

Kommittédirektiv

Regler och villkor för fristående skolor
m.m.



Dir.
2011:68

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 bidragsgivning

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 kommunens 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 genomlysas 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 eftersträvats. 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 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, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Godkännandeprövning 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 prövning 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 prövning 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)