

Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet

*Slutbetänkande av Utredningen om villkoren för
fristående skolor*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:122

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: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– 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>

Omslag och illustration: Annika Bryngelson/Syster Diesel

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23116-6

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 22 mars 2007 att tillkalla en särskild utredare för att i olika avseenden se över hur lagstiftningen kan ändras så att offentliga och fristående skolor ska kunna bedriva sin verksamhet på lika villkor. Den 6 december 2007 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredaren såvitt avser tidpunkten för redovisning av uppdraget. Utredningen redovisade den 2 februari 2008 sina förslag om överklagande av kommuners beslut om bidrag till fristående skolor m.m. i delbetänkandet *Bidrag på lika villkor* (SOU 2008:8).

Utredningen har därefter arbetat med återstående frågor. I tilläggsdirektiv den 18 juni 2008 (dir. 2008:79) utvidgades utredningens uppdrag till att även omfatta förslag till en författningsreglering av hur storleken på kommunens bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i form av annan pedagogisk verksamhet ska beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt, så att en förvaltningsdomstol efter överklagande kan pröva nivån på kommunens bidrag till verksamheten.

Som särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 april 2007 Fredrik Forssman.

Som experter har under det fortsatta utredningsarbetet medverkat departementssekreteraren Andreas Hermansson, chefsjuristen Ingegärd Hilborn, ämnesrådet Sten Ljungdahl och ämnesrådet Lars Werner.

Utredningen – som har antagit namnet *Utredningen om lika villkor för fristående skolor* – får härmed överlämna sitt slutbetänkande *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet* (SOU 2008:122). Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Malmö i december 2008

Fredrik Forssman

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)	15
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan	33
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1206) om fristående skolor	35
Inledning	39
1 Kommunalt ägande i fristående skolor	41
1.1 Inledning	41
1.2 Fristående skolor med kommuner, landsting eller staten som ägare	42
1.2.1 Bolag med kommunal majoritet	43
1.2.2 Bolag med företagsmajoritet	44
1.2.3 Landstingsägda bolag	46
1.3 Förutsättningarna för kommunalt ägande i fristående skolor	47
1.3.1 Gällande lagstiftning och förarbeten på skolområdet	47
1.3.2 Den kommunala kompetensen	49
1.3.3 Kommunallagens regler om kommunala företag	52
1.3.4 Skolverkets beslut	53
1.3.5 Domstolsavgöranden om ägarfrågor	54

1.4	Möjligheten till kommunalt ägande i fristående skolor – utredningens överväganden	57
1.4.1	De rättsliga förutsättningarna för kommunalt ägande i en fristående skola	57
1.4.2	Behovet av kommunalt ägande i fristående skolor?	59
1.4.3	Sammanfattning av utredningens bedömning.....	63
1.4.4	En reglerad möjlighet till kommunalt ägande i fristående skolor.....	64
1.4.5	Övergångsbestämmelser.....	67
2	Entreprenader i fristående skolor	69
2.1	Fristående skolors möjlighet till samverkan.....	69
2.2	Skollagskommitténs uttalanden	71
2.3	Tillämpningen.....	72
2.4	En reglering av möjligheterna till entreprenad	73
3	Ett slopat krav på minst 20 elever	79
4	Ett förändrat ansöknings- och tillståndsförfarande.....	83
4.1	Dagens regler och deras bakgrund	84
4.2	Skolverkets rapport om prövning och bidrag till fristående skolor.....	89
4.3	Remissynpunkter på Skolverkets förslag.....	92
4.4	Ett mer ändamålsenligt förfarande	94
4.4.1	Effekter av den förändrade myndighetsstrukturen inom skolväsendet.....	94
4.4.2	Tidpunkt för ansökan och beslut	95
4.4.3	Möjligheterna att komplettera en ansökan.....	98
4.4.4	Skolinspektionens inledande handläggning.....	99
4.4.5	Behovet av kommunernas yttranden	101
4.4.6	Förutsättningarna för att bedöma en utbildning	102
4.4.7	Prövningen av en fristående skolas ansökan	104
4.4.8	Så förenklas ansöknings- och tillståndprocessen	111

5	Bidrag till pedagogisk omsorg	115
5.1	Sammanfattning av Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar, Ds 2008:56	116
5.2	Möjligheten att överklaga och beräkningen av bidrag	117
5.2.1	Huvudmannen för den enskilda verksamheten ska ges möjlighet att överklaga	118
5.2.2	Principen om lika villkor och pedagogisk omsorg ...	119
5.2.3	De olika kostnadsslagen	121
5.2.4	Pedagogisk omsorg hos olika huvudmän och på olika ställen	124
5.2.5	Avräkning för avgifter	125
6	Konsekvenser av förslagen.....	127
7	Författningskommentar	129
7.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	129
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan	135
7.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1206) om fristående skolor	136
Bilagor		
1	Kommittédirektiv 2007:33	139
2	Kommittédirektiv 2007:164	147
3	Kommittédirektiv 2008:79	149

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Detta är utredningens slutbetänkande och det innehåller utredningens överväganden och förslag i de återstående delarna av uppdraget. Utredningen har tidigare redovisat övriga delar av uppdraget i betänkandet Bidrag på lika villkor (SOU 2008:8). Det är följande fem huvudsakliga frågeställningar som utredningen nu har övervägt.

- Är det möjligt för en kommun att vara ägare eller ha motsvarande inflytande i en fristående skola? Om så är fallet ska utredningen lämna förslag om en reglering av detta.
- Vilka möjligheter och behov finns av att fristående gymnasieskolor får rätt att lägga ut viss undervisning på entreprenad?
- Kan kravet på att en fristående grundskola ska ha minst 20 elever slopas?
- Hur ska ansöknings- och tillståndsförfarande hos Statens Skolinspektion utformas på ett mer transparent och rättssäkert sätt.
- I departementsskrivelsen Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar (Ds 2008:56) har lämnats förslag om införande av förskoleverksamhet av annat slag än förskola och skolbarnsomsorg. Verksamheten benämns *pedagogisk omsorg*. Utredningen har fått i uppdrag att lämna förslag om en författningsreglering av hur storleken på kommunernas bidrag för pedagogisk omsorg ska beräknas. Förslaget ska också innehålla en möjlighet för huvudmannen för den enskilda verksamheten att överklaga kommunens beslut genom förvaltningsbesvär.

Förslagen

Kommunalt ägande i fristående skolor

Utredningen har kartlagt förekomsten av fristående skolor där en eller flera kommuner är delaktiga som ägare eller motsvarande. Rättsläget för sådan verksamhet har tidigare ansetts oklart men Regeringsrätten har i ett avgörande sommaren 2008 klargjort att skollagen saknar regler om vem som kan vara ägare till huvudmannen för en fristående skola och att det därför inte finns något hinder för ett kommunalt ägande. I betänkandet redovisas detta avgörande och de rättsliga förutsättningarna i övrigt för ett kommunalt inflytande i en fristående skola.

Utredningens överväganden har resulterat i ett förslag om reglering av möjligheten till kommunalt ägande. Som huvudprincip föreslås att en kommun inte ska få ha rättsligt inflytande alls i en fristående skola. Undantagsvis ska det dock kunna tillåtas. Det gäller under förutsättning att det är fråga om

1. samverkan mellan en eller flera kommuner och privata intressen,
2. att den aktuella verksamheten inte hade kommit till stånd utan sådan samverkan och
3. att det finns särskilda skäl för att lämna tillstånd med hänsyn till att utbildningens innehåll och utformning innebär ett kvalitetsmässigt tillskott till utbildningsutbudet i kommunen eller regionen.

Dessa särskilda krav på fristående skolor där kommuner är delaktiga ska prövas när de övriga kriterierna för godkännande eller rätt till bidrag för den fristående skolan prövas.

För de fristående skolor av det här slaget som redan är godkända eller har förklarats berättigade till bidrag när de nya reglerna träder i kraft föreslås en tvåårig övergångstid. De får då, om det behövs, möjlighet att anpassa sin verksamhet och organisation till de nya kraven.

Entreprenader i fristående skolor

Fristående gymnasieskolor får samma möjlighet som kommunala gymnasieskolor att lägga ut undervisning i yrkesinriktade och estetiska karaktärsämnen på entreprenad. Det sker genom att lagen

(1993:802) om entreprenadförhållanden i skolan blir tillämplig även för fristående gymnasieskolor. Lagen ska även i övriga avseenden gälla för fristående skolor.

Beträffande möjligheten att lägga ut undervisning i modersmål på entreprenad föreslår utredningen förtydliganden av regleringen i förordningen (1996:1206) om fristående skolor. Därigenom klargörs det att undervisning i modersmål kan få lämnas över från en fristående skola till antingen en kommun eller till en annan fristående skola som har rätt att sätta betyg.

Ett slopat krav på minst 20 elever

Kravet på att en fristående grundskola ska ha minst 20 elever ska ersättas av ett mer kvalitetsinriktat krav på att den fristående skolan ska ha ett tillräckligt elevunderlag för att kunna bedriva en långsiktig verksamhet.

Ett förenklat ansöknings- och tillståndsförfarande

Utredningsarbetet har utgått från en rapport från Skolverket avseende prövningen av fristående skolors ansökningar om godkännande och rätt till bidrag samt de remissvar som har lämnats beträffande denna. Det har då och efter ytterligare undersökningar framkommit att förfarandet kan utvecklas på olika sätt för att det ska blir effektivare och tydligare.

Till att börja med föreslår utredningen att tidpunkten för en fristående skolas ansökan ska tidigareläggas till den 1 februari året innan verksamheten är tänkt att starta. Det tillsammans med ett förkortat remissförfarande gör att utredningen bedömer att Skolinspektionen kan fatta beslut avsevärt tidigare än vad som har varit fallet tidigare. Det får särskild betydelse för fristående gymnasieskolor.

Utredningen har också försökt att tydliggöra rollfördelningen mellan Skolinspektionen och den eller de kommuner som berörs av en fristående skolas ansökan. Skolinspektionens uppgift är att fatta beslut i ärendena. Besluten ska grunda sig på en helhetsbedömning av de kriterier som skollagen anger för prövningen. Med denna uppgift följer att Skolinspektionen har ett ansvar för att ärendena är ordentligt utredda. Det gäller både i fråga om de kriterier som rör

den fristående skolans förutsättningar att bedriva den sökta verksamheten och om vilka effekter verksamheten kommer att få för skolväsendet i övrigt i kommunen.

Kommunens roll vid prövningen är att tillhandahålla nödvändig information åt Skolinspektionen. Utredningen föreslår därför att den eller de kommuner som berörs av en ansökan ska vara skyldiga att, på begäran, yttra sig till Skolinspektionen.

För att skapa klarare förutsättningar för Skolinspektionens prövning av följderna av en fristående skolas etablering föreslår utredningen ett tillägg som innebär att prövningen ska avse om den sökta verksamheten *innebär påtagligt negativa följder på lång sikt för eleverna eller skolväsendet i övrigt*. Därigenom råder ingen tvekan om att prövningen ska ske både ur ett elevperspektiv och med hänsyn till effekterna för kommunen. Det framhålls också att det ska vara fråga om effekter på lång sikt, vilket i vart fall avser en femårsperiod.

Sammanfattningsvis innebär de olika förslagen att förfarandet förenklas och effektiviseras i flera olika avseenden.

- Tidigareläggningen av ansökan och ett förkortat remissförfarande leder till en kortare handläggningstid och till att Skolinspektionen kan fatta beslut tidigare än vad som hittills varit fallet. Det underlättar den fortsatta planeringen för både kommuner och fristående skolor.
- Rollfördelningen mellan Skolinspektionen och kommunerna blir tydligare och därmed klargörs ansvarsförhållandena.
- Utredningen har lämnat olika förslag om handläggningen och behovet av föreskrifter. Avsikten är att kunna ge tydligare information till både fristående skolor och kommuner om vilka upplysningar som krävs för prövningen. Därmed minskar behovet av kompletteringar och beslutsunderlaget förbättras. Den samlade effekten blir ett enklare, snabbare och mer rättssäkert förfarande.

Bidrag till pedagogisk omsorg

Förslagen i denna del utgår från de förslag som lämnats i Barnomsorgs- och allmän förskola (Ds 2008:56). Utredningen föreslår att bidrag till förskoleverksamhet av annat slag än förskola eller skolbarnsomsorg (pedagogisk omsorg) ska bestämmas på samma sätt som bidrag till övrig enskild förskoleverk-

samhet och fristående skolor. Det innebär att bidraget ska bestämmas på samma grunder som kommunen tillämpar när bidrag bestäms till den egna verksamheten av motsvarande slag.

Om det inte finns någon jämförbar kommunal verksamhet ska bidraget till enskild pedagogisk omsorg bestämmas efter vad som kan anses skäligt med hänsyn till den enskilda verksamhetens innehåll och omfattning. Den närmare innebörden av detta behandlas i kapitel 5 och i författningskommentaren. Där pekar utredningen också på ett antal tillämpningssvårigheter med anledning av möjligheten att bidraget ska kunna fördelas mellan flera verksamheter, att det kan finnas flera olika huvudmän samt att det kan vara fråga om verksamhet i flera kommuner.

Bidraget ska avse ersättning för

1. pedagogisk verksamhet och omsorg,
2. läromedel och utrustning,
3. måltider,
4. administration
5. mervärdesskatt och
6. skäliga lokalkostnader.

Huvudmannen för den enskilda verksamheten ska få rätt att överklaga kommunens beslut om bidrag.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)

dels att 1 kap. 3 §, 2 a kap. 13–14 a, 16, 17 och 19 §§, 2 b kap. 10 a §, 9 kap. 2, 6, 6 a, 8, 8 b, 16 c §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 19–20 §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Allmänna föreskrifter

3 §

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

Vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna kan det finnas skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer (fristående skolor). *Om en kommun har rättsligt inflytande i en sådan juridisk person finns särskilda regler i 9 kap. 19 §.*

Föreslagen lydelse i Ds 2008:56 Föreslagen lydelse

2 a kap. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

13 §

Förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i form av förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet som bedrivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ ska godkännas om verksamheten uppfyller de krav som anges i 14 §. Ärenden om godkännande prövas av den kommun där verksamheten bedrivs.

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse, ett registrerat trossamfund eller en enskild individ som vill driva förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i form av förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg ska godkännas som huvudman om verksamheten uppfyller de krav som anges i 14 §.

14 §

Sådan verksamhet som avses i 13 § ska godkännas om verksamheten uppfyller

1. kraven på god kvalitet och säkerhet, och

2. de krav som anges i 3 §.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska nytt godkännande sökas.

En enskild huvudman som avses i 13 § ska godkännas om verksamheten uppfyller

1. kraven på god kvalitet och säkerhet, och

2. de krav som anges i 3 §.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska nytt godkännande sökas.

Ärenden om godkännande prövas av den kommun där verksamheten bedrivs.

