinstdrivande företag.

För free schools betalar staten, inte kommunerna ut de statliga bidragen, till skillnad från andra skolor med offentlig finansiering. Bidraget ska motsvara det som de kommunalt drivna skolorna får per elev i samma kommun. Till detta kommer vissa särskilda tillägg, t.ex. ett tillägg för att täcka kostnader för sådana tjänster som de inte får från kommunen.

Tillstånd

En independent school måste vara registrerad hos Utbildningsministeriet och den som driver en sådan skola utan registrering begår ett brott.

Innan skolan registreras ska en inspektion göras. Denna går ut på att fastställa om skolan uppfyller vissa grundläggande krav. Dessa krav är många, men relativt allmänt hållna och går ytterst tillbaka på möjligheterna att genomföra utvärderingar i förhållande till antingen skolans egna mål eller nationella normer för utbildningen. Vissa krav ställs också på skollokaler. Till detta kommer krav som gäller lämpligheten hos personalen och ägaren. Lämplighetsprövningen görs dels genom en vandelsprövning (Criminal Records Bureau-kontroll), dels genom att arbetstillstånden kontrolleras. Registreringen gäller utan tidsbegränsning, men ny registrering måste göras vid ägarbyte då registreringen är knuten till ägaren.

En ansökan om att starta en free school görs hos Utbildningsministeriet. Till ansökan ska fogas en tydlig och genomtänkt affärsplan. Ett tillstånd kan vara tidsbegränsat till minst sju år alternativt gälla utan tidsbegränsning.

Tillsyn

The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted) har huvudansvaret för att inspektera skolor i England. Dels inspekterar den flertalet skolor med egna eller kontrakterade inspektörer, dels har de överinseende över några andra inspektionsorganisationer. Som exempel på sådana kan nämnas Independent Schools Inspectorate (ISI), som inspekterar independent schools som är medlemmar i en medlemsförening som är anknuten till Independent Schools Council (ISC). Independent schools som inte är anslutna till denna organisation inspekteras i stället direkt av Ofsted.

Syftet med Ofsteds inspektioner är att ge föräldrar en bild av hur väl en skola fungerar och hjälpa till att informera dem när de ska välja skola, att informera utbildningsministeriet om den utbildningsnivå som tillhandahålls av skolorna är acceptabel samt att främja en förbättring av enskilda skolor och skolväsendet som helhet. Inspektionerna är olika organiserad och upplagd allt efter skolform, huvudmannaskap m.m., men i huvudsak gäller följande.

Inspektionerna genomförs utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. I den ingår nationella prov, tidigare inspektioner, skolornas självutvärderingar och klagomål från föräldrar och andra. En inspektion kan dock tidigareläggas om det finns särskild anledning. Inspektörerna fokuserar på de aspekter av skolans arbete som har störst påverkan på att förbättra resultaten, men ser även till andra aspekter, t.ex. elevernas andliga, moraliska, sociala och kulturella utveckling samt skolans ledarskap. Dessutom granskas effektiviteten, genom att bland annat överväga om undervisningskvaliteten i en skola motsvarar lärarnas löneutveckling. Resultatet av inspektionen sammanfattas i en rapport med såväl inspektionens slutsatser som dess rekommendationer till åtgärder. Skolan tilldelas också ett "betyg" efter en fyragradig skala: enastående, bra, kräver förbättring eller otillräcklig (antingen "med allvarliga brister" eller "som kräver särskilda åtgärder"). Detta sammanfattande betyg ligger bland annat till grund för när nästa inspektion ska genomföras. Hur ofta en skola inspekteras beror till stor del på resultaten av tidigare inspektion(er). I fråga om en skola som krävt särskilda åtgärder så finns i slutändan möjligheten att stänga den.

ISI rapporterar till Utbildningsministeriet om i vilken utsträckning skolorna uppfyller lagstadgade krav och vissa förhållanden rapporteras även till Ofsted. Inspektionerna syftar bland annat till

att förbättra kvaliteten och effektiviteten i utbildningen. Rapporterna om skolornas kvalitet offentliggörs.

Informationssystem för att jämföra skolor

Ett av syftena med Ofstedts inspektioner är, som redan nämnts, att ge föräldrar en bild av hur väl en skola fungerar och hjälpa till att informera när de ska välja skola för sina barn. På Ofstedts hemsida finns information som riktar sig till föräldrar, barn och ungdomar, andra skolor samt övriga. Där finns inspektionsrapporter och rapporter från tematiska granskningar. Vägledning finns också för hur man läser och tolkar dessa rapporter. Slutligen finns där viss officiell statistik m.m.

På den brittiska regeringens hemsida gov.uk finns schoolsfinder, ett verktyg som ger detaljerad information om samtliga skolor i England. Statistik som omfattar alla skolor och deras resultat finns på utbildningsministeriets hemsida.

9.5 USA

I USA är, till skillnad från de andra länder som ingår i denna översikt, det statliga inflytandet över ungdomsutbildningen begränsat. Ansvaret ligger i stället på delstater och skoldistrikt och varje delstat har egen reglering och egna bestämmelser i fråga om finansiering av skolorna. De flesta skolorna är offentliga, men cirka 15 procent av eleverna går i privata skolor. Det är också tillåtet, och relativt vanligt, att föräldrarna organiserar undervisning i det egna hemmet, s.k. home-schooling.

De privata skolorna är av många skilda slag. Här finns allt från konfessionella skolor till militärskolor eller skolor med en särskild pedagogik som t.ex. Montessoriskolor. Ett litet antal privata skolor är s.k. voucher schools.

Finansiering

De flesta privata skolor får ingen statlig eller lokal offentlig finansiering, utan tar i stället ut höga elevavgifter. Många privatskolor stöttas också ekonomiskt genom olika gåvor och donationer. För familjer som inte har råd med privatskola för sina barn erbjuder

skolorna ofta någon form av ekonomiskt stöd. Ett antal organisationer och religiösa församlingar utdelar stipendier av olika slag och vissa företag erbjuder sina anställda att finansiera barnens utbildning.

Voucher schools finansieras av ett särskilt kupongsystem, vilket gör det möjligt för elever att gå i en privat skola och samtidigt ha offentlig finansiering.

Om charterskolorna

Av de offentliga skolorna utgörs för närvarande tre procent av s.k. charter schools med offentlig finansiering. De får inte ta ut några elevavgifter. Systemet med charterskolor startade i början på 1990-talet i delstaten Minnesota. För närvarande är dessa skolor tillåtna i 41 delstater samt i Washington D.C. Regleringen skiljer sig dock från en delstat till en annan.

Skolorna kan drivas av företag, ideella organisationer eller sammanlutningar av lärare. Alla delstater tillåter dock inte vinstdrivande privata företag att driva charterskolor.

Skolorna kan vara självständiga eller utgöra en del av en kedja. Kedjorna ägs antingen av vinstdrivande företag – Education Management Organizations (EMO) – eller av icke vinstdrivande organisationer – Charter management Organizations (CMO). Dessa kedjor svarar tillsammans för 35 procent av de elever som går i charterskolor. De största vinstdrivande företagen har 30–70 skolor och finns främst i Michigan, Florida, Ohio och Arizona. Icke-vinstdrivande skolkedjor förekommer i störst omfattning i Kalifornien och i Texas.

Charterskolor har större frihet att organisera och bedriva utbildningen än andra offentliga skolor. I utbyte har de en större redovisningskyldighet. Redovisningskraven är ofta höga och gäller såväl studieresultat som ekonomisk redovisning.

Det finns särskilda organisationer som har tillstånd att godkänna och kontrollera charterskolor. Tillståndsprövningen avser inte bara uppläggningsstudier utan också kvalifikationer och erfarenheter för den eller de som ska leda skolan. I vissa delstater är det ett krav att personliga intervjuer görs med dem som ska leda skolan.

Kontrakten är tidsbegränsade och ska förnyas efter 3–5 år. Inför en förnyelse av kontraktet görs en grundlig kontroll av skolan.

Om en skola bedöms bryta mot kontraktet kan den stängas. Hur detta sker varierar dock mellan de olika delstaterna.

9.6 Sammanfattning

I samtliga de länder som ingår i denna översikt förekommer fristående skolor i större eller mindre omfattning. Respektive lands historia och tradition är av stor betydelse både när det gäller synen på och utformningen av regelverket och de övriga villkor som skolorna har att arbeta under. I våra nordiska grannländer Norge och Danmark fyller dessa skolor bland annat rollen som komplement till de offentliga skolorna, framför allt för de föräldrar som önskar alternativ till det reguljära skolväsendet i respektive land. I det följande sammanfattas kortfattat synen på och regleringen av de fristående skolorna i respektive land i fråga om förekomst, finansiering, hur en skola får tillstånd att bedriva verksamhet, frågor om statsbidrag och elevavgifter, övrig reglering och insyn i skolornas ekonomi, tillsyn samt slutligen vilken typ av informationssystem som finns för att skolorna ska kunna jämföras med varandra.

9.6.1 Om förekomsten

Variationerna är stora när det gäller i vilken utsträckning fristående skolor förekommer i de länder som studerats. I Nederländerna är det de fristående skolorna som dominerar. De svarar för cirka två tredjedelar av antalet skolor och 70 procent av eleverna går där. Ofta har skolorna en religiös anknytning.

I Danmark har de fristående skolorna en lång tradition och de omfattar drygt en femtedel av eleverna på grundskolenivå. De startas vanligen på initiativ av föräldrarna. I Norge finns inte samma tradition och endast två procent av grundskoleeleverna går där. På gymnasienivå däremot är inslaget av fristående skolor större och omfattar mer än var tionde elev.

I England infördes 2011 ett friskolesystem, som påminner om det svenska, för att utgöra ett komplement till de tidigare olika systemen av privata respektive fristående skolor. Även i England finns en lång tradition av helt privata skolor utan offentlig finansiering. Det nya systemet innebär att skolorna är helt fristående från

kommunen och nationella läroplaner eller motsvarande behöver inte följas.

Det statliga inflytandet över skolan är i USA ytterst begränsat. Varje delstat och skoldistrikt har det ansvar som staten i andra länder svarar för. Systemet med privata skolor existerar sedan länge och omfattar cirka 15 procent av eleverna. Sedan 1990-talet har en ny typ av skolor successivt etablerats, s.k. charterskolor som i viss utsträckning påminner om andra system med fristående skolor, men variationerna är stora mellan de olika 41 stater som infört det.

9.6.2 Om tillståndsgivningen

Tillstånd eller registrering krävs för att starta en fristående skola i alla undersökta länder med undantag för Danmark, där dock tillstånd krävs om en skola ska kunna erhålla statsbidrag. I Nederländerna beslutas om tillstånd på kommunal nivå när det gäller den grundläggande utbildningen upp till och med årskurs 6. Det kan vara svårt att starta helt nya skolor eftersom det krävs att en skola ska komplettera det redan existerande utbudet av skolor i en kommun. Sådana krav saknas i andra länder, men i Norge har respektive kommun rätt att ha en representant närvarande när styrelsen för en fristående skola sammanträder.

Vad gäller driftsform är skillnaderna stora. I Norge kan skolorna drivas i aktiebolagsform förutsatt att bolaget har en viss skola som sin huvudsakliga verksamhet. I Nederländerna får skolorna inte drivas med vinst och i Danmark får en huvudman bara äga en skola.

Sammanfattningsvis kan konstateras att alla länder ställer krav på skolorna för att de ska få tillstånd att bedriva undervisning, men kraven skiljer sig mycket åt.

9.6.3 Om statsbidragen och elevavgifterna

I de undersökta länderna utgår statsbidrag som regel till fristående skolor men storleken på dessa varierar. Uppdelningen på olika offentliga stödformer gör det svårt att jämföra storleken på stödet. I England finns helt privata skolor till vilka det inte utgår några offentliga bidrag alls.

Statsbidraget i Norge motsvarar 85 procent av kostnaden för den kommunala skolan, i Danmark 73 procent och i Nederländerna

ska bidraget vara detsamma kostnaden i motsvarande kommunala skola.

Att ta ut elevavgifter är tillåtet, vanligen också lagreglerat, utom i England där detta inte är tillåtet för skolor som erhåller statsbidrag. I Norge får avgifterna uppgå till 15 procent av den beräknade kostnaden och dessutom kan särskilda avgifter tas ut för lokalerna. Det föreskrivs dock i lag att avgifterna ska komma eleverna tillgodo. Även i Danmark regleras i lag att det är möjligt ta ut avgifter, i Nederländerna ska de avse särskilda aktiviteter som exempelvis studieresor. I England och Norge rådet det dock förbud mot elevavgifter. Sammanfattningsvis kan konstateras att det även här föreligger skillnader.

I Norge, Danmark och England är det inte möjligt för ägarna till fristående skolor att ta ut vinster. I Nederländerna kan endast ägare till privata skolor som inte erhåller statsbidrag ta ut vinst.

9.6.4 Om övrig reglering och insyn i skolornas ekonomi

I både Norge och Danmark är det reglerat vilka slag av ekonomiska redovisningar som de fristående skolorna är skyldiga att göra. Mest långtgående är bestämmelserna i Norge där en skolas ekonomiska förhållanden regleras i detalj. Där förstärks även den offentliga insynen genom att kommunen har rätt ha en representant närvarande när en skolas styrelse sammanträder.

9.6.5 Om tillsynen

En statlig inspektionsmyndighet utövar i samtliga undersökta länder med undantag för USA tillsyn över de fristående skolorna. Sanktioner av skilda slag kan användas vid konstaterade missförhållanden, bland annat indragna statliga bidrag. I Danmark är det dock Utbildningsministeriet, inte myndigheten, som beslutar om ev. indragna bidrag. Här skiljer sig också tillsynen från den i de andra länderna. Tillsynsmyndigheten svarar för mera övergripande inspektioner och föräldrarna till eleverna i en skola har ansvar för att genomföra egenutvärderingar eller anlita en av tillsynsmyndigheten certifierad inspektör för att genomföra utvärderingen.

I Norge och Nederländerna har inspektionsmyndigheten även till uppgift att på olika vis främja och stödja skolors arbete.

9.6.6 Om möjligheterna att jämföra skolor

I Norge, Nederländerna och England är det respektive lands inspektionsmyndighet som publicerar fakta om de olika skolorna. Det gäller inspektionsrapporter och i Nederländerna också en årlig rapport. I England finns på regeringens nya hemsida gov.uk detaljerad information om samtliga skolor.

Information om skolor och skolors resultat finns däremot inte samlad i Danmark. I stället är respektive skola skyldig att ingående redovisa fakta om genomströmning, betyg, klasstorlek m.m. Den danska inspektionsmyndigheten har dock till uppgift att granska även skolornas hemsidor.

10 Avknoppning av skolverksamhet – en redovisning av rättsläget

Fristående skolor kan bildas genom ett förfarande som brukar benämnas ”avknoppning”. Det finns inte någon vedertagen definition av vad som avses med begreppet avknoppning och ett avknoppningsförfarande kan se olika ut beroende på vilken typ av kommunal verksamhet det är frågan om. Kommittén har fått i uppdrag att redovisa rättsläget när det gäller avknoppning av kommunal verksamhet på skolområdet och – om det bedöms nödvändigt – tydliggöra och förenkla regleringen.

Med avknoppning av skolverksamhet avses då en kommun beslutar att lägga ner sin egen skolverksamhet och i stället erbjuder en eller flera anställda inom kommunen att ta över skolan och driva den vidare under eget huvudmannaskap. De anställda bildar då ett aktiebolag eller någon annan form av juridisk person och ansöker till Skolinspektionen om att bli godkänd som huvudman för en fristående skola och få driva skolan vidare. Normalt erbjuds också de som tar över skolverksamheten att förvärva eller hyra befintliga tillgångar såsom t.ex. skollokaler och inventarier. Ett syfte med avknoppning av skolverksamhet kan vara att skapa ökad mångfald och konkurrens genom att fler aktörer kommer in på den offentliga marknaden. Härigenom får även medborgarna en ökad valfrihet att själva påverka vilken utbildning de vill ha. Ett annat syfte med avknoppning kan vara att tillvarata den kreativitet och det engagemang som ofta finns hos personalen på en skola.

Förfarandet kan dock innebära problem utifrån rättsliga aspekter. Det gäller särskilt om verksamheten i samband med en avknoppning avyttras utan konkurrenshänsyn och till ett pris som inte överensstämmer med marknadsvärdet, t.ex. genom att kommunen underlåter att ta hänsyn till immateriella värden vid värderingen. I sådana fall kan det bli fråga om en överföring av värden från den kommunala till den privata sektorn, vilket kan komma att strida mot

både svensk lagstiftning och EU-rätten. Ett sådant förfarande kan också medföra en snedvridning av konkurrensen och skapa konkurrens på olika villkor eftersom ägarna till en avknoppad skolverksamhet, som överlåtits till underpris, ges en ekonomisk konkurrensfördel gentemot andra fristående aktörer.

I det här avsnittet redogörs för de aktuella bestämmelserna i skollagen och kommunallagen (1991:900) samt tillämpningen av dem i svenska domstolar. Även en redogörelse av de EU-rättsliga bestämmelserna om statsstöd och tillämpningen av dem ges. Avsnittet avslutas med en sammanfattande diskussion av rättsläget.

10.1 Svenska bestämmelser

Inledningsvis kan konstateras att en avknoppning av skolverksamhet innebär att en kommun beslutar att lägga ned någon av sina skolverksamheter och i stället riktar ett erbjudande till ett privaträttsligt organ, ofta bestående av en grupp anställda, att överta den och driva den vidare som en fristående skola. Det finns inga bestämmelser som tar särskilt sikte på sådana förfaranden då en kommunal skolverksamhet ombildas till en fristående sådan. I stället får en bedömning göras av varje del i förfarandet utifrån de allmänna bestämmelser som finns i kommunallagen och skollagen.

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling är inte tillämplig i samband med avknoppning av skolverksamhet. Fristående skolor utgör en bidragsfinansierad enskild verksamhet. Kommunen köper inte några tjänster i samband med en avknoppning och har inte heller något bestämmande inflytande över verksamheten. Enligt upphandlingslagstiftningen föreligger det således inte något avtal med ekonomiska villkor mellan en fristående skola och kommunen.

Vid avknoppning av kommunal verksamhet berörs den i verksamheten sysselsatta personalen. Vi kommer dock inte att gå närmare in på det arbetsrättsliga regelverket inom ramen för vår utredning.

10.1.1 Skollagen

Skollagen innehåller bestämmelser om tillåtna driftsformer för skolan. En kommuns beslut om avveckling av en kommunal skolverksamhet och försäljning av densamma innebär inte ett beslut om en alternativ driftsform för den kommunala skolan, som vid t.ex.

entreprenad. Förfarandet innebär inte heller en överlåtelse av verksamheten i egentlig mening. Kommunen kan inte självständigt avtala med en viss huvudman om överlåtelse av verksamhet eftersom skolverksamhet är en tillståndspliktig verksamhet. Ur ett skolrättsligt perspektiv innebär i stället förfarandet dels att kommunen lägger ner sin verksamhet, dels att en enskild huvudman startar verksamhet i form av en fristående skola.

Lagligheten av kommunens beslut att lägga ner sin egen skolverksamhet får bedömas utifrån kommunens skyldighet att anordna grundskola i den omfattning det krävs för att ge utbildning åt samtliga barn i kommunen samt skyldigheten att erbjuda ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar (en närmare redogörelse av kommunernas skyldigheter i detta avseende ges i avsnitt 2.3.2).

Det ankommer på Skolinspektionen att pröva den nye enskilde huvudmannens förutsättningar att bedriva skolverksamhet och att göra en bedömning av konsekvenserna av en etablering. Prövningen görs i enlighet med bestämmelsen om godkännande av enskilda huvudmän i 2 kap. 5 § skollagen (en närmare genomgång av bestämmelsen görs i avsnitt 6.1.2).

Till skillnad från vad som gäller vid andra ansökningar om att starta en fristående skola har kommunen i dessa fall ett större inflytande över processen. En förutsättning för att en avknoppning ska kunna fullföljas – och för att en ansökan ska kunna bifallas – är ett beslut från kommunen angående nedläggning av sin verksamhet. Annars finns det inte längre förutsättningar för sökanden att överta verksamheten. Vid bedömningen av eventuella påtagliga negativa följder för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna måste i dessa fall kommunens möjligheter att erbjuda utbildning beaktas. I sitt yttrande måste kommunen därför redogöra för hur nedläggningen av en kommunal skola påverkar elevers möjligheter att välja utbildning inom det allmänna. En avknoppning får inte medföra att kommunens möjligheter att anordna eller erbjuda utbildning kraftigt begränsas. Var gränsen i detta avseende går är dock inte klarlagt.

10.1.2 Kommunallagen

Den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet finns i kommunallagen. Det finns inte några bestämmelser som särskilt reglerar försäljning av kommunal egendom. De bestämmelser som

aktualiseras vid en avknoppning blir då i första hand bestämmelsen om näringsfrämjande åtgärder och bestämmelsen om god ekonomisk hushållning.

Enligt likställighetsprincipen (2 kap. 2 §) ska en kommun behandla alla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Bestämmelsen tar sikte på kommunens relation till sina medlemmar i egenskap av just kommunmedlemmar. Däremot blir den inte tillämplig när en kommunmedlem exempelvis vill köpa kommunal egendom (Bohlin 2011 s. 128).

Förbud mot stöd till enskilda företag

En kommun får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen (2 kap. 8 § första stycket). I uttrycket ”allmänt främja” ligger att stödinsatser ska rikta sig till hela det lokala näringslivet eller åtminstone en större grupp. Till de allmänt näringsfrämjande åtgärderna hör bland annat att tillhandhålla mark och teknisk service till företagen. Däremot är det generellt sett inte en kommunal uppgift att tillgodose näringslivets behov av lokaler (prop. 1990/91:117 s. 152). Gränsen mellan otillåtna och tillåtna lokalhållningsåtgärder är dock inte helt klar.

Ett individuellt riktat stöd till en enskild företagare får endast ges i undantagsfall. Det uttrycks i kommunallagen genom att sådant stöd bara får lämnas om det finns ”synnerliga skäl” för det (2 kap. 8 § andra stycket). Det ankommer på den kommun som beslutat om stödet att visa att det föreligger sådana omständigheter som gör att det finns synnerliga skäl. En kommun i glesbygdsområden kan exempelvis ha rätt att ekonomiskt stödja en näringsidkare för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service åt hushållen (a. prop. s. 153). Det finns inte något stöd i förarbeten och praxis för att det skulle föreligga synnerliga skäl för ett individuellt riktat stöd mot tidigare anställda i samband med ett övertagande av skolverksamhet.

Det finns således inte något rättsligt utrymme för en kommun att utan konkurrenshänsyn rikta ett särskilt förmånligt erbjudande till t.ex. en grupp anställda för att främja uppkomsten av en fristående skola. För att undvika risken att göra sig skyldig till ett olagligt stöd till enskild näringsidkare måste en kommun, som vill lägga ner sin skolverksamhet och överlåta sina tillgångar, göra en

marknadsmässig värdering av tillgångarna och försöka uppnå högsta möjliga pris i förhållande till vad marknaden kan erbjuda.

Däremot kan ett visst s.k. avknopningsstöd anses tillåtet under ett övergångsskede. Med avknopningsstöd avses att en kommun uppmuntrar nyföretagande genom att ge råd och stöd i samband med en avknoppning. Här spelar det roll om personalen fortfarande är anställd eller inte. SKL gör bedömningen att t.ex. kostnadsfri information, utbildning, konsultstöd och tjänstledighet skulle kunna accepteras ur ett kommunalrättsligt perspektiv, men att ytterligare stöd kan ifrågasättas mot bakgrund av kommunallagens förbud mot stöd till enskild (SKL 2008, bilaga 1, s. 2).

Till skillnad från EU-rättens bestämmelser om statligt stöd gäller enligt kommunallagen inte något lägsta belopp för att det aktuella stödet ska kunna anses vara olagligt.

Krav på god ekonomisk hushållning

Kommunallagen ställer ett övergripande krav på att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet (8 kap. 1 §). Bestämmelsen har karaktären av en ändamålsregel och ska inte läggas till grund för laglighetsprövning (a. prop. s. 110). Den ska i stället ses som ett mål för den ekonomiska förvaltningen samt ett medel för revisorernas granskning och för de förtroendevaldas politiska ansvar. Utgångspunkten är att de kommunala medlen kommer från alla som bor i kommunen och att pengarna ska användas för invånarnas bästa (a. prop. s. 111).

Den närmare innebörden framgår inte av lagen och det finns inte heller några mer konkreta riktlinjer för hur kommunal verksamhet ska bedrivas för att god ekonomisk hushållning ska uppnås. Därför blir det upp till varje enskild kommun att inom ramen för sitt självstyre beakta kravet på god ekonomisk hushållning vid hanteringen av sin egendom. Bestämmelsen medför att kommuner måste söka uppnå marknadspris vid försäljning av såväl fast som lös egendom.

10.2 Tillämpningen i svenska domstolar

Kommunbeslut om avveckling av en kommunal skolverksamhet och försäljning av densamma kan överprövas av allmän förvaltningsdomstol genom laglighetsprövning. En domstolsprövning förutsätter naturligtvis att någon behörig överklagar beslutet. Om ingen överklagar blir alltså även ett olagligt beslut giltigt.

Det är bara särskilt utpekade personer som har rätt att begära laglighetsprövning av ett kommunalt beslut, närmare bestämt varje kommunmedlem och juridiska personer som äger en fastighet i kommunen (10 kap. 1 § kommunallagen). Personer som rent allmänt berörs av ett kommunbeslut har dock inte rätt att överklaga. I samband med ett avknoppningsförfarande kan det innebära att ett bolag som hade varit villigt att betala mer för den verksamhet som kommunen avknoppat inte har någon möjlighet att överklaga kommunens beslut.

Reglerna för laglighetsprövning handlar endast – som begreppet antyder – om en ren prövning av om ett beslut är lagligt och det är upp till den som överklagar att visa att det finns förutsättningar för upphävande. I ett mål som rör ett avknoppningsförfarande blir det således upp till den som överklagar att visa att förfarandet inneburit ett individuellt inriktat stöd genom att ersättningen inte motsvarat marknadsvärdet av den överlättna verksamheten. Om den som överklagar lyckas med detta blir det upp till kommunen att visa att det har förelegat synnerliga skäl som gjort det påkallat att ge det aktuella stödet. Eftersom domstolens prövning är begränsad till beslutets laglighet, och således inte omfattar beslutets lämplighet eller skälighet, måste det dock framstå som ganska klart för domstolen att värdering skett på felaktiga grunder för att upphäva beslutet såsom olagligt. Domstolen får dessutom bara beakta sådana omständigheter som den som överklagar har anfört inom överklagandetiden (10 kap. 10 §).

Domstolen kan endast upphäva ett beslut som bedöms vara olagligt. Det finns därmed ingen möjlighet för domstolen att komma fram till ett annat beslut. Effekten av ett upphävande är att det inte finns något beslut i ärendet längre. För att laglighetsprövningen ska vara meningsfull krävs att domarna efterlevs. Laglighetsprövningsinstitutet utgör dock ett relativt svagt skydd mot olagliga kommunala beslut.

Det finns inte något hinder mot att en kommun verkställer ett beslut som har överklagats, även om den rättsliga prövningen inte

är klar (10 kap. 14 a §). Först måste dock kommunen bedöma risken för att det kan komma att upphävas vid ett överklagande.¹ En kommun kan alltså ha slutit ett civilrättsligt avtal med en ny huvudman när domstolen förklarar förfarandet olagligt. Om ett beslut som redan har verkställts förklaras olagligt ska kommunen rätta det i den utsträckning det är möjligt (10 kap. 15 §). I detta ligger att en kommun i princip är skyldig att frånträda ingångna avtal och bära de skadeståndskrav detta kan föranleda, vilket många gånger kan vara svårt.²

Om kommunen inte rättar ett beslut i enlighet med domstolens dom får det som regel inga konsekvenser. Det finns inga generella sanktionsmöjligheter kopplade till laglighetsprövningen av kommunala beslut. Det finns inte heller – till skillnad från i EU-rätten – några regler om återbetalningsskyldighet av lämnat stöd som bedömts vara olagligt.

10.2.1 Skolinspektionen kan inte pröva om kommunen i samband med en avknoppning har åsidosatt någon kommunalrättslig eller EU-rättslig regel

Som redan har konstaterats är det Skolinspektionen – och inte kommunen – som prövar en ansökan om etablering av en fristående skola i en avknoppningssituation. En särskild fråga som uppkommer är om myndigheten bör, eller över huvud taget kan, granska om kommunen i samband med försäljningen har åsidosatt någon bestämmelse i kommunallagen eller någon EU-rättslig regel.

Vid 2008 års ansökningsomgång avslög Skolinspektionen ett antal ansökningar på den grunden att huvudmannen hade fått överta tillgångar i den kommunala skolverksamheten på ett sätt som inte

¹ Det finns två fall under den senaste tioårsperioden där Justitieombudsmannen (JO) har riktat kritik mot kommunstyrelser där beslut har verkställts utan att man har bedömt risken för att det kan komma att upphävas vid ett eventuellt överklagande. Det ena fallet gäller Täby kommuns avknoppning av Tibble gymnasium där JO konstaterade att handlingarna i ärendet inte bar ”några spår av att det gjorts någon prövning av det slag som lagen förutsätter” (JO 2010/11 s. 568). Det andra fallet rör Övertorneå kommun som inte prövat om det funnits beaktansvärd risk för att ett beslut om försäljning av en fastighet skulle komma att upphävas om det överklagades och som verkställt beslutet trots att det var uppenbart att det skulle kunna upphävas om det överklagades (JO 2010/11 s. 574). I båda fallen framhöll JO att rätten till laglighetsprövning inte får bli illusorisk och att den därför inte kan underordnas mer allmänna intressen av att snabbt kunna genomföra politiska beslut.

² Statskontoret fick i augusti 2011 i uppdrag av regeringen att undersöka i vad mån kommuner och landsting inte rättar verkställda beslut som upphävts av domstol vid laglighetsprövning. Statskontoret lämnade rapporten Verkställighet och rättelse av kommunala beslut (2012:6).

kunde anses vara förenligt med EU-rättens regler om statsstöd. Dåvarande Länsrätten i Stockholms län (numera Förvaltningsrätten i Stockholm) konstaterade dock att prövningen av en ansökan om etablering av en fristående skola endast ska göras med tillämpning av skollagens bestämmelser (se domar meddelade den 9 december 2009 i mål nr 26068-08, 26088-08, 26090-08 och 1537-09). Några andra villkor för godkännande än de som ges i skollagen kunde Skolinspektionen därför, enligt domstolen, inte ställa upp utan klart stöd i ett bemyndigande från regeringen.

Vid sin prövning av en ansökan som avser en avknoppnings-situation kan Skolinspektionen därför inte bedöma hur själva avknoppningen har gått till eller om kommunen kan anses ha åsidosatt någon bestämmelse i kommunallagen. Skolinspektionen har inte heller rätt att avslå en ansökan om godkännande på den grunden att överlåtelsen av verksamheten från kommun till huvudman kan komma att stå i strid med EU-rättens regler om statligt stöd.

10.2.2 Enligt praxis strider överlåtelse av kommunal verksamhet till underpris mot kommunallagen

I svensk praxis har kommunala underprisförsäljningar sedan länge bedömts utgöra otillåtet stöd till enskild. Några domstolsavgöranden har bekräftat att principen även gäller vid avknoppning av kommunal verksamhet.

Den kanske mest uppmärksammade avknoppningen av skolverksamhet är den av Tibble gymnasium i Täby. Den bedömdes av Kammarrätten i Stockholm vara olaglig och strida mot den kommunalrättsliga bestämmelsen om förbud mot understöd åt enskilda näringsidkare (Kammarrätten i Stockholms dom den 9 april 2009 i mål nr 584-08). Kommunen hade fastställt försäljningspriset, utan att ha gjort någon utredning av värdet på eventuellt upparbetade mervärden beträffande verksamheten såsom t.ex. rörelsens varumärke, utbildningsverksamhetens kundstock i form av elever samt lärarkompetens. Kammarrätten fann att det totala ekonomiska värdet på verksamheten översteg värdet på inventarierna och utrustningen och att det funnits ett övervärde i verksamheten som inte prissatts. Kommunen bedömdes därigenom ha lämnat ett individuellt riktat stöd till bolaget Tibble Fristående Gymnasium i strid med kommunallagen. Kammarrätten upphävde kommunens beslut.