14 a §

För plats i sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som avses i 14 § får verksamheten ta ut avgifter som inte är oskäligt höga. För barn som ska erbjudas förskola enligt 8 a och 9 §§ får dock en enskild förskola ta ut

För plats i sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som avses i 14 § får huvudmannen för verksamheten ta ut avgifter som inte är oskäligt höga. För barn som ska erbjudas förskola enligt 8 a och 9 §§ får dock en enskild

avgift endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

förskola ta ut avgift endast till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

16 §

Om det föreligger något missförhållande i verksamhet som avses i 13 §, ska kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla godkännandet.

Ett godkännande ska återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för den som ansvarar för verksamheten.

Om sådan enskild förskoleverksamhet eller enskild skolbarnsomsorg *som har* rätt till bidrag enligt 17 § andra stycket förändras i sådan utsträckning att det innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen ska rätten till bidrag återkallas. Rätten till bidrag ska också återkallas om *verksamheten tar ut avgifter* i strid med 14 a §.

Om det föreligger något missförhållande i verksamhet som avses i 13 §, ska kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla godkännandet.

Ett godkännande ska återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för den som ansvarar för verksamheten.

Om sådan enskild förskoleverksamhet eller enskild skolbarnsomsorg *där* rätt till bidrag *föreligger* enligt 17 § andra stycket förändras i sådan utsträckning att det innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen ska rätten till bidrag återkallas. Rätten till bidrag ska också återkallas om *avgifter tas ut* i strid med 14 a §.

17 §

För varje barn som tas emot i sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som har rätt till bidrag enligt andra stycket ska barnets hemkommun lämna bidrag till verksamheten.

Den kommun där verksamheten bedrivs ska förklara *huvudmannen för den enskilda verksamheten* berättigad till bidrag om

1. *beslut om godkännande enligt 14 § har meddelats,*

2. *verksamheten* är öppen för alla barn som ska erbjudas motsvarande offentlig verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag dels för barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten, dels för fall där kommunen medger undantag med anledning av verksamhetens särskilda karaktär,

3. *verksamheten* inte innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen, och

4. *den enskilda huvudmannen* inte tar ut avgifter i strid med 14 a §.

Bidraget ska avse ersättning för

1. *pedagogisk verksamhet och omsorg,*

2. *läromedel och utrustning,*

3. *måltider,*

4. *administration och*

5. *mervärdesskatt.*

Bidrag ska också lämnas för skäliga lokalkostnader. Därutöver ska bidrag lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Hemkommunen är dock inte skyldig att lämna

Den kommun där verksamheten bedrivs ska förklara den berättigad till bidrag om den

1. är godkänd enligt 14 §,

2. är öppen för alla barn som ska erbjudas motsvarande offentlig verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag dels för barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten, dels för fall där kommunen medger undantag med

anledning av verksamhetens särskilda karaktär,

3. inte innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen, och

4. inte tar ut avgifter i strid med 14 a §.

Bidraget ska lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från hemkommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Hemkommunen är bara skyldig att lämna bidrag i den omfattning som den är skyldig att erbjuda barnet plats i motsvarande offentliga verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§. Bidraget ska i förekommande fall minskas med det belopp som tas ut i avgift enligt 14 a §. Hemkommunen är inte skyldig att lämna bidrag till fler än två verksamheter för samma barn. Om ett barn har ett omfattande behov av särskilt stöd behöver bidrag inte lämnas för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för hemkommunen.

Bidrag ska lämnas till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg i form av *annan pedagogisk verksamhet* för barn vars vårdnadshavare arbetar i verksamheten, dock inte för fler sådana barn än det antal andra barn som har tagits emot.

Kommunen kan lämna bidrag till annan enskild förskoleverksamhet och enskild skol-

bidrag för det särskilda stödet om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna motsvarande verksamheten. Om kommunen saknar sådan verksamhet ska bidraget bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till den enskilda verksamhetens innehåll och omfattning.

Hemkommunen är bara skyldig att lämna bidrag i den omfattning som den är skyldig att erbjuda barnet plats i verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§.

Hemkommunen är inte skyldig att lämna bidrag till fler än två verksamheter för samma barn.

barnsomsorg än som omfattas av första stycket, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.

Bidrag ska lämnas till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg i form av *pedagogisk omsorg* för barn vars vårdnadshavare arbetar i verksamheten, dock inte för fler sådana barn än det antal andra barn som har tagits emot.

Kommunen kan lämna bidrag till annan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg än som omfattas av första stycket, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag *ska bestämmas på det sätt som anges i andra och tredje styckena.*

Kommunens beslut i ärenden om godkännande enligt 13 §, rätt till bidrag enligt 17 § andra stycket och om föreläggande eller återkallande av godkännande eller rätt till bidrag enligt 16 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunens beslut om föreläggande eller återkallande av godkännande eller rätt till bidrag enligt 16 § och domstols mot-

19 §

Kommunens beslut i ärenden om

- godkännande enligt 13 §,
 - föreläggande eller återkallande av tillstånd enligt 16 § eller
 - bidrag enligt 17 §
- får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

Kommunens beslut om föreläggande eller återkallande av godkännande eller rätt till bidrag enligt 16 § och domstols mot-

svarande beslut gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

svarande beslut gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b kap. Förskoleklassen

10 a §

En fristående skola som av Statens skolinspektion har fått godkännande att anordna utbildning som motsvarar förskoleklassen ska av Skolinspektionen förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i 10 b §.

Skolinspektionen ska dock inte lämna någon förklaring om rätt till bidrag, om verksamheten skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller om skolan tar ut avgifter i strid med 10 d §.

För att en fristående skola med nystartad utbildning ska ha rätt till bidrag gäller att skolan har ansökt om att bli godkänd före den 1 april kalenderåret innan utbildningen startar.

En fristående skola som av Statens skolinspektion har fått godkännande att anordna utbildning som motsvarar förskoleklassen ska av Skolinspektionen förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i 10 b §.

Skolinspektionen ska dock inte lämna någon förklaring om rätt till bidrag, om verksamheten skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller om skolan tar ut avgifter i strid med 10 d §.

9 kap. Fristående skolor

2 §

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

En fristående skola, vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som rundskolan, särskolan respektive specialskolan *ska* förmedla,

skall godkännas, om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla barn som enligt denna lag har rätt till utbildning inom motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet, med undantag för sådana barn vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan har minst 20 elever, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre elevantal,

5. skolan, om den motsvarar särskolan eller specialskolan, bereder eleverna de omsorger som behövs,

6. skolan för undervisningen använder lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak *skall* bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

7. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbild-

ska godkännas, om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla barn som enligt denna lag har rätt till utbildning inom motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet, med undantag för sådana barn vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan har *ett tillräckligt elevunderlag för att långsiktigt kunna bedriva verksamheten*,

5. skolan, om den motsvarar särskolan eller specialskolan, bereder eleverna de omsorger som behövs,

6. skolan för undervisningen använder lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak *ska* bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

7. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbild-

ningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

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

Ett godkännande kan avse vissa årskurser.

ningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

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

En fristående skola som drivs av en huvudman där en kommun har ett rättsligt inflytande måste, för att godkännas, även uppfylla villkoren i 19 §.

Ett godkännande kan avse vissa årskurser.

6 §

En godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan ska av Statens skolinspektion förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i tredje stycket. Förklaring ska dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller om skolan tar ut avgifter i strid med 7 §.

För att en nystartad skola ska ha rätt till bidrag gäller att skolan har ansökt om att bli godkänd före den 1 april kalenderåret innan skolan startar. Motsvarande gäller, om en skola har godkänts för utbildning för vissa årskurser och ansöker om att bli godkänd för ytterligare årskurser.

För varje elev som genomgår en utbildning motsvarande den som ges i grundskolan lämnas

En godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan ska av Statens skolinspektion förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i andra stycket om

1. verksamheten inte innebär påtagligt negativa följder på lång sikt för eleverna eller skolväsendet i övrigt i den kommun där skolan är belägen och

2. skolan inte tar ut avgifter i strid med 7 §.

För varje elev som genomgår en utbildning motsvarande den som ges i grundskolan lämnas

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

Det som sägs i *första-tredje* styckena gäller inte de fristående skolor för vilka regeringen har beslutat om statsbidrag genom särskilda föreskrifter eller andra särskilda beslut och inte heller skolor, för vilka huvudmannen skriftligen har avstått från medelstilldelning. Kommunens skyldighet enligt tredje stycket gäller inte, om statsbidrag lämnas för en utlandssvensk elevs utbildning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag ska bestämmas i stället för det som anges i tredje stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

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

Det som sägs i *första-andra* styckena gäller inte de fristående skolor för vilka regeringen har beslutat om statsbidrag genom särskilda föreskrifter eller andra särskilda beslut och inte heller skolor, för vilka huvudmannen skriftligen har avstått från medelstilldelning. Kommunens skyldighet enligt tredje stycket gäller inte, om statsbidrag lämnas för en utlandssvensk elevs utbildning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag ska bestämmas i stället för det som anges i tredje stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

6 a §

En godkänd fristående skola som motsvarar särskolan ska av Statens skolinspektion förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i tredje stycket. Förklaring ska dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller om skolan tar ut avgifter i strid med 7 §.

För att en nystartad skola ska ha rätt till bidrag gäller att skolan har ansökt om att bli godkänd före den 1 april kalenderåret innan skolan startar. Motsvarande gäller, om en skola har godkänts för utbildning för vissa årskurser och ansöker om att bli godkänd för ytterligare årskurser.

För varje elev som genomgår en utbildning motsvarande den som ges i särskolan lämnas bidrag av hemkommunen. Bidraget ska bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna särskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Det som sägs i första–tredje styckena gäller inte de fristående skolor för vilka huvud-

En godkänd fristående skola som motsvarar särskolan ska av Statens skolinspektion förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i andra stycket om

1. verksamheten inte innebär påtagligt negativa följder på lång sikt för eleverna eller skolväsendet i övrigt i den kommun där skolan är belägen och

2. skolan inte tar ut avgifter i strid med 7 §.

För varje elev som genomgår en utbildning motsvarande den som ges i särskolan lämnas bidrag av hemkommunen. Bidraget ska bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna särskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Det som sägs i första–andra styckena gäller inte de fristående skolor för vilka huvud-

mannen skriftligen har avstått från medelstilldelning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag ska bestämmas i stället för det som anges i tredje stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

mannen skriftligen har avstått från medelstilldelning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag ska bestämmas i stället för det som anges i tredje stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

8 §

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan ska förmedla på nationella eller specialutformade program, ska Statens skolinspektion förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 a i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till motsvarande utbildning i gymnasieskolan enligt denna lag, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle med-

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan ska förmedla på nationella eller specialutformade program, ska Statens skolinspektion förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 a § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till motsvarande utbildning i gymnasieskolan enligt denna lag, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle med-

föra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan för undervisningen använder lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

5. skolan uppfyller ytterligare villkor i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

Regeringen får meddela föreskrifter om de ytterligare villkor som avses i första stycket 5.

En fristående skola som avses i denna paragraf får även anordna individuellt program. Skyldighet att ta emot en elev på ett individuellt program finns endast om skolan och elevens hemkommun kommer överens om det bidrag som kommunen ska betala till skolan för eleven. Utbildningen ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Utbildningens omfattning får dock minskas om en elev begär det och styrelsen för

föra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan för undervisningen använder lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

5. skolan uppfyller ytterligare villkor i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En förklaring enligt första stycket får lämnas en fristående skola som drivs av en huvudman där en kommun har ett rättsligt inflytande bara om även villkoren i 19 § är uppfyllda.

Regeringen får meddela föreskrifter om de ytterligare villkor som avses i första stycket 5.

En fristående skola som avses i denna paragraf får även anordna individuellt program. Skyldighet att ta emot en elev på ett individuellt program finns endast om skolan och elevens hemkommun kommer överens om det bidrag som kommunen ska betala till skolan för eleven. Utbildningen ska bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Utbildningens omfattning får dock minskas om en elev begär det och styrelsen för

utbildningen finner det förenligt med syftet för utbildningen.

En förklaring enligt första stycket ska inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder *för skolväsendet* i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

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

En förklaring om rätt till bidrag ska innehålla uppgift om till vilket nationellt program i gymnasieskolan som utbildningen i bidragshänseende ska hänföras.

utbildningen finner det förenligt med syftet för utbildningen.

En förklaring enligt första stycket ska inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder *på lång sikt* för skolväsendet *eller eleverna* i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

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

En förklaring om rätt till bidrag ska innehålla uppgift om till vilket nationellt program i gymnasieskolan som utbildningen i bidragshänseende ska hänföras.

8 b §

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasiesärskolan ska förmedla, ska Statens skolinspektion förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 c § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasiesärskolan ska förmedla, ska Statens skolinspektion förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 c § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med

ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till utbildning i gymnasiesärskolan, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan för undervisningen använder lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

5. skolan uppfyller ytterligare villkor i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

Regeringen får meddela föreskrifter om de ytterligare villkor som avses i första stycket 5.

En förklaring enligt första stycket ska inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till utbildning i gymnasiesärskolan, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan för undervisningen använder lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

5. skolan uppfyller ytterligare villkor i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En förklaring enligt första stycket får lämnas en fristående skola som drivs av en huvudman där en kommun har ett rättsligt inflytande bara om även villkoren i 19 § är uppfyllda.

Regeringen får meddela föreskrifter om de ytterligare villkor som avses i första stycket 5.

En förklaring enligt första stycket ska inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder *på lång sikt* för skolväsendet *eller eleverna* i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

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

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

9 §

Om inte kommunen och skolan har kommit överens om annat, *skall* bidraget enligt 8 c § beräknas för ett bidragsår i sänder. Varje bidragsår börjar den 1 januari.

Om inte kommunen och skolan har kommit överens om annat, *ska* bidraget enligt 8 c § beräknas för ett bidragsår i sänder. Varje bidragsår börjar den 1 januari.

För att en fristående skola som avses i 8 eller 8 b § skall ha rätt till bidrag gäller att skolan har ansökt om att bli förklarad som bidragsberättigad före den 1 april kalenderåret innan det år utbildningen startar.

16 c §

Den som vill överta verksamheten vid en godkänd fristående skola eller en fristående skola som har förklarats berättigad till bidrag enligt 8 eller 8 b §, ska ansöka om fortsatt godkännande respektive förklaring om fortsatt rätt till bidrag. En sådan ansökan ska bifallas, om den som vill överta verksamheten uppfyller kraven i 9 kap. 2 § första stycket 2, 8 § första stycket 2 respektive 8 b § första stycket 2.

Den som vill överta verksamheten vid en godkänd fristående skola eller en fristående skola som har förklarats berättigad till bidrag enligt 8 eller 8 b §, ska ansöka om fortsatt godkännande respektive förklaring om fortsatt rätt till bidrag. En sådan ansökan ska bifallas, om den som vill överta verksamheten uppfyller kraven i 9 kap. 2 § första stycket 2 *och tredje stycket*, 8 § första stycket 2 *och andra stycket* respektive 8 b § första stycket 2 *och andra stycket*.

Ärenden enligt första stycket prövas av Statens skolinspektion. Om ärendet avser en fristående skola som motsvarar

Ärenden enligt första stycket prövas av Statens skolinspektion. Om ärendet avser en fristående skola som motsvarar

specialskolan prövas dock ärendet av styrelsen för specialskolan.

specialskolan prövas dock ärendet av styrelsen för specialskolan.

19 §

För att godkännande enligt 2 § eller förklaring om rätt till bidrag enligt 8 eller 8 b §§ ska meddelas en fristående skola där en kommun äger aktier eller andelar i det bolag eller den förening som anordnar verksamheten eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över huvudmannen krävs, utöver vad som i övrigt föreskrivs i detta kapitel, att

1. bestämmanderätten i huvudmannen för den fristående skolan inte enbart tillkommer en eller flera kommuner eller juridiska personer som till någon del ägs av en kommun,

2. samverkan mellan en kommun och en enskild fysisk eller juridisk person är nödvändig för att verksamheten ska komma till stånd och

3. det föreligger särskilda skäl med hänsyn till utbildningens innehåll eller utformning.

20 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en kommuns skyldighet att yttra sig till Statens skolinspektion i ärenden om rätt till bidrag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. För en fristående skola som avses i 9 kap. 19 § och som före ikraftträdandet har godkänts eller förklarats ha rätt till bidrag, ska 9 kap. 19 § inte tillämpas före den 1 januari 2012.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan

Härigenom föreskrivs beträffande lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan att 1–3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Kommuner och landsting får sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att denne *skall* bedriva viss undervisning inom gymnasieskolan. Avtalet får endast avse undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil.

Om det finns särskilda skäl får regeringen på ansökan av en kommun *eller* ett landsting i andra fall än som anges i 1 § medge att kommunen *eller* landstinget får sluta avtal med någon annan om att bedriva undervisning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

Föreslagen lydelse

1 §

Kommuner och landsting får sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att denne *ska* bedriva viss undervisning inom gymnasieskolan. Avtalet får endast avse undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil.

Vad som sägs i första stycket ska också gälla för fristående skolor som avses i 9 kap. 8 § skollagen (1985:1100).

2 §

Om det finns särskilda skäl får regeringen på ansökan av en kommun, ett landsting *eller en fristående skola* i andra fall än som anges i 1 § medge att kommunen, landstinget *eller den fristående skolan* får sluta avtal med någon annan om att bedriva undervisning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

3 §

Om en kommun *eller* ett landsting med stöd av denna lag överlämnar uppgiften att bedriva undervisning till en enskild fysisk eller juridisk person, får kommunen *eller landstinget* till denne överlämna också den myndighetsutövning som hör till uppgiften.

Om en kommun, ett landsting *eller en fristående skola* med stöd av denna lag överlämnar uppgiften att bedriva undervisning till en enskild fysisk eller juridisk person, får kommunen, landstinget *eller den fristående skolan* till denne överlämna också den myndighetsutövning som hör till uppgiften.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1206) om fristående skolor

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 a §

En ansökan om godkännande av och rätt till bidrag till en skola där det ska finnas en fristående förskoleklass, ska lämnas in till Statens skolinspektion. Skolinspektionen får meddela de närmare föreskrifter som behövs om innehållet i en sådan ansökan.

En ansökan om godkännande av och rätt till bidrag till en skola där det ska finnas en fristående förskoleklass, ska lämnas in till Statens skolinspektion *före den 1 februari kalenderåret innan utbildningen startar*. Skolinspektionen får meddela de närmare föreskrifter som behövs om innehållet i en sådan ansökan.

2 §

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av och *bidrag* till en skola där det ska finnas en fristående förskoleklass, ska Skolinspektionen *ge den kommun där skolan är belägen tillfälle att yttra sig. När kommunen yttrar sig bör den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande.*

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av och *rätt* till bidrag *för* en skola där det ska finnas en fristående förskoleklass, ska *den kommun där skolan ska vara belägen, på begäran av skolinspektionen, yttra sig. Skolinspektionen får meddela de närmare föreskrifter som behövs om innehållet i ett sådant yttrande.*

1 a kap.

1 a §

En ansökan om godkännande av och rätt till bidrag till en skola, ska lämnas in till Statens skolinspektion. Skolinspektionen får meddela de närmare föreskrifter som behövs om inne-

En ansökan om godkännande av och rätt till bidrag till en skola, ska lämnas in till Statens skolinspektion *före den 1 februari kalenderåret innan utbildningen startar*. Skolinspektionen

hållet i en sådan ansökan.

får meddela de närmare föreskrifter som behövs om innehållet i en sådan ansökan.

2 §

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av och *bidrag* till en skola, ska *Skolinspektionen* ge *den kommun där skolan ska vara belägen* tillfälle att yttra sig. När *kommunen* yttrar sig bör den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande.

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av och rätt till bidrag för en skola, ska *den kommun där skolan ska vara belägen, på begäran av skolinspektionen*, yttra sig. Skolinspektionen får meddela de närmare föreskrifter som behövs om innehållet i ett sådant yttrande.

5 §

Vid skolorna *skall* de bestämmelser om modersmålsundervisning som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet tillämpas.

Modersmålsundervisningen kan antingen anordnas vid skolorna eller erbjudas genom att skolorna träffar avtal med *någon annan om undervisningen*.

Vid skolorna *ska* de bestämmelser om modersmålsundervisning som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet tillämpas.

Modersmålsundervisningen kan antingen anordnas vid skolorna eller erbjudas genom att skolorna träffar avtal *om undervisningen med en kommun eller en annan fristående skola som har medgetts att anordna prövning och utfärda betyg enligt 7 §*.

2 kap.

1 a §

En ansökan om rätt till bidrag till en skola, ska lämnas in till Statens skolinspektion. Skolinspektionen får meddela de närmare föreskrifter som behövs om innehållet i en sådan ansökan.

En ansökan om rätt till bidrag till en skola, ska lämnas in till Statens skolinspektion *före den 1 februari kalenderåret innan utbildningen startar*. Skolinspektionen får meddela de närmare föreskrifter som behövs om innehållet i en sådan ansökan.

2 §

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om *bidrag* till en skola, ska *Skolinspektionen* ge *den kommun där skolan ska vara belägen* tillfälle att yttra sig. Även de närliggande kommuner som kan antas bli berörda av en etablering av en skola ska ges tillfälle att yttra sig över ansökan. När en kommun yttrar sig bör den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande.

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om *rätt till bidrag för en skola*, ska *den kommun där skolan ska vara belägen, på begäran av skolinspektionen*, yttra sig. Även de närliggande kommuner som kan antas bli berörda av en etablering av en skola ska yttra sig över ansökan. Skolinspektionen får meddela de närmare föreskrifter som behövs om innehållet i ett sådant yttrande.

7 §

Vid skolorna *skall* de bestämmelser om modersmålsundervisning som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet tillämpas.

Modersmålsundervisningen kan antingen anordnas vid skolorna eller erbjudas genom att skolorna träffar avtal med *någon annan om undervisningen*.

Vid skolorna *ska* de bestämmelser om modersmålsundervisning som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet tillämpas.

Modersmålsundervisningen kan antingen anordnas vid skolorna eller erbjudas genom att skolorna träffar avtal *om undervisningen med en kommun eller en annan fristående skola som får sätta betyg enligt 9 §*.

Inledning

Direktiven

Utredningens uppdrag i den del som redovisas i detta betänkande är enligt det ursprungliga direktivet (Dir. 2007:33) att

- överväga kommunalt ägande i fristående skolor,
- undersöka och lämna förslag om fristående skolors möjligheter att lägga ut undervisning på entreprenad,
- pröva om kravet på att en fristående grundskola ska ha minst 20 elever ska avskaffas samt
- lämna förslag om ansöknings- och tillståndsprövningen hos Statens Skolinspektion.

Genom tilläggsdirektiv har utredningen också fått i uppdrag att lämna förslag på en författningsreglering av hur storleken på kommunernas bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i form av annan pedagogisk verksamhet ska beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt. Förslaget ska leda till att det blir möjligt för en förvaltningsdomstol att efter överklagande pröva nivån på kommunens bidrag till verksamheten. Direktiven i sin helhet finns i *bilaga 1–3*.

Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samråd med utredningens experter, som representerar Statens Skolinspektion, Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet.

Till utredningen har från Utbildningsdepartementet överlämnats svaren på remissen rörande Skolverkets rapport nr 281 ”Prövning och bidrag till fristående skolor”. Utredningen har i den här delen

av arbetet sammanställt remissvaren angående prövnings- och tillståndsförfarandet, se kap. 4.

Utredaren har under arbetets gång haft kontakter med Friskolornas riksförbund och Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren har också haft kontakt med företrädare för andra organisationer, kommuner och fristående skolor. Utredaren har också haft kontakt med flertalet av de fristående gymnasieskolor som beskrivs i avsnitt 1.2 och gjort studiebesök på flera av dem. Utredaren har även medverkat vid ett flertal seminarier m.m. och då redogjort för utredningens arbete och tagit emot synpunkter på detta. Därutöver har synpunkter i frågor med anknytning till utredningens uppdrag lämnats av kommuner, fristående skolor och allmänheten.

1 Kommunalt ägande i fristående skolor

1.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv är rättsläget oklart i fråga om skollagen på ett uttömmande sätt reglerar i vilka former en kommun får bedriva skolverksamhet. Bakgrunden är bl.a. att det under de senaste decennierna har förekommit att s.k. industrigymnasier har bildats gemensamt av kommuner och näringslivet. Det har rört sig om samarbeten kring yrkesinriktade utbildningar. Flera sådana skolor med både offentliga och privata ägare har av Skolverket förklarats berättigade till bidrag som fristående gymnasieskolor.

Utredningens uppdrag i den här delen har kopplingar till de överväganden och förslag som Gymnasieentreprenadutredningen lämnade i betänkandet Skola & Samhälle (SOU 2006:1). Det var inom ramen för den utredningen som rättsläget kring offentligt ägande i fristående gymnasieskolor bedömdes vara oklart. Gymnasieentreprenadutredningen ansåg inte att kommuner skulle vara hel- eller delägare i fristående skolor och föreslog i stället en särskild form för samverkan mellan kommuner och näringsliv.

Därutöver har det i ett fall – Tom Tits Experiment AB – förekommit att en enskild juridisk person som helt ägs av en kommun ansökt om att få starta en fristående grundskola. Skolverket avslog den ansökningen. Ärendet överklagades och har slutligen avgjorts av Regeringsrätten, som har förklarat att skollagen inte hindrar att huvudman för en fristående skola är ett bolag som ägs av en kommun. Ärendet har därför återsänts till Skolverket (numera Skolinspektionen) för förnyad prövning.

Ytterligare något ärende av samma karaktär har varit aktuellt men de ansökningarna har inte fullföljts av sökanden. Det har också förekommit ansökningar om rätt till bidrag för fristående gymnasie-

skolor med ett helägt kommunalt bolag som huvudman. Skolverket har tidigare avslagit även de ansökningarna.

Utredningens uppdrag är nu att överväga möjligheterna till och lämna förslag om en reglering av förutsättningarna för en juridisk person som helt eller delvis ägs av en kommun att vara huvudman för en fristående skola.

Till att börja med lämnas en redogörelse för de fristående skolor med inslag av kommunalt ägande som finns i dag och som av Skolverket har prövats och förklarats berättigade till bidrag. Till den gruppen hör också fristående skolor som helt eller delvis ägs av staten eller ett landsting. Därefter följer en rättslig analys av förutsättningarna för en kommun att vara hel- eller delägare i en fristående skola. Analysen utgår från den nämnda redogörelsen i SOU 2006:1 men har kompletterats med de senaste årens utveckling.

1.2 Fristående skolor med kommuner, landsting eller staten som ägare

Det finns i dag ett antal fristående gymnasieskolor som av Skolverket har förklarats ha rätt till bidrag och som drivs av bolag som har en kommun, ett landsting eller staten som ägare. Bland dessa finns exempel på såväl hel- som deläggande. Några fristående grundskolor av det här slaget är ännu inte verksamma men planer på sådan verksamhet finns och ansökningar om godkännande har lämnats in, se redogörelsen för den rättsliga processen rörande Tom Tit i avsnitt 1.3.5.

När det gäller delägda bolag är det som regel fråga om samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Det har under den senaste tioårsperioden i flera fall förekommit att en eller ett par kommuner har velat samverka med det lokala näringslivet och då har valt att tillsammans bedriva gymnasieutbildning i ett för det ändamålet gemensamt bildat bolag.

De bolag som ingår i utredningens kartläggning har alla sökt och av Skolverket förklarats berättigade till bidrag. De är därmed att betrakta som fristående skolor i skollagens mening. Här beskrivs kortfattat några av dessa skolor. De är indelade i olika kategorier beroende på ägarstrukturen. I de flesta fallen äger kommunen/erna mindre än hälften av aktierna i bolaget men det finns exempel på fristående skolor som till övervägande del ägs av en kommun. Det

finns också fristående skolor med landsting respektive staten som ägare till huvudmannen för skolan.

1.2.1 Bolag med kommunal majoritet

G.U.C. Grafiskt Utbildningscenter Media i Uppsala AB (GUC) förklarades av regeringen i juni 1996 berättigad till bidrag och ställdes under statlig tillsyn. GUC är ett aktiebolag som till 67,6 procent ägs av Uppsala kommun. Resterande del av aktierna, alltså 32,4 procent, ägs av kringliggande kommuner och privata företag med anknytning till de branscher som GUC:s utbildningar anknyter till. Ursprungligen var inriktningen mot grafisk verksamhet huvudsakligen kopplad till tryckeribranschen men i takt med att branschen har förändrats har tyngdpunkten i dess verksamhet förskjutits från den mer industriellt präglade tryckeriverksamheten till formgivning, kommunikation och presentation. Detta avspeglar sig i GUC:s utbildningsutbud.

Samarbetet som ledde till att GUC startades kom till stånd för att företag i regionen som var verksamma i den grafiska branschen ansåg att de kommunala yrkesutbildningarna inom deras områden inte höll godtagbar kvalitet. Främst tog kritiken sikte på att det saknades en tillräcklig koppling mellan utbildningens utformning och branschens önskemål. Det gällde särskilt vilken kompetens eleverna borde få efter fullgjord utbildning för att tillgodose branschens behov av utbildad arbetskraft. Branschföretagen hade dock inte möjlighet att på egen hand starta en fristående utbildning utan ville få till stånd ett samarbete med kommunen. En av orsakerna till det var att den grafiska branschen bestod av mindre företag och att det inte fanns tillräckligt stora aktörer för att starta och driva en skolverksamhet.