Dåvarande Regeringsrätten, numera Högsta förvaltningsdomstolen, har också slagit fast att det är olagligt att sälja kommunala verksamheter till ett pris understigande marknadsvärdet (RÅ 2010 ref. 100). I det aktuella fallet hade Stockholms kommun beslutat att avveckla viss hemtjänstverksamhet. Genom beslutet fick en privatägd hemtjänstleverantör tillgång till en etablerad verksamhet med personal och kundkrets på ett sätt som, enligt domstolen, motsvarade en överlåtelse av verksamheten. Den ersättning bolaget skulle lämna i betalning till kommunen avsåg emellertid endast ersättning för inventarierna hörande till verksamheten. Domstolen konstaterade att någon utredning om marknadsvärdet av den överlåtna verksamheten inte hade gjorts av kommunen, men att det totala värdet av verksamheten i vart fall måste anses klart överstiga värdet på inventarierna. Mot den bakgrunden fann domstolen att hemtjänstleverantören hade förvärvat en verksamhet till ett pris understigande marknadsvärdet, vilket innebar att bolaget hade erhållit ett individuellt inriktat stöd enligt kommunallagen. Kommunen hade inte åberopat några synnerliga skäl som skulle ha kunnat göra det påkallat att ändå ge det aktuella stödet. Kommunens beslut upphävdes därför. Även om den aktuella domen inte gäller avknoppning av skolverksamhet – utan av hemtjänst – så är den vägledande för rättstillämpningen även på skolområdet.

10.2.3 Enligt praxis strider förmånliga betalningsvillkor i samband med avknoppning mot kommunallagen

I ett avgörande har kammarrätten gått ett steg längre. Prövningen avsåg Sollentuna kommuns två beslut att sälja verksamheterna vid Stallets och Norrvikens skolor och frågan var om själva villkoren för försäljningarna utgjorde ett otillåtet stöd till enskilda näringsidkare. De värderingar av verksamheterna som kommunen låtit ett revisionsbolag göra bedömdes ha resulterat i marknadsmässiga köpeskillingar där hänsyn tagits till verksamheternas goodwill. Enligt kammarrättens mening skulle dock kravet på att försäljning av kommunal egendom ska ske till marknadspris lätt kunna urholkas om inte en bedömning samtidigt görs av avtalsvilkorens affärsrättsmässighet. I de aktuella fallen innebar villkoren att köparna skulle erlägga köpeskillingarna på avbetalning, varav de första fem åren var amorteringsfria. Kommunen hade inte heller betingat sig någon säkerhet i form av t.ex. bankgaranti för det fall att köparna inte

skulle ha förmåga att erlägga framtida betalningar av köpeskillingarna. Därmed stod kommunen även den ekonomiska risken för köparnas eventuella betalning. Mot bakgrund av hur betalningsvillkoren var utformade kom kammarrätten fram till att kommunen lämnat ett individuellt riktat stöd till respektive köpare och upphävde besluten (Kammarrätten i Stockholms dom den 18 mars 2010 i mål nr 3802-09).

10.3 EU-rätten

I egenskap av offentliga rättssubjekt är kommunerna även bundna av EU-rätten. Vid kommunalt stöd till näringslivet aktualiseras EU-rättens statsstödsregler som innehåller ett förbud mot statligt stöd, en anmälningsskyldighet och ett genomförandeförbud.

I Statsstödsutredningens betänkande Olagligt statsstöd (SOU 2011:69) föreslås att det införs en ny lag om tillämpningen av statsstödsreglerna. Den fortsatta behandlingen av betänkandet kan förväntas öka medvetenheten kring och kunskapen om statsstödsreglerna.

10.3.1 EUF-fördraget

Statsstödsreglerna är en del av EU-rättens konkurrensregler och har till syfte att säkerställa att konkurrensförhållandena inom EU inte snedvrids. Statsstödsreglerna finns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget (tidigare artikel 87–89 i EG-fördraget). Artikel 107.1 ställer upp fyra rekvisit för att en åtgärd ska träffas av statsstödsreglerna:

1. stödet ska ges av en stat och med hjälp av statliga medel,
2. stödet ska gynna ett visst företag eller en viss produktion,
3. stödet ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen, och
4. stödet ska påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Samtliga dessa förutsättningar måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska omfattas av EU:s statsstödsregler. I det följande görs en kort genomgång av respektive förutsättning. Uppgifterna bygger i huvudsak på betänkandet Olagligt statsstöd.

För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd krävs först att stödet ges av en medlemsstat och med hjälp av statliga medel. Stödet behöver inte lämnas direkt av staten, utan kan även ges av t.ex. en kommun. Även kommunala medel kan utgöra statliga medel i fördragets mening.

Det krävs en överföring av medel. Med överföring avses inte bara direkta överföringar, utan även indirekta sådana som t.ex. bidrag, räntesubventioner, kapitaltillskott, avstående från fordringar och skattelättnader. Ett ytterligare exempel på en åtgärd som kan utgöra stöd om den inte genomförs marknadsmässigt är försäljning av offentlig egendom till underpris. Stödet anses då utgöra skillnaden mellan det erlagda priset och marknadspriset. När det gäller försäljning av kommunal egendom har kommissionen publicerat ett särskilt meddelande (Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader [97/C209/03]). Enligt meddelandet finns det två sätt att utesluta förekomst av statligt stöd vid försäljning av mark och byggnader, antingen genom att överlåtelsen sker på grundval av ett villkorslöst anbudsförfarande där det bästa anbudet antas eller genom att överlåtelsen, i avsaknad av ett sådant förfarande, sker till ett pris som åtminstone motsvarar det värde som fastställts vid en oberoende expertvärdering. Här föreligger en koppling till kommunallagens krav på marknadsmässig prissättning. Även om riktlinjerna avser försäljning av fast egendom gäller motsvarande krav även vid försäljning av lös egendom och andra tillgångar.

I kravet att en åtgärd för att innebära statligt stöd ska gynna vissa företag eller viss produktion ligger dels att åtgärden ska innebära en ekonomisk fördel för mottagaren, dels att åtgärden ska vara selektiv. När det gäller frågan om en åtgärd innebär en ekonomisk fördel har EU-domstolen slagit fast att det måste avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit under normala marknadsvillkor. Åtgärder som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet har inte ansetts vara selektiva. Åtgärder som är begränsade branschvis, geografiskt eller är förbehållna en viss kategori av företag har dock bedömts vara selektiva.

För att utgöra statligt stöd ska en åtgärd, slutligen, snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen samt påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det sistnämnda s.k. samhandelskriteriet har tolkats relativt vidsträckt av EU-domstolen och det har i domstolens praxis räckt med en indirekt eller potentiell påverkan för att handeln ska

anses kunna påverkas. En grundförutsättning är naturligtvis att det företag som har gynnats tillhandhåller sådana tjänster som kan vara föremål för handel inom unionen.

Åtgärder som är att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 är som utgångspunkt otillåtna eftersom de principiellt anses oförenliga med den inre marknaden. Från denna förbudsprincip har föreskrivits vissa undantag då stödets positiva effekter anses väga tyngre än de för konkurrensen negativa effekterna.

10.3.2 Statsstödsreglernas tillämpning vid avknoppning på skolområdet

Statskontoret konstaterar i sin rapport att sannolikheten är stor att kommissionen ska betrakta varje försök till kringgående av statsstödsreglerna som oförenligt med den gemensamma marknaden eftersom fri rörlighet för varor och tjänster är en av de grundläggande hörnstenarna inom EU (Statskontoret 2008 s. 39). I vilken utsträckning en stödåtgärd i samband med en avknoppning kan anses påverka handeln mellan medlemsstaterna är dock inte klart. EU-kommissionen har inte tagit slutlig ställning till statsstödsreglernas tillämpning vid avknoppningar av skolverksamhet. Kommissionen har däremot nyligen uttalat att inverkan på den inre marknads funktion förefaller vara begränsad (se avsnitt 10.4.3)

SKL påpekar att även om undervisning i fristående skolor vid en provning i EU-domstolen inte skulle betraktas som en tjänst i fördragets mening, kan man inte utesluta att de företag som driver fristående skolor även driver andra verksamheter av kommersiell natur såsom att hyra ut lediga delar av lokalen eller att anordna annan utbildning. Ett stöd i form av underprissättning av skollokaler kan i sådana fall användas av företaget för att korssubventionera andra verksamheter än undervisningen och snedvrider konkurrensen på marknaden för dessa verksamheter. Slutsatsen är därför, enligt SKL, att kommuner av försiktighetsskäl bör se till att överlåtelser i samband med en avknoppning av skolverksamhet sker marknadsmässigt (SKL 2008 s. 6 f.).

Till detta kommer att utvecklingen i Sverige alltmer går mot en marknad för fristående skolor i den mening som avses i EUF-fördraget. Vissa utbildningsföretag har utländska koncernmödrar och det har även förekommit att svenska utbildningsföretag har etablerat sig inom andra EU-länder.

10.4 Tillämpningen av statsstödsreglerna

Alla myndigheter och beslutande församlingar är skyldiga att följa EU:s statsstödsregler. För att åstadkomma en effektiv kontroll har medlemsstaterna ålagts att anmäla nya planerade stödåtgärder till kommissionen innan de verkställs. För att regeringen ska kunna uppfylla Sveriges åtagande ska kommuner därför – innan några åtgärder vidtas – informera regeringen, genom Näringsdepartementet, om alla former av stödåtgärder som kan komma att prövas av kommissionen. Den kommun som är ansvarig för stödåtgärden ska således göra en första bedömning huruvida den planerade åtgärden kan utgöra statsstöd. Om åtgärden bedöms utgöra statsstöd ska kommunen skicka en anmälan till Näringsdepartementet som granskar den och skickar den vidare till kommissionen (prop. 2008/09:21 s. 51). Medlemsstaten får som huvudregel inte genomföra stödåtgärden förrän kommissionen har uttalat sig om stödets förenlighet med den inre marknaden (det s.k. genomförandeförbudet). Kravet används för att hindra verkställigheten av olagliga stödåtgärder.

Kommissionen prövar inte bara anmälningar om statligt stöd, utan utövar även tillsyn över medlemsstaternas tillämpning av statsstödsreglerna. Om kommissionen kommer fram till att ett lämnat stöd inte är förenligt med den inre marknaden så kan kommissionen fatta ett beslut om återkrav. EU-rätten reglerar inte hur återkravet ska ske, utan det överlämnas till medlemsstaterna själva att reglera. Kravet på återbetalning har tolkats strängt av EU-domstolen och medlemsstaterna har inget skönsrätt utrymme att bedöma om återbetalning är en lämplig åtgärd. Det är således upp till medlemsstaten att göra allt för att beslutet ska verkställas. Återkrav av kommunala stöd regleras i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler. Regeringen kan upphäva ett kommunalt beslut om att vidta en stödåtgärd som kommissionen genom beslut som vunnit laga kraft, eller som EU-domstolen, ansett strida mot artikel 107. I fråga om rättelse av verkställighet när ett beslut upphävs ska regeln i 10 kap. 15 § kommunallagen gälla.

I rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (procedurförordningen) finns närmare föreskrifter om kommissionens förfaranden för granskning av stöd och åtgärder vid olagligt stöd.

10.4.1 Olika utgång vid Åre kommuns markförsäljning, det s.k. Åre-fallet

År 2005 sålde Åre kommun – efter ett antal omförhandlingar – mark till Konsum Jämtland ekonomisk förening (Konsum) för två miljoner kronor. Under processen hade företaget Lidl Sverige KB (Lidl) lämnat ett högre bud på 6,6 miljoner kronor för samma mark. Kommunen valde ändå att genomföra affären med Konsum med hänsyn till att försäljningen ingick som en del i en serie affärer mellan kommunen och Konsum i syfte att genomföra kommunens översikts- och detaljplan. Lidl kunde inte bidra till den samlade lösning som eftersträvades för att uppnå målen.

Markförsäljningen blev föremål för prövning i svensk förvaltningsdomstol efter att en kommunmedlem överklagat beslutet. Lidl hade i detta fall ingen talerätt enligt kommunallagen. Beslutet blev också föremål för ett klagomål till Europeiska kommissionen. Kommissionen beslutade att inleda ett förfarande för att granska den anmälda åtgärden.

Prövningen i svensk domstol

Dåvarande Länsrätten i Jämtlands län, nuvarande Förvaltningsrätten i Härnösand, fann det inte visat att försäljningen skett i syfte att stödja köparen. Inte heller ansåg domstolen det visat att värdet på den överlåtna markens pris skulle understiga markens verkliga värde på något avgörande sätt. I stället ansågs att beslutet måste ses som ett led i en större planerad förändring av Åre torg där försäljningen av mark till Konsum ingick som ett led i den planeringen. Det överklagade beslutet ansågs därmed inte strida mot lag varför överklagandet avslogs.

Till skillnad från underrätten kom Kammarrätten i Sundsvall fram till att kommunens beslut stred både mot kommunallagens förbud mot individuellt riktat stöd till enskild näringsidkare och mot EU-rättens statsstödsförbud varför beslutet upphävdes (dom den 9 april 2008 i mål nr 1715-06). Enligt kammarrättens mening var det utrett att försäljningen skedde till ett pris som väsentligen understeg marknadsvärdet och att det fanns en annan spekulant på fastigheten som var beredd att betala ett högre pris. Därför ansåg kammarrätten att försäljningen utgjorde ett individuellt inriktat stöd till en enskild näringsidkare. Kommunen ansågs inte ha kunnat visa

att det förelåg sådana synnerliga skäl som gjort det påkallat att ge det aktuella stödet till Konsum. Vid bedömningen av huruvida beslutet stred mot statsstödsreglerna tog kammarrätten hänsyn till kommissionens redan fattade beslut.

Prövningen i EU:s institutioner

EU-kommissionen ansåg i ett beslut 2008 att Åre kommuns marköverlåtelse till Konsum innefattade ett olagligt statligt stöd till Konsum (beslut 2008/366/EG av den 30 januari 2008). Kommissionen konstaterade att Lidl's bud var en ”tillförlitligare indikator på marknadsvärdet för marken.” Den ansåg vidare att det inte fanns någon formell koppling mellan de två markaffärerna i överlåtelseavtalet för den aktuella marken och att de svenska myndigheterna inte hade lagt fram några konkreta uppgifter som visade att de båda transaktionerna utgjorde en del av en större uppgörelse. Kommissionen konstaterade att förlusten av statliga medel uppgick till 4,6 miljoner kronor, dvs. skillnaden mellan Lidl's bud och det faktiska försäljningspriset. Kommissionen fann att den aktuella åtgärden utgjorde statligt stöd i den mening som avses i dåvarande EG-fördraget och beslutade om återkrav av stödbeloppet.

Kommissionens beslut har dock förklarats ogiltigt av Tribunalen (dom den 13 december 2011 i mål T-244/08). Tribunalen ansåg med beaktande av de verkliga förhållandena, såsom de framgick av vissa redovisade omständigheter, att försäljningen ingick i en serie sammanlänkade transaktioner som syftade till att genomföra översiktsplanen och detaljplanen i Åre kommun. Vidare fann Tribunalen att Lidl's bud inte var jämförbart med försäljningspriset för den aktuella marken. Det kunde således inte vara bestämmande för förvärvskostnaden för marken. Kommissionens oriktiga bedömning motiverade att beslutet ogiltigförklarades av Tribunalen.

10.4.2 Kommissionen har ålagt Sverige att återkräva oförenligt stöd med anledning av en fastighetsförsäljning som genomförts av Vänersborgs kommun

Vänersborgs kommun köpte en livsmedelsindustrifastighet i februari 2008 för 17 miljoner kronor. I augusti samma år sålde kommunen fastigheten för 8 miljoner kronor till fastighetsföretaget Hammar

Nordic Plugg AB (Hammar Nordic), som i sin tur, några dagar senare, sålde fastigheten vidare för 40 miljoner kronor. Kommunens försäljning anmäldes till EU-kommissionen som inledde en granskning i oktober 2010. Kommissionen skulle då, mot bakgrund av EU:s regler om statligt stöd, fastställa om Vänersborgs kommun hade sålt fastigheten under marknadsvärdet.

Kommissionens utredning har visat att Vänersborgs kommun sålde fastigheten långt under dess verkliga marknadsvärde. Skillnaden mellan marknadsvärdet och det pris som Hammar Nordic betalade har därmed bedömts utgöra statligt stöd. Kommissionen har konstaterat att stödet var oförenligt med EU:s regler eftersom det endast gav Hammar Nordic en orättmätig fördel i förhållande till konkurrenterna, utan att som motvikt främja något mål av gemensamt intresse (beslut av den 8 februari 2012, 2012/C 258/42). Kommissionen har därför ålagt Sverige att återkräva stödet, som beräknas uppgå till 14,5 miljoner kronor (plus ränta), från stödmottagaren Hammar Nordic. Beslutet har överklagats. Målet var per januari 2013 ännu inte avgjort.

10.4.3 Kommissionens preliminära bedömning i några svenska avknoppningsärenden

För tre år sedan anmäldes ett antal avknoppningar till EU-kommissionen. Anmälningarna gällde Stockholms stads avknoppning av hemtjänstverksamhet inom Norrmalms och Södermalms stadsdelsnämnder, Täby kommuns avknoppning av Tibble gymnasium, Upplands Väsby kommuns avknoppning av några grund- och förskolor samt några vårdcentraler inom Stockholms läns landsting. I korthet menade anmälarna att försäljningarna inte hade skett till marknadspris, särskilt eftersom de inte hade inbegripit något pris för goodwill.

Nu har kommissionen skrivit ett brev till Näringsdepartementet och meddelat att de har avslutat ärendena (Europeiska kommissionen 04/04/12, COMP/H-2/BC-[2012]36338). Något formellt beslut har dock inte fattats och ståndpunkten utgör inte heller kommissionens egen slutliga ståndpunkt. Motiveringen är att överträdelserna, enligt en preliminär bedömning, endast förefaller ha haft ”begränsad inverkan på den inre marknadens funktion, framför allt i jämförelse med andra påstådda överträdelser som kommissionen får kännedom om”. I anmälningarna till kommissionen hade

man inte i tillräcklig utsträckning redogjort för på vilket sätt de aktuella transaktionerna kunde ha påverkat handeln mellan medlemsstaterna på den inre marknaden. Kommissionen påpekar också att det finns omständigheter som tyder på att kommunerna, i enlighet med de svenska domstolarnas ståndpunkt, har ändrat den praxis som klagomålen riktade sig mot.

Det är värt att notera att EU-kommissionen inte säger att avknoppningarna har varit förenliga med EU-rätten. Inte heller uttalar kommissionen att statsstödsreglerna inte är tillämpliga på sådana förfaranden som avknoppning av skolverksamhet. En bedömning får därmed göras i varje enskilt fall.

10.5 Sammanfattande diskussion och kommitténs slutsats

Utgångspunkten är att varje kommun självständigt bestämmer över sin skolverksamhet. Det innebär att det är kommunen själv som äger frågan om de vill starta en ny skola eller lägga ner en befintlig skola. Det är också upp till kommunen att avgöra om de vill genomföra en avknoppning av kommunal skolverksamhet till en privat utförare, t.ex. till en grupp anställda. En avknoppning får dock inte medföra att kommunens möjligheter att anordna eller erbjuda utbildning kraftigt begränsas. När en kommun avyttrar tillgångar till ett privaträttsligt organ uppstår vidare frågor rörande former för försäljning och prissättning. Både kommunalrättsliga och EU-rättsliga regler kan då aktualiseras. För att en ny huvudman ska kunna överta skolverksamheten och driva den vidare krävs också ett godkännande från Skolinspektionen.

Den kommunalrättsliga principen om förbud mot stöd till enskild näringsidkare innebär ett principiellt hinder mot kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag. Utgångspunkten är att en kommun inte får ge stöd oavsett hur stödet är utformat. En försäljning under marknadspris får samma effekt som ett ekonomiskt stöd till ett företag och betraktas därför som ett otillåtet stöd. Även uthyrning av t.ex. en skolbyggnad som inte sker enligt marknadsmässiga villkor kan utgöra ett sådant stöd. Att principen även gäller vid avknoppning av kommunal verksamhet är numera klarlagt genom ett antal domstolsavgöranden år 2009 och ett prejudicerande fall från nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen år 2010. Även det mer övergripande kravet i kommunallagen på att kommuner ska ha

en god ekonomisk hushållning innebär att en kommun alltid ska försöka uppnå marknadspris vid en försäljning eller uthyrning av sin egendom.

Av detta följer att en kommun i samband med ett avknoppningsförfarande måste göra en objektiv värdering av det som ska överföras från kommunen i syfte att fastställa ett marknadsvärde. Den värdering som ska göras är en totalvärdering och marknadspriset ska då avspegla det totala värdet av det som ska överföras. Har kommunen upparbetat vissa mervärden ska alltså även dessa värden omfattas av den överenskomna ersättningen. Sådana värden kan avse bland annat elevstockens utseende, lärarkompetens hos de lärare som följer med till den fristående skolan och eventuellt goodwillvärde grundat på skolans namn. Det kan också ingå en kalkylerad framtida lönsamhet (SKL 2008 s. 4).

Det är också viktigt att villkoren i samband med en avknoppning är konkurrensneutrala och att de utformas marknadsmässigt. För att stimulera avknoppningar har det förekommit att kommuner har avtalat med det bolag som ska ta över verksamheten om förmånliga villkor, t.ex. om att den överenskomna köpeskillingen ska betalas i omgångar. Alltför förmånliga avtalsvillkor kan dock bedömas utgöra ett otillåtet stöd. Även när det gäller andra åtgärder för att uppmuntra personal att ta över kommunal verksamhet i egen regi måste sådant stöd vara konkurrensneutralt och inte innebära att ett stöd lämnas i strid med kommunallagen.

I vissa fall kan en stödåtgärd bedömas laglig enligt kommunallagen, men kan ändå strida mot EU-rätten. EU-rättens statsstödsregler har ett annat syfte än reglerna i kommunallagen, men regelverken är i detta sammanhang ändå i god linje med varandra. Även enligt statsstödsreglerna är en kommun som huvudregel skyldig att sälja egendom till ett pris som åtminstone motsvarar det värde som fastställts vid en oberoende värdering. Bestämmelserna om statligt stöd har stor räckvidd, men det är inte klart i vilken utsträckning de blir tillämpliga när en kommun avknoppar sin skolverksamhet. Mycket talar för att reglerna åtminstone i vissa fall kan aktualiseras, men tillämpningsområdet torde vara begränsat. En bedömning får göras i varje enskilt fall.

Av både kommunallagen och EU-rätten följer att kommunerna vid överlåtelse av egendom ska agera som vilken annan aktör som helst på en marknad och försöka nå högsta möjliga pris. Det är således marknadsprissättning som gäller och rättsläget lämnar inga möjligheter för några försäljningar under det. Enligt Statskontoret

synes en kommuns vilja att i samband med en avknoppning ta andra hänsyn än enbart prisfrågan ha mycket lite stöd i rättskällorna och risken sägs vara uppenbar att ett sådant avsteg kommer att betraktas som stöd till enskilt företag (Statskontoret 2008 s. 42). Även SKL drar slutsatsen att urvalet intressenter endast kan ske utifrån ekonomiska överväganden (SKL 2008 s. 7). Det finns således ett mycket begränsat rättsligt utrymme för en kommun att rikta ett särskilt förmånligt erbjudande om försäljning till en särskild intressent, t.ex. en grupp anställda. Inget hindrar kommunen från att sälja till sina egna anställda så länge de är beredda att betala marknadspris. Om ett existerande företag lägger ett bud på den verksamhet som är under avknoppning som är mer förmånligt för kommunen måste det dock beaktas om det är seriöst menat.

Laglighetsprövningsinstitutet utgör ett relativt svagt skydd mot olagliga beslut. Det blir särskilt tydligt vid en jämförelse med de bestämmelser som gäller enligt EU-rätten. Enligt statsstödsreglerna får en kommun som huvudregel vare sig besluta om en stödåtgärd eller verkställa ett sådant beslut förrän kommissionen har uttalat sig om stödets förenlighet med den inre marknaden. Kommissionen gör en sakprövning till skillnad från den prövning som görs av domstol vid en laglighetsprövning. Kretsen av taleberättigade är dessutom betydligt vidare när det gäller kommissionens prövning. En kommun som bryter mot statsstödsreglerna kan också drabbas ekonomiskt och bli tvungen att återbetala mellanskillnaden mellan försäljningspriset och marknadsvärdet. Enligt svensk rätt finns det inte några generella sanktionsmöjligheter kopplade till laglighetsprövningen av kommunala beslut. Inte heller finns det några regler om återbetalningsskyldighet av lämnat stöd som bedömts vara olagligt.

Kommitténs slutsats är att rättslaget är klart och inte lämnar något utrymme för försäljning av kommunal egendom till lägre pris än det värde som har fastställts vid en oberoende värdering och att det är verksamhetens hela värde som då ska värderas. Antalet ansökningar om att bedriva fristående skola som bildas genom en nedläggning av kommunal verksamhet har minskat de senaste åren. Enligt kommitténs bedömning behöver det minskade intresset för avknoppningar inte nödvändigtvis ha att göra med att det råder en osäkerhet om vad som gäller. I vart fall efter den prejudicerande domen i dåvarande Regeringsrätten år 2010 torde lika troliga förklaringar vara det osäkra konjunkturläget, de senaste årens minskande elevkullar, samhällsdebatten eller att ett övertagande på mark-

nadsmässiga villkor helt enkelt inte framstår som lika attraktivt för en personalgrupp. Mot den bakgrunden anser kommittén att det inte är nödvändigt att förtydliga eller förenkla regleringen. Reglerna kring verkställandet och rättelse av kommunala beslut faller utanför kommitténs uppdrag. I Utredningen om en moderniserad kommunallags uppdrag ingår att se över regelverket gällande laglighetsprövning av kommunala beslut och utreda om nuvarande bestämmelser är ändamålsenligt utformade eller om det finns behov av en modernisering av reglerna (dir. 2012:105).

11 Kommitténs överväganden och förslag

Friskolorna har kommit för att stanna. Kommittén anser att möjligheten att välja skola är av stort värde, både för den enskilde eleven och för att stimulera utvecklingen inom skolväsendet. Därför vill kommittén slå vakt om det fria skolvalet. Kommittén vill se en fungerande mångfald av aktörer i skolan. En utveckling mot likriktning, t.ex. genom systematisk utslagning av små aktörer eller återgång till nästan enbart kommunala skolor, vore olycklig.

Dessa utgångspunkter delas av sex partiets ledamöter i kommittén. När det var dags att gå från kartläggningsfasen av kommitténs arbete till att enas om förslag beslöt dessa sex partier, nämligen de fyra allianspartierna, socialdemokraterna och miljöpartiet, att försöka enas och inledde förhandlingar. En sexpartiöverenskommelse uppnåddes och offentliggjordes den 23 maj 2013. Den ligger till grund för detta avsnitt. Den omfattar också frågor som behandlas av andra utredningar. Det ingår därför i överenskommelsen att de sex partierna ska hålla nya överläggningar när dessa utredningar är färdiga.

Överenskommelsen omfattar överväganden och förslag inom tio områden. Dessa är:

- prövning av skolhuvudmännens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet (avsnitt 11.1),
- prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet (avsnitt 11.2),
- samråd med kommunen före friskoleetablering (avsnitt 11.3),
- meddelarskydd för anställda vid friskolor (avsnitt 11.4),
- öppenhet, insyn och offentlighet (avsnitt 11.5),
- skärpta sanktioner vid allvarliga brister (avsnitt 11.6),

- frågan om lärarresurser (avsnitt 11.7),
- snabbspår i Skolinspektionen för brådsakande ärenden m.m. (avsnitt 11.8),
- frågan om reglering av syftet (avsnitt 11.9), och
- frågan om skolors utrymme för nytänkande och innovation (avsnitt 11.10).

Den nya reglering som här föreslås är i grunden bra för friskolesektorn. Regleringen kan bidra till att höja kvaliteten och har förutsättningar att minska politiska motsättningar kring fristående skolor. Därmed finns förutsättningar att reglerna blir bestående under längre tid. Långsiktiga spelregler har länge varit ett starkt önskemål från friskolorna.

Sverige har en modell på skolområdet som innebär att fristående skolor kan gå med vinst. Det är kommitténs uppfattning att den möjligheten ska finnas kvar men att det nu, med tjugo års erfarenhet av friskolereformen, finns anledning att göra förändringar i regelverket så att det blir tydligt att möjligheten till vinst alltid är förenad med krav på god kvalitet. Alla skolor, oavsett huvudman, måste genomsyras av ambitionen att med eleven i centrum nå högsta möjliga kvalitet.

De nya bestämmelser som här föreslås har alla kvaliteten i fokus. Det finns anledning att också i friskolesektorn – där staten är den politiska nivå som bestämmer förutsättningarna – ytterligare främja ett ambitiöst och långsiktigt kvalitetsarbete. I kommitténs överväganden har lika villkor för kommunala och fristående skolor eftersträvat, och flera av förslagen berör också kommunala skolor. Det är vår förhoppning att förslagen kommer att ha en positiv inverkan på kvaliteten även där.

11.1 Prövning av skolhuvudmannens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet

Kommitténs förslag: Statens skolinspektion ska pröva huvudmannens personliga och ekonomiska lämplighet i samband med godkännande av en enskild huvudman. När det gäller personlig lämplighet ska en s.k. vandelsprövning ingå. Skolinspektionen ska få rätt att inhämta uppgifter om vissa allvarliga brott ur

belastningsregistret som underlag för sin vandelsprövning. Skolinspektionen ska bemyndigas att utfärda föreskrifter för sin prövning. Det ska gälla sekretess i Skolinspektionens ärenden om godkännande för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Kravet på lämplighet bör kvarstå även efter det att godkännande har lämnats.

En redan godkänd huvudman ska anmäla till Skolinspektionen när en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet. Anmälan ska göras i förväg eller, om det förhållande som föranlett anmälningsskyldighet inte har kunnat förutses, utan dröjsmål.

Att bedriva utbildning är ett mycket ansvarsfullt samhällsuppdrag. Skolan har en viktig uppgift när det gäller att förmedla och förankra de värden som vårt samhällsliv vilar på.

Skolinspektionens prövning av enskilda huvudmän syftar till att säkerställa att de utbildningar som godkänns har god kvalitet. Till skillnad från vad som gäller för flera andra tillståndspliktiga verksamheter – som att bedriva bank- och finansieringsrörelse, bevakningsföretag eller alkoholserving – saknas uttryckligt lagstöd för en prövning av huvudmannens lämplighet i skollagen (2010:800). Därför har någon sådan prövning inte heller skett när Skolinspektionen bedömt ansökningar om godkännande. Det finns dock situationer när kvaliteten i en skolverksamhet kan riskeras. En sådan situation är t.ex. om en person som kan påverka skolan på ett olämpligt och negativt sätt får ett väsentligt inflytande över verksamheten. Det är inte kommitténs intryck att det är särskilt vanligt att personer som är olämpliga får godkännande att starta och driva en fristående skola men det har förekommit.

Enligt kommitténs mening finns det ett behov av att Skolinspektionen granskar huvudmannens lämplighet i samband med godkännande av en enskild huvudman. En sådan prövning kan ytterligare garantera att huvudmannen och dennes företrädare har tillräckliga förutsättningar för att kunna erbjuda utbildning av god kvalitet. En prövning av huvudmannens lämplighet är viktig även med tanke på elevers och föräldrars förtroende för utbildningen vid en fristående skola och för utbildningssystemet i sin helhet.