GUC bedriver utbildning på entreprenad inom medieprogrammet för Uppsala kommuns räkning. Inom GUC finns också en fristående gymnasieskola i form av ett dotterbolag med specialutformade program inom design, turism och media. Denna hålls formellt isär från övrig verksamhet. Dotterbolaget har samma ägarförhållanden som moderbolaget, dvs. kommunen är majoritetsägare medan kringliggande kommuner och det lokala näringslivet är minoritetsägare. GUC betraktar sig som ett regionalt utbildningsföretag och bedriver utbildningar inom media, turism och design. Strävan är att på sikt och i samarbete med näringslivet och kommu-

nerna i regionen, kunna erbjuda även andra utbildningar än sådana som motsvarar gymnasieskolan.

Kärnämneslärarna i GUC är anställda av kommunen och en kommunalt anställd rektor har arbetsledaransvar för kärnämnen och ansvar för myndighetsutövningen inom den entreprenadförlagda utbildningen. Programersättning för medieprogrammet förhandlas med kommunens beställarnämnd på samma sätt som för övriga kommunala gymnasieskolor. De företag som ingår bland delägarna bidrar till verksamheten genom bl.a. sponsring av utrustning, deltagande i utbildningen och tillhandahållande av praktikplatser. Avsikten är att på så sätt skapa en ökad kunskap och förståelse hos eleverna för yrkeslivet.

1.2.2 Bolag med företagsmajoritet

En annan och relativt vanlig organisationsform är ett aktiebolag som huvudman för en fristående skola med ett eller flera privata företag som majoritetsägare och kommunen – direkt eller via ett kommunalt bolag – som minoritetsägare.

Göteborgsregionens Tekniska Gymnasium (GTG) är ett aktiebolag som bildades 1999 och då ägdes till 51 procent av Volvo och till 49 procent av Göteborgs Stad. Sedan dess har Volvos verksamhet förändrats och efter uppdelningen i två olika bolag äger AB Volvo 25,5 procent och Volvo Personvagnar AB 25,5 procent av aktierna i GTG. Bolagsordningen för GTG anger att bolaget inte ska vara vinstdrivande utan vara en "non profit-organisation" där all eventuell vinst återinvesteras i bolaget.

GTG är resultatet av ett samarbete mellan Volvo och Göteborgs stad. Avsikten var att skapa förutsättningar för en utbildning som erbjöd ett utökat gymnasieprogram med kopplingar till eftergymnasial utbildning för att täcka i första hand bilindustrins kompetensbehov. Med den här samverkansformen ville kommunen och näringslivet tillsammans öppna en "tredje väg" som varken var en fristående skola eller en kommunal gymnasieskola.

De gymnasieutbildningar som erbjuds hos GTG är specialutformade program med inriktning mot teknik, industri och naturvetenskap. Programmen är antingen inriktade mot fortsatta studier på högskolenivå eller har en operativ inriktning som syftar till ett direkt inträde på arbetsmarknaden. I bägge fallen är det fråga om utbild-

ningar som har avsevärt större omfattning än gymnasieskolans nationella program.

Inom ramen för samarbetet mellan kommunen och Volvoföretagen bildades 2006 Göteborgs Tekniska College (GTC). Det bolaget har samma ägarförhållanden som GTG och svarar för KY- och KfY-utbildningar (Kompetensutveckling för yrkesverksamma). KY-utbildningarna har tagits fram av GTC i samråd med AB Volvo, Volvo Cars och SKF. I samband med bildandet av GTC skedde också en organisatorisk förändring som innebär att GTG numera är helägt dotterbolag till GTC.

Göranssonska skolan i Sandviken uppvisar en ännu större ägar-majoritet för näringslivet. Huvudman för skolan är Sandvik Utbildnings AB. Detta är ett dotterbolag till Sandvik AB, som äger 91 procent av aktierna i bolaget. Resterande 9 procent ägs av Sandvikens kommun. Skolan är en fristående gymnasieskola och startade sin verksamhet hösten 2002. Styrelsen innehåller både politiker och tjänstemän från kommunen, oberoende externa ledamöter och representanter för Sandvik AB. Arbetslivet har majoritet i styrelsen enligt modell från den kvalificerade yrkesutbildningen. Det specialutformade industriprogrammet kompletteras med satsningar på språk, hälsa, IT och elevernas forskning. Utbildningen är projektorienterad med egna arbetsplatser för eleverna och "portfolio" avsedd att följa varje elevs arbete. Målsättningen är att öka teknikintresset och samverkan med all teknisk utveckling, inte bara inom Sandvik. Avsikten är också att öka flickors intresse för teknik. Det har lett till att 40 procent av eleverna är flickor.

Utarbetade kvalitetssystem anses ha stor betydelse för skolans framgång, liksom en tydlig och långsiktig ägarroll samt regelmässiga analyser av den framtida arbetsmarknaden. Utbildningsinnehållet prövas genom att den interna företagsutbildningen samverkar med gymnasieutbildningen.

Göranssonska skolan fick hösten 2007 en efterföljare i Wilhelm Haglunds gymnasium i Gimo i Östhammars kommun. På samma sätt som Göranssonska skolan ägs *Wilhelm Haglunds gymnasium* huvudsakligen av Sandvik Utbildnings AB med kommunen, i det här fallet Östhammars kommun, som minoritetsägare.

I Östhammars kommun finns ytterligare ett exempel på samverkan kring en gymnasieskola. Det gäller Forsmarks skola som bildades 1987 och är resultatet av ett samarbete mellan Forsmarks Kraftgrupp AB och Östhammars kommun. Skolan är helägt av kraftbolaget men har kommunen som huvudman. Den erbjuder utbild-

ning med specialinriktning inom NV-programmet under år två och tre. Utbildningen är riksrekryterande och det är kommunen som står som huvudman och har beviljats riksrekryteringen.

Curt Nicolिंगymnasiet i Finspång var från början ett av ABB-gymnasierna, men såldes ut tillsammans med övrig verksamhet till den franska koncernen Alstom. Ett aktiebolag under namnet Curt Nicolिंगymnasiet AB (CNG) bildades 2004. Ägare till detta är dels Finspångs kommun, dels Industriellt UtvecklingsCentrum Öst AB (IUC), som i sin tur ägs av ett femtontal industriföretag samt Finspångs kommun. Kommunen äger 40 procent av aktierna direkt via ett helägt kommunalt bolag. Övriga 60 procent av aktierna ägs av IUC. Eftersom kommunen dessutom äger 15 procent av aktierna i IUC har kommunen även ett indirekt ägande i CNG som motsvarar ytterligare 9 procent av aktierna. Sammantaget betyder det att kommunens ägarandel uppgår till 49 procent medan de privata företagen i IUC tillsammans har 51 procent av aktierna.

Det är utbildningar som motsvarar industri- och elprogrammet som erbjuds vid CNG. Rektor och all personal är anställd av bolaget. Verksamheten har utvidgats höstterminen 2008, då ett teknikcollege startade. Det innebär bl.a. att kommunen förlägger delar av sitt teknikprogram till CNG.

Skolverket har förklarat CNG vara berättigat till bidrag och verksamheten är således en fristående skola. Finspångs kommun betalar ersättning enligt riksprislistan och lämnar därutöver ersättning för mellanskillnaden mellan det bidrag som andra kommuner betalar för sina elever och riksprislistans belopp. Skolan mottar också bidrag från näringslivet via IUC Öst enligt en särskild överenskommelse som syftar till att ge långsiktigt stabila förutsättningar för verksamheten. Därutöver bidrar näringslivet med praktikplatser, möjligheter till feriearbete och handledarskap.

1.2.3 Landstingsägda bolag

Ryssbygymnasiet är en tidigare lantushållsskola som ägs av Ryssbygymnasiet AB. Bolaget ägs i sin tur helt av Landstinget i Kronobergs län. Skolan erbjuder utbildningar inom naturvetenskap, hotell och restaurang, jakt- och viltvård, skogsbruk samt turism. Skolverket har i bidragshänseende hänfört de utbildningar som erbjuds till hotell- och restaurangprogrammet respektive naturbruksprogrammet.

Industritekniskt gymnasium i Stockholm ägs av Tågia AB, som i sin tur ägs helt av Stockholms läns landsting. Skolan startade sin verksamhet 1963 som en verkstadsskola vid ett kommunalt företag, Stockholms spårvägar. Sedan 1996 bedrivs verksamheten som en fristående skola. Skolan har av regeringen förklarats berättigad till bidrag för utbildning som har hänförs till Industriprogrammet.

Staten som ägare till fristående skolor

Det helägda statliga bolaget **Lernia** har godkännande som huvudman för två fristående gymnasieskolor, en i Göteborg och en i Malmö, under namnet Global College (se även det redovisade rättsfallet beträffande Lernia nedan). Bolaget har dock inte utnyttjat tillstånden så någon verksamhet har följaktligen inte bedrivits.

1.3 Förutsättningarna för kommunalt ägande i fristående skolor

I SOU 2006:1 redovisades de rättsliga förutsättningarna för kommunalt ägande i fristående skolor utifrån de lagar och andra författningar samt praxis som finns inom området. Redovisningen återges här för att ge en bakgrundsbild. Den har kompletterats med de senaste årens utveckling och en ny bedömning.

1.3.1 Gällande lagstiftning och förarbeten på skolområdet

Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom består, enligt 1 kap. 1 § skollagen, av förskoleklassen, grundskolan, särskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasieskolan. Vid sidan av det anordnar det allmänna även utbildning för dem som på grund av sjukdom eller annat inte kan delta i skolarbetet i det offentliga skolväsendet. Det allmänna anordnar också förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.

Det är kommunerna som är huvudmän för förskolan, grundskolan, särskolan och gymnasieskolan¹ (1 kap. 4 § skollagen). Som styrelse för det offentliga skolväsendet ska kommunen, enligt 2 kap. 1 § skollagen, utse en eller flera nämnder. För dessa gäller reglerna i

¹ För gymnasieskolan kan även landstinget vara huvudman.

kommunallagen, förutom reglerna för självförvaltningsorgan i 7 kap. 18–22 §§ KL. (I stället för självförvaltningsorgan finns det för grundskolan och den obligatoriska särskolan en försöksverksamhet som ger möjlighet att inrätta lokala styrelser.) I samband med att 2 kap. skollagen fick sin nuvarande form framhölls vikten av att det finns ett politiskt ansvarigt organ för det offentliga skolväsendet för att säkerställa att kommunen kan uppfylla sitt ansvar som huvudman för skolverksamheten.²

Detta ansvar kan delas upp i två huvuddelar. Den ena innefattar en skyldighet för kommunen att se till att det finns tillräckliga resurser för att utbildningen ska kunna meddelas i föreskriven omfattning. Den andra innebär ett ansvar för att verksamheten bedrivs i överensstämmelse med gällande föreskrifter och riktlinjer.³

Vid sidan av de skolformer som det allmänna anordnar finns skolor som drivs av enskilda fysiska eller juridiska personer. Dessa benämns fristående skolor (1 kap. 3 § skollagen). Skollagen utgår från huvudmannens juridiska form som avgörande för om det är fråga om en fristående skola eller ej. Ordet fristående markerar alltså att det är en skola som står utanför den utbildningsverksamhet som bedrivs inom ramen för det offentliga skolväsendet.⁴

Begreppet ”fristående skola” infördes 1983 i den då gällande skollagen. Det är avsett som beteckning för en skola med enskild huvudman i motsats till det offentliga skolväsendet där stat, kommun eller landsting är huvudman. Avsikten var att skapa en samlingsbeteckning för de olika skolor med enskild huvudman som förekom.⁵ Denna ordning fördes sedan över till 1985 års skollag.⁶

En enskild juridisk person är ett rättssubjekt som är bildat i privaträttslig form. Det kan vara ett bolag, en stiftelse, ett registrerat trossamfund eller en förening. Dess motsats är ett offentligrättsligt subjekt, t.ex. staten, en kommun, ett landsting eller en myndighet. Det är fråga om en enskild juridisk person oavsett om det är enskilda fysiska eller juridiska personer eller om det är offentligrättsliga subjekt som är bildare eller ägare. Med andra ord har de bakomliggande förhållandena ingen betydelse för rättssubjektets status i detta avseende.

Den valda utformningen innebär att om en enskild juridisk person är huvudman för en skolverksamhet, saknar det betydelse vilka

² Prop. 1990/91:18 s. 33 f.

³ Prop. 1990/91:18 s. 33.

⁴ Se redogörelse i propositionen till nuvarande skollagen, prop. 1985/86:10 s. 28 och 68.

⁵ Prop. 1982/83:1 s. 12 f. och 65 f.

⁶ Prop. 1985/86:10 s. 28.

offentliga eller privata rättssubjekt som är dess ägare eller bildare. I Regeringsrättens dom i det s.k. Tom Tits-målet, se avsnitt 1.3.5, slås det fast att skollagen inte innehåller några krav rörande de bakomliggande ägarförhållandena. Är huvudmannen en enskild juridisk (eller fysisk) person är det alltså fråga om en fristående skola även om en kommun eller annan offentlig juridisk person ingår bland ägarna/bildarna. Det saknar också betydelse för hur skolan ska betecknas om ett offentligt organ är ensam ägare eller en av flera delägare.

Frågan är i vilken utsträckning det på grund av dessa uttalanden i förarbeten och praxis går att dra några slutsatser om en kommun genom ägarskap eller medverkan vid bildande av ett enskilt rättssubjekt får vara delaktig i en fristående skola. Det kan å ena sidan hävdas att beskrivningen av det offentliga skolväsendet i 1 kap. 1 § skollagen jämfört med kravet på inrättande av en särskild nämnd för detta i 2 kap. 1 § samma lag, talar mot kommunal delaktighet i fristående skolor. En annan tolkning innebär motsatsen; nämligen att så länge kommunen uppfyller sina skyldigheter enligt skollagen och sörjer för det offentliga skolväsendet finns det inget lagligt hinder för kommunen att också medverka i en fristående skola.

Det finns alltså ingen tydlig reglering av frågan och den har inte heller direkt berörts i samband med andra lagstiftningsärenden som gällt kommunal- eller skollagen. Det kan därför finnas anledning att betrakta frågan i ljuset av bestämmelserna om kommunernas kompetens och möjligheter att lämna över uppgifter till kommunala företag. Av intresse är också Skolverkets beslut och efterföljande domstolsavgöranden i ärenden om godkännande respektive rätt till bidrag för fristående skolor som har anknytning till frågan om kommunalt ägande.

1.3.2 Den kommunala kompetensen

De grundläggande reglerna om kommunernas befogenheter finns i 2 kap. kommunallagen. Där finns till att börja med den s.k. allmänna kompetensen beskriven. Den uttrycker att kommuner får ägna sig åt angelägenheter av allmänt intresse om de har anknytning till kommunens område och medlemmar samt om de inte ska handhas av staten, en annan kommun eller någon annan. Det finns inte någon närmare definition av vad som ryms inom begreppet allmänintresset men utgångspunkten är att det ska vara fråga om en

angelägenhet som sker i kommunmedborgarnas intresse och som det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen ägnar sig åt.⁷

För att belysa kompetensfrågan har Regeringsrätten i rättsfallet RÅ 1985 2:76 ansett att en kommuns åtagande att köpa in en fastighet och sedan överlämna den mot en symbolisk ersättning till en landstingsägd skola, där kommunens egna elever endast utgjorde en mindre del, har inneburit ett överskridande av den kommunala kompetensen.

Som komplement till den allmänna kompetensregeln finns det en bestämmelse om *kommunernas kompetens i näringslivsfrågor*. Av 2 kap. 7 § kommunallagen framgår det att kommunen får bedriva näringsverksamhet som innebär att allmännyttiga anläggningar eller tjänster tillhandahålls åt medlemmarna i kommunen. Detta måste i så fall ske utan vinstsyfte enligt den s.k. självkostnadsprincipen. Exempel på sådan verksamhet är kommunala bostadsföretag, energiförsörjning och kollektivtrafik men också inrättningar för kultur och idrott. Därutöver får kommunerna allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare är i princip förbjudet annat än i undantagsfall, om synnerliga skäl föreligger (2 kap. 8 § kommunallagen).

Avgränsningen för den kommunala kompetensen i näringslivsfrågor är inte helt tydlig. De exempel som nämndes i föregående stycke ryms alla inom ramen för vad som brukar benämnas sedvanlig kommunal affärsverksamhet. I motsats till det finns en stor del av näringslivet där kommunerna saknar befogenhet att driva verksamhet. I förarbetena sägs att gränserna för den kommunala kompetensen inom näringslivet är tillhandahållandet av kollektiva anläggningar av olika slag. Bedömningen av om en verksamhet är kompetensenlig bör, sägs det i propositionen till kommunallagen, alltid utgå från allmänintresset. Till det kommer den väsentliga skillnaden att kommuner, till skillnad mot det privata näringslivet, inte får bedriva verksamhet i vinstsyfte. Sammantaget talas det i propositionen om att reglerna om kommunens befogenhet i fråga om näringsverksamhet "... visar tydligt att det tillåtna engagemanget i näringslivsfrågor är av en ren undantagskaraktär".⁸

Regleringen av den allmänna kompetensen är inte uttömmande. I 2 kap. 4 § kommunallagen anges det att det inom vissa områden finns särskilda regler om kommunernas befogenheter och skyldig-

⁷ Prop. 1990/91:117 s. 148.

⁸ A. prop. s. 34.

heter. Med det avses dels de kompetensutvidgande regler som finns i ett antal s.k. smålagar, dels de speciallagar som ger kommunerna vissa obligatoriska uppgifter. Bland dessa obligatoriska uppgifter finns bl.a. centrala kommunala verksamheter som skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.⁹

I anslutning till detta finns det skäl att nämna att regeringen i prop. 2008/09:21 föreslagit en samlad reglering av de s.k. smålagarna. I den nya lagen föreslås också nya, kompetensutvidgande bestämmelser som rör möjligheterna för en kommun eller ett lands-ting att lämna bidrag för byggande av statlig väg eller järnväg, till högskoleverksamhet samt medverka vid finansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program. I propositionen uttalar regeringen också att frågor rörande den kommunala kompetensen kommer att utredas vidare.

De speciallagar som ingår i det som kallas för *den specialreglerade kompetensen* är relativt omfattande och styr flera av de centrala kommunala verksamheterna. Utöver hänvisningen i 2 kap. 4 § innehåller emellertid inte kommunallagen någon reglering av de angelägenheter som ingår i specialkompetensen. Det betyder att för dessa områden gäller som utgångspunkt kommunallagens allmänna kompetensregler, men den särskilda reglering som finns i de olika speciallagarna har avgörande betydelse eftersom den kompletterar och i vissa fall tar över de generella reglerna.

Det betyder att även för verksamheten inom skolans område gäller kommunallagens allmänna principer men att den särskilda regleringen av det här området finns i skollagen. I 1 kap. 1 § skollagen anges vilken utbildning som det allmänna anordnar och att det sker under den gemensamma beteckningen *det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar*. I 1 kap. 4 § skollagen sägs att det är kommunerna som är huvudmän för verksamheten. Vid sidan om de skolformer som anordnas av det allmänna finns skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer. De benämns fristående skolor (1 kap. 3 § skollagen).

I 2 kap. skollagen regleras den kommunala organisationen för det offentliga skolväsendet. Bl.a. föreskrivs det att varje kommun ska ha en eller flera nämnder som styrelse för det offentliga skolväsendet. För nämndernas verksamhet gäller kommunallagens regler.

⁹ A. prop. s. 150.

Skollagen säger alltså dels att kommunen är skyldig att anordna skolverksamhet av olika slag, dels att detta ska ske med en kommunal nämnd som styrelse. Med andra ord anger skollagen vilka uppgifter inom skolområdet som är obligatoriska för kommunerna och vilka organisationsformer dessa ska ha.

1.3.3 Kommunallagens regler om kommunala företag

I fråga om verksamhet som faller inom ramen för den kommunala kompetensen får kommunen, under vissa förutsättningar, lämna över ansvaret till en enskild juridisk eller fysisk person. Detta förutsätter till att börja med att det inte finns särskild reglering som kräver att verksamheten ska drivas inom den egna kommunala förvaltningen.

Kommunallagen innehåller bestämmelser om i vilka fall och på vilket sätt överlämnande av verksamhet får ske. Syftet med dessa är att skapa garantier för kommunens inflytande och kontroll över den verksamhet som sker i annan form än egen förvaltning. Bestämmelserna finns i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen och tar främst sikte på att reglera möjligheterna att överföra kommunal verksamhet till kommunala företag men anger också utrymmet för att lägga ut kommunala uppgifter på entreprenad. (I fråga om entreprenader finns särskilda regler i 19–19 a §§.)

I förarbetena till kommunallagen diskuterades vilka möjligheter som finns för att överlämna kommunala uppgifter till kommunala företag. Ståndpunkten var att det till att börja med krävs att det är fråga om en uppgift som ingår i den kommunala kompetensen men också att risker för överskridande av kompetensen ska undvikas. I fråga om uppgifter som sker med stöd av den specialreglerade kompetensen talas det i propositionen om att uppgifter som åligger ett särskilt kommunalt organ inte får överlåtas till ett särskilt rättssubjekt.¹⁰

Utöver reglerna om kommunal kompetens ansåg regeringen att det inte var lämpligt att närmare försöka reglera under vilka förutsättningar kommuner får använda privaträttsliga organ för sin verksamhet.¹¹ Denna uppfattning delades av konstitutionsutskottet, som

¹⁰ Prop. 1990/91:1178 s. 50–51.

¹¹ Ibid.

dock framhöll att kommunal verksamhet i möjligaste mån bör ske i nämndform.¹²

En absolut förutsättning för att en kommun ska få överlämna en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt organ är alltså att verksamheten ingår i kommunens allmänna respektive särskilda kompetens. Det får inte heller vara särskilt bestämt att kommunen själv ska sköta denna inom ramen för den egna förvaltningen.

Det får inte heller vara fråga om en kommunal uppgift som innefattar myndighetsutövning. Sådana uppgifter får bara överlämnas om det finns särskilt lagstöd för det. Det framgår av 11 kap. 6 § regeringsformen. En påminnelse om det har tagits in i 3 kap. 16 § andra st. kommunallagen. Inom skolans område finns ett exempel på ett sådant bemyndigande i 3 § lagen (1993:802) om entreprenad-förhållanden inom skolan. Där ges en kommun möjlighet att överlämna sådan myndighetsutövning – främst gäller det betygs-sättning – som hör samman med undervisning som läggs ut på entreprenad. (För fristående skolor utgör bestämmelserna i 9 kap. skollagen om godkännande och rätt till bidrag grunden för dessa skolors rätt till myndighetsutövning.)

Det är kommunfullmäktige som beslutar om ett överlämnande av uppgifter till privata rättssubjekt. I de fall det är fråga om kommunalt ägande tar kommunallagen upp två alternativ. Det första tar sikte på när kommunen ensam äger alla aktier i ett aktiebolag eller på annat sätt ensam bestämmer över verksamheten. I 3 kap. 17 § kommunallagen uppställs vissa villkor kring detta.

I bolag eller stiftelser där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan ställs inte lika omfattande krav utan i de fallen ska en anpassning till villkoren i 17 § ske i den utsträckning som är rimlig i förhållande till andelstalen i bolaget/stiftelsen, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Det ska framhållas att det inte ger utrymme för kommunen att överlämna uppgifter eller delta i verksamhet som strider mot de kommunala kompetensreglerna.

1.3.4 Skolverkets beslut

Skolverket har i några fall beviljat ansökningar om bidrag till fristående skolor där det funnits ett eller flera offentliga organ bland ägarna. I avsnitt 1.2 har olika former för samägande mellan det allmänna och näringslivet redovisats. Bland de skolor som drivs i

¹² 1990/91KU38 s. 44.

bolagsform med en eller flera kommuner som delägare kan t.ex. nämnas GUC i Uppsala, Curt Nicolin-gymnasiet i Finspång, Göranssonska skolan i Sandviken och Göteborgsregionens tekniska gymnasium (GTG). I skollagens mening är dessa att betrakta som fristående skolor. De har alla prövats av Skolverket och förklarats berättigade till bidrag.

1.3.5 Domstolsavgöranden om ägarfrågor

I några avgöranden har förvaltningsdomstolarna prövat frågan om offentligt ägande i fristående skolor. Detta har skett i samband med ansökningar om rätt till bidrag för en fristående gymnasieskola (två av fallen) och för en fristående förskoleklass och grundskola (ett fall). De tre ärendena redovisas här i sammanfattning.

Solna Kulturskola

Länsrätten i Stockholms län prövade i dom den 30 juni 1999 (Mål nr Ö 17043-98) ett överklagande från det helägda kommunala bolaget Solna Kulturskola AB angående rätt till bidrag till en fristående gymnasieskola för utbildning på det estetiska programmet. Skolverket hade tidigare avslagit ansökan med hänvisning till att ett helägt kommunalt bolag inte kan vara huvudman för en fristående skola i kommunen. Enligt Skolverkets uppfattning saknar kommuner möjlighet att överlämna en obligatorisk uppgift som gymnasieundervisning i större omfattning än vad entreprenadlagen ger utrymme för.

Länsrätten avlog överklagandet med motiveringen att bolagets ansökan innebar att kommunen i privaträttslig form önskade driva verksamhet som kommunen i lag är ålagd att driva inom det offentliga skolväsendet. Det skulle, enligt länsrättens mening, innebära att kommunen skulle ges rätt att överlämna ansvaret för utbildning till en enskild juridisk person i vidare omfattning än vad som angivits i lag. Solna Kulturskola AB kunde därför inte godkännas som fristående skola.

Lernia

I ett annat fall om rätt till bidrag till fristående gymnasieskola prövade Kammarrätten i Stockholm (Dom 2001-05-31 i mål 5058-2000) ett överklagande från det av staten helägda Lernia AB, tidigare AMU-gruppen. Kammarrätten konstaterade inledningsvis att bolaget var en enskild juridisk person. Rätten påpekade sedan att även om viss verksamhet hos privaträttsliga subjekt ibland kan hänföras till "det allmänna" så innebär skollagens terminologi att det begreppet endast avser stat, kommun och landsting. Av förarbetena till 1 kap. 3 § skollagen framgår att även ett privaträttsliga subjekt som är bildat under medverkan av offentligrättsliga organ kan vara huvudman för en fristående skola. Det ansågs därför inte finnas något hinder för Lernia AB att vara huvudman för en fristående skola. Ärendet återförvisades till Skolverket för förnyad prövning.

Detta ledde senare till att två fristående gymnasieskolor under namnet Global college med Lernia som huvudman har förklarats ha rätt till bidrag. Tillstånden har dock inte utnyttjats.

Tom Tits

Tom Tits Experiment AB är ett av Södertälje kommun helägt aktiebolag. Styrelsen utses av kommunfullmäktige. Bolaget ansökte om godkännande och rätt till bidrag för en fristående förskoleklass och grundskola årskurs 1–9. I beslut den 24 november 2004 avslog Skolverket bolagets ansökan.

Skolverket motiverade sitt beslut på i huvudsak följande sätt: Skollagen ålägger kommuner att i egen regi anordna grundskoleundervisning och se till att eleverna fullgör sin skolplikt. Vid sidan av detta finns en möjlighet för de som så önskar att i stället fullgöra sin skolplikt i en av Skolverket godkänd, fristående skola. Reglerna om detta finns i 9 kap. skollagen och förordningen (1996:1206) om fristående skolor. Reglernas utformning innebär att det finns två system som ska kunna fungera parallellt. Det ena utgörs av den kommunala skolan som drivs i förvaltningsform och den andra av fristående skolor som drivs av enskilda rättssubjekt. Det talar för att det inte är lagstiftarens avsikt att en kommun ska kunna bilda och driva en fristående skola.

Skolverket fortsatte och skrev bl.a.: "Om statsmakternas avsikt varit att ett kommunalt aktiebolag skulle ha rätt att anordna en

fristående skola, borde det i förordningen (1 a kap. 2 § förordningen [1996:1206] om fristående skolor, vår anm.) ha funnits någon reglering om vad som ska gälla i fråga om lägeskommunens yttrande m.m. i dessa fall”. Skolverket menade slutligen att det inte ”... är rimligt att ett kommunägt företag ska ha en lagstadgad rätt till bidrag av ägaren/kommunen och att denna dessutom ska svara för den lagstadgade insynen över eller insynen i sin egen verksamhet”. På dessa grunder ansåg Skolverket att ett helägt kommunalt aktiebolag inte kan vara huvudman för en fristående skola. Tom Tits ansökan avslogs därför.

Ärendet överklagades av kommunen och har avgjorts av först länsrätten, sedan kammarrätten och slutligen av Regeringsrätten. Länsrätten hänvisade till att det i 1 kap. 4 § skollagen anges att kommunen är huvudman för förskoleklassen och grundskolan och att det i 2 kap. 1 § skollagen sägs att en eller flera kommunala nämnder ska utgöra styrelse för det offentliga skolväsendet. Av den anledningen strider ett överlämnande av denna kommunala angelägenhet till ett kommunalt bolag mot reglerna i 3 kap. 16 § första stycket kommunallagen. Länsrätten gjorde därför samma bedömning som Skolverket och avslog överklagandet.

Kammarrätten hade en annan uppfattning och ansåg inte att det var fråga om en bolagisering av den obligatoriska skolan. Bestämelsen i 3 kap. 16 § kommunallagen var därför inte tillämplig. I stället pekade kammarrätten på att skollagen har två parallella skolsystem; offentliga respektive fristående skolor. Eftersom skollagens definition utgår från huvudmannens juridiska status och bortser från de bakomliggande ägarförhållandena finns det inget hinder för en juridisk person som ägs av t.ex. en kommun att driva en fristående skola. Dock framhölls att denna möjlighet att välja organisationsform inte påverkar kommunens skyldighet att anordna verksamhet inom ramen för det offentliga skolväsendet. Kammarrätten ansåg därför att Skolverket inte hade haft grund för att avslå ansökan utan upphävde de tidigare avgörandena och återlämnade handlingarna till Skolverket för en ny prövning.¹³

Skolverket överklagade kammarrättens dom till Regeringsrätten, som meddelade s.k. prövningstillstånd. I juni 2008 meddelade Regeringsrätten dom. Den innebar att Regeringsrätten gjorde samma bedömning som kammarrätten och avslog därför Skolverkets överklagande.¹⁴

¹³ Kammarrättens dom den 28 juni 2007 i mål 145-07.