Med lämplighet avses här både personlig och ekonomisk lämplighet. När det gäller personlig lämplighet föreslås därför att en s.k. vandelsprövning ska ingå i Skolinspektionens prövning, dvs. en

prövning av huruvida en person är lämplig med hänsyn till eventuell tidigare brottslighet.

Information från belastningsregistret

För att i samband med godkännande av en enskild huvudman kunna göra en prövning av lämpligheten blir det nödvändigt för Skolinspektionen att ta in mer information om sökanden än vad som sker i dag. Sådan information kan tas in på flera olika sätt. Kommittén anser att Skolinspektionen bör ges en författningsenlig rätt att inhämta utdrag ur belastningsregistret för sin lämplighetsprövning, genom ändring av förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Skolinspektionens tillgång till uppgifter i registret bör dock begränsas och endast avse vissa allvarliga brott. Den principiella utgångspunkten i ett rättssamhälle är att den som har avtjänat sitt straff ska ha samma rätt som alla andra att verka i samhället. Varje utdrag ur belastningsregistret utgör dessutom ett intrång i den personliga integriteten. De brott som bör komma i fråga är, enligt kommitténs mening, brott enligt brottsbalken som innefattar allvarliga kränkningar av andra människor såsom mord, dråp, grov misshandel, människorov, grovt rån, barnpornografibrott och alla sexualbrott samt ekonomisk brottslighet enligt skattebrottslagen. Brotten ska ha föranlett någon annan påföljd än böter.

Andra åtgärder än uppgifter ur belastningsregistret som kan komma i fråga vid lämplighetsprövningen är förfrågningar till andra myndigheter, t.ex. Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. Även om varje ansökan om godkännande ska bedömas individuellt kan myndigheten till stöd för sin prövning även lägga material och bedömningar som har gjorts i tidigare ärenden som har berört den person som prövningen avser.

Det är huvudmannens lämplighet att bedriva utbildning som ska prövas. Den som ansöker om godkännande är antingen ett bolag, en förening, en stiftelse, ett trossamfund eller en fysisk person. Liksom i andra sammanhang när krav uppställs på lämplighet hos en juridisk person, bör kravet även riktas mot de fysiska personer som har ett väsentligt inflytande i rörelsen, t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot eller en person som har en dominerande ägarposition. Att en person som företräder huvudmannen eller på annat sätt har ett väsentligt inflytande i verksamheten förekommer i belastningsregistret bör inte i sig diskvalificera huvudmannen från

att bedriva utbildningsverksamhet. Skolinspektionen bör göra en helhetsbedömning av de omständigheter som framkommer i ett ärende och därvid ta sikte på förhållanden som har betydelse i sammanhanget och inte är ringa. Vid bedömningen bör myndigheten ta hänsyn till brottets straffvärde, omständigheterna vid brottet och den tid som har förflutit från det att brottet begicks. För avslag bör krävas att det har framkommit olämplighet som på ett påtagligt sätt bedöms i en inte obetydlig omfattning kunna påverka huvudmannens lämplighet att bedriva skolverksamhet.

För aktörerna i friskolesektorn är det angeläget att prövningen kännetecknas av förutsebarhet och konsekvens. Skolinspektionen bör därför få ett bemyndigande av regeringen att utfärda föreskrifter för sin lämplighetsprövning. Sådana föreskrifter bör t.ex. innehålla närmare bestämmelser om vilka som kan anses ha ett sådant väsentligt inflytande i en huvudmans verksamhet att en vandelsprövning ska ske, vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av lämpligheten och vad beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande lämplighet ska grunda sig på. Det får sedan överlämnas åt rättstillämpningen att ge det närmare innehållet åt lämplighetskravet.

Av bestämmelsen i förordningen om belastningsregister (1999:1134) framgår att den som har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret vid godkännande har rätt att få motsvarande uppgifter även vid prövning av ett godkännande. Kommittén föreslår en bestämmelse som innebär att Skolinspektionen ska kunna begära in registerutdrag i sin tillsynsverksamhet, t.ex. avseende de enskilda huvudmän som redan godkänts av Skolinspektionen när den föreslagna bestämmelsen införs.

Ändringar i ägar- eller ledningskretsen ska anmälas

För att kravet på lämplighet ska fylla en reell funktion bör det kvarstå även efter det att godkännande har lämnats. I annat fall blir bestämmelsen alltför lätt att kringgå. Av den anledningen behöver Skolinspektionen få information i samband med att någon i ägar- eller ledningskretsen byts ut. I dag gäller att ägare ska redovisas i samband med en ny ansökan om godkännande som huvudman. Kommittén föreslår att en redan godkänd huvudman ska anmäla till myndigheten när en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt, bestämmande inflytande i huvudmannens verksamhet. Myndig-

heten ska därför, som nämnts i föregående avsnitt, även ha rätt att inhämta motsvarande uppgifter ur belastningsregistret för sin tillsyn som vid godkännande. Om brister konstateras i tillsynsverksamheten får myndigheten ingripa enligt 26 kap. skollagen. En anmälan om att en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannen ska göras i förväg eller, om det förhållande som föranlett anmälningsskyldighet inte har kunnat förutses, utan dröjsmål.

Om anmälningsskyldigheten inte följs kan det bli fråga om att godkännandet återkallas, i det fall huvudmannen inte följer ett föreläggande att inkomma med de begärda uppgifterna och om Skolinspektionen inte har fått tillgång till uppgifterna på annat sätt.

Sekretess i Skolinspektionens ärenden om godkännande

Utgångspunkten är att alla allmänna handlingar är offentliga hos Skolinspektionen. För att göra undantag från den principen krävs stöd i lag. I sin lämplighetsprövning kommer Skolinspektionen att hantera känsliga uppgifter. För att skydda sådana uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden föreslår kommittén en bestämmelse om sekretess i Skolinspektionens ärenden om godkännande.

En grundläggande princip är att ett sekretesskydd inte ska göras mer omfattande än vad som är nödvändigt för att skydda vissa intressen. Insynsintresset i Skolinspektionens prövningar är stort. Kommittén föreslår därför att det bör föreligga en presumtion för offentlighet. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärende.

11.2 Prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet

Kommitténs bedömning: Ägarprövning bör införas för att säkerställa att ägarna av skolföretag har ett seriöst och långsiktigt intresse för att bedriva utbildning. Det bör ankomma på Statens skolinspektion att bedöma i vilka fall prövning kan göras mer summariskt och i vilka fall en fördjupad prövning ska göras. En sådan prövning måste göras skyndsamt. Eftersom frågan om ägarprövning inom välfärdssektorn utreds i särskild ordning lämnar kommittén inte några författningsförslag i denna del.

De första åren efter friskolereformen var begreppet ”huvudman”, som används i skollagen för den som är ansvarig för skolan, och ”ägare” vanligen samma sak. Tillstånd att starta skolan söktes av den eller dem som skulle äga och driva den. Den situationen har successivt förändrats. Fortfarande är visserligen friskolelandskapet mycket varierat, men sedan några år är trenden mot koncernägande stark. De skolor som byter ägare blir nu ofta köpta av bolag som äger flera skolor, ofta i koncernform. Att en skola ägs av en koncern är i sig inte problematiskt, men att det blivit vanligare kan motivera en anpassning av regelverket.

I nuläget prövar Skolinspektionen den enskilde huvudmannen vid handläggning av ärenden om godkännande. Endast i undantagsfall beaktas huvudmannens ägare. Enligt kommitténs mening bör rätten att inte bara driva, utan också äga en skola, ses som ett uttryck för förtroende från samhällets sida. Det är ett stort ansvar att svara för våra barns och ungdomars utbildning.

Samhället har samtidigt ett ansvar för alla sina medborgare. Den som vill ha förtroendet att driva och/eller äga en skola måste därför på ett trovärdigt sätt visa sig lämplig för uppgiften. Genom det lämplighetskrav på huvudmannen med vandels- och skötsamhetskriterier som behandlas i föregående avsnitt kommer Skolinspektionen i ett ärende om godkännande att i ökad omfattning granska fysiska och juridiska personer som har ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet. Enligt kommitténs mening är detta dock inte tillräckligt. Både vid godkännandet av en enskild huvudman och i samband med att en fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i ett skolföretag genom ägande bör en prövning ske av ägarens lämplighet, även om den i vissa fall kan genomföras mer summariskt. En sådan prövning bör innebära att vederbörande manifesterar en långsiktig ambition på skolområdet. Det säger sig självt att huvudsyftet bakom en sådan ambition är att bedriva en utbildning av god kvalitet.

Kommittén har noterat att regeringen i december 2012 beslutat om direktiv till en särskild utredare om vilka möjliga krav som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn (dir. 2012:131). Utredaren har i enlighet med sina direktiv samrått med Friskolekommittén. Eftersom frågan om eventuell ny prövning av huvudmannens förutsättningar vid ägarskiftet finns i Friskolekommitténs direktiv har vi lagt ned ett betydande arbete på frågor som rör ägande av fristående skolor. Kommittén har till Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansi-

erade välfärdstjänster (Fi 2012:11) framfört att en ägarprövning bör införas i friskolesektorn och till utredningen lämnat synpunkter och förslag om utgångspunkter för hur en ägarprövning i friskolesektorn skulle kunna utformas, vilket utvecklas nedan.

Långsiktighet i ägandet bör vara ett krav

Kommittén känner en oro inför att en del ägares affärsupplägg skulle kunna innebära en olycklig kortsiktighet i verksamheten. Utbildning är till sin karaktär långsiktig. Lärare ska känna att det finns anledning att utvecklas i yrket genom vidareutbildning och investeringar ska göras i bra lokaler och utrustning. Elever ska helst inte tvingas byta skola för att förhållandena snabbt förändras. Särskilt mot slutet av den ofta fem–sjuåriga ägarcykeln som riskbolag ofta arbetar med, tenderar ägarna att kräva goda ekonomiska resultat av sina bolag. Det kan tvinga fram besparingar som går ut över kvaliteten, och i värsta fall hinner inte de olika kontrollsystemen – främst elevernas möjlighet att välja bort skolor samt Skolinspektionens tillsyn – verka i ett sådant läge.

Den lagstiftning som i dag gäller på finansmarknadsområdet kan ge viss vägledning om hur en ägarprövning i skolväsendet kan utformas. Vid ansökan om tillstånd att bedriva finansiell verksamhet och innan ett förvärv sker är Finansinspektionen skyldig att göra en ägarprövning. Tillstånd ska ges om förvärvaren bedöms lämplig och det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Vid bedömningen ska bland annat förvärvarens anseende i branschen och sökandens affärsplan granskas.

Friskolekommittén anser att en ägarprövning på skolområdet bör på motsvarande sätt säkerställa att ägarna har ett seriöst och långsiktigt intresse för utbildning. För att motverka snabba ägarbyten och säkerställa kvaliteten bör den fristående skolans huvudman trovärdigt belägga att ägarnas avsikt är att detta ägande ska vara långsiktigt. Det kan exempelvis framgå av bolagsordning, affärsplan, prospekt eller motsvarande dokument.

Hur långsiktighet ska definieras blir en fråga för Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (Fi 2012:11). Friskolekommittén har till utredningen framhållit att vad som bör anses vara tillräcklig långsiktighet på skolområdet bör bli föremål för en särskild analys. Det är inte säkert att kravet på långsiktighet måste vara detsamma för den som exempel-

vis vill driva en vårdcentral som för den som vill driva en skola. Det är också angeläget att regelverket utformas så att det inte i onödan försvårar för mindre aktörer på friskoleområdet, till exempel föräldrakooperativ och ideella föreningar.

Skolinspektionens prövning

För att ett system med ägarprövning ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt anser kommittén att det är angeläget att berörd myndighet – i detta fall Skolinspektionen – inte på ett djupgående sätt ska behöva pröva alla fall när en ny ägare får ett väsentligt inflytande över verksamheten. Till detta kommer att det bland de enskilda huvudmännen finns juridiska former där sådana förändringar får anses vara av mindre intresse, t.ex. i ekonomiska föreningar som drivs som föräldrakooperativ. Kommittén förordar därför att Skolinspektionen får bedöma i vilka fall en anmälan om ägarskifte bör föranleda en grundligare ägarprövning. I många fall torde Skolinspektionen snabbt kunna konstatera att en tilltänkt ägare uppfyller kriterierna och lägga en anmälan till handlingarna utan någon djupare analys.

I de fall en fördjupad ägarprövning inleds måste den bedrivas med viss skyndsamhet. Å ena sidan måste beslutet vara välgrundat då det kan innebära stora ekonomiska konsekvenser för enskilda och också kan komma att prövas av domstol. Å andra sidan kan det ha negativa effekter för enskilda, inte minst berörda elever, om beslutet drar ut på tiden. Exakt vilka krav på ytterligare resurser till Skolinspektionen detta innebär får analyseras närmare då flera faktorer måste vägas in, t.ex. antalet ansökningar och antalet ägarskiften.

Kommittén föreslår att inspektionens resurser utökas något även om den exakta omfattningen måste analyseras närmare. Det motiveras bland annat av att nya uppgifter som kommittén vill tillföra Skolinspektionen inte bör tillåtas förlänga handläggningstiderna. Tvärtom är det viktigt att till exempel en ägarprövning, om den anses påkallad, inte får dra ut så länge på tiden att elever eller enskilda drabbas. I finanssektorn finns i sådana sammanhang en regel om att i de fall den berörda myndigheten inte behandlat en ansökan inom viss tid anses den bifallen.

Kommittén välkomnar att Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster inbegriper ovanstående aspekter i sitt arbete.

11.3 Samråd med kommunen före friskoleetablering

Kommitténs förslag: En nyetablering av en fristående skola ska föregås av ett samråd mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Samrådet ska avse den kommande verksamheten och genomföras efter godkännande men före Statens skolinspektions s.k. etableringskontroll. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola ska närliggande kommuner ges tillfälle att delta i ett samråd. Detta ska ske genom lägeskommunens försorg.

Det är väl känt att frågan om friskolor har varit kontroversiell. I viss utsträckning gäller det fortfarande. När reformen beslutades var det viktigt för förespråkarna att rätten att starta en fristående skola skulle vara nationellt garanterad om villkoren var uppfyllda och att godkännandet alltså inte skulle vara beroende av hållningen i den aktuella kommunen. I praktiken har också Skolinspektionen (tidigare Skolverket) gett tillstånd till ett antal friskolor mot de berörda kommunernas vilja, och också sagt nej till skolor som kommunen inte haft någon invändning emot. Att Skolinspektionen även fortsättningsvis ska ha denna roll är enligt kommitténs mening viktigt, men det går likväl att utveckla processen.

Behov av ökad samverkan

Eftersom det råder konkurrens om eleverna formuleras ibland friskolornas relation till kommunerna i näringspolitiska termer. Det kan vara motiverat eftersom konkurrensen måste äga rum på lika villkor. Kommittén vill dock framhålla att kommunerna har en vidare roll än att vara en av flera aktörer på skolområdet. Kommunen är den lokala demokratiska arenan där medborgarna förväntar sig en politisk dialog kring åtgärder för att främja den egna lokala utvecklingen. Det inkluderar sådant som hur ett bra utbud av skolor säkras, aktiva åtgärder inom skolans område mot social utslagning och missbruk, framgångsrik integrationspolitik och mycket annat. I allt detta kan friskolorna spela en roll och bidra till positiva resultat. Det är därför önskvärt att relationerna mellan friskolorna och kommunerna inte präglas av misstroende, utan blir konstruktiva och framåtsyftande.

Kommittén vill se en ökad samverkan mellan kommunerna och de fristående skolor som vill etablera sig i kommunen. Skolinspektionen ska fortsatt granska om skolan håller tillräckligt hög kvalitet för att få starta och fatta det slutgiltiga beslutet om skoltillstånd, men kommunernas möjlighet till dialog kring nyetableringar behöver stärkas. En sådan samverkan kan till exempel leda till att nya skolor i ökande grad etableras där kommunen bedömer att behoven finns och byggs ut i den takt som krävs. Det gynnar både kommunen och det enskilda friskoleföretaget. Ett fördjupat samarbete kan vara till stor nytta för båda parter och ge uppenbara fördelar för såväl elever och föräldrar som skattebetalarna.

Kommittén föreslår därför ett nytt inslag i processen vid friskoleetableringar, som innebär att ett samråd mellan kommunen där utbildningen är avsedd att bedrivas respektive den fristående skola som fått tillstånd att starta ska äga rum. Den fristående skolan får starta först när den i samband med den så kallade etableringskontrollen kan visa att ett samråd ägt rum. För gymnasieskolor gäller att också de närliggande kommuner som fått ärendet på remiss av Skolinspektionen genom lägeskommunens försorg ska ges tillfälle att delta i samrådet.

Samråd ska ha skett före Skolinspektionens etableringskontroll

Samrådet mellan den enskilde och den berörda kommunen föreslås äga rum efter det att Skolinspektionen har lämnat ett godkännande som enskild huvudman för fristående skola. I sådana fall har Skolinspektionen – efter den sedvanliga remissen till berörda kommuner – redan bedömt om utbildningen innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av kommunen. Samrådet omfattar därmed inte den frågan, utan inriktas på sådana frågor som kan ingå i ett samarbetsavtal. Huvudmannen ska vid den etableringskontroll som Skolinspektionen gör några månader innan en skola planerar att starta kunna visa att ett samråd med kommunen har genomförts. Att samråd skett bör därför vara dokumenterat. I det fall friskolan inte kan visa att samråd skett ska Skolinspektionen ingripa enligt 26 kap. skollagen och det kan bli fråga om att återkalla godkännandet, vilket innebär att skolan inte kan starta. Dock ska skolan få starta om orsaken är att kommunen agerat på ett sådant sätt att samråd inte kunnat genomföras. Förslaget innebär att skollagen

måste kompletteras med bestämmelser om etableringskontroll som inte är reglerad i dag.

Kommittén föreslår alltså att en nyetablering av en friskola alltid ska föregås av ett samråd med den berörda kommunen. Inom ramen för samrådet kan ömsesidiga åtaganden göras. Det kan t.ex. betyda att vissa resurser kanske kan utnyttjas gemensamt, att information till kommunmedborgarna kan samordnas och att vissa satsningar kan göras tillsammans.

Inom ramen för sådana åtaganden kan man också finna lämpliga vägar för den insyn i friskolans verksamhet som kommunen enligt skollagen har rätt till. Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) har den 28 juni 2013 i delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53) föreslagit ett förtydligande av dessa insynsbestämmelser. Förslaget motiveras av kommunernas möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen, bl.a. att erbjuda barn och unga plats, och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn t.ex. vid skolval. Friskolekommittén konstaterar att förslagen i betänkandet går i samma riktning som kommitténs egna förslag.

11.4 Meddelarskydd för anställda vid fristående skolor

Kommitténs bedömning: Ett meddelarskydd för anställda i fristående skolor bör införas. Eftersom frågan om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet utreds av en särskild utredare lämnar kommittén inte några författningsförslag i denna del.

När andra kontrollmekanismer fallerat är möjligheten att påtala missförhållanden för massmedia en utväg. Rätten att anonymt lämna uppgifter till massmedia är grundlagsfäst i Sverige. Regleringen gäller i förhållande till det allmänna och omfattar således anställda vid myndigheter och allmänna organ. För anställda i privat tjänst kan rätten, om uppgifterna berör den egna arbetsgivaren, i praktiken inskränkas av en lojalitetsplikt mot arbetsgivaren. För offentligt anställda finns inte den inskränkningen. På skolområdet gäller alltså att kommunalt anställd skolpersonal kan lämna uppgifter till företrädare för massmedia utan att riskera repressalier medan

anställda i fristående skolor riskerar skadeståndsskyldighet eller arbetsrättsliga ingripanden, som t.ex. uppsägning, om de agerar på samma sätt.

Frågan om meddelarskydd även ska gälla för privatanställda har utretts flera gånger tidigare, men någon lagstiftning av det slaget har ännu inte införts. Huvudorsaken torde vara den konflikt som uppstår när man söker överföra den offentligrättsliga regleringen rörande offentlighet och sekretess till det privaträttsliga området med dess regelverk om lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren.

Det har hävdats att anställda i privat drivna välfärdsverksamheter, som är helt skattefinansierade, i detta avseende bör ses som ett specialfall. Skillnaden mellan en kommunalt och en privat anställd lärare framstår som en svårförklarlig asymmetri. Regeringen beslutade i juni 2012 om direktiv till en särskild utredare att utreda meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet, alltså även anställda i friskolor (dir. 2012:76). Utredaren ska redovisa sina förslag senast den 30 november 2013. Samråd mellan utredaren och Friskolekommittén har ägt rum.

Från det elevperspektiv som är det centrala för Friskolekommittén framstår det som önskvärt att också den kontrollmekanism som meddelarfriheten utgör är en realitet också i friskolor. Eftersom frågan utreds i särskild ordning lämnar kommittén inte några författningsförslag i denna del. Det är kommitténs uppfattning att ett förstärkt meddelarskydd för anställda i friskolor bör införas, en fråga som även berörs i följande avsnitt.

11.5 Öppenhet, insyn och offentlighet

Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor

Kommitténs bedömning: Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor. Innan en lagändring med denna innebörd kan träda i kraft måste vissa praktiska konsekvenser analyseras närmare. Regeringen bör därför tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur ett införande i praktiken ska gå till. Vid sidan av utgångspunkten att öka öppenheten och insynen är en annan utgångspunkt för utredningen att finna former för genomförandet som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolor, förvaltningar och fristående huvudmän.

Friskolornas verksamhet ska präglas av öppenhet. Att friskolorna är helt skattefinansierade talar för att insynen i verksamheten bör vara god. För detta talar även att skolorna ägnar sig åt myndighetsutövning. Det kan i vissa fall finnas legitima skäl att hävda sekretess av konkurrensskäl, men i allt väsentligt måste verksamheten vara öppen för insyn. En fri och öppen debatt byggd på fakta gynnar till sist alla och självfallet måste förhållanden och missförhållanden inom friskolor kunna granskas. Kommittén föreslår därför att fristående skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen. Den gäller redan flera andra enskilda aktörer på utbildningsområdet, bl.a. Chalmers Tekniska Högskola, Internationella Handelshögskolan i Jönköping och Folkbildningsrådet. Huvudskälet för kommitténs ställningstagande är att fristående skolor bedriver myndighetsutövning. Det faktum att det råder skolplikt i grundskolan gör också att öppenheten i fristående skolor där den får fullgöras måste vara god. Öppenhet är dock lika viktigt i gymnasieskolan, eftersom nästan alla ungdomar går även där.

Den juridiska vägen att uppnå den önskvärda förändringen är att förteckningen i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL), där enskilda organ som omfattas av offentlighetsprincipen räknas upp, kompletteras så att fristående skolor på grundskole- och gymnasienivå omfattas. Den närmare regleringen behöver utredas så att den är praktiskt tillämpbar på såväl huvudmannanivå som skolnivå. Kommittén föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att föreslå hur ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor i praktiken ska gå till. En utgångspunkt för arbetet är att elevernas integritet självfallet ska skyddas på samma sätt som i dag. En annan utgångspunkt är att former för genomförandet bör sökas som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan på skolor, förvaltningar och fristående huvudmän.

En konsekvens av att offentlighetsprincipen görs tillämplig hos ett enskilt organ, t.ex. en fristående skola, är att bestämmelserna om meddelarfrihet och meddelarskydd blir tillämpliga (se 2 kap. 4 §, 13 kap. 2 § och 14 kap. 1 § OSL). Den utredning som ska föreslå hur ett införande av offentlighetsprincipen i friskolor i praktiken ska gå till bör samråda med Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentlig finansierad verksamhet (Ju 2012:11). Det är uppenbart att lagstiftningens utformning måste samordnas eftersom anställda i verksamheter som omfattas av handlingsoffentlighet i princip också har meddelarskydd.

Samma principer för insyn och redovisning ska gälla för kommunala skolor som för friskolor. Den rätt till insyn i friskolor som kommuner redan har bör enligt Friskolekommitténs uppfattning finnas kvar och klargöras. Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) arbetar bl.a. med frågan om kommuners och allmänhetens insyn i privat utförd kommunal verksamhet. I det samråd som förevarit med utredningen har Friskolekommittén understött ambitionerna att insynsparagraferna i skollagen ska finnas kvar och att innebörden av denna insynsbestämmelse blir tydligare. I juni 2013 presenterade utredningen i delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53) förslag till förtydligande av skollagens insynsbestämmelser. Kommittén stöder utredarens förslag i denna del.

Den utredning som ska föreslå hur ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor i praktiken ska gå till bör också analysera vad i bestämmelserna om kommuners insynsrätt som fortfarande fyller en funktion om offentlighetsprincipen införs.

Obligatoriskt informationssystem för alla skolor

Kommitténs förslag: Huvudmän ska vara skyldiga att till Statens skolverk lämna sådana uppgifter som behövs för allmänhetens insyn i skolväsendet.

Kommitténs bedömning: Skolverket bör ges i uppdrag att bygga upp och administrera ett nationellt informationssystem för alla skolor som möjliggör jämförelser av olika skolor. Informationen ska redovisas i lättillgänglig form på en webbsida samt erbjuda goda sökmöjligheter för allmänheten. Systemet bör vara i drift per den 1 januari 2015, eller så fort det är praktiskt möjligt.

Rätten att välja skola har ofta framhållits som en kvalitetsdrivande faktor. Tanken är att om eleverna tenderar att välja bort dåliga skolor tvingas dessa för sin överlevnad arbeta aktivt för att åtgärda kvalitetsbristerna. Flera undersökningar visar dock att verkligheten befinner sig en bit bort från denna idealbild. Ett uppenbart problem är att "skolmarknaden" inte är så transparent som väl fungerande marknader bör vara. Med andra ord kan eleverna och deras familjer

sakna den information de skulle behöva för att träffa välunderbyggda val. Mer lättillgänglig information av hög kvalitet stärker det fria skolvalet och bidrar därmed till ökat kvalitetsfokus i alla skolor. Kommittén anser att en god tillgång till öppen information dessutom underlättar elevers, föräldrars och allmänhetens insyn i skolorna, vilket bidrar till ett ökat förtroende.

Kommittén föreslår därför att ett nytt nationellt system som möjliggör jämförelser av olika skolor byggs upp och administreras av Skolverket. I systemet ska uppgifter presenteras på ett sådant sätt att det blir möjligt att jämföra olika skolenheter. Informationen ska redovisas öppet och i lättillgänglig form på en webbsida. Systemet, som bör vara i drift per den 1 januari 2015, ska erbjuda goda sökmöjligheter för allmänheten.

Systemet föreslås innehålla information från den officiella statistiken, uppgifter från Skolinspektionen samt information insamlad genom kundenkäter och inrapportering från skolor. För att öka insynen i skolornas ekonomi ska det även finnas aktuell ekonomisk information för både friskolor och kommunala skolor, och det ska vara möjligt att följa hur resurserna används på varje skola. Det ska i regel finnas en resultat- och balansräkning (eller motsvarande) för varje skolenhet. För friskolor ska också sådana ekonomiska nyckeltal som omsättning, eget kapital, soliditet och årets resultat för huvudmannen redovisas i databasen. För kommunala skolor ska på motsvarande sätt kunna utläsas om en viss skolenhet går med över- eller underskott och vilka overheadkostnader som finns, alltså en korrekt utfördelning av kostnader som bärs gemensamt i hela skolförvaltningen eller kommunen.

Alla skolor på grund- och gymnasienivå ska oberoende av huvudman vara skyldiga att lämna den information som behövs, utom i de fall då det uttryckligen uttalas att det är frivilligt att lämna informationen. Skyldigheten bör gälla från och med den 1 juli 2014, eller så fort det är praktiskt möjligt efter riksdagens och regeringens beslut om författningsändringar med anledning av kommitténs förslag. Skolorna svarar för sina egna kostnader. Informationen ska redovisas öppet och i lättillgänglig form på en webbsida. Systemet ska erbjuda goda sökmöjligheter för allmänheten.

Databasen ska innehålla information om:

- Betygsgenomsnitt.
- Betygsgenomsnitt i förhållande till socioekonomiska faktorer, t.ex. enligt Skolverkets SALSA-modell.

- Andelen elever som når målen i alla ämnen i årskurs 6 och 9.
- Andelen elever som efter årskurs 9 är behöriga till nationella program i gymnasieskolan.
- Andelen elever som har grundläggande högskolebehörighet efter genomgången gymnasieutbildning.
- Genomsnittresultat på nationella prov.
- Utvecklingen av elevernas kunskapsresultat ("förädlingsvärde").
- Lärartäthet.
- Andelen legitimerade lärare.
- Elevhälsa, skolbibliotek samt skolbibliotekarie och idrottssal.
- Skolans organisation för särskilt stöd till elever med behov av sådant och tillgången på speciallärare och lärare med specialpedagogisk kompetens.
- Elevers och föräldrars upplevda kvalitet.
- Särskild profil eller inriktning.
- Särskilt kursutbud, t.ex. uppgift om vilka kurser som gymnasieskolor erbjuder som programfördjupning.
- Förelägganden från Skolinspektionen.
- Huvudmannens juridiska form (för fristående skolor).
- Ekonomisk information på skolenhetsnivå.
- Nyckeltal om huvudmannens ekonomi, såsom omsättning, eget kapital, soliditet och resultat (för fristående skolor).

Alla huvudmän för utbildning och annan verksamhet som bedrivs enligt skollagen är för uppföljning och utvärdering skyldiga att lämna uppgifter om sin verksamhet till Skolverket (26 kap. 25 § skollagen, 1 § förordningen [1992:1083] om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. och Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. [SKOLFS 2011:142 och SKOLFS 2011:156]). En stor mängd av de uppgifter kommittén föreslår ska tillgängliggöras i den nya databasen samlas redan in inom ramen för det nationella uppföljningssystemet.

Den typ av ekonomisk information som Friskolekommittén anser ska redovisas på skolnivå är enligt kommittén viktig att tillhandahålla för allmänhetens insyn i skolorna och inför föräldrars och elevers val av skola. Detsamma gäller information om t.ex. organisering av särskilt stöd, upplevd kvalitet eller särskilda profiler och kursutbud. Därför föreslås att skollagen liksom förordningen om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. kompletteras med bestämmelser som ålägger huvudmännen att tillhandahålla sådana uppgifter som behövs för allmänhetens insyn och ska redovisas i den databas som kommittén föreslår.

Skolverket bör få i uppgift att utveckla de närmare formerna för informationssystemet i enlighet med de principer som kommittén har redovisat i avsnitt 8. I detta ligger bland annat att avgöra utformning och omfattning av kundundersökningar samt med vilken periodicitet dessa bör genomföras, liksom att föreskriva om någon uppgift inte ska vara obligatorisk att lämna (gäller dock ej uppgifter som behövs för den officiella statistiken eller ekonomisk information).

Kommittén har analyserat i vilken mån kraven under denna punkt innebär en ökad administrativ börda på skolor, kommunala skolförvaltningar och friskolekoncerner. Bakgrunden är naturligtvis att statsmakterna måste visa stor återhållsamhet med regeländringar med den effekten – helst bör utvecklingen gå mot att en större del av resurserna kan användas till utbildning. Bedömningen är att ökningen är marginell. Till den allra största delen består den information som ska tillgängliggöras av sådant som redan måste rapporteras till myndigheterna. Förslagen kan dock komma att innebära att huvudmännen måste göra anpassningar i sina redovisningssystem för att kunna tillhandahålla den efterfrågade informationen på skolnivå. Se vidare avsnitt 13 Konsekvensanalys.

Skolverket har regeringens uppdrag av att ta fram ett system där elever och föräldrar ska kunna jämföra skolor (U2012/4307/S). Enligt uppdraget ska systemet utgå från befintlig statistik som ska presenteras på ett mer användarvänligt sätt än i dag. Detta system ska kunna användas av elever och föräldrar från och med januari 2014. Skolverket redovisade en plan för utvecklingsarbetet till regeringen i maj 2013 (U2013/3666/S). Av redovisningen framkommer att verket planerar att starta utvecklingsarbetet efter sommaren 2013 och driftsätta systemet 2014. Kommittén vill framhålla vikten av att detta system tas i drift i enlighet med Skolverkets redovisade planering, eftersom behovet av ett informationssystem är stort.