¹⁴ Regeringsrättens dom den 12 juni 2008 i mål 4410-07.

1.4 Möjligheten till kommunalt ägande i fristående skolor – utredningens överväganden

Utredningens uppdrag anknyter till en av de frågor som Gymnasie-entreprenadutredningen behandlade i SOU 2006:1 men med delvis andra förutsättningar. Uppdraget nu innebär till att börja med att klarlägga rättsläget kring fristående skolor som har en kommun eller annan offentligrättslig ägare. Därefter ska utredningen överväga vilka behov och möjligheter till offentligt ägande som finns och att eventuellt lämna förslag om en reglering som ger en juridisk person som helt eller delvis ägs av en kommun möjlighet att vara huvudman för en fristående skola.

1.4.1 De rättsliga förutsättningarna för kommunalt ägande i en fristående skola

Skollagen har en tydlig uppdelning mellan det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar och de fristående skolorna. Uppdelningen tar sikte på att verksamheterna i viss mån skiljer sig åt samt att de har olika typer av huvudmän. För det offentliga skolväsendet är det kommuner och landsting som kan vara huvudmän medan det endast är en enskild fysisk eller juridisk person som kan vara huvudman för en fristående skola.

I avsnitt 1.3 ovan har redovisats de överväganden som tidigare gjorts kring huvudmannaskapet för fristående skolor och grunderna för att rättsläget har ansetts vara oklart.

Genom Regeringsrättens avgörande i det s.k. Tom Tits-målet är det nu klarlagt att skollagens definition av fristående skolor inte fäster avseende vid de bakomliggande ägandeförhållandena hos en fristående skola. Skollagen hindrar därför inte att en kommun är ägare till en juridisk person som är huvudman för en fristående skola.

Utredningens uppgift är att överväga vilka möjligheter som ska finnas för en kommun att vara delaktig i en fristående skola. Det aktualiserar frågan om det finns någon koppling till förutsättningarna för den kommunala kompetensen. Det är en frågeställning som i sin tur ger upphov till ytterligare reflektioner.

Kommunernas uppgifter när det gäller skolverksamhet regleras i skollagen och utgör en del av den kommunala specialkompetensen. Av skollagens inledande två kapitel framgår dels att kommunen är skyldig att anordna olika typer av skolverksamhet, dels att detta ska

ske med en kommunal nämnd som styrelse. Med andra ord anger skollagen vilka uppgifter inom skolområdet som är obligatoriska för kommunerna och i vilka organisationsformer dessa ska ske.

Fristående skolor är inte fullt ut skyldiga att följa skollagens regler för de olika skolformerna. Exempelvis föreskrivs det att de ska tillhandahålla utbildningar som i huvudsak överensstämmer med t.ex. grund- eller gymnasieskolan. Avvikelse är därför möjliga så länge de inte är allt för stora. Det betyder att det finns skillnader mellan de utbildningar som kommuner och landsting svarar för inom det offentliga skolväsendet och de som finns hos fristående skolor. Generellt sett är regleringen av skolverksamheten inom det offentliga skolväsendet mer omfattande och detaljerad. Det som är av intresse här är att skillnaderna kan vara sådana att det inte är självklart att verksamhet vid en fristående skola kan anses ingå i kommunens specialkompetens.

Ur kompetenssynpunkt kan även bestämmelsen i 2 kap. 7 § kommunallagen om kommunernas möjligheter att driva näringsverksamhet vara av intresse. Förutsättningen för att kommunen ska kunna delta i sådan verksamhet är att den drivs utan vinstsyfte och att den går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medborgarna i kommunen eller regionen.

Vidare reglerar kommunallagen vilka möjligheter en kommun har att överlämna uppgifter till ett kommunalt företag. Allmänt sett ska det vara fråga om en uppgift som ingår i den kommunala kompetensen men i förarbetena till kommunallagen sägs också att riskerna för överskridande av kompetensen ska vara små. Samma principer som styr den kommunala verksamheten styr också den kommunala verksamhet som sker i ett privaträttsligt subjekt.¹⁵

När det gäller verksamhet inom ramen för den specialreglerade kompetensen tillkommer en ytterligare begränsning. Kommunala uppgifter som i författning har anförtratts ett visst kommunalt organ får nämligen inte överlåtas till ett annat rättssubjekt. Vissa undantag kan dock tänkas och hur stora möjligheter till överlämnande som finns avgörs ytterst av speciallagstiftningen inom det aktuella området.¹⁶

Det kan därför finnas anledning att överväga om kommunal delaktighet i en fristående skola innebär att kommunen överlämnar en kommunal uppgift till ett enskilt rättssubjekt. Det kan också finnas orsak att bedöma om kommunens delaktighet är förenlig

¹⁵ Prop. 1990/91:1178 s. 50–51.

¹⁶ Ibid.

med kriterierna för den kommunala kompetensen. Det kan alltså krävas ställningstaganden till om kommunens engagemang är förenligt såväl med skollagen som med kommunallagen. Till det kommer att om det är fråga om att uppgifter som innefattar myndighetsutövning ska lämnas över till enskild, så krävs det att det finns ett särskilt lagstöd för detta.

Sammantaget finns det alltså flera aspekter rörande kommunal kompetens och med den sammanhängande förhållanden som måste övervägas om en kommun avser att vara delaktig i en fristående skola. Ställningstagandet i dessa frågor ska ske i det enskilda fallet och kan få olika utgång, beroende på t.ex. utbildningarnas utformning och skolans organisation. Utredningen vill med detta peka på att överväganden rörande den kommunala kompetensen kan ha betydelse för bedömningen av förutsättningarna för ett kommunalt ägande av en fristående skola.

1.4.2 Behovet av kommunalt ägande i fristående skolor?

Utredningens bedömning: Trots att det finns ett antal invändningar mot att kommuner är delaktiga i fristående skolor finns det ett påtagligt behov av en sådan möjlighet för att höja utbildningskvaliteten och skapa utbildningar som annars inte skulle ha kunnat erbjudas eleverna. Behovet är störst i fråga om samverkan mellan kommuner och privata intressen beträffande gymnasieutbildningar. Det gäller särskilt yrkesinriktade program men det kan också finnas behov av samverkan kring andra utbildningar; både i gymnasieskolan och andra skolformer.

En första fråga att ta ställning till är vilka behov som finns av att låta en kommun vara ägare till huvudmannen för en fristående skola. De fristående skolor där sådant ägande förekommer i dag är nästan uteslutande gymnasieskolor som har en yrkesförberedande inriktning.

Gymnasieutbildningar är det utbildningsområde där behovet av samverkan framträder tydligast. Där är arbetslivets intresse av utbildningarnas innehåll och utformning störst. Kopplingen till deras egen verksamhet är också mest påtaglig där. Det är även på den skolnivån som det för kommunerna är svårast att tillhandahålla utbildningar som uppfyller de krav på yrkeskompetens, teknisk utrustning m.m. som krävs för att ge en högkvalitativ utbildning. Det finns

med andra ord starka skäl för samverkan just kring gymnasieskolans yrkesinriktade utbildningar, vilket också framgår av inriktningen på de utbildningar där samverkan sker i dag.

Samverkan mellan skola och arbetsliv kan ske i olika utsträckning och på olika sätt. För drygt tio år sedan infördes möjligheten att inrätta lokala styrelser. Detta var en försöksverksamhet som pågick fram till 2007. Det har också funnits programråd inom ramen för lärande i arbetslivet (LIA). Sedan den 15 januari 2008 har detta ersatts av en försöksverksamhet med lärlingsutbildningar. För varje program där lärlingsutbildning erbjuds ska det finnas ett lärlingsråd för samråd mellan skolan och arbetsmarknadens organisationer.

Lärlingsverksamheten regleras i förordningen (2007:1349) om försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning. Där anges att lärlingsrådets uppgift är att föreslå lämpliga arbetsplatser för den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen. Rådet ska också medverka till att utveckla samverkan mellan skola och arbetsliv och bistå skolhuvudmannen och rektorn med att ordna lärlingsplatser m.m.

Gemensamt för dessa olika typer av råd är att de ger möjlighet för näringslivet att vara delaktiga och påverka utformningen av gymnasieskolan men de ger inget reellt inflytande, vilket kan vara nödvändigt om större satsningar ska kunna ske.

Utredningen har pekat på flera exempel på fristående skolor som gemensamt ägs av offentliga och privata intressen, oftast i aktiebolagsform. Orsaken till att sådana skolor har uppkommit är vanligtvis en önskan från de inblandade parterna att bygga upp ett mer långsiktigt samarbete. På grund av det och eftersom det är utbildningar som ofta kräver investeringar från de olika intressenterna är det nödvändigt att de kan få ett faktiskt inflytande och bestämmanderätt över verksamheten. Utan att gå närmare in på hur sådana bolagsbildningar förhåller sig till skollagen visar detta att det finns ett behov av samverkan som inte kan tillgodoses med de samarbetsformer som skollagstiftningen erbjuder.

Mot bakgrund av vad som nu sagts är det tydligt för utredningen att det finns utbildningar som inte skulle komma till stånd om det inte finns utrymme för utan en djupare samverkan mellan skola och arbetsliv. I de flesta fall beror det på att varken kommuner eller enskilda företag har tillräckliga resurser och kompetens för att på egen hand starta och driva vissa typer av skolverksamhet. Samverkan är då en nödvändig förutsättning för att sådana utbildningar ska förekomma. De utbildningar som finns i dag har det gemensamt att de

fyller en viktig funktion för att binda samman olika utbildningsintressen.

Det har hittills bara talats om kommunalt ägande i samband med samverkan med arbetslivet inom ramen för en gymnasieutbildning. Även om det främst är för gymnasieskolans yrkesinriktade utbildningar som behovet av samverkan gör sig gällande på ett påtagligt sätt så kan det, enligt utredningens uppfattning, inte uteslutas att det även kan finnas andra former av utbildningar, både på gymnasie- och grundskolenivå, där liknande samverkansbehov kan finnas. En reglering bör därför ge utrymme även för sådan samverkan.

Förutom "samverkansfallen" finns det exempel på att huvudmän som helt ägs av en eller flera kommuner eller av kommunala bolag ansöker om godkännande och/eller rätt till bidrag för en fristående skola. Till skillnad från den typ av skolverksamhet som förutsätter ett samarbete för att utbildningen ska komma till stånd har utredningen svårt att se att det finns några motsvarande skäl för att driva en fristående skola med enbart kommuner som ägare till skolans huvudman. För den typen av samverkan finns andra former.

Utredningen ser alltså att det finns ett behov av att tillåta samverkan mellan kommuner och arbetslivet. Behovet är mest påtagligt i fråga om yrkesinriktade gymnasieutbildningar men det kan även vara aktuellt både för de mer teoretiskt inriktade utbildningarna och för övriga skolformer där fristående skolor kan förekomma. Innan utredningen tar ställning till vilka former som kan vara lämpliga för en sådan samverkan finns det anledning att peka på vissa konsekvenser som uppstår när en kommun äger eller utövar bestämmanderätt i en fristående skola.

Till att börja med är utbildningen vid en fristående skola riksrekryterande. Det gäller oavsett vem som är ägare eller har bestämmanderätt i skolhuvudmannen. I fråga om kommuner är riksrekrytering ett avsteg från den allmänna kommunala kompetensen eftersom kommunen eller kommunerna då bedriver verksamhet som även syftar till att komma andra kommuners medborgare till godo. Riksrekryteringen påverkar också möjligheterna till kommunal samverkan i en region eftersom det inte blir möjligt att förbehålla verksamheten för de samverkande kommunernas elever utan riksrekryteringen öppnar den för elever från hela landet.

Skollagens regler om riksrekrytering för en viss utbildning inom det offentliga skolväsendet finns i 5 kap. 9 och 14 §§ skollagen. De kompletteras av närmare regler i 2 kap. 2–7 §§ gymnasieförordningen. Av de senare framgår att det är Skolverket som fattar beslut

om riksrekrytering. Det innebär att beslut om riksrekrytering fattas i särskild ordning för kommunala gymnasieutbildningar. För de utbildningar som bedrivs inom ramen för en fristående skola med ett kommunalt inflytande sker följaktligen ingen sådan prövning eftersom de per automatik är riksrekryterande. (Däremot prövar Skolinspektionen vilken påverkan utbildningen vid en fristående skola har för det offentliga skolväsendet i regionen.) De utgör därmed ett avsteg från den gällande kommunala huvudprincipen.

En annan faktor som bör uppmärksammas är att kommunen kommer att bestämma bidrag till en verksamhet som kommunen själv är delaktig i. Förutom att det framstår som motsägelsefullt att kommunen både är beslutsfattare och har intressen i den bidragsberättigade verksamheten innebär det att kommunen, i varje fall indirekt, kan bli motpart till sig själv i händelse av ett överklagande av bidragsbeslutet.

En liknande tveksamhet rör kommunens rätt till insyn i en fristående skola. Den är avsedd att ge kommun en kontrollmöjlighet men den funktionen förloras delvis när kommunen är delaktig i skolan. Motsvarande gör sig gällande i fråga om den omständigheten att det bara är den kommun där skolan är belägen som har rätt till insyn.

När det sedan gäller prövningen hos Skolinspektionen ska kommunen yttra sig om konsekvenserna av en fristående skolas etablering. Utredningen föreslår nya regler kring detta i avsnitt 4.4. Även om en uppstramning sker av hur kommunernas yttranden ska utformas kvarstår det faktum att yttrandet beträffande den här särskilda typen av fristående skolor avser en verksamhet som kommunen själv är delaktig i. Liksom i fråga om bidragen framstår detta som motsägelsefullt.

Slutligen bör det också framhållas att regleringen av skolverksamheten hos en fristående skola skiljer sig från den som sker inom det offentliga skolväsendet. Exempelvis gäller inte grundskole- och gymnasieförordningen för fristående skolor. Deras verksamhet styrs inte heller av förvaltningslagen. Beroende på hur stor kommunens ägarandel är kan det också vara så att offentlighetsprincipen inte är tillämplig för verksamheten. Detta är ytterligare omständigheter som talar mot en kommunal delaktighet i fristående skolor.