Kommitténs bedömning är dock att ett sådant system inte är tillräckligt, utan att det behöver kompletteras och utvecklas med de i detta betänkande föreslagna uppgifterna i enlighet med de angivna riktlinjerna.

Vissa övriga frågor

Kommitténs bedömning: Regeringen bör göra en översyn av dagens bestämmelser om beräkning och beslut om bidrag till fristående skolor. I översynen bör ingå en granskning av hur kommunerna redovisar sina kostnader för skolväsendet.

Kommittén har ovan redovisat kraftfulla förslag som syftar till att öka kommuners och allmänhetens insyn i kommunala och fristående skolor genom att förbättra tillgången på information om skolorna. I kommitténs arbete har vissa brister uppmärksammats som kommittén anser bör utredas och åtgärdas.

När kommittén ställt sig bakom förslagen om förtydliganden av kommuners rätt till insyn i fristående skolor har ett problem som många friskolor påtalar uppmärksammats, nämligen deras bristande insyn i kommunerna. Det handlar om misstanken att kommunerna försöker dölja sina verkliga skolkostnader i syfte att sänka bidragen till friskolorna. Denna misstro har resulterat i hundratals rättsfall, av vilka några ännu pågår. Denna brist på förtroende är inte bra och riskerar att leda till problem i relationerna mellan kommuner och friskolor. Därför föreslår kommittén att reglerna för redovisning av kommunala skolkostnader ses över. Samma principer för insyn och redovisning ska gälla i kommuner som för friskolor.

Vidare menar kommittén att det vore värdefullt med en översyn av dagens bidragsbestämmelser som infördes från och med kalenderåret 2010 (prop. 2009/10:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:129). Detta motiveras av att flera förslag i detta betänkande behandlar nya resursfördelningsfrågor. Det är vidare viktigt att säkerställa att olika satsningar som görs av kommuner når alla elever, vilket i dag kan vara svårt att garantera.

11.6 Skärpta sanktioner vid allvarliga brister

Kommitténs förslag: Det ska införas en skyldighet för Statens skolinspektion att förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser brister som allvarligt har försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen.

Tillsyn är ett viktigt statligt styrmedel för att säkerställa en likvärdig utbildning av god kvalitet oavsett huvudman. Statens kontroll av fristående skolor bör i första hand ske genom effektiv tillsyn. Tillsynen ska ses som ett instrument av flera för att säkerställa strävan mot hög kvalitet. Kommittén vill öka Skolinspektionens resurser något för att i vissa avseenden skärpa och effektivisera tillsynen. Det som kommer att kräva utökade resurser och delvis ny kompetens är bland annat uppgiften att granska huvudmäns och vissa ägares lämplighet, se avsnitt 11.1–2.

Genom den nya skollagen har myndighetens möjligheter att ingripa mot huvudmän som inte lever upp till de uppställda villkoren för att bedriva skolverksamhet påtagligt förstärkts. Om Skolinspektionen konstaterar att det finns brister på en skola som måste åtgärdas kan myndigheten numera använda verktyg och sanktioner för att tvinga fram att en huvudman förbättrar sin verksamhet. Skolinspektionen började tillämpa det nya sanktions-systemet den 1 juli 2011.

Tre förslag har övervägts

I kommitténs direktiv reser regeringen frågan om Skolinspektionen i sin tillsyn ska ta hänsyn till att ekonomiska uttag har gjorts ur en verksamhet med allvarliga kvalitetsbrister i undervisningen i de fall det kan konstateras ett väsentligt samband mellan uttagen och bristerna. Kommittén har utrett detta noggrant. Bakgrunden till uppdraget är lätt att förstå. Det ter sig stötande att en skola som missköter sin verksamhet samtidigt ska kunna dela ut stora vinster till ägarna.

Kommittén ser dock flera svårigheter med den väg direktiven antyder. Inom koncerner förekommer det koncerninterna överföringar mellan bolagen i friskolekoncernerna. Det skulle föra mycket långt om Skolinspektionen skulle granska alla ekonomiska händelser i ett skolföretag som medför att tillgångar direkt eller

indirekt överförs till dess ägare. Det finns också en uppenbar risk för gränsdragningsproblem. Vidare kan en begränsningsmekanism, hur väl den än är formulerad, lätt kringgås genom att värden överförs från en skolverksamhet på andra sätt än de specificerade. En sådan reglering skulle därför inte vara ändamålsenlig. Kommitténs två kartläggningar, som har redovisats i avsnitt 7, visar dessutom att det inte finns några enkla samband mellan kvalitetsbrister och ekonomiska uttag. Kommittén har därför kommit till slutsatsen att det i praktiken är mycket svårt att på ett rättssäkert sätt och med en rimlig resursinsats fastställa att det finns ett sådant samband.

Kommittén har även utrett möjligheten att införa så kallade sanktionsavgifter på skolområdet. Sanktionsavgifter är en typ av straffavgifter vid sidan av böter och vite som ofta används när överträdelsen är tydlig och bevisproblemen små, till exempel att en handling inte inlämnats i tid. Sådana avgifter ter sig inte aktuella för att komma åt de problem som finns på skolområdet då skollagens bestämmelser, för att inte medföra en detaljstyrning, gjorts så pass oprecisa att sanktionsavgifter blir vanskliga ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Att förena ett föreläggande med vite är den väg kommittén finner mer realistisk och effektiv än någon form av uttagsförbud eller sanktionsavgift. Skolinspektionen har genom det nyligen införda sanktionssystemet fått en möjlighet att vitesförelägga en huvudman såsom ytterst ansvarig för utbildningen. Skollagens möjlighet har dock hittills använts i liten omfattning, även om en ökning inträffat den allra senaste tiden.

Föreläggande ska förenas med vite

Möjligheten att förena föreläggande med vite finns i dag i skollagen. Bestämmelsen gäller såväl kommunala skolor som fristående skolor. Regler om vitesbeloppens storlek finns i lagen (1985:206) om viten (viteslagen). Skollagens möjlighet har dock hittills använts i mycket liten omfattning. Kommittén bedömer att ett aktivare användande av vitesinstrumentet skulle ha en positiv effekt på kvalitetsarbetet i skolorna. Kommittén anser därför att skollagen bör skärpas på denna punkt. Som bestämmelsen nu är formulerad är det Skolinspektionen som, med hänsyn till omständigheterna, avgör om ett föreläggande ska förenas med vite. Kommittén menar

att, i likhet med utformningen av bland annat produktsäkerhetslagen (2004:451) och marknadsföringslagen (2008:486), en *skyldighet* för inspektionen att omedelbart fatta beslut om föreläggande med vite ska föreligga i de fall föreläggandet avser brister som allvarligt har försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. I begreppet ”allvarligt” ligger att bristerna inte är av tillfällig art, utan ska ha förelegat under en längre period.

Hur en huvudman tar ansvar för sitt uppdrag att genomföra utbildning av sådan kvalitet att eleverna får likvärdiga förutsättningar för att nå utbildningens mål är av grundläggande betydelse för hur väl skolan kommer att lyckas med sitt uppdrag. En utgångspunkt för när vite ska tillgripas bör därför vara huvudmannens förmåga och villighet att fullgöra sina skyldigheter om verksamheten inte uppfyller de föreskrifter som gäller för verksamheten. Om det finns anledning att befara att konstaterade brister i en skolverksamhet inte kommer att åtgärdas inom rimlig tid kan ett viteshot utgöra ett ekonomiskt påtryckningsmedel för att garantera att föreläggandet verkligen följs. Mot den bakgrunden anser kommittén att bestämmelsen bör utformas så att skyldigheten att direkt fatta ett beslut om vitesföreläggande inträder om föreläggandet avser brister som allvarligt försvårar elevernas förutsättningar att nå målen för utbildningen. Utformningen innebär delvis en kodifiering av vad som gäller enligt rådande praxis på vitesområdet.

De situationer där bestämmelsen kan bli aktuell att tillämpas kan antas vara av skiftande karaktär. Det får inte vara fråga om sådana allvarliga förhållanden att det framstår som nödvändigt att tills vidare förbjuda verksamheten. Däremot bör det inte uteslutas att det kan vara fråga om situationer där utredningen i ett tillsyns-ärendet senare kan leda till ett beslut om återkallelse eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse om föreläggandet inte följs. Ett sådant föreläggande ska dock inte meddelas om det av särskilda skäl är obehövligt, t.ex. om huvudmannen försatts i konkurs.

Även om Skolinspektionen redan i dag har möjlighet att besluta om vitesföreläggande i sådana situationer som nu avses, kan den bestämmelse som kommittén föreslår ha ett viktigt signalvärde då den sänder kraftfulla signaler om vikten av att huvudmännen tar sitt uppdrag på allvar. Existensen av en sådan bestämmelse kan också förväntas ha en viss preventiv effekt.

Vitesbeloppets storlek

Regler om vitesbeloppets storlek finns i viteslagen. Det ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt är så stort att det kan antas påverka huvudmannen att följa föreläggandet. En utgångspunkt är således att vitesbeloppet ska fastställas till ett belopp som bedöms få avsedd effekt.

Vitesbeloppet kan således enligt viteslagen sättas högt om den felande har god betalningsförmåga. Har bolaget möjlighet att göra betydande uttag bör det också ha möjlighet att betala ett högt vite, i det fall det väljer att inte åtgärda bristerna. Om skolföretaget ingår i en koncern bör hänsyn tas till koncernens betalningsförmåga vid bestämmande av vitesbeloppet, dvs. att hänsyn tas till aktuella ekonomiska förhållanden så att vitet har effekt. Interna överföringar ska alltså inte kunna pressa ner vitesbeloppen.

Såvitt kommittén har kunnat utröna är det inte tidigare klarlagt om en enskild huvudmans ekonomiska förhållanden kan ges en så vidsträckt tolkning att en bakomliggande ägares ekonomi kan beaktas, men det finns i vart fall inget i lagen som motsäger en sådan bedömning. Sådana hänsyn bör även kunna vägas in bland omständigheterna i övrigt, särskilt med tanke på samhällets intresse av att upprätthålla kvaliteten i skolutbildningen. Hänsyn måste dock tas till att beloppet inte sätts så högt att huvudmannen riskerar att gå i konkurs vid ett utdömande av vitet. Var gränserna går för bedömningar av detta slag får utvecklas vidare i rättstillämpningen.

11.7 Frågan om lärarresurser

Kommitténs förslag: I de fall Statens skolinspektion vid sin tillsyn av en skolverksamhet konstaterar återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå kunskapsmålen för utbildningen, ska Skolinspektionen göra en särskild analys av lärarresurserna på skolan. Om analysen ger stöd för det, bör Skolinspektionen i samband med ett beslut om föreläggande ange sådana åtgärder för att avhjälpa de påtalade bristerna som inkluderar förändringar i lärarresursernas storlek och/eller disposition.

I dag finns det inte någon tydlig reglering i lagstiftningen av lärartätheten i skolan. Att ha ”för få” lärare är således, enligt Skolinspektionens tillämpning, inte någon ”brist” i skollagens mening. Skolinspektionen har inte ansett sig kunna kritisera en skola för att den har för få lärare eftersom det inte finns något uttryckligt krav i lagen på en viss lärartäthet. Mot denna bakgrund har Skolinspektionen inte heller ansett sig kunna förelägga skolor att göra förändringar i lärarresursernas storlek, kompetens och disposition. Kommittén föreslår att detta ändras så att Skolinspektionen får ett tydligt mandat på detta område.

När lärartjänsterna i Sverige var statligt reglerade fanns det normer för lärartätheten genom de s.k. delningstalen. Det systemet avskaffades för mer än tjugo år sedan och Friskolekommittén anser inte att det bör återinföras. Förutsättningarna varierar från skola till skola och över tid och det är alltid nödvändigt att anpassa undervisningsgruppernas storlek och lärartätheten till de förutsättningar som råder i varje skola. Det finns därtill många olika kvalitetsfaktorer som kan vägas av olika mot varandra. Att omöjliggöra sådana nya grepp i skolan som inkluderar variationer i lärartätheten skulle vara en olycklig begränsning av innovationsutrymmet.

Skolinspektionens tillämpning

Enligt nuvarande bestämmelser ska ett föreläggande ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna (26 kap. 10 § andra stycket skollagen). Bestämmelsen motiveras av att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är viktigt att huvudmannen så noga som möjligt får veta vad som förväntas. När bestämmelsen infördes uttalade regeringen att detta endast är en rekommendation till hjälp för huvudmannen och att denne kan välja att avhjälpa en brist på ett annat sätt än vad myndigheten angett om det är möjligt (prop. 2009/10:165 s. 898).

Trots bestämmelsen har Skolinspektionen i realiteten varit återhållsam med att ange specificerade åtgärder i samband med sina förelägganden. Bakgrunden är att Skolinspektionen bedömt att det från rättssäkerhetssynpunkt är problematiskt att rekommendera åtgärder som inte har ett tydligt stöd i lagen. Eftersom skollagen snarare anger mål än medel saknas det ofta ett sådant stöd när det gäller medlen. Att koppla ett vitesföreläggande till en sådan rekom-

menderad åtgärd, som inte har ett uttryckligt lagstöd, har därför bedömts uteslutet.

En grundläggande förutsättning för att eleverna ska kunna nå målen för utbildningen är tillräckliga lärarresurser. Enligt 3 kap. 3 § skollagen ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. I 5 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) anges att eleverna genom strukturerad undervisning ska ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna når de kunskapskrav som minst ska uppnås och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen.

Det framstår som otillfredsställande att Skolinspektionen, när den finner brister och större eller annorlunda disponerade lärarresurser skulle kunna avhjälpa dessa, inte anser sig kunna anvisa lösningar av det slaget. Enligt kommitténs uppfattning måste såväl 3 kap. 3 § skollagen som 5 kap. 2 § skolförordningen tolkas så att huvudmannen är skyldig att bemanna verksamheten med tillräckligt antal lärare.

Skolinspektionen ska kunna ange åtgärder som innebär förändringar i lärarresursen

För få lärare kan vara en möjlig orsak till kvalitetsbrister som Skolinspektionen konstaterar i sin tillsyn. Kommittén föreslår att i de fall en skola – kommunal eller fristående – uppvisar brister, som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, ska Skolinspektionen göra en särskild analys av lärarsituationen på skolan. Analysen bör omfatta antalet lärare, kompetensnivån och hur lärarresurserna disponeras. Om analysen ger stöd för det, bör Skolinspektionen i samband med sitt föreläggande ange åtgärder som inkluderar förändringar i lärarresursernas storlek och/eller disposition för att komma till rätta med bristerna.

När Skolinspektionen överväger ett föreläggande om fler lärare riktat till en fristående skola måste elevernas behov vara en utgångspunkt, bemanningen i jämförbara kommunala skolor i kommunen en annan. Det är storleken på kommunens satsningar på sina egna skolor som i praktiken avgör friskolans resurser. Om ”skolpengen” exempelvis är utformad så att den ger möjlighet till extra lärar-

resurser till en skola på grund av elevernas socioekonomiska bakgrund, ökar också möjligheten att ställa krav på fler lärare i den skolan.

11.8 Snabbspår i Skolinspektionen för brådskande ärenden m.m.

Kommitténs bedömning: Beslut i ett ärende om godkännande som huvudman för fristående skola bör fattas skyndsamt om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjligheter att fullfölja sin utbildning.

Det bör förtydligas i författning att en huvudman i vissa fall kan skjuta upp starten av en skolverksamhet ett kalenderår efter Statens skolinspektions beslut om godkännande.

En ansökan om godkännande som enskild huvudman ska ha kommit in till Skolinspektionen senast den 31 januari kalenderåret innan utbildningen ska starta och beslut ska om möjligt fattas före den 1 oktober samma år.

Snabbspår vid byte av huvudman

Friskolekommittén föreslår, som framgått i tidigare avsnitt, utökade uppgifter för Skolinspektionen. Kommittén har redan framhållit att de nya prövningar som kan komma att göras vid godkännandebedömningar och ägarskiften inte påtagligt får öka handläggnings-tiderna. Väntetiden på besked är redan i dag ett klagomål bland friskolorna.

Skolinspektionen bör enligt Friskolekommitténs bedömning utveckla ett snabbspår att använda i fall där elevperspektivet talar för en förenklad handläggning. Det kan exempelvis gälla situationer då en fristående gymnasieskola av någon anledning väljer att inte fortsätta anordna ett program eller en inriktning som tidigare har bedrivits och en annan skola är redo att ta över elever, men där den senares godkännande inte avser det aktuella programmet. Om Skolinspektionen i det läget följer sina ordinarie rutiner kan ett flera månader långt studieuppehåll uppstå för eleverna. Det bör i sådana lägen enligt kommitténs uppfattning vara möjligt med ett förenklat förfarande. En sådan ansökan avser i de allra flesta fall

mindre förändringar i eller utökningar av verksamheten. I många fall torde huvudmannen dessutom redan vara godkänd av myndigheten med avseende på lämplighet och förutsättningar att bedriva utbildningsverksamhet.

Kommittén föreslår därför att beslut i ett ärende om godkännande som huvudman för fristående skola ska fattas skyndsamt om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjligheter att fullfölja sina studier. Skolförordningen respektive gymnasieförordningen bör därför ändras i enlighet med förslaget. Det får ankomma på Skolinspektionen att i sina föreskrifter om ansökan om godkännande som huvudman för fristående skola (SKOLFS 2011:154) närmare ange vad en sådan ansökan ska innehålla.

Möjlighet skjuta upp starten av en skola

Kommittén vill i detta sammanhang ta upp Skolinspektionens förändrade praxis som innebär att en huvudman som fått ett godkännande måste starta utbildningen inom ett kalenderår efter beslutet om godkännande. Enligt kommittén är den förändringen olycklig. Det kan finnas mycket rimliga och legitima skäl att förbereda starten ytterligare ett år, t.ex. på grund av påbörjad bygglovsprocess eller motsvarande.

Kommittén föreslår därför att regeringen gör ett förtydligande i skolförordningen respektive gymnasieförordningen som ger huvudmannen möjlighet att skjuta upp starten ett kalenderår i det fall start ej kunnat ske som planerat på grund av omständigheter utanför huvudmannens kontroll.

11.9 Frågan om reglering av bolagsverksamhetens syfte

Kommitténs bedömning: En utredning bör analysera om det ska införas ett krav på att aktiebolag som vill bedriva skolverksamhet i sin bolagsordning ska ange att bolagets verksamhet, helt eller delvis, har till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet. Utredningen ska också ta fram förslag på hur det i så fall kan ske. Analysen ska även omfatta alternativet att över-skott som huvudregel ska återinvesteras i verksamheten.

Det är kommitténs uppfattning att den möjlighet till ägarprövning som föreslås (se avsnitt 11.2) kommer att ha betydelse för att säkerställa att oseriösa och kortsiktiga ägare till fristående skolor sällas bort. Frågan har uppkommit i kommittén om det också, därutöver, behövs en reglering av syftet för de bolag som bedriver skolverksamhet.

Aktiebolagslagen (2005:551, ABL) utgår från att ett bolags verksamhet bedrivs i syfte att bereda aktieägarna vinst (se t.ex. prop. 1975:103 s. 476 och prop. 2004/05:85 s. 219). Det framgår indirekt av bestämmelsen i 3 kap. 3 § ABL, som har följande lydelse.

Om bolagets verksamhet helt eller delvis skall ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, skall detta anges i bolagsordningen. I så fall skall det också anges hur bolagets vinst och behållna tillgångar vid bolagetslikvidation skall användas.

Först kan kommittén konstatera att det är uppenbart att många verksamheter, som drivs i aktiebolagsform, inte har vinst som enda syfte. Att i bolagsordningen ange ett syfte som helt eller delvis är ett annat än att ge vinst, i enlighet med 3 kap. 3 § ABL, är ändå ovanligt. För ägarna finns det andra instrument för bolagsstyrning som säkerställer att kompletterande syften beaktas i bolagets verksamhet, t.ex. bolagsordningens bestämmelse om föremålet för bolagets verksamhet, styrelsens sammansättning, bolagsstämmans utdelningsbeslut och särskilda ägardirektiv.

Enligt kommitténs mening bör Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster analysera denna fråga djupare i den kontext som den utredningens direktiv utgör. En sådan konstruktion på skolområdet skulle, om den bedöms lämplig att införa, innebära att Skolinspektionen bara beviljade tillstånd till nya huvudmän i bolagsform om de i sina bolagsordningar hade en sådan paragraf som avses i 3 kap. 3 § ABL. Det är kommitténs uppfattning att ett stadgande i så fall endast skulle bestå i krav på att en syftesparagraf införs i bolagsordningen där utbildning av god kvalitet anges som ett syfte (eller det enda syftet eller huvudsyftet) för bolaget. Effekten av stadgandet blir att ägarna vid bolagsbildningen måste ta ställning till hur bolagets syfte ska formuleras och vilka konsekvenser detta får för fördelningen av vinsten.

Om ett sådant krav införs, bör det kvarstå även efter det att godkännande har lämnats. Bolagsordningen är ett dokument som ägarna förfogar över och som när som helst kan ändras. Det måste

därför ingå som en del av Skolinspektionens tillsyn att granska tillsynsobjektens bolagsordningar. Om brister konstateras får myndigheten ingripa enligt 26 kap. skollagen.

Det finns olika uppfattningar i kommittén om huruvida ett krav på en syftesparagraf bör införas. Men det är alltså kommitténs gemensamma uppfattning att frågan om en syftesparagraf i bolagsordningen där utbildning anges som ett syfte är intressant och bör analyseras ytterligare. I den rättsliga diskussionen kring 3 kap. 3 § ABL har hävdats att ett nämnande av mer än ett syfte – till exempel både utbildning av god kvalitet och vinstutdelning – kräver att det i bolagsordningen framgår hur de båda syftena ska balanseras mot varandra.

Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (Fi 2012:11) bör, för att ett beslutsunderlag ska finnas, analysera frågan och ta fram förslag i den kontext som utredningens direktiv utgör. Analysen ska även omfatta alternativet att utbildning av god kvalitet är det enda syftet och att överskott som huvudregel ska återinvesteras i verksamheten. Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster har, efter att ha stämt av frågan med Regeringskansliet, åtagit sig detta.

11.10 Frågan om skolors utrymme för nytänkande och innovation

Kommitténs bedömning: Regeringen bör säkerställa att utrymmet för skolors nytänkande inte snävas in mer än nödvändigt. I den form regeringen finner lämplig bör effekten på innovationsutrymmet av gjorda och aktuella skolreformer analyseras. Om analysen visar att det är önskvärt bör regeringen ta erforderliga initiativ.

Ett av motiven för att ha fristående skolor inom det svenska skolväsendet är förväntan att de ska bidra till en förnyelse av hela systemet. Nytänkande förekommer naturligtvis också i kommunala skolor, men tanken från början var att skolor med en annan huvudman sannolikt skulle introducera mer nya metoder, organisationsformer och okonventionella lösningar. De senaste åren har detta motiv fått stå tillbaka för andra betoningar. Möjligheterna för

skolorna att avvika från t.ex. nationellt beslutade programstrukturer har blivit mindre. När sådana regelförändringar behandlats i riksdagen har de stötts av breda majoriteter. När var sjätte elev går i en fristående skola och ersättningen per elev är densamma till fristående skolor som till kommunala skolor är det naturligt att ställa samma krav på friskolor som på kommunala skolor.

Det är en grannliga uppgift att fastställa var den optimala balanspunkten mellan frihet och likformighet ligger på skolområdet. Båda värdena är viktiga. Men på samma sätt som det är viktigt att elever i fristående skolor har samma möjligheter som elever i kommunala skolor är det viktigt att det finns utrymme att pröva olika vägar att nå målen. Regering och riksdag har också i olika sammanhang uttalat att det är viktigt att skolorna har ett ”innovationsutrymme”. Enligt regeringens proposition Offentliga bidrag på lika villkor (prop. 2008/09:171) måste det t.ex. finnas frihet för den enskilda skolan att utifrån lokala behov och omständigheter göra sina egna prioriteringar av hur stora resurser man vill avsätta för olika ändamål.

Kommittén har inte sett som sin uppgift att föreslå några regeländringar i detta avseende. Varje sådant beslut är en avvägning som kräver helt andra överväganden än denna kommitté är satt att göra. Kommittén föreslår emellertid att regeringen i någon lämplig form gör en översyn av regelverket ur detta perspektiv. Utan att lyfta fram någon enskild regel är det kommitténs uppfattning att innovationsutrymmet för skolor de senaste åren blivit för litet.

Det är viktigt för hela skolsystemet att utrymmet för nytänkande inte snävas in mer än nödvändigt.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: Bestämmelserna i skollagen (2010:800) om skyldigheten för huvudmän att till Statens skolverk lämna sådana uppgifter som behövs för allmänhetens insyn i skolväsendet ska, om möjligt, träda i kraft den 1 juli 2014. Övriga ändringar i skollagen och ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska träda i kraft den 1 januari 2015.

En enskild huvudman som har godkänts med stöd av 2 kap. 5 § skollagen i dess tidigare lydelse ska, om godkännandet gäller vid utgången av december 2014, anses ha godkänts enligt samma bestämmelse i dess nya lydelse. Andra övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

För att Skolverket ska ha möjlighet att senast den 1 januari 2015 driftsätta det informationssystem som beskrivs i avsnitt 11.5 måste huvudmännens skyldighet att lämna uppgifter som behövs för allmänhetens insyn börja gälla redan den 1 juli 2014. Om så inte kan ske bör skyldigheten börja gälla så fort det är praktiskt möjligt efter riksdagens och regeringens beslut om författningsändringar med anledning av kommitténs förslag.

Övriga ändringar i skollagen och offentlighets- och sekretesslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. Detta innebär att en lämplighetsprövning av enskilda som ansöker om att godkännas som huvudmän kommer att genomföras för första gången beträffande ansökningar som handläggs av Skolinspektionen 2015. Vidare innebär det att huvudmän som godkänts för utbildning med start höstterminen 2015 kommer att omfattas av skyldigheten att ta initiativ till samråd med lägeskommunen och, såvitt gäller huvudmän för gymnasieskola och gymnasiesärskola, med närliggande kommuner.

Införandet av kravet på lämplighet för godkännande av enskilda huvudmän ska inte innebära att huvudmän som redan har godkänts måste ansöka om godkännande på nytt, utan sådana huvudmän ska, om godkännandet alltjämt gäller när de nya reglerna träder i kraft, anses ha fått ett godkännande med stöd av 2 kap. 5 § i dess nya lydelse.

13 Konsekvensanalys

I detta avsnitt presenteras en analys av vilka konsekvenser kommitténs förslag kan innebära för statliga myndigheter, kommuner, skolor och skolföretag. Kommittén bedömer att det i första hand är Skolverket och Skolinspektionen som berörs av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. I viss utsträckning kan även kommuner liksom huvudmän och ägare av fristående skolor komma att påverkas.

Enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en kommitté redovisa vilka konsekvenser förslagen i ett betänkande får för stat, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Beräkningar av eventuella kostnader, liksom i förekommande fall förslag till finansiering, ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

I avsnitt 13.1 redovisas effekter av de olika bedömningar och förslag kommittén presenterar i avsnitt 11, förslag för förslag. I avsnitt 13.2 redovisas sedan de beräknade ekonomiska konsekvenserna uppdelade på statliga myndigheter, kommuner, enskilda huvudmän samt elever, föräldrar och andra medborgare. I avsnitt 13.3 presenteras slutligen andra konsekvenser som förslagen bedöms medföra och som ska redovisas enligt kommittéförordningen.

13.1 Konsekvenser per förslagsområde

Kommittén lämnar i avsnitt 11 förslag och bedömningar inom tio områden, vars konsekvenser redovisas i det följande.

13.1.1 Prövning av skolhuvudmännens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet

Kommitténs förslag (se avsnitt 11.1) innebär att en enskild måste vara lämplig att bedriva utbildning för att Skolinspektionen ska lämna ett godkännande som huvudman för utbildningen enligt 2 kap. 5 § skollagen. För sin prövning av huvudmannens lämplighet föreslås Skolinspektionen få rätt att begära utdrag ur Rikspolisstyrelsens belastningsregister. Det kan även bli aktuellt att inhämta uppgifter från andra myndigheter, t.ex. Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. När huvudmannen är en juridisk person, vilket är vanligast, ska lämplighetsprövningen även ta sikte på de personer som har ett väsentligt inflytande i rörelsen, t.ex. verkställande direktör, ordförande för och övriga ledamöter i styrelsen eller en person med dominerande ägarposition.

Kravet på lämplighet ska kvarstå även efter det att ett godkännande lämnats. Därför föreslås att en enskild huvudman ska vara skyldig att till Skolinspektionen anmäla när en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i verksamheten. På så vis ges Skolinspektionen möjlighet att inom ramen för sin tillsyn kontrollera om förändringen påverkar huvudmannens lämplighet. Vidare föreslås att Skolinspektionen ska kunna inhämta uppgifter ur belastningsregistret även för sin tillsyn.

Volymer

Under åren 2009–2011 inkom årligen till Skolinspektionen i genomsnitt 660 ansökningar om godkännande som huvudman. Antalet ansökningar har emellertid varierat mycket mellan åren med det högsta antalet 2011 (791) och det lägsta antalet året därpå (390) för att 2013 öka något till 424 ansökningar. Skillnaderna i antalet ansökningar kan med andra ord vara betydande från ett år till ett annat.

En prövning av skolhuvudmannens lämplighet kan rimligtvis göras både i början och i slutet av handläggningen. Om prövningen görs i början kommer fler prövningar att behöva göras än om den sker i slutet av handläggningen, som ett sista steg före beslut. I genomsnitt har 222 huvudmän per år kommit in med en eller flera ansökningar under ansökningsomgångarna för åren 2009–2013, som minst 188 stycken 2013 och som mest 2010 med 259 huvud-

män. Det genomsnittliga antalet huvudmän som fått minst en ansökan godkänd var under samma period 103 stycken, med en variation mellan 87 (år 2012) och 113 (år 2011). Det betyder att i genomsnitt har drygt hälften av de huvudmän som kommit in med minst en ansökan inte fått någon ansökan godkänd.

Kommittén har försökt uppskatta hur många anmälningar om förändringar i ägar- eller ledningskretsen som årligen kan beräknas inkomma till Skolinspektionen. Läsåret 2011/12 bedrev totalt 890 enskilda huvudmän utbildning i fristående grund- och gymnasieskolor (se avsnitt 4.1). Det är inte orimligt att anta att förändringar av ägarskap eller i ledningskretsen kan vara aktuella för var tredje huvudman under ett år. Det handlar i så fall om cirka 300 anmälningar per år. Varje anmälan kan omfatta en eller flera personer.

Kommittén bedömer utifrån de redovisade volymerna att Skolinspektionen varje år kommer att begära cirka 1 600 utdrag ur belastningsregistret. Av dessa beräknas 1 100 utdrag begäras i samband med Skolinspektionens prövning av en ansökan om att godkännas som huvudman.

Konsekvenser för Skolinspektionen

Kommittén bedömer, med ledning av ovanstående, att endast hälften av de huvudmän som kommer in med en ansökan om godkännande kommer att behöva lämplighetsprövas vid handläggning av ansökan, om granskningen görs i slutet av handläggningen. Själva prövningen antas i de allra flesta fall inte komma att kräva mer än en marginell arbetsinsats per ärende. I några enstaka ärenden kan det dock komma att krävas mer resurser. Inte heller i tillsynsärenden torde lämplighetskravet i allmänhet innebära att det kommer krävas stora arbetsinsatser. Även i denna ärendetyp kan det dock i vissa fall krävas ett mer omfattande utredningsarbete.

Enligt kommitténs bedömning kan inhämtandet av registerutdrag i sig inte antas kräva ytterligare resurser. I ansökningsärenden bör registerutdrag lämpligen endast begäras för de skolhuvudmän vars ansökningar i övrigt uppfyller de formella kraven och som därför kan komma att bifallas. Att ett redan omfattande ansökningsmaterial tillförs cirka tio registerutdrag, som i de allra flesta fall förutses vara blanka, antas medföra ett marginellt merarbete. Inledningsvis kan det finnas en osäkerhet kring vilka registeruppgifter som Skolinspektionen ska väga in i en bedömning, vilket

kan medföra något längre handläggningstider till en början. Så småningom förutsätts att en praxis etableras.

Sammantaget gör kommittén bedömningen att det på sikt inte kommer att krävas något resurstillskott för lämplighetsprövningen vid handläggning av ansökan om att godkännas som huvudman. Kommittén anser dock att Skolinspektionens resurser bör öka något för hanteringen av anmälningar om förändringar i ägar- och ledningskretsen, som också kan föranleda ytterligare granskningsinsatser och delvis kräva ny kompetens inom Skolinspektionen. Den tillkommande kostnaden för detta beräknas till 1,5 miljoner kronor per år.

Konsekvenser för Rikspolisstyrelsen

Att lämna ut registerutdrag avseende den nya målgruppen till Skolinspektionen innebär en merkostnad för Rikspolisstyrelsen.

Med utgångspunkt i den faktiska kostnad som Rikspolisstyrelsen hittills haft för lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg kan myndighetens kostnader vid ett genomförande av kommitténs förslag beräknas. Rikspolisstyrelsen uppskattar att förvaltningskostnaden för normal handläggning av ett registerutdrag är cirka 20 kronor per utdrag, vilket redovisas i en lagrådsremiss från regeringen i maj 2013 (Ju2013/3977/L5, s. 44). I den kostnaden ingår hantering, telefonsupport, papper, porto m.m. En uppskattad volym om 1 600 utdrag per år skulle i så fall medföra en årskostnad på drygt 32 000 kronor.

Till detta kommer eventuellt behov av systemförändringar i belastningsregistret, vilket kommittén inte kan uppskatta kostnaderna för. Kostnaden för hanteringen av registerutdrag till Skolinspektionen bedöms dock rymmas inom den nuvarande anslagsramen.

Konsekvenser för de enskilda skolhuvudmännen

För de enskilda huvudmännen blir den föreslagna anmälningskyldigheten vid förändringar i ägar- och ledningskretsen en tillkommande arbetsuppgift. Kommittén bedömer dock att det inte rör sig om en betungande administrativ börda som kräver resurstillskott. Underlåtenhet att anmäla förändringar kan enligt kom-

mitténs förslag komma att leda till att tillstånd återkallas vilket bedöms vara ytterst ovanligt.

13.1.2 Prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet

Kommittén anser (se avsnitt 11.2) att en ägarprövning bör införas för att säkerställa att ägarna av ett skolföretag har ett seriöst och långsiktigt intresse för att bedriva utbildning. Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska undersöka vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på dem som äger företag inom välfärdssektorn (dir. 2012:131). Kommittén lämnar därför inga författningsförslag i denna del, och någon konsekvensanalys har inte gjorts.

13.1.3 Samråd med kommunen före friskoleetablering

Kommittén föreslår att en nyetablering av en fristående skola ska föregås av ett samråd med den berörda kommunen, se avsnitt 11.3. Om skolan är en gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska närliggande kommuner ges tillfälle att yttra sig. Samrådet ska avse den kommande verksamheten och genomföras efter godkännande men före skolinspektionens s.k. etableringskontroll. Om samråd inte sker kan godkännandet komma att återkallas. Det kan dock inte bli fråga om återkallelse om orsaken till att samråd inte ägt rum är att kommunen agerat på ett sådant sätt att samråd inte kunnat genomföras.

Konsekvenser för kommuner och enskilda huvudmän

Enligt kommitténs bedömning uppstår ett visst merarbete, dels för de berörda kommunerna, dels för de enskilda huvudmän som önskar starta en ny skolenhet eller en ny inriktning av utbildningen. Samrådet kan leda fram till ett avtal där ömsesidiga åtaganden görs. Ett fördjupat, frivilligt samarbete kan vara till stor nytta för båda parter. Exempelvis kan resurser utnyttjas gemensamt, information till kommunmedborgarna samordnas och gemensamma satsningar göras. Kommittén bedömer därför att såväl kommunala som enskilda huvudmän kan vinna fördelar av samrådet, och att dessa fördelar kan uppväga det merarbete som samrådet medför. Kommittén kan

inte beräkna kostnaderna för detta merarbete eftersom dess omfattning kan skilja sig från fall till fall, beroende av parternas behov och önskemål. Förslaget bedöms dock inte medföra bestående kostnadsökningar för kommuner och enskilda huvudmän.

Kommittén bedömer vidare att det obligatoriska samrådet inte påverkar den kommunala självstyrelsen.

Konsekvenser för Skolinspektionen

Förslaget innebär att Skolinspektionen tillförs uppgiften att vid sin etableringskontroll kontrollera att samråd skett. Kommittén bedömer dock att denna uppgift inte ökar kostnaderna för Skolinspektionen då den bedöms vara lättkontrollerad; huvudmannen ska vid kontrollen visa att samråd ägt rum eller att huvudmannen vidtagit rimliga åtgärder för att få ett samråd till stånd.

Ytterligare kostnader kan visserligen uppkomma för ingripanden med anledning av att huvudmannen inte iakttagit sina skyldigheter att försöka få till stånd ett samråd. Enligt kommitténs bedömning bör dock detta endast bli aktuellt i undantagsfall och inte ge upphov till några merkostnader av betydelse för Skolinspektionen.

13.1.4 Meddelarskydd för anställda vid fristående skolor

Ett meddelarskydd för anställda i fristående skolor bör enligt kommittén införas, se avsnitt 11.4. Regeringen beslutade i juni 2012 om direktiv till en särskild utredare att se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet, framför allt i sådan verksamhet som avser vård, skola och omsorg (dir. 2012:76). Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentlig finansierad verksamhet (Ju 2012:11) ska redovisa uppdraget senast den 30 november 2013. Kommittén lämnar därför inga författningsförslag i denna del och någon konsekvensanalys har inte gjorts.

13.1.5 Öppenhet, insyn och offentlighet

Friskolekommittén lämnar i avsnitt 11.5 flera förslag och bedömningar i syfte att öka öppenheten och insynen i såväl privat som offentligt anordnad skolverksamhet.

Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor

Kommittén föreslår att offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor. Den närmare regleringen behöver dock utredas närmare, varför kommittén föreslår att en utredning tillsätts med uppdrag att föreslå hur införandet av offentlighetsprincipen i praktiken ska gå till. Då några författningsförslag inte lämnas i denna del har ingen konsekvensanalys upprättats.

Kommuners rätt till insyn i fristående skolor bör klargöras

Friskolekommittén anser att kommuners rätt till insyn, som regleras i skollagen, bör klargöras. Denna fråga behandlas dock av Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) som i sitt delbetänkande i juni 2013 lämnat förslag till förtydliganden i samma riktning som kommitténs förslag (SOU 2013:53). Då Friskolekommittén inte lämnar några egna förslag om kommuners insyn har ingen analys av konsekvenserna av ett sådant förtydligande upprättats.

Obligatoriskt informationssystem för alla skolor

Kommittén föreslår att ett nytt nationellt system med information om samtliga skolor ska byggas upp av Skolverket. Myndigheten ska ansvara för driften av det nya systemet. Skolverket har redan i dag ansvaret för ett internetbaserat resultat- och kvalitetsinformationssystem, SIRIS, som har skolledare och andra beslutsfattare som primär målgrupp.

Förslaget innebär vissa grundläggande förändringar i förhållande till det befintliga systemet eftersom det nya systemet vänder sig till nya målgrupper. Det nya systemets viktigaste målgrupper är föräldrar och elever. Även om mycket av den information som ska finnas i det nya systemet redan presenteras i befintliga informationssystem krävs en helt annan utformning. Avsikten är att det ska vara enkelt att använda för en bred allmänhet.

Att ta fram ett användarvänligt system tar tid. Det nya informationssystemet beräknas kunna vara klart för driftsättning den 1 januari 2015. Det innebär att de elever som väljer skola till hösten 2015, kan fatta beslut utifrån den nya och mer lättillgängliga informationen.

Konsekvenser för Skolverket

Skolverket är som framgår ovan den myndighet som föreslås ansvara för den nya informationsdatabasen.

Kommittén beräknar att det kommer att ta 1,5–2 år för Skolverket att utveckla databas och användargränssnitt, och kräva resurser motsvarande 8–10 personår årligen, inklusive designarbete. Den totala kostnaden för utvecklingsarbetet beräknas till cirka 16 miljoner kronor. Det inkluderar dock inte hårdvara. Efter driftsättning beräknas kostnaderna för drift, förvaltning och uppdatering av data till 1,5 miljoner kronor per år (för motsvarande 2 personår) samt 0,5 miljoner kronor per år för support (0,5 personår), totalt 2 miljoner kronor per år.

När det nya systemet tas i drift är det viktigt att resurser avsätts för att göra systemet känt bland allmänheten. Kostnaderna för Skolverkets arbete med informationsinsatser vid lanseringen beräknas till 2 miljoner kronor.

En stor del av den information som kommittén föreslår ska redovisas i det nya informationssystemet är statistiska uppgifter som Skolverket redan samlat in inom ramen för sin uppföljning och utvärdering och ingår i den officiella statistiken inom skolväsendet. I den delen bedöms Skolverket inte ha några merkostnader för insamlingen av data, då uppgifterna kan ompubliceras i den nya databasen.

Annan information, t.ex. sådan ekonomisk information och uppgifter om organisering av elevhälsa och elevers och föräldrars upplevda kvalitet som ska samlas in och presenteras för att tillgodose allmänhetens behov av insyn i skolverksamheten, har hittills inte samlats in på nationell nivå. I de kostnader som redovisas ovan ingår inte de tillkommande kostnader Skolverket kan ha för att utveckla rutinerna för insamling och presentation av ekonomisk information. Kommittén kan dock i dagsläget inte beräkna dessa kostnader, då formerna måste utredas närmare.

En nationell kundundersökning på skolnivå är resurskrävande. Utifrån kostnader för enkätundersökningar som Skolverket tidigare har genomfört beräknas kostnaden för en totalundersökning per årskull (ca 100 000 elever) till 3 miljoner kronor. Kommittén bedömer att det är tillräckligt att vända sig till en årskurs per stadium – årskurs 3, 6 och 9 – och till elever i årskurs 2 i gymnasieskolan. Vidare finns det enligt kommitténs mening inte skäl att genomföra enkätundersökningen varje år, utan det räcker med

vertannat år. Skolverket bör därför tillföras resurser om cirka 12 miljoner kronor vertannat år för att genomföra enkätundersökningar bland elever och deras föräldrar.

Enligt kommitténs förslag bör Skolverket få i uppgift att utveckla de närmare formerna för informationssystemet. I detta ligger bland annat att i samråd med företrädare för huvudmännen avgöra utformning och omfattning av kundundersökningar, förutsättningarna för insamling och presentation av den ekonomiska informationen samt på vilket sätt uppgifter ska lämnas. Skolverket bör även ges i uppgift att föreskriva vilka uppgifter som ska vara obligatoriska respektive frivilliga för huvudmännen att lämna. Kommittén vill dock understryka att uppgifter som redan i dag är obligatoriska för huvudmännen att tillhandahålla, liksom den ekonomiska information som kommittén föreslår ska samlas in och redovisas, ska vara obligatoriska att lämna till Skolverket.

I sammanhanget noterar kommittén att Skolverket i en rapport till regeringen av ett uppdrag om skol- och resultatinformation redovisar hur verket avser att utveckla och driftsätta en ny webbplats med information inför elevers val av skola (Skolverket 2013). Skolverket bedömer att kostnaden för att utveckla tjänsten, med planerad driftsättning vid årsskiftet 2013/14 är 3,3 miljoner kronor per år under tre år. Kommittén bedömer att det är troligt att Skolverkets sammanlagda kostnader för utveckling av informationssystem kan nedbringas om arbetet samordnas.

Konsekvenser för skolhuvudmännen

Införandet av den nya databasen och därmed kravet på att huvudmännen ska lämna uppgifter till Skolverket som de tidigare inte behövt tillhandahålla innebär merkostnader för såväl kommuner som enskilda huvudmän. Kommuner och enskilda huvudmän bedöms själva ha intresse av att sprida information och öka kännedomen om det nya informationssystemet i samband med dess lansering, som ett komplement till Skolverkets insatser. Det kan i så fall generera initiala kostnader för huvudmännen.

Många skolor och huvudmän genomför regelbundet kundundersökningar i form av framför allt elevenkäter men även föräldraenkäter förekommer. I vissa kommuner genomförs dessa enkätundersökningar gemensamt av kommunen och de enskilda huvudmännen. För dessa huvudmän kan en nationell kundundersökning medföra

minskade kostnader då den kan komma att ersätta sådana lokala undersökningar, samtidigt som kommunen slipper arbetet med administration och att sammanställa resultatet. För huvudmän som i dag inte genomför sådana undersökningar innebär förslaget en tillkommande kostnad.

Kommitténs förslag om att kommuner och enskilda huvudmän ska lämna viss ekonomisk information bedöms medföra merkostnader för huvudmännen som i dagsläget är svåra att beräkna och som i hög grad beror på hur Skolverket utvecklar de närmare formerna för uppgiftslämnandet. Utgångspunkten vid utvecklingsarbetet måste vara att så långt möjligt undvika tillkommande kostnader, men det kan komma att kräva anpassningar av huvudmännens system för resursfördelning, ekonomisk redovisning och återrapportering.

Kommittén har således svårt att i dagsläget beräkna de ekonomiska konsekvenserna för huvudmännen, och därmed också att bedöma om det behövs resurstillskott. Det får därför bli en fråga för regeringen att, när de närmare formerna för informationsinnehåll och krav på uppgiftslämnarna är kända, värdera kostnadseffekter och eventuellt tillkommande resursbehov i enlighet med den s.k. kommunala finansieringsprincipen.

Vissa övriga frågor

Kommittén föreslår att regeringen gör en översyn av bestämmelserna om beräkning och beslut om bidrag till fristående skolor. I översynen bör en granskning av hur kommunerna redovisar sina kostnader för skolväsendet ingå. Statens kostnad för en sådan utredning har inte beräknats.

13.1.6 Skärpta sanktioner vid allvarliga brister

Kommittén föreslår i avsnitt 11.6 att Skolinspektionen ska vara skyldig att förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser brister som allvarligt har försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. Ett genomförande av förslaget bedöms innebära utökade uppgifter för såväl Skolinspektionen som för domstolsväsendet.

Konsekvenser för Skolinspektionen

Kostnadskonsekvenserna av kommitténs förslag baseras på underlag kommittén fått underhand av Skolinspektionen. Utifrån det underlaget uppskattar kommittén att det i genomsnitt tar 2,1 arbetsdagar för Skolinspektionen att handlägga ett ärende angående föreläggande vid vite, inklusive kvalitetssäkring av beslut och med hänsyn till att ett beslut om föreläggande vid vite kan överklagas till högre instans, vilket sker i 5–10 procent av fallen i dag. Den genomsnittliga lönenivån för berörda handläggare, inklusive lönekostnadspåslag, är 3 000 kronor per dag vilket gör att kostnaden för ett genomsnittligt beslut av detta slag beräknas till 6 300 kronor.

Av de uppemot 1 000 förelägganden Skolinspektionen meddelar per år bedöms 20 procent gälla sådana allvarigare brister som kommittén avser med sitt förslag. Kommittén uppskattar därför Skolinspektionens kostnad för en ökad omfattning av förelägganden som förenas med vite, inklusive en overheadkostnad på 20 procent, till totalt 1,5 miljoner kronor per år.

Konsekvenser för domstolsväsendet

Enligt uppgifter från Domstolsverket saknas information om snittkostnader på sådan detaljnivå att det går att urskilja vad det kostar att handlägga ett mål om föreläggande vid eller utdömande av vite. Dock uppges att genomsnittskostnaden i förvaltningsrätt för mål-kategorin ”övriga mål”, i vilken vitesmål ingår, var 7 382 kronor 2012. Uppräknat till 2013 års nivå, och baserat på att antalet beslut om föreläggande vid vite som överklagas är 200 per år, beräknas domstolarnas kostnader till följd av förslaget till 1,5 miljoner kronor per år.

Konsekvenser för skolhuvudmännen

Ett genomförande av förslaget påverkar såväl kommunala som fristående huvudmän i det fall Skolinspektionen bedömer att den bedrivna verksamheten har sådana brister att det allvarligt försvårar elevernas möjligheter att nå målen. Syftet med vitet är att åstadkomma rättelse, och vitesbeloppet ska enligt viteslagen sättas så att det kan antas förmå huvudmannen att följa föreläggandet. Kostnader som kan komma att falla på huvudmännen beror därmed på

huvudmannens ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt.

Kommittén vill understryka att förslagen inte syftar till att utöka huvudmannens uppgifter, utan att förmå dem att uppfylla sina åtaganden på ett sådant sätt att kvaliteten i skolorna uppnår en godtagbar nivå.

13.1.7 Frågan om lärarresurser

Kommitténs förslag innebär att Skolinspektionen ska göra en särskild analys av lärarresurserna vid en skola om inspektionen vid sin tillsyn konstaterar återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå kunskapsmålen. Om analysen ger stöd för det bör Skolinspektionen i samband med ett beslut om föreläggande ange sådana åtgärder för att avhjälpa de påtalade bristerna som inkluderar förändringar i lärarresursernas storlek och/eller disposition

Konsekvenser för Skolinspektionen

Den tillkommande uppgiften för Skolinspektionen att, vid återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå kunskapsmålen, närmare analysera en skolas lärarresurser bedöms medföra tillkommande kostnader motsvarande 0,5 miljoner kronor per år. Beräkningen baseras på antagandet att mertiden för en fördjupad analys av lärarresursen är cirka 1,5 arbetsdagar, med en genomsnittlig lönekostnad inklusive lönekostnadspåslag om 3 000 kronor per dag, och att det kan bli fråga om ett hundratal sådana analyser per år.

Konsekvenser för skolhuvudmännen

De huvudmän som Skolinspektionen finner ha kvalitetsbrister som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå kunskapsmålen och som skulle kunna åtgärdas med en förändrad lärarresurs, kommer att föreläggas att rätta till bristen. I dessa fall torde huvudmännen redan i dag i samtliga fall föreläggas att rätta till bristen. Kommitténs förslag innebär dock en nyhet såtillvida att det innebär att Skolinspektionen i sina förelägganden bör ange åtgärder som

ska vidtas för att avhjälpa de påtalade bristerna som inkluderar förändringar i lärarresursernas storlek och/eller disposition. Huvudmännen är dock även i fortsättningen oförhindrade att åtgärda bristerna på annat sätt, om det är möjligt. Om så inte sker kan vite komma att dömas ut.

Vilka konsekvenser genomförandet får för den enskilde huvudmannen beror på bristernas omfattning. I det fall det blir fråga om genomgripande konsekvenser handlar det troligen om en skola där det kan bli aktuellt att återkalla godkännandet.

13.1.8 Snabbspår i Skolinspektionen för brådskande ärenden m.m.

Kommittén lämnar i avsnitt 11.8 förslag som innebär att Skolinspektionens tillståndsprövning av huvudmän vid huvudmannabyten ska genomföras skyndsamt om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjligheter att fullfölja sin utbildning ("snabbspår"). Kommittén föreslår även att Skolinspektionen får besluta att en enskild som godkänts som skolhuvudman i vissa fall kan få skjuta upp starten ett år ("tvåårsregeln").

Konsekvenser för Skolinspektionen

Vad gäller förslaget om ett snabbspår konstaterar kommittén att enligt Skolinspektionens årsredovisning för 2012 fattade myndigheten under året beslut i 77 ärenden om ansökan som godkännande som ny huvudman för befintlig verksamhet. Det är en ökning jämfört med 2011 och 2010, då det fattades 62 respektive 26 beslut i denna typ av ärenden. Alla ärenden avseende huvudmannabyten är dock inte av sådan karaktär att det finns anledning att handlägga dem med särskild skyndsamhet. Förslaget om ett snabbspår för vissa ärenden om huvudmannabyte torde kunna genomföras genom att myndigheten organiserar arbetet på ett annat sätt än i dag. Bedömningen är därför att inga ytterligare resurser krävs.

Att en enskild som godkänts som huvudman för en skola i vissa fall föreslås få skjuta upp starten ett år påverkar Skolinspektionens verksamhet. En positiv effekt är att myndigheten inte måste pröva en ny ansökan från en huvudman i det fall ett tidigare godkännande hunnit förfalla på grund av omständigheter som ligger utanför

huvudmannens kontroll, t.ex. då ett bygglovsärende dragit ut på tiden. Detta innebär minskade kostnader för Skolinspektionen. Förutsättningarna för Skolinspektionens prövning av negativa konsekvenser för det allmänna till följd av en friskoleetablering påverkas däremot negativt, då det kan uppstå en osäkerhet om vilka skolor och utbildningar som kommer att finnas under det kommande året. Kommittén bedömer dock att Skolinspektionen kommer att kunna hantera situationen då det bedöms bli fråga om ett begränsat antal försenade starter. Förslaget bedöms därför inte kräva ytterligare resurser hos Skolinspektionen.

Konsekvenser för skolhuvudmännen

Genom att införa ett ”snabbspår” med förkortad handläggningstid för prövning av huvudman vid huvudmannabyten ökar möjligheterna att en befintlig verksamhet kan fortgå utan avbrott,

För de huvudmän som, utan egen förskyllan, inte kunnat starta skolverksamheten i enlighet med Skolinspektionens godkännande minskar förslaget om ”tvåårsregeln” den administrativa bördan.

13.1.9 Frågan om reglering av bolagsverksamhetens syfte

Kommitténs förslag är att frågan om det ska införas en reglering som kräver att aktiebolag som driver skolverksamhet helt eller delvis har ett annat syfte än vinst utreds av Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (Fi 2012:11), se avsnitt 11.9. Kommittén lämnar därför inga författningsförslag i denna del och någon konsekvensanalys har inte gjorts.

13.1.10 Frågan om skolors utrymme för nytänkande och innovation

Ett av motiven till att öppna möjligheten för fristående skolor var att de förväntades bidra till förnyelse av hela skolsystemet. Samtidigt är det viktigt, som kommittén beskriver i avsnitt 11.10, att det finns utrymme för skolhuvudmännen att pröva olika vägar att nå målen, att det finns ett innovationsutrymme. Kommittén föreslår att regeringen framgent ska granska kommande förslag till

regelförändringar i detta perspektiv så att utrymmet för nytänkande inte snävas in mer än nödvändigt. Vidare föreslås att regeringen i den form som finns lämplig analyserar effekten av gjorda och aktuella skolreformer, och om det är önskvärt, tar erforderliga initiativ.

Effekter för regeringen

Regeringens analys i enlighet med kommitténs förslag bedöms inte medföra några tillkommande kostnader i arbetet med kommande reformer.

13.2 Konsekvenser för staten, kommuner och enskilda

I detta avsnitt summeras de kostnadskonsekvenser som följer av kommitténs förslag uppdelade på stat, kommuner och enskilda. Dessutom presenteras övriga konsekvenser som förslagen beräknas medföra, inklusive de konsekvenser som, enligt kommitténs bedömning, följer av de förslag och bedömningar som måste utredas vidare och som kommittén därför inte analyserat närmare i avsnitt 13.1.

13.2.1 Statliga myndigheter

Som framgår av avsnitt 13.1 har kommitténs förslag konsekvenser för de statliga myndigheterna Skolinspektionen, Skolverket, Rikspolisstyrelsen samt Domstolsväsendet.

Skolinspektionen

Kommittén bedömer att flera av förslagen innebär ökade krav på arbetsinsatser vid Skolinspektionen. Detta bland annat till följd av ökade arbetsinsatser för prövningen av enskilda skolhuvudmäns lämplighet och hanteringen av anmälningar av nya ägare, vilka beräknas kosta cirka 1,5 miljoner kronor per år. Kommittén bedömer dock att de förslag som kommer att kräva den största resursförstärkningen är dels förslaget om skärpta sanktioner vid allvarliga brister, vilket innebär att Skolinspektionen mer aktivt än i dag ska använda vitesinstrumentet, dels förslaget att myndigheten ska göra

fördjupade analyser av lärarresursen vid allvarliga brister. För dessa förslag beräknas Skolinspektionen behöva ett resurstillskott om sammanlagt 2 miljoner kronor per år.

Kommitténs förslag om obligatoriskt samråd inför friskole-etablering, inrättande av ett ”snabbspår” vid huvudmannabyte och en möjlighet för huvudmän att i vissa fall få skjuta upp starten av en skola (”tvåårsregeln”) bedöms inte ställa krav på tillkommande resurser för Skolinspektionen.

Totalt föreslås att Skolinspektionen får ett tillskott om 3,5 miljoner kronor per år från och med det år förändringarna träder i kraft.

Skolverket

Skolverket bedöms behöva utökade resurser för att utveckla och tillhandahålla det nya informationssystem som föreslås i avsnitt 11.5. Att utveckla informationssystemet under 1,5–2 år beräknas kosta sammanlagt 16 miljoner kronor. För en lanseringskampanj vid driftsättningen beräknas 2 miljoner kronor åtgå, varefter löpande förvaltning inklusive uppdateringar och användarsupport beräknas kosta 2 miljoner kronor årligen.

För genomförandet av elev- och föräldraenkäter beräknas ett medelstillskott om 6 miljoner kronor varje år, alternativt 12 miljoner kronor vartannat år beroende av hur studierna läggs upp.

Sammanfattningsvis beräknas Skolverket ha engångskostnader om sammanlagt 18 miljoner kronor, samt löpande kostnader om 8 miljoner kronor per år. För detta bör Skolverkets anslag utökas. Kostnader för eventuell hårdvara ingår inte i beräkningen.

Rikspolisstyrelsen

Kommitténs förslag om lämplighetsprövning av huvudmän beräknas medföra en merkostnad om 32 000 kronor per år, vilket bedöms rymmas inom nuvarande anslagsram.

Domstolsväsendet

Kommitténs förslag om skärpta sanktioner bedöms medföra ett utökat resursbehov för domstolsväsendet om 1,5 miljoner kronor årligen.

13.2.2 Kommuner

Kommunerna berörs framför allt av förslaget om att etableringen av en fristående skola ska föregås av ett samråd och förslaget om att huvudmännen ska lämna vissa uppgifter till ett nytt informationssystem.

Ansvaret för genomförandet av samrådet föreslås åligga den enskilde huvudmannen. I det fall det rör sig om en fristående gymnasieskola föreslås dock lägeskommunen av praktiska skäl svara för att närliggande kommuner ges tillfälle att delta. Samrådet kan innebära ett merarbete vars omfattning skiljer sig från fall till fall, men samrådet kan också medföra fördelar som uppväger detta merarbete. Kommittén har inte kunnat kostnadsberäkna effekten av förslaget, bl.a. då formerna för samrådet inte är reglerade och då omfattningen beror på antalet inkomna ansökningar, men bedömer att det inte medför bestående kostnadsökningar. Kommunerna som skolhuvudmän får genom förslaget om en ny informationsdatabas en utvidgad uppgiftslämnarberda. Föreskrifter om vilken information som ska lämnas obligatoriskt respektive frivilligt, hur uppgifterna ska lämnas och med vilken periodicitet föreslår kommittén att Skolverket ska besluta om. Det har inte varit möjligt för kommittén att beräkna kostnadseffekten av kraven på kommunerna eftersom Skolverket först måste utveckla de närmare formerna för uppgiftsinsamlingen. När så har skett bör det bli en uppgift för regeringen att beräkna eventuellt resursbehov i enlighet med den s.k. kommunala finansieringsprincipen.

I det fall regeringen och senare riksdagen ställer sig positiva till förslagen i SOU 2013:53 om kommunernas insyn i fristående skolor, där inriktningen ligger i linje med Friskolekommitténs förslag, ökar kommunernas möjligheter att planera sin verksamhet och ha beredskap för att t.ex. kunna ta emot elever om en fristående skola måste stänga.

13.2.3 Enskilda huvudmän

De enskilda aktörer som berörs av förslagen är de huvudmän som har godkänts för att bedriva utbildning i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola samt deras ägare. Att en överens-

kommelse har slutits ger förutsättningar för en reglering som upplevs som långsiktig. Detta gagnar de enskilda huvudmännen.

Förslagen i avsnitt 11.1 om prövning av enskilda skolhuvudmäns lämplighet innebär inga merkostnader för huvudmännen då det är Skolinspektionen som har att begära utdrag ur belastningsregistret. Granskningen kan leda till att Skolinspektionen bedömer att den enskilde huvudmannen inte bör godkännas. Den föreslagna skyldigheten att anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen innebär en tillkommande arbetsuppgift, som dock inte bedöms medföra merkostnader för huvudmannen. Om huvudmannen av något skäl missar att till Skolinspektionen anmäla förändringar i ägar- eller ledningskretsen, och Skolinspektionen inte på annat sätt fått tillgång till uppgifterna, kan denne föreläggas att lämna uppgifterna.

Ett förslag som bedöms direkt kunna medföra ökade kostnader för en enskild huvudman är förslaget om krav på samråd med kommunen före etableringen av en fristående skola (se avsnitt 11.3). Det är den enskilde huvudmannen som har att bjuda in till samråd och som ska kunna visa att ett sådant har genomförts vid Skolinspektionens etableringskontroll. Kommittén bedömer dock att det inte behöver vara en betungande arbetsuppgift, då formerna för samrådet inte är reglerade utan styrs av den enskilde och berörd kommun själva, och att förslaget inte medför någon bestående kostnadsökning för de enskilda huvudmännen.

Även förslaget om inrapportering av uppgifter till det nya informationssystemet bedöms medföra kostnadsökningar för de fristående huvudmännen, på samma sätt som för kommunerna. Kostnaderna kan dock inte beräknas förrän de närmare formerna beslutats av Skolverket, se ovan avsnitt 13.2.2.

På sikt kan förslagen från Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) om förutsättningarna för den kommunala insynen i fristående skolor, Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Ju 2012:11) och Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (Fi 2012:11) komma att påverka förutsättningarna för de enskilda huvudmännen och ägarna till fristående skolor.

Särskilt om konsekvenser för små företag

Enligt kommittéförordningen ska det analyseras vilka effekter ett förslag får för små företag. I vårt fall handlar det om en analys av effekterna för ”små skolhuvudmän”, varmed avses huvudmän som endast driver en enda skola. Så är fallet för cirka 90 procent av de huvudmän som driver grundskoleutbildning och 80 procent av dem som driver utbildning vid fristående gymnasieskola. Enligt vad som framgår av avsnitt 4.2.2 är det dock vanligt att små huvudmän ingår i större koncerner och att små aktörer köps upp av större skolföretag. Det innebär att många av de små enskilda skolhuvudmännen har tillgång till de större företagens resurser och stöd, vilket gör det svårt att analysera effekter av kommitténs förslag.

Små företag anses vanligen vara mer sårbara för regelförändringar och administrativa bördor. Krav på uppgiftslämnande är ofta t.ex. mer betungande för små aktörer jämfört med större bolag. Kommitténs förslag om regelförändringar kan dock inte anses vara svåra att ta till sig och syftar till att tydliggöra vilka spelregler som ska gälla för enskilda huvudmän, vilket gynnar de mindre skolhuvudmännen. Förslagen om ett snabbspår vid huvudmannabyten och en tvåårsregel i vissa fall – se avsnitt 11.8 – bedöms särskilt underlätta för de mindre huvudmännen.

När kommittén markerat att ett utrymme för nytänkande och innovation måste behållas vid regelförändringar på skolområdet har inte minst de små företagen varit i blickfältet.

I övrigt gäller den generella analys kommittén gjort i föregående delavsnitt även de mindre skolhuvudmännen.