Sammanfattningsvis visar de aspekter som nu har redovisats att det finns både principiella invändningar och praktiska svårigheter förknippade med ett kommunalt ägande i fristående skolor. Det finns samtidigt ett påtagligt behov av att kunna utveckla skol-

väsendet och tillhandahålla så bra utbildningar som möjligt. I vissa fall förutsätter det en samverkan mellan en eller flera kommuner och privata intressen. Det står således klart att det föreligger ett behov av kommunal delaktighet och inflytande även i skolverksamhet i annan form än den kommunen själv bedriver.

Däremot anser utredningen att det inte finns några skäl för att fristående skolor ska kunna ha enbart en eller flera kommuner eller kommunala bolag som ägare. För kommuner finns i stället andra samverkansformer.

1.4.3 Sammanfattning av utredningens bedömning

Utredningens kartläggning och analys visar att det finns ett behov av samverkan mellan kommuner och arbetsliv för att kunna tillgodose behovet av vissa typer av utbildningar som annars inte skulle komma till stånd. Detta behov gör sig framförallt gällande för yrkesinriktade gymnasieutbildningar men kan också finnas för andra utbildningar.

Vidare bedömer utredningen att skollagen saknar en uttrycklig reglering av förutsättningarna för en kommun att vara ägare till huvudmannen för en fristående skola. Detta kan leda till osäkerhet kring om förutsättningarna för ett kommunalt deltagande i en fristående skola är uppfyllda.

Denna osäkerhet förstärks av skollagens uppbyggnad. Skollagen utgår från det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar, som har kommunen som huvudman för skolverksamheten. Från detta skiljs de fristående skolorna, som har en enskild huvudman. Avsikten med denna uppdelning har knappast varit att ge möjlighet för kommuner att bedriva skolverksamhet i bägge verksamhetsformerna.

Till det kommer ett antal faktorer som talar mot kommunalt ägande i fristående skolor. Det gäller t.ex. den omständigheten att kommunen fattar beslut om ekonomisk ersättning till skolor där kommunen själv har intressen. Kommunen uppträder då både som part och beslutsfattare. På motsvarande sätt får kommunen dubbla uppgifter i fråga om redovisningen av konsekvenserna av den fristående skolans etablering för kommunens offentliga skolväsende samt i fråga om insynsrätten. En annan konsekvens är att eftersom utbildningar vid fristående skolor per definition är öppna för alla står det i motsats till den kommunala lokaliseringsprincipen, som

inskränker kommunens verksamhet till att i princip endast avse de egna medborgarna. Slutligen gäller inte samma regelverk för kommunala och fristående skolor och för en fristående skola med kommunalt ägande gäller inte förvaltningslagens regler och eventuellt inte heller offentlighetsprincipen.

Utredningen anser sammantaget att de omständigheter som nu har redovisats talar för att skollagen ska kompletteras så att det framgår att kommuner som huvudregel inte får vara ägare eller utöva inflytande i en fristående skola. Detta ska gälla oavsett om det är fråga om ett direkt eller indirekt inflytande. Det senare utesluter därmed ett ägande via ett kommunalt företag.

I undantagsfall bör kommuner emellertid kunna få tillstånd att vara delaktiga i en fristående skola. Det ska kunna komma i fråga när det gäller samverkan mellan en eller flera kommuner och privata intressen där kommuner inte är delaktiga och ska gälla utbildningar som annars inte hade kunnat komma till stånd. Detta behandlas närmare i nästa avsnitt.

I utredningens uppdrag ingår inte att ta ställning till om staten eller ett landsting ska kunna vara delaktiga i en fristående skola. I avsnitt 1.2 ges dock exempel på sådana skolor. Det visar på att det finns en problematik som i flera avseenden liknar den som gäller för kommunerna.

1.4.4 En reglerad möjlighet till kommunalt ägande i fristående skolor

Utredningens förslag: Skollagen ska kompletteras med regler som tydliggör att för att en kommun ska få äga aktier eller andelar eller på annat sätt ha ett rättsligt inflytande i huvudmannen för en fristående skola krävs

1. att bestämmanderätten i den fristående skolan inte enbart tillkommer kommunen,
2. att samverkan mellan kommunen och ett enskilt intresse är en nödvändig förutsättning för att verksamheten ska komma till stånd samt
3. att det med hänsyn till utbildningens innehåll och utformning finns särskilda skäl för att tillåta kommunen att vara delaktig.

Förutsättningarna för en kommuns delaktighet i en fristående skola ska prövas i samband med ansökan om godkännande eller rätt till bidrag eller när en prövning enligt 9 kap. 16 c § om byte av huvudman sker.

Statens Skolinspektion ska inom ramen för sin tillsyn uppmärksamma frågor som rör kommunal delaktighet i fristående skolor.

Särskilda kriterier som en del av prövningen av fristående skolor

Genomgången ovan visar att det, trots de nackdelar som redovisades, finns behov av en möjlighet för en kommun att kunna samverka med privata intressen för att få till stånd vissa typer av utbildningar. Utredningens uppdrag är då att föreslå hur ett sådant behov kan tillgodoses inom ramen för fristående skolor. Utredningen har bedömt att behovet av samverkan typiskt sett är störst när det gäller gymnasieskolan. Det kan dock inte uteslutas att det kan bli aktuellt även för grundskolan. I sådana fall torde det i första hand gälla de äldre årskurserna. Om en fristående grundskola har prövats och godkänts innefattar godkännandet även kraven för att anordna förskoleklass. Med anledning av det anser utredningen att det inte finns behov av särskilda regler för den senare skolformen. Det ingår inte heller i uppdraget att lämna förslag rörande andra enskilda huvudmän än fristående skolor. Det utgör ytterligare ett skäl mot en särskild reglering av samverkan rörande förskoleklassen.

I utredningens bedömning av behovet av kommunalt inflytande i en fristående skola framträder tre skäl för att detta – trots de faktorer som talar mot det – ska anses motiverat. Den första är att kommunens delaktighet kan vara nödvändig för att en särskild skolverksamhet ska komma till stånd. Det andra är att det ska vara fråga om en samverkan mellan en kommun och privata intressen. Det ska alltså inte finnas någon möjlighet för fristående skolor att ha en ägarbild som helt består av en eller flera kommuner. För sådan samverkan finns andra former. Slutligen ska denna samverkan mellan kommunala och privata intressen avse en utbildning som till sitt innehåll och utformning höjer kvaliteten och utbudet på utbildning i kommunen eller regionen. Kommunalt deläggande bör alltså bara tillåtas för utbildningar som saknar motsvarighet i utbildningsutbudet i kommunen eller regionen.

Enligt utredningens bedömning är det mest ändamålsenligt med en samlad reglering i skollagen av förutsättningarna för kommunalt inflytande i fristående skolor. Därför föreslås att de tre nyssnämnda faktorerna kommer till uttryck i en ny paragraf, 9 kap. 19 § skollagen. För att tydliggöra att den särskilda regeln utgör en del av den prövning som sker i samband med en ansökan om godkännande eller rätt till bidrag ska hänvisningar tas in i de bestämmelser som anger förutsättningarna för prövningen för respektive skolförhållande.

Särskilda effekter

Ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag för en fristående skola där en kommun är delaktig kan få vissa särskilda konsekvenser. Det kan antas att samverkan i de flesta fall sker i ett för ändamålet särskilt bildat bolag. Det innebär i så fall att det är ett kommunalt bolag. Det betyder till att börja med att kommunallagens regler gäller. Verksamheten ska t.ex. bedrivas enligt den s.k. självkostnadsprincipen i 2 kap. 7 §, vilket bl.a. betyder att det inte får drivas i vinstsyfte. Vidare gäller de särskilda reglerna om kommunala företag i 3 kap. 16 och 18 §§ kommunallagen.

En annan skillnad gentemot andra fristående skolor är, beroende på omfattningen av kommunens ägande, att offentlighetsprincipen och sekretesslagens regler kan komma att gälla för verksamheten. Det betyder i så fall att reglerna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen gäller. Utredningen bedömer att dessa då ska tillämpas tillsammans med specialregeln om tystnadsplikt i en fristående skola som finns i 9 kap. 16 a § skollagen.

Förutom dessa särskilda omständigheter gäller i huvudsak samma regler för dessa som för andra fristående skolor vad gäller inflytande för ägaren, myndighetsutövning, insyn och kontroll samt tillsyn.

Byte av huvudman och ägarförändringar

Frågan om tillämpning av de nya reglerna om kommunalt inflytande i fristående skolor kan uppkomma i olika sammanhang. Det vanligaste är förmodligen att samverkan sker i samband med att en fristående skola bildas och ansöker om godkännande eller rätt till

bidrag. Den nya bestämmelsen i 19 § blir då omedelbart aktuell för tillståndsprövningen.

Samma sak gäller om en fristående skola byter huvudman och en ny huvudman, där kommunen har inflytande, tar över verksamheten. I den situationen krävs, enligt 9 kap. 16 c § en ny prövning av om ett fortsatt godkännande eller fortsatt rätt till bidrag ska beviljas. En sådan prövning ska då också omfatta de särskilda kriterierna i 19 §.

Det kan emellertid också vara så att en kommun blir delaktig i en redan verksam skola. Det kan t.ex. ske om kommunen förvärvar aktier eller andelar i den enskilda huvudmannen för skolan. I det fallet sker inget byte av huvudman och en prövning enligt 16 c § blir därför inte aktuell. Med tanke på att sådana situationer torde vara relativt ovanliga anser utredningen inte att det finns skäl att införa ett särskilt förfarande för dessa fall. Frågan om en sådan fristående skola uppfyller förutsättningarna enligt 19 § får i stället tas upp till prövning inom ramen för Skolinspektionens tillsyns- och inspektionsverksamhet. Skulle det visa sig att detta leder till tillämpningssvårigheter får frågan övervägas på nytt.

1.4.5 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: För de fristående skolor med kommunalt inflytande som har godkänts och/eller förklarats ha rätt till bidrag före de nya reglernas ikraftträdande ska 9 kap. 19 § skollagen inte tillämpas före den 1 januari 2012.

I avsnitt 1.2 beskrivs ett antal fristående skolor där en kommun är hel- eller delägare till huvudmannen för verksamheten. Gemensamt för dessa skolor är att de har prövats och förklarats ha rätt till bidrag. Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att de regler som tidigare har gällt för dessa skolor gäller även i fortsättningen. Samtidigt är det angeläget att samma regler gäller för alla fristående skolor av detta slag.

Utredningens generella bedömning är att de skolor som är aktuella i huvudsak uppfyller de nya kriterier som ställs upp för att skolor av detta slag ska kunna godkännas och förklaras berättigade till bidrag. Därför föreslår utredningen att de fristående skolor där kommuner är delaktiga och som har godkänts eller förklarats berättigade till bidrag inte ska omfattas av de nya reglerna genast.

Dessa skolor ska under en övergångsperiod av två år räknat från ikraftträdandet ges möjlighet att utforma sin organisation och verksamhet så att de lever upp till de nya krav som ställs i 9 kap. 19 § skollagen. I anslutning till detta finns det skäl för Skolinspektionen att i samband med sina inspektioner vid dessa skolor uppmärksamma behovet av eventuella förändringar för att verksamheten ska motsvara kraven.

2 Entreprenader i fristående skolor

I fråga om undervisning i gymnasieskolan ger lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan kommuner och landsting möjlighet att sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att denne ska utföra undervisning för kommunens eller landstingets räkning. Detta får dock bara avse undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil. Därutöver kan regeringen lämna dispens.

Möjligheterna till entreprenad i gymnasieskolan inom det offentliga skolväsendet har setts över och förslag om utökade möjligheter har föreslagits av Gymnasieentreprenadutredningen i betänkandet Skola & samhälle (SOU 2006:1). Förslagen har remissbehandlats.

Utredningens uppdrag är nu att undersöka om det är möjligt och om det finns behov av att ge fristående skolor rätt att, liksom kommuner och landsting, lägga ut viss undervisning i gymnasieskolan på entreprenad. Uppdraget är således begränsat till att endast avse de fristående skolor som anordnar gymnasieutbildning.

2.1 Fristående skolors möjlighet till samverkan

I propositionen Fristående skolor m.m. (prop. 95/96:200) gjordes uttalanden om samverkan mellan offentliga och fristående skolor. Det skedde bl.a. i samband med överväganden rörande om en fristående skolas etablering kan få påtagligt negativa följder för skolväsendet i kommunen eller, i fråga om gymnasieskolor, regionen. Exempelvis framhålls samverkan mellan kommunen och en fristående skola som en möjlighet att bredda utbildningsutbudet och att erbjuda eleverna en ökad möjlighet att välja vissa enskilda ämnen. Samverkan sattes också i samband med kommunens rätt till insyn i en fristående skola. Kommunen kunde då få en större förståelse för

den fristående skolans verksamhet och därmed ökade också möjligheterna till samarbete.

Olika samverkansområden pekades ut i propositionen. Det gällde bl.a. speciella lokaler, idrottsanläggningar, hemspråksundervisning, skolhälsovård och viss administration. Samarbete förutsågs också kunna avse gemensam fortbildning avseende den pedagogiska verksamheten.

Uttalandena i propositionen ledde till att det i Förordningen (1996:1206) om fristående skolor öppnades en möjlighet för fristående skolor att träffa avtal med annan om att svara för undervisning i modersmål. Bestämmelserna finns i 1 a kap. 5 § 2 st. (grundskolan) respektive 2 kap. 7 § 2 st. (gymnasieskolan).

Utöver modersmålsundervisning saknar skollagen och de övriga författningar som gäller för fristående skolor regler som möjliggör för fristående skolor att lägga ut undervisning på entreprenad. Eftersom undervisning innefattar myndighetsutövning i form av t.ex. betygssättning och lärares disciplinåtgärder krävs det uttryckligt stöd i lag för att sådana uppgifter ska få överlämnas till enskild. Sådant stöd får de fristående skolorna för sin verksamhet genom reglerna i 9 kap. skollagen.

Något lagstöd för att fristående skolor i sin tur kan anlita någon annan enskild för undervisning på entreprenad finns emellertid inte. Inte heller möjligheten att lägga ut modersmålsundervisning på entreprenad ger en sådan möjlighet eftersom den finns i förordningen. Det hindrar alltså att uppgifter som innefattar myndighetsutövning utförs av någon annan enskild även i fråga om sådan undervisning.

Trots avsaknaden av reglering har det under utredningsarbetet visat sig att det inte är ovanligt att fristående skolor bedriver sin verksamhet genom att köpa in enstaka undervisningsinslag från någon annan. Det kan vara från kommunen eller en annan fristående skola och t.ex. röra sig om undervisning i språk eller andra kurser där relevansen är liten eller den fristående skolan av någon annan orsak inte har resurser för att själv anställa en lärare.

Det är också relativt vanligt att fristående skolor hyr lokaler för tillfälliga ändamål när skolan inte själv förfogar över sådana. Det kan t.ex. gälla idrottshall, slöjdsal eller utrymmen för NO-ämnen eller hemkunskapsundervisning. Inte sällan är det kommunen som hyr ut sådana lokaler till den fristående skolan. I samband med sådana avtal förekommer att kommunen också tillhandahåller lärare för undervisningen i de inhyrda lokalerna. Att hyra lokaler innebär

inte någon entreprenad. Däremot är det som regel fråga om en entreprenad om den fristående skolan anlitar någon annan än den egna personalen för att svara för skolans undervisning.