13.2.4 Elever, föräldrar och andra medborgare

Förslaget om ett nationellt informationssystem bedöms gynna framför allt elever och föräldrar då det är dags att välja skola. Det gäller oavsett om valet gäller en kommunal eller en fristående skola. Systemet är även avsett att användas av andra intresserade, såsom lärare, media och allmänhet, och syftar till att öka medborgarnas insyn i skolverksamheten. Förslaget ökar transparensen inom inte bara den fristående skolektorn utan även vad gäller de offentligt drivna skolorna.

Förslaget om att inrätta ett snabbspår vid byten av huvudman för en fristående skola, se avsnitt 11.8, innebär att övertagandet kan

ske utan större dröjsmål och minskar risken för att skolan kan behöva stänga om beslut om godkännande inte fattas i tid. Detta gynnar eleverna som därmed kan få en kontinuitet i sin utbildning

Alla förslag, framför allt förslagen om prövning av huvudmäns lämplighet och förstärkta sanktioner, syftar till att uppnå en förbättrad kvalitet i skolväsendet. Till dessa bidrar på sikt Friskolekommitténs förslag om meddelarskydd för anställda i fristående skolor, införandet av offentlighetsprincipen i fristående skolor liksom de förtydliganden av kommuners rätt till insyn i fristående skolor som föreslagits av Utredningen om en kommunallag för framtiden i delbetänkandet *Privata utförare – Kontroll och insyn* (SOU 2013:53).

13.3 Övriga konsekvenser

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Om förslagen i ett betänkande har konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ska dessa, enligt kommittéförordningen, anges i betänkandet. Detta innebär bl.a. att olika förhållanden och villkor för båda könen ska synliggöras samt att konsekvenserna av hur förändringar kan tänkas utfalla ska analyseras.

Kommittén konstaterar utifrån den statistiska redovisningen i avsnitt 8 att flickor i genomsnitt har bättre kunskapsresultat än pojkar. De i genomsnitt allra sämsta kunskapsresultaten har grupperna pojkar med utländsk bakgrund och pojkar med lågutbildade föräldrar. Kommittén menar att förslagen om prövning av huvudman och ägare samt förslagen om skärpta sanktioner och analys av lärarresurserna gynnar alla elever – flickor och pojkar, kvinnor och män – men i synnerhet de elever som på grund av brister i skolverksamheten har svagare kunskapsresultat än genomsnittet.

Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Ett av integrationspolitikens mål är lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Såsom har redovisats i avsnitt 8 har flickor och pojkar med utländsk bakgrund i genom-

snitt lägre meritvärden från grundskolan än pojkar och flickor med svensk bakgrund.

Kommittén menar att en förstärkt tillsyn av skolorna inte bara direkt gynnar eleverna genom att exempelvis öka möjligheterna för elever att få särskilt stöd i de fall de behöver det för att uppnå goda kunskapsresultat, utan att den stärkta tillsynen även kan leda till en höjning av kvaliteten som framför allt gagnar de elever som har svagare kunskapsresultat. Detta skulle i så fall gagna strävandena mot det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Konsekvenser för personlig integritet

Kommittén föreslår att Skolinspektionen ska genomföra en prövning av skolhuvudmannens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet. Skolinspektionen bör enligt kommittén ges rätt att för sin lämplighetsprövning beställa utdrag ur belastningsregistret. Registerutdragen ska endast innehålla information om allvarlig brottslighet som innebär kränkningar av andra personer samt om ekonomisk brottslighet.

Uppgifter i belastningsregistret är integritetskänsliga. De uppgifter som registret innehåller är visserligen åtkomliga i allmänna handlingar som är offentliga. Sammanställningar av uppgifterna anses dock vara särskilt känslig. Spridningen av sådana uppgifter kräver därför särskilt noggranna överväganden som säkerställer att negativa effekter som spridningen har på den personliga integriteten står i rimlig proportion till det ändamål man vill uppnå med demsamma.

Syftet med lämplighetsprövningen är att säkerställa att de huvudmän som godkänns har förutsättningar att erbjuda utbildning av god kvalitet. Lämplighetsprövningen är även viktig med hänsyn till elevers och föräldrars förtroende för utbildningen vid fristående skolor och för utbildningssystemet i dess helhet. Genom att Skolinspektionen får rätt att begära ut uppgifter om vissa brott ur belastningsregistret kan lämplighetsprövningen genomföras på ett effektivt sätt. Skolinspektionens rätt att få uppgifter ur belastningsregistret omfattar inte alla former av brottslighet, utan endast sådan brottslighet som innebär att det finns särskilt starka skäl att ifrågasätta huvudmannens lämplighet att bedriva utbildningsverksamhet. För att skydda den personliga integriteten hos den som uppgifterna

rör, eller närstående till denne, föreslår kommittén att sekretess ska gälla hos Skolinspektionen i ärenden om godkännande. Sekretessen föreslås gälla alla uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Den omfattar således inte enbart uppgifter som Skolinspektionen fått från belastningsregistret, utan även andra uppgifter som myndigheten inhämtat under handläggningen av ansökan. Mot denna bakgrund gör kommittén bedömningen att förslagets konsekvenser för den personliga integriteten är godtagbara.

14 Författningskommentarer

14.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

5 §

I paragrafen regleras förutsättningarna för godkännande av enskilda huvudmän.

Andra stycket har ändrats på så sätt att det för godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola införs ett lämplighetskrav på den sökande. Det innebär att Statens skolinspektion endast ska godkänna en sökande som med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden är lämplig att bedriva utbildning. Det är den fysiska eller juridiska person som ska bedriva utbildningen som ska prövas. När sökanden är en juridisk person måste bedömningen dock göras med hänsyn till vilken inverkan på sökandens lämplighet den eller de fysiska personer som har ett väsentligt inflytande i verksamheten kan ha. Med väsentligt inflytande avses ett inflytande över verksamheten i dess helhet som är så betydande att det ekonomiska resultatet i väsentlig mån är beroende av personens förmåga att handla eller ta ståndpunkt. Vilka personer som ska granskas får myndigheten bedöma i varje enskilt fall, men det kan t.ex. handla om en verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande innehav och möjlighet att påverka verksamheten. Även en annan juridisk persons lämplighet kan komma att få betydelse. Det kan framför allt gälla ägare till en presumtiv huvudman.

En individuell prövning av lämpligheten ska göras i varje enskilt fall. Ett exempel på sådana omständigheter som kan innebära att en

huvudman inte är lämplig att bedriva utbildning är tidigare brottslighet, särskilt brottslighet som innebär kränkningar av andra människor eller har anknytning till den enskildes verksamhet. Ett annat exempel är sådana omständigheter som, utan att vara brottsliga, visar på ekonomisk misskötsamhet eller obenägenhet att fullgöra sina skyldigheter gentemot det allmänna eller andra enskilda. Det kan handla om att den enskilde själv, eller någon som har ett väsentligt inflytande i dennes verksamhet, har varit inblandad i konkurs eller åsidosatt sina skyldigheter enligt gällande lagstiftning, till exempel genom fortsatt drift av en rörelse i likvidationspliktigt skick, underlåtenhet att fullgöra sin bokföringsskyldighet eller försök att undandra sig beskattning. Även restförda skulder hos Kronofogdemyndigheten är ett exempel på sådana omständigheter som kan innebära att den enskilde är olämplig som huvudman.

Skolinspektionen ska göra en helhetsbedömning av den enskildes lämplighet utifrån de omständigheter som har framkommit. Om den enskilde själv eller någon som har ett väsentligt inflytande i dennes verksamhet har begått ett brott bör hänsyn tas till brottets straffvärde, omständigheterna vid brottet och den tid som förflutit sedan brottet begicks.

Exempel på sådan brottslighet som bör kunna utgöra hinder för godkännande som huvudman är allvarlig ekonomisk brottslighet med anknytning till verksamheten, t.ex. skattebrott, och sådan uppsåtlig brottslighet som innebär en allvarlig kränkning av barn eller unga, t.ex. våldtäkt mot barn eller barnpornografibrott.

På samma sätt som när det är fråga om tidigare brottslighet ska Skolinspektionen vid sin lämplighetsprövning ta hänsyn till hur lång tid som förflutit sedan exempelvis ett konkursutbrott eller ett försök att undandra sig beskattning. Vad gäller restförda skulder bör en enstaka skuld normalt inte innebära att huvudmannen inte kan godkännas, såvida det inte är fråga om betydande belopp. Hur en skuld har uppkommit kan också ha betydelse för bedömningen av om huvudmannen inte är lämplig att bedriva utbildning.

För att kravet på lämplighet ska få effekt krävs att Skolinspektionen gör en noggrann utredning. Skolinspektionen har således ett långtgående utredningsansvar i fråga om sökandens lämplighet. Hur långt Skolinspektionen ska gå i sin utredning får avgöras från fall till fall. Om det finns skäl att misstänka olämplighet av en viss allvarlighetsgrad får myndigheten gå längre än vad som normalt görs. Till grund för sin bedömning kan Skolinspektionen lägga material och

bedömningar som har gjorts i tidigare ärenden som berört den person som prövningen avser. Skolinspektionen kan också hämta in uppgifter från exempelvis Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. För sin lämplighetsprövning bör Skolinspektionen ges rätt att inhämta uppgifter från belastningsregistret avseende vissa allvarliga brott. Att Skolinspektionen endast bör ges rätt att inhämta uppgifter beträffande vissa brott innebär dock inte att myndigheten är förhindrad att beakta också annan brottslighet vid sin lämplighetsprövning.

Kravet på lämplighet kvarstår även efter det att godkännande har beviljats. Om brister konstateras i Skolinspektionens tillsynsverksamhet kan myndigheten ingripa i enlighet med 26 kap. skollagen.

Fjärde stycket är nytt och innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om en enskild huvudmans lämplighet att bedriva utbildning. Det kan t.ex. handla om föreskrifter om vilka personer som kan anses ha ett sådant väsentligt inflytande att en lämplighetsprövning ska ske och omständigheter som ska beaktas vid prövningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.

2 kap.

5 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om samråd.

I *första stycket* föreskrivs att en nyetablering av en fristående skola med utbildning inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola alltid ska föregås av ett samråd mellan den enskilde som avser att starta utbildningsverksamhet och den kommun där utbildningen är tänkt att bedrivas. Även en utökning av befintlig verksamhet ska föregås av ett samråd.

Samrådet ska genomföras efter godkännandet men före Statens skolinspektions etableringskontroll. Samrådet ska avse den kommande verksamheten och syfta till att lägga grunden för en konstruktiv relation mellan de enskilda huvudmännen och kommunerna. Initiativet till ett samråd måste tas av den enskilde som vill etablera utbildningsverksamhet i kommunen. Om utbildningen avser gym-

nasieskola eller gymnasiesärskola ska även närliggande kommuner ges tillfälle att medverka i samrådet. Detta ska ske genom lägeskommunens försorg. Med närliggande kommuner avses de kommuner som, utöver lägeskommunen, fått tillfälle att yttra sig över huvudmannens ansökan i samband med Skolinspektionens handläggning av ärendet om godkännande.

Både formerna för och innehållet i ett samråd får anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Ett samråd kan leda fram till ett avtal mellan kommunen och den enskilde där ömsesidiga åtaganden görs. Kommunen kan dock inte genom ett sådant samarbetsavtal frångå sin sitt ansvar för eleverna i kommunen.

Av *andra stycket* följer att huvudmannen ska kunna visa att ett samråd har genomförts med kommunen respektive berörda kommuner vid den etableringskontroll som Skolinspektionen genomför innan skolan startar. I de fall samråd inte skett ska den enskilde huvudmannen kunna visa att denne vidtagit rimliga åtgärder för att få till stånd ett samråd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.

2 kap.

7 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser som innebär att vissa enskilda huvudmän är skyldiga att göra en anmälan till Statens skolinspektion om en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i deras verksamhet. Anmälningsskyldigheten gäller sådana enskilda som Skolinspektionen godkänt som huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Genom anmälningsskyldigheten säkerställs att Skolinspektionen får information om när det sker förändringar av den krets som har ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet. Om Skolinspektionen bedömer att en sådan förändring kan ha en negativ inverkan på huvudmannens lämplighet att bedriva den utbildningsform som är aktuell kan Skolinspektionen inleda en tillsyn.

Med väsentligt inflytande avses ett inflytande över verksamheten i dess helhet som är så betydande att det ekonomiska resultatet i väsentlig mån är beroende av personens förmåga att handla eller ta

ståndpunkt. Vem som kan anses ha väsentligt inflytande kan följa av en ägarandels storlek eller av andra omständigheter och får avgöras i varje enskilt fall. En majoritet av de fristående skolorna drivs som aktiebolag, men bland huvudmännen finns även föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund och enskilda individer. Den som ingår i styrelsen för en juridisk person eller är företagsledare för en sådan får anses ha ett väsentligt inflytande, liksom den som är ensam firmatecknare. Även en dominerande ägarposition får anses innebära ett väsentligt inflytande.

Av *andra stycket* följer att en anmälan ska göras i förväg, eller om det förhållande som föranlett anmälningsskyldigheten inte har kunnat förutses, utan dröjsmål.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.

26 kap.

9 a §

Paragrafen är ny och innebär att Statens skolinspektion inom ramen för sin tillsyn ska genomföra en kontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva, s.k. etableringskontroll. Skyldigheten att genomföra en etableringskontroll omfattar verksamheter som ska bedrivas av huvudmän som Skolinspektionen godkännt, dvs. huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Kontrollen ska ske innan huvudmannen startar utbildningen. Skolinspektionen genomför redan i dag etableringskontroller några månader innan planerad utbildningsstart för att kontrollera att den planering som en huvudman har presenterat i sin ansökan om godkännande genomförts eller går att genomföra (se vidare avsnitt 6.2.1). Bestämmelsen innebär att Skolinspektionen blir skyldig att genomföra en sådan kontroll av samtliga huvudmän som godkännts. I samband med etableringskontrollen ska huvudmannen, enligt 2 kap. 5 a § andra stycket, visa att ett samråd genomförts, eller att rimliga åtgärder vidtagits för att ett sådant samråd ska komma till stånd.

Som nämnts ska etableringskontrollen genomföras inom ramen för Skolinspektionens tillsyn. Om huvudmannen inte kan visa att samråd skett eller att rimliga åtgärder vidtagits för att få till stånd ett samråd ska Skolinspektionen ingripa enligt 26 kap. skollagen.

Samma sak gäller naturligtvis också om Skolinspektionen vid etableringskontrollen konstaterar andra brister.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.

26 kap.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förelägganden.

Av *andra stycket* framgår att ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att Statens skolinspektion är skyldig att göra en särskild analys av lärarresurserna vid en skolenhet, om myndigheten vid sin tillsyn konstaterat återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. Analysen bör omfatta lärarresursernas storlek, kompetens och hur lärarresurserna disponeras. Om analysen ger stöd för det kan de åtgärder som anges i ett föreläggande inkludera förändringar i lärarresurserna. Förändringarna kan avse såväl lärarresursernas storlek som deras kompetens och disposition. Åtgärder av detta slag bör anges om inte Skolinspektionen finner att andra specificerade åtgärder är lämpligare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.7.

26 kap.

14 §

I paragrafen anges när ett godkännande kan återkallas utan ett föregående föreläggande.

Enligt 2 kap. 5 § andra stycket får en enskild godkännas som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola endast om denne med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden bedöms lämplig att bedriva utbildningen. Om en enskild huvudman inte längre uppfyller kravet på att bedömas lämplig bör godkännandet kunna återkallas. Ett godkännande som enskild huvudman kan enligt huvudregeln i 26 kap. 13 § endast återkallas om

huvudmannen dessförinnan förelagts att avhjälpa uppkomna brister. Om olämpligheten består i att huvudmannen själv begått ett allvarligt brott är det dock omöjligt att utfärda ett föreläggande mot huvudmannen som denne har möjlighet att följa. Samma sak gäller t.ex. om huvudmannen är ett aktiebolag där samtliga aktier ägs av en fysisk person och denna person gjort sig skyldig till brott. I *andra stycket*, som är nytt, ges därför en möjlighet till återkallelse på grund av bristande lämplighet utan ett föregående föreläggande. Sådan återkallelse kan ske under förutsättning att huvudmannen saknar praktisk eller rättslig möjlighet att vidta åtgärder för att avhjälpa bristen. I andra fall, t.ex. om huvudmannen är ett aktiebolag och bedöms olämplig på grund av omständigheter som är hänförliga till dess verkställande direktör, kan återkallelse däremot endast ske om huvudmannen först fått möjlighet att vidta åtgärder för att återigen kunna bedömas lämplig som huvudman.

26 kap.

27 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om viten.

Enligt gällande bestämmelser är det Statens skolinspektion som avgör om ett föreläggande som avser brister i en verksamhet som står under dess tillsyn ska förenas med vite. I *andra stycket*, som är nytt, införs en skyldighet för Skolinspektionen att förena ett föreläggande med vite i vissa allvarliga fall. Det gäller brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. I dessa fall är det av största vikt att bristerna åtgärdas skyndsamt. Vitet tjänar som ett påtryckningsmedel för att garantera att föreläggandet verkligen följs inom rimlig tid.

För att en brist ska anses allvarligt försvåra förutsättningarna för eleverna att nå målen får den inte vara av tillfällig art. Hur länge en brist ska ha förelegat för att skyldigheten att förena ett föreläggande med vite ska träda in beror dock på vilken typ av brist det är fråga om.

Skyldigheten att förelägga huvudmannen vid vite gäller inte om det av särskilda skäl är obehövligt, t.ex. om en enskild huvudman har försatts i konkurs.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.6. Närmare bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

29 kap.*19 a §*

Paragrafen är ny.

I paragrafens *första stycke* regleras huvudmännens skyldighet att lämna uppgifter som behövs för allmänhetens insyn i verksamheten till Statens skolverk. Uppgifterna ska lämnas för varje skolenhet för sig.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas till Skolverket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.

14.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)**23 kap.***7 §*

Paragrafen innehåller bl.a. bestämmelser om sekretess hos Statens skolinspektion.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om sekretess för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som förekommer i Skolinspektionens ärenden om godkännande. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna är offentliga. Syftet med sekretessen är att skydda typiskt sett känsliga uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen gäller inte för uppgifter som tas in i ett beslut i ett ärende.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.

Reservationer

Reservation av ledamoten Rossana Dinamarca (V)

Inledning

Vänsterpartiet vill ha en välfärd fri från kommersiella intressen. Vi sätter välfärdens kvalitet och likvärdighet före privata vinstintressen. Denna princip ska även gälla skolan, en central del av den gemensamma välfärden. Skolans mål ska vara att ge alla elever samma rätt till kunskap, lärande och utveckling oavsett bakgrund och förutsättningar – inte att generera vinst till privata bolag.

Friskolekommitténs förslag är otillräckliga och tar inte ställning till grundproblemet med friskolor: vinstfrågan. Med kommitténs förslag kommer det även fortsättningsvis att vara möjligt för friskoleföretagen att dela ut vinst till ägarna. Våra gemensamma skattemedel kommer att fortsätta att gå till vinst istället för till utbildning. Riskkapitalbolag kommer även framöver att kunna driva skolor i vinstsyfte.

Vänsterpartiet vill sätta stopp för vinstutdelningen i friskolebranschen. Vi vill att varenda skattekrona ska gå till att höja kvaliteten i skolan. Vi vill att allt överskott ska återinvesteras i verksamheten. Friskolekommittén har dock valt att gå en annan väg. Det viktiga är uppenbarligen att se till friskolebranschens behov – inte elevernas och samhällets behov av en likvärdig skola.

En del av de förslag som kommittén lägger fram är bra: införande av meddelarskydd för anställda i fristående skolor, införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor och skärpta sanktioner vid allvarliga brister. Dessa förslag kommer att medföra verkliga förbättringar jämfört med i dag och välkomnas av Vänsterpartiet.

Andra förslag, som rör ägarskap, friskoleetablering och bolagens syfte, är uppenbart tandlösa och ger endast marginella effekter. I det följande utvecklar vi vår kritik mot dessa förslag och förklarar varför vi inte kan ställa oss bakom dem.

Prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet

Kommittén föreslår att en ägarprövning bör införas för att säkerställa att ägarna av skolföretag har ett seriöst och långsiktigt intresse för att bedriva utbildning. Kommittén lämnar inte några författningsförslag utan hänvisar till en pågående utredning om ägarprövning inom välfärdssektorn (Fi 2012:11).

Vänsterpartiet anser att kommitténs förslag är tandlöst. Att på förhand garantera en ägares långsiktighet är en omöjlig uppgift, inte minst då kommittén valt att inte vill lägga några restriktioner på vilka bolagsformer som ska få driva skolor. Alla friskoleföretag, även de som ägs av riskkapitalbolag, kommer naturligtvis att uppge att de är långsiktiga och seriösa. Friskolekommitténs förslag kommer därför inte att ha någon nämnvärd effekt. Vänsterpartiet kan därför inte stödja ett sådant förslag.

Vänsterpartiet föreslår i stället att aktiebolag som ansöker om att starta friskolor ska vara aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb-bolag). Genom att införa detta krav sällas olämpliga och kortsiktiga vinstsyftande företag bort från friskolesektorn. Vänsterpartiet föreslår en övergångsperiod för de bolag som i dag är verksamma inom utbildningsväsendet att omvandlas till svb-bolag. För de som väljer att inte göra så ska tillståndet dras in.

Samråd med kommunen före friskoleetablering

Kommittén föreslår vidare att en nyetablering av en fristående skola ska föregås av ett samråd mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Förslaget innebär att kommunen ges "möjlighet till dialog" med den friskola som vill etablera sig i kommunen. Vänsterpartiet anser att inte heller detta förslag kommer att ha någon större effekt. Det så kallade samråd som kommittén föreslår ger inte kommunen rätt att säga nej till att friskolor etablerar sig i kommunen. Avgörandet ligger hos Skolinspektionen. Det kommunala självstyret, den kommunala demokratin och de enskilda kommunernas behov får stå tillbaka för friskolebranschens behov. Den fria etableringsrätten består även om den kringgärdas av krav på samråd och samverkan. Vänsterpartiet kan därför inte stödja ett sådant förslag.

Vänsterpartiet föreslår i stället att kommunen ska ha rätt att besluta när och var icke-offentliga aktörer får etableras. Dessa aktörer ska inte själva, eller i ”samråd” med kommunen, kunna bestämma var de ska driva skattefinansierad verksamhet. Kommunen bör ha veto-rätt vid etablering av en friskola inom kommunen.

Frågan om reglering av bolagsverksamhetens syfte

Kommittén föreslår avslutningsvis att frågan om en reglering av bolagsverksamhetens syfte bör utredas. Enligt kommittén bör det utredas om det ska införas ett krav på att aktiebolag som vill bedriva skolverksamhet i sin bolagsordning ska ange att bolagets verksamhet, helt eller delvis, har till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet och hur ett sådant krav i sådana fall bör utformas. Kommittén föreslår att utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (Fi 2012:11) bör analysera och ta fram ett förslag i frågan.

Förslaget från kommittén är således att en annan utredning ska utreda frågan om reglering av bolagsverksamhetens syfte. Först när ägarprövningsutredningen blir klar presenteras ett konkret förslag. Vänsterpartiet anser att förslaget är tandlöst då ett ägarsyfte endast kan ifrågasättas av aktieägarna själva, dvs. att föräldrar, elever, Skolinspektionen eller andra som inte är ägare inte kan ifrågasätta det. Det är föga troligt att ägarna skulle avstå från vinst för att syftet inte uppnås. Vänsterpartiet kan därför inte stödja ett sådant förslag.

Vänsterpartiet föreslår i stället att de aktiebolag som verkar i friskolesektorn ska vara aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb-bolag). Med vårt förslag begränsas vinsten till ett minimum och vi kan garantera att skattemedel som är avsedda för skolan inte används till något annat än vad de är ämnade för.

Sammanfattning

Vänsterpartiet beklagar att Friskolekommittén inte tagit tillfället i akt att en gång för alla göra upp med vinstfrågan i friskolebranschen. Resultatet är en stor besvikelse. Vinstdrivna aktiebolagsskolor och skattetrixande riskkapitalbolag kommer även fortsättningsvis att ha fritt spelrum inom friskolesektorn. Våra gemensamma skattemedel kommer även framöver att kunna delas

ut till aktieägare i Sverige och utomlands. En sådan uppgörelse kan inte Vänsterpartiet stå bakom.

Det är tydligt att Friskolekommittén i första hand sett till friskolebranschens behov – inte till elevernas och samhällets behov. Utgångspunkten har varit att skapa enighet och borgfred kring friskolefrågan inför valet 2014. Friskolorna har länge önskat långsiktiga spelregler. Med Friskolekommitténs urvattnade förslag har branschen fått de spelregler de efterfrågar – vaga och otydliga förslag som lämnar öppet för fortsatt vinstuttag.

Det är uppenbart att Friskolekommittén inte har tagit hänsyn till de larmrapporter som kommit den senaste tiden om den minskande likvärdigheten och den ökande segregationen inom svensk skola. Rapporterna visar att det fria skolvalet har bidragit till den negativa utvecklingen. Ett flertal forskare framhåller att man bör sätta stopp för vinstuttag i skolan. Friskolekommittén väljer dock att inte nämna detta överhuvudtaget. Majoriteten i Friskolekommittén är tydligen eniga om att det svenska friskolesystemet fungerar bra, trots att en mängd forskningsrapporter visar på motsatsen.

Sammanfattningsvis kan Vänsterpartiet konstatera att de flesta av Friskolekommitténs förslag inte kommer att ha någon nämnvärd effekt. Det kommer även fortsättningsvis att vara fritt fram för vinstuttag och spekulation inom friskolesektorn. Vänsterpartiet beklagar att majoriteten i kommittén inte ser de problem som det nuvarande systemet skapar.

Reservation av ledamoten Richard Jomshof (SD)

När Friskolekommittén tillsattes för två år sedan var det Sverigedemokraternas förhoppning att friskolesystemet skulle diskuteras helt förutsättningslöst. Ska vi ha friskolor över huvud taget? Hur många friskolor ska det få finnas och i vilken form? Ska friskolorna få ta ut vinst ur verksamheten? Det är några av de frågor vi trodde att kommittén skulle få diskutera och ta ställning till.

Men så blev det inte, trots att svensk skola befinner sig i en mycket allvarlig situation vilket inte minst de fallande kunskaperna visar. Att regeringen i ett sådant läge väljer att bakbinda Friskolekommittén från start och endast låta kommittén få diskutera frågan om det svenska friskolesystemet på ytan i stället för på djupet är mycket olyckligt. Detta kan komma att visa sig ödesdigert på sikt.

Det är självklart bra med en bred politisk uppgörelse om hur vårt skolväsende ska fungera då det kan bädda för en långsiktig politik på området. Men att utelämna Sverigedemokraterna från uppgörelsen är ett märkligt ställningstagande. Sexpartiuppgörelsens förslag innehåller inget som Sverigedemokraterna har något att anföra emot, förutom att vi i flera fall vill gå ännu längre än vad det gemensamma förslaget innebär vad gäller styrning av friskolornas verksamhet och etableringar. Det är till och med så att Sverigedemokraterna tidigare lyft flera av de frågor som sexpartiuppgörelsen nu väljer att lyfta.

Att det rent sakligt skulle föreligga större sakpolitiskt avstånd mellan Sverigedemokraterna och övriga partier stämmer således inte. Att utelämna Sverigedemokraterna från uppgörelsen indikerar snarare att partipolitisk taktik ligger bakom denna uppgörelse snarare än skolans bästa. Kanske är det också ett tecken på demokratisk omognad hos övriga partier.

I uppgörelsen står det skrivet att skolhuvudmännens lämplighet ska prövas av Skolinspektionen vid etablering. Detta instämmer vi i och anser det snarast vara en självklarhet att så sker. Att detta krav inte infördes redan vid friskolereformens införande visar att reformen genomfördes hastigt och slarvigt utan att ramarna för reformen var genomtänkta.

Lika självklart tycker vi det är att Skolinspektionen ska göra en ny prövning vid ägarbyten av friskola. Vi ställer oss dock undrande till hur huvudmannen vid friskoleetablering ska kunna påvisa ett långsiktigt åtagande. Återigen ser vi brist på stringens i det ramverk

som nu de sex partierna som står för uppgörelsen gör sig skyldiga till.

Sexpartiuppgörelsens krav på ”samråd” med kommunen vid friskoleetableringar anser vi återigen är ett tecken på bristande stringens vad gäller regelverket. I själva verket har Sverigedemokraterna tidigare krävt inflytande från kommunen vid etableringar (motion 2012/13:Ub227). Det är bra att övriga partier nu sneglar på Sverigedemokraterna i frågan. Men, samråd är ett alldeles för vagt och intetsägande begrepp och Sverigedemokraterna förordar i sista hand en möjlighet för kommunerna att lämna ett veto för etablering. Att friskolor ska kunna etablera sig mot en kommuns vilja i ett område där det exempelvis kommer att uppstå ett tydligt elevunderskott, förefaller inte vara ett vettigt ramverk för en långsiktig och stabil skolpolitik.

Enligt sexpartiuppgörelsen ska meddelarskyddet justeras så att villkoren blir mer lika mellan friskolor och kommunala skolor, något Sverigedemokraterna förespråkade hela tiden. Tyvärr verkar det inte som att sexpartiuppgörelsen innehåller något skarpt förslag på området, utan frågan ska utredas. Sverigedemokraterna ställer sig dock frågande till vad det är som ska utredas. Vi anser nämligen det vara en självklarhet att samma villkor vad gäller meddelarskydd ska gälla såväl friskolor som kommunala skolor. Just frågan om lika villkor mellan friskolor och kommunala skolor har Sverigedemokraterna motionerat om tidigare (motionerna 2012/13:K223 och 2012/13:Ub460).

Vi håller med sexpartiuppgörelsen om att insynen i skolornas ekonomi bör öka. Verksamheten drivs med skattepengar och både föräldrars och elevers val och insyn i hur resurserna används hänger på öppenhet och transparens vad gäller skolornas ekonomi. Vi välkomnar också en nationell databas där viktiga uppgifter offentliggörs så att elevernas skolval kan grundas på viktiga fakta och inte på att skolor ger ”presenter”, som mest kan liknas vid mutor, till eleverna. Det sistnämnda är en fråga Sverigedemokraterna motionerat om (motion 2012/13:Ub427).

Sverigedemokraterna har heller inget att anföra mot att skollagen skärps och att sanktionerna höjs vid allvarliga brister hos friskolor eller kommunala skolor.

När det gäller frågan om lärarresurser så konstaterar Friskolekommittén att Skolinspektionen inte har beivrat och inte ansett sig kunna beivra uppenbart otillräckliga lärarresurser vid friskolor. Friskolekommittén uttrycker både förvåning och frustration över

detta förhållande. Friskolekommittén pekar på skollagens 3 kap. 3 § där det står om elevernas utveckling.¹ Att Friskolekommittén och de sex partierna i uppgörelsen inte själva inser hur luddig och otydlig denna paragraf är förorsakar både förvåning och frustration hos Sverigedemokraterna.

Sexpartiuppgörelsen pekar också på skolförordningens 5 kap. 2 § som verktyg för Skolinspektionen att använda vid för låg lärartäthet.² Denna paragraf är något tydligare än skollagens skrivning, men uppenbarligen räcker inte denna paragraf heller till. Detta innebär att Skolinspektionen behöver ännu tydligare skrivningar eller stringentare direktiv i hur de skall tolka förordningen. Att åtgärda detta problem kan näppeligen vara något av ett oöverstigligt hinder för sex partier tillsammans att åtgärda.

¹ "Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling."

² "Eleverna ska genom strukturerad undervisning ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna når de kunskapskrav som minst ska uppnås och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen."

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamöterna Mats Pertoft (MP), Ibrahim Baylan (S) och Louise Malmström (S)

I Friskolekommitténs betänkande föreslås att Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (Fi 2012:11) får i uppdrag att utreda införandet av kravet att alla fristående skolor i sina bolagsordningar eller motsvarande måste skriva att verksamhetens huvudsyfte är utbildning och inte att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna – detta för att överskott i verksamheten som huvudregel ska återinvesteras.

Våra båda partier, Miljöpartiet och Socialdemokraterna, välkomnar att vi har en bred blocköverskridande överenskommelse i friskolefrågorna i allmänhet samt även i frågan om att närmare utreda förutsättningarna att införa detta. Vi vill redan nu tydliggöra att vi gemensamt vill införa ett krav på att utbildning skrivs in som syfte i alla friskoleföretags bolagsordningar.

Enligt den svenska aktiebolagslagen är vinst och vinstutdelning till ägarna ett aktiebolags syfte så länge något annat inte skrivs in i bolagsordningen. Att skriva in utbildning som syfte i bolagsordningen innebär att utbildning är bolagets främsta uppdrag. Fokus riktas mot högkvalitativ utbildning.

Det slutgiltiga ställningstagandet kring hur en syftesparagraf skall utformas kommer vi att göra gemensamt då ett utredningsförslag föreligger.

På så sätt tror vi kvaliteten i skolorna värnas samtidigt som olika friskolor ges möjligheter att organisera sig på sätt som de ser är mest lämpligt.

Särskilt yttrande av ledamöterna Ibrahim Baylan (S) och Louise Malmström (S)

Friskolekommittén föreslår ett obligatoriskt samråd vid ny-etableringar av fristående skolor. Det är ett steg framåt. Vi menar att kommunerna behöver få ett avgörande inflytande vid etableringar av nya skolor. Anledningen till det är huvudsakligen två.

För det första ser vi att skillnaderna mellan olika skolor ökar kraftigt. För att motverka den växande skolsegregationen och för att säkerställa att barn och ungdomar med olika bakgrund och förutsättningar möts och ges likvärdiga chanser, krävs att kommunerna som ansvariga för skolan får möjlighet att aktivt planera när och var nya skolor ska etableras.

För det andra har det nuvarande sättet att ge tillstånd till skol-etablering lett till en kraftig överetablering av skolor. Det riskerar att leda till att många skolor blir tvungna att lägga ned. Att det i dag saknas samordning mellan de kommunala och de fristående skolorna leder till att skolans resurser inte används på det bästa sättet för eleverna och att elever kan tvingas byta skola mitt under pågående utbildning. Elever, och deras föräldrar, ska kunna veta att när de påbörjar en utbildning ska de också kunna slutföra den på ett bra sätt.

Vi anser därför att det ska krävas ett samarbetsavtal med kommunen för att etablera en ny fristående skola. Staten ska därtill säkra den nationella likvärdigheten vid tillståndsprövningen av nya fristående skolor.

Referenser

Riksdagstryck

Propositioner och skrivelser samt lagrådsremisser

- Prop. 1975:103 *Med förslag till ny aktiebolagslag m.m.*
- Prop. 1982/83:1 *Om skolor med enskild huvudman m.m.*
- Prop. 1983/84:118 *Om fristående skolor på gymnasial nivå.*
- Prop. 1984/85:96 *med förslag om viten m.m.*
- Prop. 1987/88:100 *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89.*
- Prop. 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning.*
- Prop. 1989/90:41 *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*
- Prop. 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan.*
- Prop. 1990/91:115 *Om vissa skollagsfrågor m.m.*
- Prop. 1990/91:117 *Om en ny kommunallag.*
- Prop. 1991/92:94 *Om ändrat huvudmannaskap för särskolan och sär-
vux.*
- Prop. 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor.*
- Prop. 1991/92:150 *Med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten
för budgetåret 1992/93 m.m.*
- Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan.*
- Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra
fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 1993/94:242 *Vissa ändringar i skollagen.*
- Prop. 1994/95:157 *Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående
skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.*
- Prop. 1995/96:200 *Fristående skolor m.m.*
- Prop. 2001/02:35 *Fristående skolor.*

- Prop. 2001/02:122 *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots.*
- Prop. 2004/05:85 *Ny aktiebolagslag.*
- Prop. 2004/05:178 *Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegrän-
ning.*
- Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter.*
- Prop. 2008/09:21 *Kommunala kompetensfrågor m.m.*
- Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor.*
- Prop. 2009/10:157 *Bidragvillkor för fristående verksamheter.*
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – För kunskap, valfrihet och
trygghet.*
- Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013.*
- Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*
- Lagrådsremiss (Ju2013/3977/L5) *Stärkt skydd för barn mot sexuella
övergrepp*

Utskottsbetänkanden

- 1982/83:UbU10 *Om fristående skolor för skolpliktiga elever m.m.*
- 1983/84:UbU27 *Om fristående skolor på gymnasial nivå.*
- 1987/88:UbU14 *Om anslag till grundskolor m.m.*
- 1988/89:UbU7 *Skolans utveckling och styrning.*
- 1989/90:UbU9 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare,
biträdande skolledare och syofunktionärer.*
- 1990/91:UbU4 *Ansvar för skolan.*
- 1990/91:UbU17 *Vissa frågor avseende skolväsendet.*
- 1991/92:FiU29 *Den kommunala ekonomin.*
- 1991/92:UbU21 *Ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvox
m.m.*
- 1991/92:UbU22 *Fristående skolor.*
- 1991/92:UbU28 *Ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvox
m.m. (förnyad behandling).*
- 1992/93:UbU17 *Valfrihet i skolan.*
- 1993/94:UbU20 *Vissa ändringar i skollagen.*
- 1994/95:UbU16 *Bidragsbestämmelserna för fristående skolor.*
- 1996/97:UbU4 *Fristående skolor m.m.*

2001/02:UbU7 *Fristående skolor.*

2005/06:LU4 *Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning.*

2008/09:UbU13 *Offentliga bidrag på lika villkor.*

2009/10:UbU22 *Bidragsvillkor för fristående verksamheter.*

Offentliga utredningar m.m.

Kommittédirektiv

Dir. 1979:123 *Skolor med annan huvudman än stat och kommun.*

Dir. 1991:85 *Utredning om avgifter m.m. vid fristående skolor för skolpliktiga elever.*

Dir. 1995:16 *Utredning om fristående skolor på grundskolenivå.*

Dir. 1995:107 *Utredning om fristående gymnasieskolor.*

Dir. 1997:55 *Uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor.*

Dir. 1999:76 *Tilläggsdirektiv till Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor.*

Dir. 2002:30 *Icke vinstutdelande aktiebolag.*

Dir. 2006:3 *Offentliga bidrag till fristående skolor.*

Dir. 2007:33 *Lika villkor för offentliga och fristående skolor.*

Dir. 2012:53 *Förbättrade resultat i grundskolan.*

Dir. 2012:76 *Meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet.*

Dir. 2012:84 *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet.*

Dir. 2012:105 *En kommunallag för framtiden.*

Dir. 2012:131 *Ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster.*

Dir. 2013:39 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Ju 2012:11).*

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever.*
- SOU 1983:1 *Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever.*
- SOU 1988:20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*
- SOU 1992:38 *Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter.*
- SOU 1995:109 *Likvärdig utbildning på lika villkor.*
- SOU 1995:113 *Fristående gymnasieskolor.*
- SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?*
- SOU 2003:98 *Aktiebolag med begränsad vinstutdelning.*
- SOU 2005:110 *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting.*
- SOU 2008:8 *Bidrag på lika villkor.*
- SOU 2011:69 *Olagligt statsstöd.*
- SOU 2013:53 *Privata utförare – kontroll och insyn.*

Rapporter från Riksrevisionen

- Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan.* RIR 2011:23.
- Godkänd? Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän.* RIR 2012:17.

Rapporter, publikationer och skrivelser från statliga myndigheter

Statens skolinspektion

- Framgång i undervisningen. En sammanställning av forskningsresultat som stöd för granskning på vetenskaplig grund i skolan.* (2010).
- Olika elever – samma undervisning. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2010.* (2010).
- Betygssättning i gymnasieskolan.* Rapport 2010:12. (2010a).

- Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling?* Rapport 2010:10. (2010b).
- Självstudier/tidsanvändning i gymnasieskolan.* (2010c).
- Olika elever – samma undervisning. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2010.* (2011).
- Ansökningar om tillstånd för fristående skolor – ansökningsomgång 2011.* (2011a).
- Riktad tillsyn.* (2011b).
- Uppföljningsbesök på nystartade fristående skolor läsåret 2010/2011.* (2011c).
- En skola med tilltro lyfter alla elever. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2011.* Dnr. 40-2012:2991. (2011d).
- Regelbunden tillsyn 2010.* Dnr 40-2011:3765, (2011e).
- Lika eller olika? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan.* (2011f).
- Riktad tillsyn inom området Skolpliktsbevakning. Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn.* (2011).
- Regelbunden tillsyn 2011.* (2012).
- Ansökningar om att starta fristående skola – ansökningsomgång 2012.* (2012a).
- Rektors ledarskap med ansvar för den pedagogiska verksamheten.* Rapport 2012:1. (2012b).
- Riktad tillsyn av bedömning och betygssättning hos skolor med stora avvikelser vid omrättning av nationella prov.* Dnr 401-2011:6059. (2012c).
- Framgång i undervisningen – En sammanställning av forskningsresultat som stöd för granskning på vetenskaplig grund i skolan.* Skolinspektionen (2012d).
- Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år.* 2012-08-31, dnr 01-2010:2643, Redovisning av regeringsuppdrag dnr. U2009/4877/G. (2012e).
- En skola med tilltro lyfter alla elever. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2011.* (2012).

Ansökningar om att starta fristående skola inför läsåret 2014/15. 2013-03-18, dnr 30-2013:1933.
Skolinspektionens årsredovisning 2012, dnr 10-2012:5700

Statens skolverk

Skarpåre rutiner vid tillståndsprovning och inspektion av fristående skolor. (2004).
Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt av olika faktorer. (2009).
Likvärdig betygssättning i gymnasieskolan? rapport 338 (2009a).
Konkurrensen om eleverna. Kommunernas hantering av minskande gymnasiekullar och en växande skolmarknad. Skolverket (2010).
Betyg och studieresultat i gymnasieskolan 2010/11. PM 2011-12-20, dnr 71-2011-14 (7). (2011).
Elevutveckling och kostnadsutveckling i gymnasieskolan 2005–2009. (2011a).
Skolmarknadens geografi. Om gymnasieelevers pendling på lokala och regionala skolmarknader. (2011b).
Särskilt stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering. Skolverket (2011c).
En bild av Skolmarknaden. Syntes av Skolverkets skolmarknadsprojekt. (2012a).
Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer. (2012b).
Redovisning av uppdrag om avvikelser mellan provresultat och betyg i grundskolans årskurs 9 (dnr 75-2012:311). (2012c).
Redovisning av uppdraget om skol- och resultatinformation (dnr 2012:1002). (2013)

Statskontoret

Vård, skola och omsorg – vilken information behöver brukaren för att välja? Rapport 2007:19.
Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga och EG/EU-rättsliga aspekter. Rapport 2008:10.

Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor. Delrapport 2011:13. Verkställighet och rättelse av kommunala beslut. Rapport 2012:6.

Övriga myndigheter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO

Åman, J. (2011) *Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv*. Rapport 2011:8.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF

Assistansmarknaden. En analys av timschablonen. Rapport 2012:12.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU

Böhlmark, A. och Lindahl, M *Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?*

Skatteverket

Skatteplanering med ränteavdrag i företag inom välfärdssektorn. Delrapport (2012).

Skatteplanering i företag inom välfärdssektorn. Slutrapport (2012).

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL

Avknoppning av skolor – juridiska aspekter. Promemoria 2008-01-28. (2008).

Synligt lärande. Presentation av en studie om vad som påverkar elevers studieresultat. (2011).

Domar

RÅ 1993 ref. 41

RÅ 1990 ref. 39

RÅ 2006 ref. 7

RÅ 2010 ref. 100

HFD dom den 7 juni 2012 i mål nr 4314-11

- Kammarrätten i Stockholms dom den 2 juni 1995 i mål nr 965-1995
- Kammarrätten i Stockholms dom den 15 september 2009 i mål nr 9475-08
- Kammarrätten i Stockholms dom den 9 april 2009 i mål nr 584-08
- Kammarrätten i Stockholms dom den 18 mars 2010 i mål nr 3802-09
- Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 april 2008 i mål nr 1715-06
- Länsrätten i Stockholms dom den 2 december 2008 i mål nr 5923-08
- Länsrätten i Stockholms läns domar meddelade den 9 december 2009 i mål nr 26068-08, 26088-08, 26090-08 och 1537-09
- Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 12 december 2012 i mål nr 29428-10 och 29515-10
- Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 31 maj 2012 i mål nr 1996-11, 2004-11, 2012-11, 2020-11, 2025-11 och 2027-28-11
- Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 29 september 2012 i mål nr 19149-11
- Förvaltningsrätten i Stockholm dom den 16 maj 2012 i mål nr 819-12
- Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 9 november 2012 i mål nr. 16195-12
- Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader [97/C209/03]
- Europeiska kommissionen 04/04/12, COMP/H-2/BC-[2012]36338
- EU-kommissionens beslut 2008/366/EG av den 30 januari 2008.
- EU-kommissionens beslut av den 8 februari 2012, 2012/C 258/42.
- Tribunalens dom den 13 december 2011 i mål T-244/08.

JO-beslut

- JO 1998/99 s. 407
- JO 2010/11 s. 568
- JO 2010/11 s. 574

Beslut från Statens skolinspektion

- Beslut 2011-04-11, dnr 441-2011:2604 (MoveITgymnasiet Gamlestaden i Göteborgs kommun)
- Beslut 2011-04-11, dnr 441-2011:2607 (MoveITgymnasiet Långedrag i Göteborgs kommun)
- Beslut 2011-04-11, dnr 441-2011:2605 (MoveITgymnasiet Torslanda i Göteborgs kommun)
- Beslut 2011-04-11, dnr 441-2011:2606 (MoveITgymnasiet Kungsbacka i Kungsbacka kommun)
- Beslut 2011-06-16, dnr 441-2011:3648 (Edicon Stockholms IT-gymnasium i Danderyds kommun)
- Beslut 2011-06-16, dnr 441-2011:3656 (Edicon Stockholms IT-gymnasium i Stockholms kommun)
- Beslut 2011-09-28, dnr 49-2011:4604 (Fredens skola i Göteborgs kommun)
- Beslut 2011-12-09, dnr 43-2010:402 (Älvdalens kommun)
- Beslut 2011-12-21, dnr 49-2011:4604 (Fredens skola i Göteborgs kommun)
- Beslut 2011-12-22, dnr 44-2011:4390 (Kunskapsboningens skola i Malmö kommun)
- Beslut 2012-07-06, dnr 49-2012:3594 (Central Skola Al-Huda i Stockholms kommun)
- Beslut 2012-10-12, dnr 44-2011:5192 (Stiftelsen Lundsbergs skola)
- Beslut 2012-11-21, dnr 43-2010:402 (Älvdalens kommun)
- Beslut 2012-12-20, dnr 49-2011:4165 (Stiftelsen Maria Elementarskola)

Litteratur m.m.

- Barber, M. & Morshed, M. (2007) *How the best-performing school systems came out on top. Rapport från McKinsey.*
- Bohlin, A. (2011). *Kommunallagens grunder.* Norstedts Juridik.
- Friskolornas Riksförbund (2012) *Branschfakta fristående förskolor och skolor. Ekonomi i fristående för-, grund- och gymnasieskolor som drivs som aktiebolag.* 2012:17

- Friskolekommittén (2013) *Vissa nya regler för fristående skolor, M/FP/C/KD/S/MP, (2013-05-23)*
- Hattie, J. (2009). *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement.*
- JB Education, (2013) *JB Education avyttrar vuxenutbildningen – företaget lämnar därmed all utbildningsverksamhet och avvecklas, Pressmeddelande 11 juni 2013*
- Lavin, R. (2010). *Viteslagstiftningen. En kommentar.* Norstedts Juridik.
- Lundsten, L. och Löfqvist, M. *The Impact of Private Equity in the Swedish Independent School Sector.* Stockholm School of Economics (2011).

Kommittédirektiv 2011:68

Regler och villkor för fristående skolor m.m.

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2011

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska sammankallas för att utifrån en beskrivning av ägarstrukturen inom skolväsendet

- utreda om det, i fall då Statens skolinspektion riktar allvarlig kritik mot en huvudman för bristande kvalitet i undervisningen och det finns belägg för att ekonomiska uttag ur verksamheten väsentligen har bidragit till bristerna, finns behov av att Skolinspektionen tar hänsyn till detta och, om så bedöms vara fallet, föreslå hur det bör ske,
- överväga om Skolinspektionen ska ges en utökad möjlighet att granska huruvida förutsättningarna för godkännandet som huvudman även fortsättningsvis är uppfyllda i det fall en fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i en av Skolinspektionen godkänd fristående skola. Kommittén ska, om den anser att behov finns, lämna förslag till en sådan utökad möjlighet,
- överväga om Statens skolverk och Skolinspektionen kan publicera information om offentliga och fristående skolor på ett mer lättillgängligt sätt så att elever, föräldrar och andra intressenter kan utläsa och jämföra olika skolors kvalitet, och
- redovisa rättsläget när det gäller avknoppning av kommunal verksamhet på skolområdet och om det bedöms nödvändigt tydliggöra och förenkla regleringen.

Vidare ska kommittén lämna de författningsförslag som behövs.

Friskolereformen och möjligheten att välja skola är en framgång och har främjat god kvalitet i utbildningen. Den nya skollagen (2010:800), som har mer likvärdiga villkor för enskilda och offentliga huvudmän som utgångspunkt, började i huvudsak tillämpas den 1 juli 2011. Lagen skärper kraven på de fristående skolorna och ger Skolinspektionen utökade befogenheter att, oavsett typ av huvudman, vidta åtgärder mot skolor som inte lever upp till författningarnas krav.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2012.

Bakgrund

Fristående skolor

För att möjliggöra pedagogiska alternativ och bidra till en ökad kvalitet öppnades genom den så kallade friskolereformen i början av 1990-talet (prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346) möjligheten för andra än kommuner, landsting och staten att bedriva skolverksamhet med offentlig finansiering. Motivet var att barn och föräldrar i största möjliga utsträckning fritt skulle få välja skola, såväl inom det kommunala skolväsendet som bland fristående skolor. Rätten och möjligheten att välja skola och att välja sina barns utbildning lyftes av regeringen fram som viktig i ett fritt samhälle, och beskrevs som en grundläggande princip som också kommit till uttryck i ett flertal internationella konventioner som Sverige anslutit sig till. Ett annat motiv var att ökad valfrihet och ökat utrymme för skolan att skapa en egen pedagogisk profil skulle skapa ett större engagemang för skolan. Ett tredje motiv var att skapa incitament för kostnadseffektivitet och ökad kvalitet genom konkurrens om eleverna. Ett system infördes som innebär att även de fristående skolorna finansieras av kommunerna genom en ”skolpeng”, samtidigt som de fristående skolorna inte har rätt att ta ut avgifter. Elevens hemkommun betalar ett bidrag till den fristående skolan, som beräknas efter samma principer som kommunen använder vid fördelning av resurser till de egna skolorna.

Enligt den nya skollagen ingår även sådana fritidshem med enskild huvudman som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola i begreppet fristående skola.

En ökande andel elever väljer fristående skolor

Sedan friskolereformen, och särskilt sedan 1999, har ökningen av antalet skolor med enskilda huvudmän (fristående skolor) varit mycket snabb. Hösten 2009 hade 15 procent av landets grundskolor och 47 procent av gymnasieskolorna en fristående huvudman. År 1999 var andelarna 7 respektive 18 procent. Av grundskoleeleverna 2009 gick 11 procent i en fristående skola och av eleverna i gymnasieskolan 22 procent. År 1999 var andelarna 3 respektive 5 procent. De fristående skolorna utgör numera således en betydande del av skolväsendet, särskilt inom gymnasieskolan. Förekomsten av fristående skolor och deras elevandel varierar dock stort mellan olika kommuner. Mot denna bakgrund har riksdag och regering beslutat om ett nytt modernt regelverk för alla skolor med lika villkor mellan skolor med offentlig och enskild huvudman, bl.a. genom den nya skollagen och de från 2010 förtydligade bestämmelserna för hur kommunernas bidrag till fristående huvudmän ska beräknas.

Ett regelverk för lika villkor oavsett huvudmannaskap

Enligt den särskilda regleringen av fristående skolor i 9 kap. 1985 års skollag (1985:1100) skulle fristående skolors utbildning väsentligen svara mot de motsvarande skolformernas utbildning. Den värdegrund som gällde för det offentliga skolväsendet skulle gälla även för utbildning vid en fristående skola.

I och med att den nya skollagen börjar tillämpas från och med den 1 juli 2011 ska fristående skolor rätta sig efter samma regelverk som kommunala skolor och utbildningen ska vara likvärdig med utbildningen vid en kommunal skola. Det innebär bland annat att fristående skolor, med vissa begränsade undantag, ska följa kurs- och läroplaner och sätta betyg. Den nya skollagens krav när det gäller lärar- och förskolläraryrke, tillgång till studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek och elevhälsa m.m. gäller oavsett huvudman.

Kommunernas övergripande ansvar för skolväsendet i kommunen och för att kunna tillhandahålla barn och unga en god utbildning kvarstår även med den nya skollagen.

Kommunernas rätt till insyn enligt skollagen ändrades i och med införandet av nya bidragsbestämmelser som innebär att kommunerna inte längre behöver ha insyn i de fristående skolornas ekonomi

för att besluta om bidragsbeloppet. För att tillförsäkra allmänhetens behov av insyn och uppgifter, för att t.ex. kunna avgöra kvalitet vid skolval, finns emellertid en bestämmelse i den nya skollagen som innebär att den kommun där den fristående skolan är belägen ska ha rätt till insyn i verksamheten.

Lika villkor vid bidraggivning

Som en del av reformeringen av skollagstiftningen har reglerna för bidrag till fristående skolor och fritidshem förtydligats för att lika villkor ska gälla så långt möjligt oberoende av huvudman. Från och med bidragsåret 2010 gäller nya bestämmelser för bidrag till enskilda huvudmän (prop. 2008/09:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280). Den främsta anledningen till att reglerna ändrats var att ge huvudmän för fristående verksamheter möjlighet att få en fullständig prövning av kommuners bidragsbeslut hos förvaltningsdomstol. Tidigare fanns endast möjlighet till s.k. laglighetsprövning vilket bedömdes otillräckligt för fristående skolors rättssäkerhet. Det gavs t.ex. inte möjlighet att i domstol pröva och fastställa beloppets storlek. Från och med bidragsåret 2011 gäller motsvarande bestämmelser även för annan enskild pedagogisk verksamhet (prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322).

Enligt bestämmelserna ska som huvudregel kommunens bidrag beräknas enligt samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. Bidraget ska baseras på kommunens budget för verksamheten det kommande året. Av skollagen framgår vad bidragsbeloppet ska grundas på och vilka kostnadsposter som ska ingå. Av 14 kap. 10 § skolförordningen (2011:185) och 14 kap. 10 § gymnasieförordningen (2010:2039) framgår att en kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola ska kunna redovisa för den enskilda huvudmannen hur bidraget har beräknats.

Tillsyn och kvalitetsgranskning i skolväsendet

Skolinspektionen utövar tillsyn över fristående förskoleklasser, grund- och gymnasieskolor samt sådana fritidshem som myndigheten enligt 2 kap. 7 § skollagen handlägger ärenden om godkännande för.

Genom den nya skollagen ges Skolinspektionen ett tydligt lagstöd för sin tillsyn samt utökade sanktionsmöjligheter, se 26 kap. 3–18 §§ skollagen. Genom en trappliknande konstruktion ges Skolinspektionen möjlighet att anpassa ingripandet vid konstaterade brister efter överträdelsens art.

Skolinspektionen har under 2011 regeringens uppdrag att särskilt redovisa insatser för att samlat granska fristående skolor inom samma koncern.

Skydd för uppgiftslämnare

De senaste decenniernas samhällsutveckling har inneburit att många verksamheter som tidigare bara kunde drivas av det allmänna, numera kan drivas av enskilda i olika organisationsformer. Denna utveckling har varit positiv.

Utvecklingen av fristående skolor har samtidigt medfört frågor om gränsdragningen mellan sådan verksamhet i vilken medborgarna har ett berättigat intresse av insyn och sådan verksamhet som är privat. En fråga som kan aktualiseras i det sammanhanget är om det är möjligt och lämpligt att öka det lagstadgade skyddet för den som vill lämna information till journalister för publicering i olika medier om förhållanden på t.ex. skolor som drivs av enskilda. Frågan om det går att generellt stärka skyddet för privatanställdas meddelarfrihet har utretts tidigare. De förslag som har presenterats hittills har mötts av kritik. Invändningarna har gällt skyddet för företags-hemligheter och behovet för enskilda företag att kunna konkurrera på marknadsmässiga villkor.

Regeringen anser att det är viktigt att ta hänsyn till privata aktörers särskilda ställning och de invändningar som gjorts gällande. Samtidigt finns det skäl att ta de konkreta problem som aktualiserat frågan om en vidgad meddelarfrihet på allvar. Det gäller främst i delar av verksamheter finansierade med skattemedel, som innebär direkt myndighetsutövning, exempelvis fristående skolor. Det är ännu för tidigt att bedöma om det utifrån dagens regelverk om offentlighet och meddelarfrihet är påkallat att föreslå reformer i någon riktning. Regeringen avser att inleda ett arbete i särskild ordning för att genomlysna detta område.

Behovet av en utredning

Möjligheten att välja skola utnyttjas i dag av många föräldrar och elever. Friskolereformen har blivit en framgång, som nu också intresserar andra länder. Det är numera självklart att alla föräldrar ska kunna välja skola efter vad de anser vara bäst för deras barn. Systemet med rätt till offentligt bidrag ("skolpeng") samt föräldrars och elevers möjlighet att välja en fristående skola, godkänd av staten, ger alla oavsett egna ekonomiska förutsättningar en möjlighet att välja en skola som passar de egna behoven och att välja bort en skola som inte fungerar bra. Detta är en stor vinst för individens egenmakt. Föräldrars och elevers valmöjligheter är något som kommunerna numera måste väga in eftersom valfriheten sätter tryck på utveckling av verksamheterna.

Friskolereformen har inte enbart gett utrymme för eldsjälar med egna starka övertygelser att förverkliga sina idéer, till nytta för många elever och berikande för den pedagogiska mångfalden. De flesta fristående skolor bedriver i dag verksamhet som inte endast är av kompletterande karaktär, utan som ofta konkurrerar direkt med de offentligt drivna skolorna. Denna utveckling är positiv och var ett av syftena med friskolereformen. Reformen har därtill ökat möjligheterna att kunna anordna särskilda pedagogiska inriktningar eller att ge undervisning på modersmålet för de nationella minoriteterna. För lärare och annan skolpersonal har friskolereformen betytt att det finns fler arbetsgivare att välja bland.

En given utgångspunkt för friskolereformens framgång är att ett bolag har tillåtelse att ge utdelning till sina ägare när rörelsen går med överskott. Att fristående skolor går med vinst står inte i motsats till hög kvalitet, tvärtom. För att gå med vinst måste en verksamhet vara bra så att den attraherar elever.

Det är grundläggande att alla skolor, oavsett huvudman, fortsatt ska få verka under likvärdiga villkor. Regeringen har eftersträvat att varje skola, kommunala såväl som fristående, ska kvalitetsgranskas och utvärderas efter hur väl de lyckas ge eleverna förutsättningar att nå målen och utvecklas så långt möjligt. Likaså har ett ökat ansvarsutkrävande eftersträvat. En rad beslut har fattats av riksdag och regering, som har lett till ett nytt, modernt regelverk för skolväsendet.

Den nya skollag som tillämpas från och med den 1 juli 2011 skärper kraven på de fristående skolorna och ger Skolinspektionen utökade befogenheter att vidta åtgärder mot skolor som inte lever

upp till de uppställda villkoren för att bedriva skolverksamhet, oavsett om det är en kommunal eller enskild huvudman.

Enskilda huvudmän måste redan i dag uppfylla höga krav för att få ett godkännande, och därmed få rätt till offentlig finansiering. Vid tillståndsprövningen kontrollerar Skolinspektionen att en enskild huvudman möter kraven som har ställts upp för att ett godkännande ska kunna ges.

I syfte att skapa ökad valfrihet och konkurrens förekommer det att kommuner lägger ned verksamheten vid en skola för att sedan överlåta den till en enskild huvudman. Ofta är det en tidigare rektor eller annan personal på den kommunala skolan som står bakom den enskilda huvudmannen. Det beskrivna förfarandet kallas i dagligt tal för ”avknoppning” och förekommer också inom andra kommunala angelägenheter, t.ex. hemtjänst. Förfarandet har prövats rättsligt i flera domar (se t.ex. RÅ 2010 ref. 100 och Kammarrättens i Stockholm dom den 9 april 2009 i mål nr 584-08).

Regeringen ser positivt på möjligheten till avknoppning av kommunal verksamhet till privata aktörer, men anser samtidigt att den som övertar verksamheten ska betala marknadsmässig ersättning. De rättsliga prövningar som följt på ett antal beslut om avknoppningar har skapat en osäkerhet och därmed bristande intresse för avknoppning. Det kan mot den bakgrunden finnas behov av att förtydliga och förenkla det befintliga regelverket.

Fristående skolor är skyldiga att lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för Skolverkets uppföljning och utvärdering. De fristående skolorna ska också lämna de upplysningar, handlingar och annat material som Skolinspektionens behöver för sin tillsyn och kvalitetsgranskning. Samma skyldigheter gäller för skolor med offentlig huvudman.

En kommun har enligt skollagen rätt till insyn i verksamheten vid en fristående skola som ligger i kommunen. Samtidigt skyddas ekonomiska uppgifter av annan lagstiftning. Skolverket publicerar bl.a. statistik och Skolinspektionen publicerar tillsynsbeslut m.m. som kan ge vägledning om en skolas kvalitet.

Regeringen konstaterar att det kan finnas behov av att myndigheterna publicerar information som underlättar för elever, föräldrar och andra intressenter att bedöma skolors kvalitet på ett mer lättillgängligt och samlat sätt. Det är samtidigt viktigt att balansera detta mot det berättigade intresse av skydd mot insyn

som skolorna kan ha för att kunna bedriva sin verksamhet på affärsmässiga villkor.

Som ovan har beskrivits är friskolereformen framgångsrik och uppskattad av många elever och föräldrar. Sedan reformen infördes har hela regelverket för de fristående skolorna moderniserats. Det finns därför inget behov av någon omfattande översyn av det regelverket. Principerna för lagregleringen ligger fast. Det är även framöver självklart att varje skola, oavsett huvudmannaskap, ska ha möjlighet att verka under goda och lika villkor. Mot denna bakgrund är kommitténs uppdrag avgränsat på sätt som framgår under nästa avsnitt.

Uppdrag

Det är en given utgångspunkt vid översynen att varje skola, oavsett huvudmannaskap, ska verka under lika villkor och att samma höga krav på kvalitet ska omfatta alla skolor, kommunala såväl som fristående.

Kommitténs uppdrag omfattar sådan verksamhet inom skolväsendet med enskild huvudman som står under Skolinspektionens tillsyn, dvs. fristående förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor, gymnasiesärskolor och sådana fritidshem med enskild huvudman som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola.

Information om skolverksamheten

Regeringen konstaterar att det kan finnas behov av att överväga om det behövs en ytterligare reglering av vilka uppgifter som myndigheterna ska publicera för att underlätta för elever, föräldrar och andra intressenter att bedöma skolors kvalitet på ett enklare och mer lättillgängligt sätt.

Kommittén ska

- överväga om Skolverket och Skolinspektionen kan publicera information om offentliga och fristående skolor på ett mer lättillgängligt sätt så att elever, föräldrar och andra intressenter kan utläsa och jämföra olika skolors kvalitet, och

- om det bedöms nödvändigt, föreslå nödvändiga författningsändringar. Några förslag till ändringar av bestämmelsen om statistiksekretess i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får dock inte läggas fram.

Sanktioner vid konstaterad kvalitetsbrist

Målen för fritidshem och skola uttrycks i författningar som är bindande för huvudmännen. Skolinspektionen har i uppgift att granska i vilken mån huvudmännen följer bestämmelserna och utdela kritik om det förekommer brister. Genom den nya skollagen, som till övervägande del tillämpas från och med den 1 juli 2011, verkar kommunala och enskilda huvudmän för skola och fritidshem under samma ramverk. Det är kvaliteten i verksamheten och elevernas resultat (måluppfyllelse) som är det centrala, inte vem som är huvudman.

Genom den nya skollagen ges Skolinspektionen ett tydligt lagstöd för sin tillsyn samt utökade sanktionsmöjligheter, se 26 kap. 3–18 §§ skollagen. Skolinspektionen kan förelägga en huvudman att åtgärda brister. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite som främst är avsett att fungera förebyggande så att det kan antas förmå huvudmannen att följa föreläggandet. Vitesbeloppet ska därför fastställas med hänsyn till bl.a. huvudmannens ekonomiska förhållanden. Om en enskild huvudman föreläggs att åtgärda brister som utgör ett allvarligt missförhållande och inte sedan vidtar sådana åtgärder kan godkännandet som huvudman återkallas.

Kommittén ska

- utreda om det, i fall då Skolinspektionen riktar allvarlig kritik mot en huvudman för bristande kvalitet i undervisningen och det finns belegg för att ekonomiska uttag ur verksamheten väsentligen har bidragit till bristerna, finns behov av att Skolinspektionen tar hänsyn till detta och, om så bedöms vara fallet, föreslå hur det bör ske, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Godkännandeprovning vid ägarbyte

För att en enskild ska godkännas som huvudman för att bedriva verksamhet inom skolväsendet krävs bl.a. att den enskilde bedöms ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (2 kap. 5 § skollagen). Skolinspektionens provning görs när en huvudman ansöker om att starta en ny skola eller annan verksamhet. Även den som vill överta verksamheten vid en befintlig fristående skola ska ansöka till Skolinspektionen om ett nytt godkännande. Den som prövas är huvudmannen, dvs. den fysiska eller juridiska person som äger den fristående skolan. Om en huvudman som i enlighet med Skolinspektionens godkännande bedriver verksamhet köps upp sker dock ingen provning av den nya ägaren.

Kommittén ska

- överväga om Skolinspektionen ska ges en utökad möjlighet att granska huruvida förutsättningarna för godkännandet även fortsättningsvis är uppfyllt i det fall en fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i en av Skolinspektionen godkänd fristående skola. Kommittén ska, om den anser att behov finns, lämna förslag till en sådan utökad möjlighet, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Regelverk för avknoppning

Det kan finnas behov av en tydligare reglering på området.

Kommittén ska

- redovisa rättsläget när det gäller avknoppning av kommunal verksamhet på skolområdet och om det bedöms nödvändigt föreslå författningsändringar i syfte att tydliggöra och förenkla regleringen.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska bl.a. bedöma de ekonomiska konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras. Särskilt viktigt är det att belysa förslagets konsekvenser för små

och medelstora företag. Konsekvensanalyser ska också göras ur ett konkurrensperspektiv.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén ska samråda med Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund. Vidare ska kommittén samråda med andra berörda myndigheter och organisationer som bedöms relevanta.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2012.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:101

Tilläggsdirektiv till kommittén om regler och villkor för fristående skolor m.m. (U 2011:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2011 kommittédirektiv om att en parlamentarisk kommitté ska se över regler och villkor för fristående skolor m.m. (dir. 2011:68). Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 1 november 2012.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 februari 2013.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:24

Tilläggsdirektiv till kommittén om regler och villkor för fristående skolor m.m. (U 2011:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 februari 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2011 kommittédirektiv om att en parlamentarisk kommitté ska se över regler och villkor för fristående skolor m.m. (dir. 2011:68). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 november 2012. Genom tilläggsdirektiv beslutade den 4 oktober 2012 förlängdes utredningstiden så att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 1 februari 2013 (dir. 2012:101).

Utredningstiden förlängs nu ytterligare. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2013.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:42

Tilläggsdirektiv till Kommittén om regler och villkor för fristående skolor m.m. (U 2011:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 april 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2011 kommittédirektiv om att en parlamentarisk kommitté ska se över regler och villkor för fristående skolor m.m. (dir. 2011:68). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 november 2012. Genom tilläggsdirektiv beslutade den 4 oktober 2012 förlängdes utredningstiden så att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 1 februari 2013 (dir. 2012:101). Genom nya tilläggsdirektiv beslutade den 28 februari förlängdes utredningstiden ytterligare så att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 31 mars 2013 (dir. 2013:24).

Utredningstiden förlängs nu ytterligare. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2013.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:69

Tilläggsdirektiv till kommittén om regler och villkor för fristående skolor m.m. (U 2011:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juni 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2011 kommittédirektiv om att en parlamentarisk kommitté ska se över regler och villkor för fristående skolor m.m. (dir. 2011:68). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 november 2012. Genom tilläggsdirektiv har utredningstiden förlängts, senast så att uppdraget i stället ska redovisas senast den 31 maj 2013 (dir. 2013:42).

Utredningstiden förlängs nu ytterligare. Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2013.

(Utbildningsdepartementet)

Tabeller

Tabellerna i denna bilaga avser att komplettera uppgifterna i bakgrundsavsnitten 3, 4 och 8. I vissa fall hänvisas till tabellerna i bakgrundsavsnitten. I andra fall har vi valt att inkludera tabeller, som det inte hänvisas till men som kan vara av intresse i sammanhanget. Som en vägledning anges i vilka delavsnitt de sakförhållanden behandlas, vilka tabellerna ska illustrera och komplettera.

Avsnitt 3 – Friskolesektorn i Sverige

Delavsnitt 3.1.3 – Trendbrott i antalet ansökningar om godkännande

Tabell Bilaga 6.1 Antal ansökningar från de enskilda huvudmännen med flest ansökningar om etablering eller utökning av fristående grundskola och gymnasieskola, ansökningsomgång år 2011

Huvudman	Grundskola	Gymnasieskola	Totalt
Baggium Utbildning AB	10	67	77
Hermods AB	-	42	42
Plusgymnasiet AB	13	22	35
Thorénggruppen AB	7	23	30
Nordens Teknikerinstitut AB	7	22	29
Lärande i Östergötland AB	10	17	27
Kunskapsskolan i Sverige AB	17	8	25
Drottning Blankas Gymnasieskola AB	-	24	24
Kunskapsakademin	22	-	22
Jensen Education College AB	7	9	16
Totalt	93	234	327

Källa: Skolinspektionen 2011.

Tabell Bilaga 6.2 Antal ansökningar från de enskilda huvudmännen med flest ansökningar om etablering eller utökning av grundskola och gymnasieskola, ansökningsomgång år 2012

Huvudman	Grundskola	Gymnasieskola	Totalt
Plusgymnasiet AB	-	22	22
Kunskapsskolan i Sverige AB	12	3	15
Praktiska Sverige AB	-	15	15
Drottning Blankas Gymnasieskola AB	-	12	12
Lärande i Sverige AB	10	1	11
Thorengruppen AB	10	1	11
PPS AB	8	2	10
Fysisk person	7	-	7
IT Gymnasiet Sverige AB	-	6	6
Nordens Teknikerinstitut AB	-	6	6
Totalt	47	68	115

Källa: Skolinspektionen 2012.

Delavsnitt 3.1.4 – Omfattningen av fristående skolor och enskilda huvudmän i dag

Tabell Bilaga 6.3 Skolor och elever fördelade efter typ av huvudman, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Typ av huvudman	Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Enskild	803	15	112 600	13
Offentlig	4 473	85	786 850	87
Totalt	5 276	100	899 450	100

Tabell Bilaga 6.4 Skolor och elever fördelade efter typ av huvudman, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Typ av huvudman	Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Enskild	536	42	94 620	25
Offentlig	752	58	283 500	75
Totalt	1 288	100	378 120	100

Tabell Bilaga 6.5 Enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter antalet skolor per huvudman, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Antal skolor per huvudman	Huvudmän		Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
1	561	89	561	70	63 370	56
2–4	56	9	127	16	18 200	16
Minst 5	10	2	115	14	31 040	28
Totalt	627	100	803	100	112 610	100

Tabell Bilaga 6.6 Enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter antalet skolor per huvudman, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Antal skolor per huvudman	Huvudmän		Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
1	208	55	208	39	31 490	33
2–4	39	43	103	19	15 900	17
Minst 5	16	2	225	42	47 240	50
Totalt	263	100	536	100	94 620	100

Delavsnitt 3.1.5 – De fristående skolornas inriktningar och studievägar

Tabell Bilaga 6.7a Elever i årskurs 1 som går yrkesprogram, fördelade efter program och typ av huvudman, läsåret 2011/12, gymnasieskola

Program	I offentligt drivna skolor		I fristående skolor	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Barn och fritid	3 050	3	696	2
Bygg och anläggning	4 734	5	1 189	4
El och energi	3 781	4	1 880	4
Fordon och transport	3 362	3	736	2
Handel och administration	2 413	2	927	2
Hantverk	1 915	2	2 002	4
Hotell och turism	1 139	1	427	1
Industri teknisk	1 441	1	610	2
Naturbruk	1 833	2	1 447	4
Restaurang och livsmedel	2 438	2	502	2
VVS och fastighet	1 050	1	463	1
Vård och omsorg	2 699	3	646	2
Riksrekryterande utbildningar	281	0	64	0
Elever i yrkesprogram	30 136	30	11 586	35
Elever totalt	100 086	100	32 775	100

Källa: Skolverkets officiella statistik.

Tabell Bilaga 6.7b Elever i årskurs 1 som går högskoleförberedande program, fördelade efter program och typ av huvudman, läsåret 2011/12, gymnasieskola

Program	I offentligt drivna skolor		I fristående skolor	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Ekonomi	6 676	7	3 217	10
Estetisk	6 194	6	3 926	12
Humanistisk	1 015	1	166	0
Naturvetenskaplig	11 896	12	3 448	11
Samhällsvetenskaplig	14 761	15	6 188	19
Teknik	6 388	6	2 561	8
International Baccalaureate	1 052	1	94	0
Elever i högskoleförberedande program	47 982	48	19 600	55
Elever totalt	100 086	100	32 775	100

Källa: Skolverkets officiella statistik.

Tabell Bilaga 6.7c Elever i årskurs 1 som går introduktionsprogram, fördelade efter program och typ av huvudman, läsåret 2011/12, gymnasieskola

Program	I offentligt drivna skolor		I fristående skolor	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Preparandutbildning	2 655	3	179	0
Programinriktat individuellt val	2 439	2	702	0
Yrkesintroduktion	2 997	3	408	0
Individuellt alternativ	5 293	5	231	0
Språkintröduktion	7 520	8	66	0
Ej specificerat introduktionsprogram	1 064	1	0	0
Elever i introduktionsprogram	21 968	22	1 586	1
Elever totalt	100 086	100	32 775	100

Källa: Skolverkets officiella statistik.

Delavsnitt 3.2 – De fristående skolornas ekonomiska resultat

Tabell Bilaga 6.8 Branschtillhörighet för skolhuvudmän i koncerner, huvudägarens branschtillhörighet samt de elever som går i koncernens skolor, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Huvudägarens bransch och näringsgren	Huvudägare*		Elever**	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Utbildning eller stödverksamhet för utbildningsväsendet	19	27	18 110	54
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap eller teknik	17	25	9 360	28
Finans- eller försäkringsverksamhet	7	10	2 020	6
Vård och omsorg med boende	5	7	99	0
Fastighetsverksamhet	4	6	1 410	4
Restaurangverksamhet	1	1	605	2
Annan serviceverksamhet ***	4	6	538	2
Tillverkning	1	1	610	2
Uppgift saknas	11	16	1 300	4
Totalt	69	100	33 530	100

* Med huvudägare avses det ägarbolag som har den största andelen av ägandet av huvudmannen.

** Huvudägarnas egna elever är medräknade, antalet är avrundat till närmaste tiotal.

*** I annan serviceverksamhet ingår religiösa samfund och andra intresseorganisationer.

Tabell Bilaga 6.9 Branschtillhörighet för skolhuvudmän i koncerner, huvudägarens branschtillhörighet samt de elever som går i koncernens skolor, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Huvudägarens bransch och näringsgren	Huvudägare*		Elever**	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Utbildning eller stödverksamhet för utbildningsväsendet	20	27	39 900	61
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap eller teknik	14	19	18 440	28
Finans- eller försäkringsverksamhet	10	14	2 420	4
Vård och omsorg	5	7	700	1
Fastighetsverksamhet	3	4	580	1
Transport	3	4	550	1
Byggverksamhet	2	3	480	1
Resetjänster	2	3	410	1
Handel	2	3	220	0
Restaurangverksamhet	1	1	220	0
Annan serviceverksamhet***	4	5	150	0
Tillverkning	1	1	132	0
Uppgift saknas	7	10	1 570	2
Totalt	74	100	65 800	100

* Med huvudägare avses det ägarbolag som har den största andelen av ägandet av huvudmannen.

** Huvudägarnas egna elever är medräknade, antalet är avrundat till närmaste total.

*** I annan serviceverksamhet ingår religiösa samfund och andra intresseorganisationer.

Avsnitt 4 – Ägarstrukturer inom skolväsendet

Delavsnitt 4.1 – Huvudmannaskap och ägande

Tabell Bilaga 6.10 Elever i fristående skolor fördelade efter utbildningsnivå och typ av huvudman, läsåret 2011/12

Huvudmanform	Grundskoleutbildning		Gymnasieutbildning	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Aktiebolag	69 670	62	83 320	88
Stiftelse	16 870	15	7 730	8
Ideell förening	12 360	11	2 010	2
Ekonomisk förening	12 660	11	690	1
Handelsbolag	250	0	70	0
Kommanditbolag	220	0	0	0
Offentlig korporation	0	0	680	1
Trossamfund	260	0	0	0
Fysisk person	320	0	120	0
Totalt	112 610	100	94 620	100

Tabell Bilaga 6.11 Fristående skolor fördelade efter utbildningsnivå och typ av huvudman, läsåret 2011/12

Huvudmanform	Grundskoleutbildning		Gymnasieutbildning	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Aktiebolag	438	54	453	84
Stiftelse	104	13	53	10
Ideell förening	109	14	16	3
Ekonomisk förening	136	17	6	1
Handelsbolag	4	0	2	0
Kommanditbolag	1	0	0	0
Offentlig korporation	0	0	4	1
Trossamfund	4	0	0	0
Fysisk person	7	1	2	0
Totalt	803	100	536	100

Tabell Bilaga 6.12 Antal enskilda huvudmän, fördelade efter gymnasieprogram och huvudmannens juridiska form, läsåret 2011/12, gymnasieskola

Huvudmanform	Enbart högskoleförberedande program		Enbart yrkesprogram		Både högskoleförberedande och yrkesprogram	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Aktiebolag	50	57	56	93	73	84
Stiftelse	24	27	2	3	6	7
Ideell förening	11	13	0	0	4	5
Ekonomisk förening	2	2	0	0	2	2
Fysisk person	1	1	0	0	1	1
Handelsbolag	0	0	1	2	1	1
Offentlig korporation	0	0	1	2	0	0
Totalt	88	100	60	100	87	100

Delavsnitt 4.2 – En heterogen friskolesektor

Tabell Bilaga 6.13 Fristående skolor och deras elever fördelade efter typ av huvudman, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Huvudmanform	Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal*	Andel (%)
Aktiebolag	438	54	69 670	62
Stiftelse	104	13	16 870	15
Ideell förening	109	14	12 360	11
Ekonomisk förening	136	17	12 660	11
Handelsbolag	4	0	250	0
Kommanditbolag	1	0	220	0
Offentlig korporation	-	-	-	-
Trossamfund	4	0	260	0
Fysisk person	7	1	320	0
Totalt	803	100	112 610	100

Tabell Bilaga 6.14 Fristående skolor och deras elever fördelade efter typ av huvudman, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Huvudmanform	Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal*	Andel (%)
Aktiebolag	453	84	83 320	88
Stiftelse	53	10	7 730	8
Ideell förening	16	3	2 010	2
Ekonomisk förening	6	1	690	1
Handelsbolag	2	0	70	0
Kommanditbolag	-	-	-	-
Offentlig korporation	4	1	680	1
Trossamfund	-	-	-	-
Fysisk person	2	0	120	0
Totalt	536	100	94 620	100

Delavsnitt 4.2.2 – Små huvudmän är vanligare än stora**Tabell Bilaga 6.15 Enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter antalet skolor som respektive huvudman ansvarar för, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning**

Antal skolor per huvudman	Enskilda huvudmän		Fristående skolor		Elever i fristående skolor*	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
1	561	90	561	70	63 370	56
2–4	56	9	127	16	18 200	16
Minst 5	10	2	115	14	31 040	28
Totalt	627	100	803	100	112 610	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Tabell Bilaga 6.16 Enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter antalet skolor som respektive huvudman ansvarar för, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Antal skolor per huvudman	Enskilda huvudmän		Fristående skolor		Elever i fristående skolor*	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
1	208	79	208	39	31 490	33
2–4	39	15	103	19	15 900	17
Minst 5	16	6	225	42	47 240	50
Totalt	263	100	536	100	94 620	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Tabell Bilaga 6.17 Antal enskilda huvudmän, fördelade efter antalet skolor huvudmannen ansvarar för och huvudmannens juridiska form, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Typ av huvudman	Huvudmän med ...			Samtliga huvudmän
	1 skola	2–4 skolor	Minst 5 skolor	
Aktiebolag	224	44	9	277
Stiftelse	90	5	1	96
Ideell förening	103	3	0	106
Ekonomisk förening	128	4	0	132
Handelsbolag	4	0	0	4
Kommanditbolag	1	0	0	1
Offentlig korporation	0	0	0	0
Trossamfund	4	0	0	4
Fysisk person	7	0	0	7
Totalt	561	56	10	627

Tabell Bilaga 6.18 Antal enskilda huvudmän, fördelade efter antalet skolor huvudmannen ansvarar för och huvudmannens juridiska form, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Typ av huvudman	Huvudmän med ...			Samtliga huvudmän
	1 skola	2–4 skolor	Minst 5 skolor	
Aktiebolag	153	29	16	198
Stiftelse	31	8	0	39
Ideell förening	16	0	0	16
Ekonomisk förening	4	1	0	5
Handelsbolag	2	0	0	2
Kommanditbolag	0	0	0	0
Offentlig korporation	0	1	0	1
Trossamfund	0	0	0	0
Fysisk person	2	0	0	2
Totalt	208	39	16	263

Delavsnitt 4.2.3 – Många små huvudmän ingår i stora koncerner

Tabell Bilaga 6.19 Antal enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter koncernanknytning och antalet skolor huvudmannen ansvarar för, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Antal skolor per huvudman	Ingår i koncern			Ingår ej i koncern		
	Huvudmän	Skolor	Elever*	Huvudmän	Skolor	Elever*
1	76	76	7 950	485	485	55 420
2–4	30	70	9 970	26	57	8 230
Minst 5	10	115	31 040	0	0	0
Totalt	116	261	48 960	511	542	63 650

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Tabell Bilaga 6.20 Antal enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter koncernanknytning och antalet skolor huvudmannen ansvarar för, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Antal skolor per huvudman	Ingår i koncern			Ingår ej i koncern		
	Huvudmän	Skolor	Elever*	Huvudmän	Skolor	Elever*
1	79	79	14 750	129	129	16 730
2–4	25	70	11 060	14	33	4 840
Minst 5	16	225	47 240	0	0	0
Totalt	120	374	73 050	143	162	21 570

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Delavsnitt 4.2.4 – Koncernföretagen bedriver en betydande del av gymnasieutbildningen

Tabell Bilaga 6.21 Enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter koncernanknytning, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Ägarstruktur	Huvudmän		Skolor		Elever*	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Ingår i koncern	116	19	261	33	48 960	43
Ingår ej i koncern	511	81	542	67	63 650	57
Totalt	627	100	803	100	112 610	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Tabell Bilaga 6.22 Enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter ägarstruktur koncernanknytning, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Ägarstruktur	Huvudmän		Skolor		Elever*	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Ingår i koncern	120	46	374	70	73 050	77
Ingår ej i koncern	143	54	162	30	21 570	23
Totalt	263	100	536	100	94 620	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Tabell Bilaga 6.23 Antal enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter huvudmannens koncernanknytning och juridiska form, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Huvudmannafom	Ingår i koncern			Ingår ej i koncern		
	Huvudmän	Skolor	Elever	Huvudmän	Skolor	Elever
Aktiebolag	111	252	47 230	166	186	22 440
Stiftelse	1	5	590	95	99	16 280
Ideell förening	2	2	760	104	107	11 590
Ekonomisk förening	0	0	0	132	136	12 660
Handelsbolag	0	0	0	4	4	250
Kommandit-bolag	1	1	221	0	0	0
Offentlig korporation	0	0	0	0	0	0
Trossamfund	1	1	150	3	3	110
Fysisk person	0	0	0	7	7	320
Totalt	116	261	48 960	261	542	63 650

Tabell Bilaga 6.24 Antal enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter huvudmannens koncernanknytning och juridiska form, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Huvudmannaf orm	Ingår i koncern			Ingår ej i koncern		
	Huvudmän	Skolor	Elever	Huvudmän	Skolor	Elever
Aktiebolag	116	364	71 530	82	89	11 790
Stiftelse	2	5	610	37	48	7 120
Ideell förening	0	0	0	16	16	2 010
Ekonomisk förening	1	1	230	4	5	460
Handelsbolag	0	0	0	2	2	70
Kommanditbolag	0	0	0	0	0	0
Offentlig korporation	1	4	680	0	0	0
Trossamfund	0	0	0	0	0	0
Fysisk person	0	0	0	2	2	120
Totalt	120	374	73 050	143	162	21 570

Tabell Bilaga 6.25 Enskilda huvudmän fördelade efter typ av gymnasieprogram och koncernanknytning, läsåret 2011/12, gymnasieskola (gymnasiesärskolor exkluderade)

Ägarförhållande	Enbart högskoleförberedande program		Enbart yrkesprogram		Både högskoleförberedande och yrkesprogram	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Koncernbolag	20	23	33	55	56	64
Ej koncernbolag	68	77	27	45	31	36
Total	88	100	60	100	87	100

Tabell Bilaga 6.26 Antal enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever, ordnade efter typ av ägande, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Ägarförhållande	Ägarbolag finns ej*			Ägarbolag finns		
	Huvudmän	Skolor	Elever**	Huvudmän	Skolor	Elever**
Ägs av privatpersoner:						
Ingår ej i koncern	511	542	63 650			
Ingår i koncern	31	67	15 910			
Ägs av bolag:						
Ägarbolag i 1 nivå				49	74	8 570
Ägarbolag i 2 nivåer				21	53	11 210
Ägarbolag i 3 nivåer				0	0	0
Ägarbolag i 4 nivåer				5	9	1 920
Ägarbolag i 5 nivåer				4	7	1 190
Ägarbolag i 6 nivåer				6	51	10 150
Totalt	542	609	79 560	85	194	33 040

* Huvudmannen ägs av en eller flera privatpersoner.

** Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Tabell Bilaga 6.27 Enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever ordnade efter typ av ägande, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Ägarförhållande	Ägarbolag finns ej*			Ägarbolag finns		
	Huvudmän	Skolor	Elever**	Huvudmän	Skolor	Elever**
Ägs av privatpersoner:						
Ingår ej i koncern	143	162	21 570			
Ingår i koncern	21	50	7 620			
Ägs av bolag:						
Ägarbolag i 1 nivå				52	79	13 320
Ägarbolag i 2 nivåer				24	135	30 520
Ägarbolag i 3 nivåer				4	7	1 350
Ägarbolag i 4 nivåer				9	68	13 020
Ägarbolag i 5 nivåer				8	29	6 200
Ägarbolag i 6 nivåer				2	6	1 020
Totalt	164	212	29 190	99	324	65 430

* 21 huvudmän är koncernbolag utan ägarbolag med sammanlagt 50 skolor och 7 620 elever.

** Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Tabell Bilaga 6.28 Koncerner där minst en skolhuvudman ingår och deras elever, fördelade efter antalet skolor i hela koncernen, läsåret 2009/10, grundskole- och gymnasieutbildning

Antal skolor per koncern	Koncerner		Elever*	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
1 skola	109	64	16 760	17
2 skolor	32	19	9 830	10
3 skolor	8	5	3 860	4
4 skolor	5	3	4 030	4
5 skolor	4	2	3 690	4
6 skolor	2	1	1 730	2
7 skolor	1	1	2 630	3
8 skolor	1	1	1 660	2
9 skolor	2	1	1 680	2
15 skolor	1	1	4 290	4
21 skolor	1	1	3 720	3
27 skolor	1	1	11 610	12
32 skolor	1	1	9 670	10
44 skolor	1	1	4 820	5
94 skolor	1	1	19 140	19
Totalt	170	100	99 120	100

* Antalet elever är avrundat till närmaste tiotal.

Källa: Skolverket, Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer, sidan 35.

Tabell Bilaga 6.29 Antal fristående skolor och deras elever samt de procentuella andelarna koncernskolor och elever i koncernskolor per län, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Län	Fristående skolor		Elever i fristående skolor	
	Antal	Andel som är koncernskolor (%)	Antal	Andel som går i koncernskolor (%)
Blekinge	14	50	1 830	39
Dalarna	14	14	1 150	3
Gotland	6	50	560	58
Gävleborg	21	5	3 280	33
Halland	17	18	2 200	27
Jämtland	6	33	910	41
Jönköping	17	71	1 710	74
Kalmar	12	17	1 010	32
Kronoberg	14	21	1 320	36
Norrbottn	20	20	1 970	37
Skåne	121	31	14 230	37
Stockholm	271	42	42 430	51
Södermanland	22	27	3 760	55
Uppsala	39	44	4 900	46
Värmland	14	7	950	46
Västerbotten	13	0	1 520	0
Västernorrland	15	33	2 000	52
Västmanland	16	38	2 490	42
Västra Götaland	102	23	16 480	32
Örebro	18	22	2 800	50
Östergötland	31	29	4 670	48
Totalt	536	33	112 140	44

Tabell Bilaga 6.30 Antal fristående skolor och deras elever samt de procentuella andelarna koncernskolor och elever i koncernskolor per län, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Län	Fristående skolor		Elever i fristående skolor	
	Antal	Andel som är koncernskolor (%)	Antal	Andel som går i koncernskolor (%)
Blekinge	7	100	730	100
Dalarna	10	70	1 380	75
Gotland	3	33	350	76
Gävleborg	10	70	1 770	78
Halland	17	94	2 540	100
Jämtland	5	60	1 040	74
Jönköping	16	88	2 090	94
Kalmar	11	72	1 460	97
Kronoberg	10	80	2 340	95
Norrbottnen	7	71	640	78
Skåne	85	72	13 080	82
Stockholm	148	51	29 710	63
Södermanland	15	87	2 590	85
Uppsala	18	78	2 930	90
Värmland	17	65	2 530	67
Västerbotten	12	75	1 760	54
Västernorrland	13	85	1 020	70
Västmanland	21	67	3 170	75
Västra Götaland	70	81	14 730	86
Örebro	12	75	2 240	90
Östergötland	29	83	4 950	92
Totalt	536	70	94 060	77

Delavsnitt 4.2.5 – Utländskt ägande är vanligast i fristående gymnasieskolor

Tabell Bilaga 6.31 Enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter majoritetsägarens sätesland, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Ägarförhållande	Huvudmän		Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Svensk majoritetsägare	610	97	730	91	98 960	88
Utländsk majoritets-ägare	18	3	72	9	13 650	12
Totalt	627	100	803	100	112 610	100

Tabell Bilaga 6.32 Enskilda huvudmän, fristående skolor och deras elever fördelade efter majoritetsägarens sätesland, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Ägarförhållande	Huvudmän		Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Svensk majoritetsägare	237	90	350	65	55 900	59
Utländsk majoritets-ägare	26	10	186	35	38 720	41
Totalt	263	100	536	100	94 620	100

Delavsnitt 4.3.2 – De största enskilda skolhuvudmännen

Tabell Bilaga 6.33 De tio, i antal skolor räknat, största enskilda huvudmännens andelar av det totala antalet fristående skolor och deras elever, läsåret 2011/12, grundskoleutbildning

Huvudman	Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal*	Andel (%)
Kunskapsskolan i Sverige AB	25	3,1	7 490	6,7
Pyslingen Förskolor och Skolor AB	25	3,1	4 920	4,4
Internationella Engelska Skolan i Sverige AB	16	2,0	10 500	9,3
Törnskogen Utbildning AB	11	1,4	2 870	2,6
Rösjötorp Utbildning AB	11	1,4	2 330	2,1
Magelungens Utveckling AB	7	0,9	90	0,1
Futuraskolan AB	5	0,6	1 300	1,2
Karl-Oskar Utbildning AB	5	0,6	800	0,7
Stiftelsen Livets Ord, Bibelcenter o Förlag	5	0,6	590	0,5
PPS Power Planning system AB	5	0,6	140	0,1
Totalt, de tio största huvudmännen	115	14,3	31 040	27,6
Totalt, fristående skolor	803	100,0	112 600	100

Tabell Bilaga 6.34 De tio, i antal skolor räknat, största enskilda huvudmännens andelar av det totala antalet fristående skolor och deras elever, läsåret 2011/12, gymnasieutbildning

Huvudman	Skolor		Elever	
	Antal	Andel (%)	Antal*	Andel (%)
Praktiska Sverige AB	50	9,3	6 270	6,6
Nordens Teknikerinstitut (NTI) AB	26	2,6	5 560	5,9
Thorénggruppen AB	20	4,9	5 020	5,3
Jensen Education College AB	14	1,9	4 560	4,8
Lärande i Sverige AB	14	2,1	3 820	4,0
Plusgymnasiet AB	13	1,9	3 570	3,8
Ljud & Bildskolan (LBS) AB	11	3,7	3 250	3,4
Drivkraft Varend AB	11	2,4	2 730	2,9
Drottning Blankas Gymnasieskola AB	10	1,5	2 200	2,3
IT gymnasiet Sverige AB	10	1,9	2 150	2,3
Totalt, de tio största huvudmännen	179	32,1	39 130	41,4
Totalt, fristående skolor	536	100,0	94 620	100,0

Avsnitt 8 – Att mäta skolors kvalitet

Delavsnitt 8.2.5 – Elever i fristående gymnasieskolor har sämre resultat på nationella prov i matematik

Tabell Bilaga 6.35 Procentuell fördelning av provresultat i nationellt prov för Matematik 1C, vårterminen 2012, gymnasieskola

Typ av huvudman	Fördelning av provresultat (%)							Elever med provresultat, antal
	F	E	D	C	B	A	Totalt	
Kommunal	8	23	22	19	15	13	100	5 530
Enskild	14	26	18	15	12	15	100	1 770

Källa: Skolverket.

Tabell Bilaga 6.36 Procentuell fördelning av provresultat i nationellt prov för Matematik 2C, vårterminen 2012, gymnasieskola

Typ av huvudman	Fördelning av provresultat (%)							Elever med provresultat, antal
	F	E	D	C	B	A	Totalt	
Kommunal	9	20	20	25	16	9	100	5 507
Enskild	15	23	19	20	15	8	100	2 635

Källa: Skolverket.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst
+ Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]
- Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
- Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
- Skydd för geografisk information. [51]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Erättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]

- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
- Att tänka nytt för att göra nytta
 - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
- Ansvarfull hälso- och sjukvård. [44]
- Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
- En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
- Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
- Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
 - uppfyller det EU:s direktiv? [32]
- Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]
- Privata utförare – kontroll och insyn. [53]

Utbildningsdepartementet

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
 - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]

Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade
säkerhet i förskolan. [26]

Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer.
[30]

Förskolegaranti. [41]

Moderniserad studiehjälp. [52]

Friskolorna i samhället. [56]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. [43]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]
En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]
Effektivare bredbandsstöd. [47]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]