2.2 Skollagskommitténs uttalanden

Skollagskommittén tog i samband med frågan om entreprenader upp andra samverkansformer. Huvudsakligen rörde det sig om samverkan mellan kommuner eller motsvarande, men det fördes också en diskussion kring begreppet uppdragstagare och hur det förhåller sig till entreprenad-begreppet.

Kommittén hänvisade till JO:s uttalanden i beslut 2001-04-04 (Dnr 2598-00 och 2617-00). I det ärendet var det fråga om anlitande av extern utförare av utredningar inom socialnämndens område. JO framhöll att eftersom utredningarna innefattade myndighetsutövning var det inte möjligt att överlämna sådana uppdrag till ett bolag eller annat privat rättssubjekt. Däremot finns det, enligt JO, utrymme för kommunen att anlita fysiska personer som uppdragstagare. Det förutsätter dock att dessa är knutna till myndigheten på ett sådant sätt att de blir en del av myndighetens verksamhet. De ska t.ex. stå under myndighetens arbetsledning och utföra arbetsuppgifter som normalt utförs av anställda.

Skollagskommittén tog upp frågan om att anlita personal från bemanningsföretag för att svara för undervisning. Kommittén konstaterade att rättsläget är oklart när det gäller möjligheten att inom det offentliga skolväsendet anlita lärare som inte är anställda i kommunen. Med hänvisning till att lärares arbetsuppgifter innefattar myndighetsutövning, att det enligt 11 kap. 6 § regeringsformen krävs lagstöd för att överlämna sådana uppgifter till någon annan samt att sådant lagstöd saknas inom skolans område (frånsett entreprenadlagen) så bedömde kommittén att utrymmet för att använda lärare som hyrs in från bemanningsföretag är mycket litet. Samtidigt ansåg kommittén att JO:s uttalanden ovan var av principiellt intresse och kunde ge vägledning även för att bedöma hur stort utrymmet är för anlitande av uppdragstagare inom skolans område. Några förslag i dessa delar lämnade emellertid kommittén inte.¹

¹ SOU 2002:121 s. 472.

2.3 Tillämpningen

Mot bakgrund av uttalandena i propositionen och av Skollagskommittén antog Skolverket i maj 2003 interna riktlinjer rörande fristående skolors möjlighet att överlåta undervisning m.m. till någon annan. Inom ramen för tillståndsprövning och inspektion har Skolverket godtagit viss samverkan i entreprenadliknande former. Detta har inneburit att fristående skolor i vissa fall har fått möjlighet att anlita externa lärare även i annan undervisning än sådan modersmålsundervisning som sker med stöd av bemyndigandena för grundrespektive gymnasieskolan i förordningen om fristående skolor.

I Skolverkets tillämpning finns det olika exempel på avtal som fristående skolor har träffat med annan och som godtagits vid prövningen. När det gäller *avtal mellan en fristående skola och en offentlig huvudman* kan t.ex. nämnas avtal om hyra av lokaler och utrustning, skolhälsovård eller viss administration. I de fallen har det inte varit fråga om uppgifter som innebär myndighetsutövning och det har därför inte funnits något hinder mot att uppgiften lämnas över. Men även när det har gällt undervisning har det, förutom undervisning i modersmål, förekommit att ett överlämnande av sådana uppgifter har godtagits, om än i begränsad omfattning. I grundskola och obligatorisk särskola har avtal om undervisning godtagits när den fristående skolan inte har haft tillgång till lokaler eller lärare för undervisning i vissa ämnen. Det har t.ex. gällt slöjd, idrott och hemkunskap, men eleverna måste då utgöra en egen undervisningsgrupp och avtalet får endast ha begränsad omfattning. Motsvarande har gällt samverkan rörande elevens val och ”lågfrekventa språk” och har motiverats med en önskan om att inte begränsa elevernas valfrihet.

Även för elever i gymnasieskola eller gymnasiesärskola har det i tillämpningen öppnats en möjlighet för avtal om undervisning av elever i enstaka kurser om eleverna deltar i en befintlig grupp i den offentliga gymnasieskolan. Omfattningen av detta får dock inte bli så stor att huvudmannen för den fristående skolan tappar kontroll och inflytande över huvuddelen av undervisningen.

En intressant företeelse är också *samverkan med en annan fristående skola*. Utgångspunkten för tillämpningen har då varit att det inte är möjligt att överlåta undervisning i större omfattning än vad som föreskrivs beträffande modersmålsundervisning i förordningen om fristående skolor. Skolverket har dock ibland godtagit samverkan i samma omfattning som den som har godtagits i fråga om

offentliga huvudmän. Det har gällt både undervisning och annan sorts samverkan. Huvudskälet för detta har varit att en fristående skola har prövats och står under tillsyn av Skolverket. Med hänvisning till det har Skolverket bedömt att ett överlämnande av uppgifter även kan avse sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning, t.ex. betygssättning.

Efter att ha fått ett antal förfrågningar tog Sveriges Kommuner och Landsting fram ett cirkulär (Cirk. 07:59) för att informera kommunerna om rättsläget i fråga om en kommuns möjligheter och eventuella skyldigheter att tillhandahålla lärarresurser åt en fristående skola. I cirkuläret slås fast att kommunen inte har någon skyldighet att tillhandahålla undervisning åt fristående skolor. I övrigt sägs att utrymmet för samverkan framgår av uttalandena i propositionen 1995/96:200. I fråga om undervisning finns bara utrymme för modersmålsundervisning. I den mån samverkan sker kring annan undervisning ansåg Sveriges Kommuner och Landsting att om kommunen och en fristående skola kommer överens om samverkan kring undervisning hos den fristående skolan bör läraren vara anställd av den fristående skolan i den utsträckning som eleverna där får undervisning av läraren.

2.4 En reglering av möjligheterna till entreprenad

Utredningens förslag: Lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden i skolan ska gälla även för verksamhet som sker vid en fristående skola som anordnar utbildning som motsvarar gymnasieskolan. Det innebär att undervisning i yrkesinriktade och estetiska karaktärsämnen kan få utföras på entreprenad av annan för den fristående skolans räkning. I anslutning till det ska den fristående skolan också ges möjlighet att överlämna den rätt till myndighetsutövning som följer av skollagen.

Möjligheten för en fristående skola att överlämna modersmålsundervisning till annan ska förtydligas genom ett tillägg i förordningen (1996:1206) om fristående skolor. Det ska då framgå att ett överlämnande kan ske antingen till en kommun eller till en annan fristående skola som har rätt att sätta betyg.

Entreprenader endast i fristående gymnasieskolor

Utredningens uppdrag i den här delen avser fristående skolors möjlighet att lägga ut undervisning i gymnasieskolan på entreprenad. Med det menas här när en fristående skola anlitar en kommun, en annan fristående skola eller någon annan för att, för den fristående skolans räkning, svara för undervisning av visst slag och omfattning. Som framgår av redogörelsen ovan är det viktigt att vara uppmärksam på skillnaden mellan detta och att det vid en fristående skola kan finnas olika anställningsformer m.m. som inte kan betecknas som entreprenader. Det kan vara allt ifrån fasta anställningar till personer som anlitas på timbasis eller för särskilda projekt.

I begreppet entreprenad ingår inte hyra av lokaler. Utredningens överväganden avser alltså inte när en fristående skola hyr en idrotts-hall eller annan undervisningslokal för speciella eller tillfälliga behov. Utredningens uppdrag omfattar inte heller skolhälsovård, skolmåltider eller annat som i och för sig kan betecknas som entreprenad och som är vanligt förekommande men som inte avser undervisningen.

Av samma skäl som en kommunal skola kan ha behov av att anlita externa utbildare inom vissa ämnen för att kunna tillhandahålla viss undervisning kan motsvarande behov finnas hos en fristående skola. Det kan vara fråga om undervisning som inte har tillräcklig omfattning eller där det saknas tillräckligt elevunderlag för att skolan själv ska ha möjlighet att anställa en lärare. Det kan också vara ett sätt att få tillgång till kompetens som inte finns i den egna verksamheten.

Utredningens uppdrag är att skapa så lika förhållanden som möjlighet för verksamheten vid kommunala och fristående skolor. För att ge samma möjlighet att anlita externa utförare bör även de fristående skolornas möjlighet att lägga ut viss undervisning på entreprenad regleras. Detta måste ske i lag för att de uppgifter som innebär myndighetsutövning ska kunna överlämnas till den externe utföraren av undervisningen. Det följer av 11 kap. 6 § regeringsformen, som möjliggör att förvaltningsuppgifter i allmänhet lämnas över till annan men har ett särskilt krav på lagstöd för att sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning ska få lämnas över.

Det är en fördel för tillämpningen om alla regler om entreprenader inom skolans område finns på samma ställe. Även när det gäller de fristående skolorna är det därför lämpligast att regleringen sker i lagen om entreprenadförhållanden i skolan, där utrymmet för

kommunens möjlighet till entreprenad redan regleras. Utredningen anser inte att det finns skäl att göra några avsteg från de regler som gäller för kommunala gymnasieskolor.

En följd av den föreslagna regleringen är att utrymmet för entreprenader vid fristående skolor klargörs. Eftersom undervisning innehåller inslag av myndighetsutövning och överlämnande av sådana uppgifter endast kan ske med stöd av lag kommer den föreslagna regleringen att definiera utrymmet för entreprenader inte bara vid fristående gymnasieskolor utan vid alla fristående skolor. Det gör att det blir ännu tydligare att fristående skolor inte kan köpa undervisningstjänster i större omfattning än vad entreprenadlagen medger. Med andra ord är det bara undervisning i gymnasieskolan i den omfattning som entreprenadlagen medger som kan läggas ut på entreprenad.

Särskilt om att kunna lämna över modersmålsundervisning

Det finns i anslutning till det förra avsnittet skäl att också ta upp innebörden av den möjlighet att överlämna modersmålsundervisning till annan som finns i 1 a kap. 5 § respektive 2 kap. 7 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor. Under utredningsarbetet har det visat sig att det är vanligt att en extern utförare svarar för modersmålsundervisning. Inte sällan erbjuder kommunen sådan undervisning även för elever i fristående skolor eftersom det ofta rör sig om ett fåtal elever och det kan vara svårt att skapa tillräckligt stora grupper för att undervisning ska komma till stånd.

Dessa svårighet får också antas vara grunden till bestämmelserna i förordningen om fristående skolor som ger en möjlighet för fristående skolor att överlämna modersmålsundervisning till annan när skolan inte själv kan anordna den. I prop. 1995/96:200 gavs regeringen rätt att meddela föreskrifter om att fristående skolor skulle vara skyldiga att erbjuda modersmålsundervisning i samma omfattning som kommunen. Någon sådan skyldighet hade inte funnits tidigare. Det var dock inte nödvändigt att en fristående skola anordnar undervisningen själv utan "[s]ådan undervisning kan naturligtvis också ske i samarbete med kommunen".²

Det har alltså från början funnits en tanke om att en kommun ska kunna svara för undervisningen även av den fristående skolans elever. Eftersom 11 kap. 6 § regeringsformen inte ställer upp något

² Prop. 1995/96:200 s. 38.

krav på lagstöd för detta har frågan om myndighetsutövning inte tagits upp särskilt.

Samverkan kring modersmålsundervisning förekommer emellertid också mellan fristående skolor. För att eleverna då ska kunna få betyg krävs det att även myndighetsutövningen kan överlämnas till den som ska svara för undervisningen. Det bör, enligt utredningens uppfattning, vara möjligt med samverkan av detta slag även i fortsättningen. Frågan är då om den nuvarande reglering ger tillräckligt stöd.

I 15 kap. 8 § 1 skollagen ges regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om att enskilda bl.a. ska få sätta betyg. Med stöd av detta bemyndigande kan fristående grundskolor av Skolinspektionen medges rätt att sätta betyg med stöd av 1 a kap. 7 § förordningen om fristående skolor. För fristående gymnasieskolor krävs inget särskilt beslut utan dessa skolors rätt att sätta betyg framgår direkt av 2 kap. 9 § i förordningen.

Denna reglering ger, enligt utredningens bedömning, möjlighet att överlämna modersmålsundervisning till en annan fristående skola. Så länge överlämnande sker till en fristående skola som har rätt att sätta betyg finns det grund även för att anse att den skolan också får sätta betyg, dvs. svara för myndighetsutövning. Dessa förhållanden bör dock klargöras i förordningen. Utredningen föreslår därför att förordningen ändras så att det tydligt framgår att överlämnande av modersmålsundervisning kan ske dels till en kommun, dels till en fristående skola som får sätta betyg.

Utredningens uppdrag beträffande entreprenader omfattar inte andra skolformer än gymnasieskolan men utredningen bedömer att den föreslagna förändringen av förordningen endast syftar till att tydliggöra gällande förhållanden och därför ryms inom det lämnade uppdraget.

En kommunal skyldighet?

Med anledning av den diskussion som varit om kommunens skyldighet att tillhandahålla undervisningsresurser åt fristående skolor kan följande sägas. Den föreslagna regleringen av utrymmet för fristående skolor att lägga ut viss undervisning på entreprenad öppnar en möjlighet för dessa att, liksom t.ex. kommuner, träffa avtal med någon annan. Till den möjligheten finns inte kopplat någon skyldighet att träffa avtal med en fristående skola. En sådan

ordning skulle för övrigt vara helt främmande. Det betyder att varken kommuner, fristående skolor eller någon annan är skyldig att ställa sina undervisningsresurser till en fristående skolas förfogande. Lagen om entreprenadförhållanden i skolan tar över huvudtaget inte ställning till vem som får anlitas för att utföra undervisning på entreprenad. Däremot är det en omständighet som kan beaktas när utbildningens kvalitet bedöms i samband med Skolinspektionens tillsyn. När det gäller fristående skolor kan det också vara aktuellt i samband med tillståndsgivningen.

Däremot ska det framhållas att i fråga om modersmålsundervisning har regeringen tidigare framhållit värdet av samverkan mellan kommuner och fristående skolor för att sådan undervisning ska komma till stånd. Det medför ingen lagstadgad skyldighet att ställa sina resurser till någon annans förfogande men bör beaktas när frågan aktualiseras.

3 Ett slopat krav på minst 20 elever

Utredningens förslag: Skollagens krav på att en fristående grundskola ska ha minst 20 elever ska tas bort och ersättas av ett krav på att en fristående skola ska ha ett tillräckligt elevunderlag för att långsiktigt kunna bedriva sin verksamhet.

Skollagen ställer i 9 kap. 2 § bl.a. upp ett krav på att en fristående grundskola ska ha minst 20 elever, om inte särskilda skäl föreligger för att tillåta ett lägre antal.

Kravet på att en fristående grundskola ska ha minst 20 elever infördes 1997 efter förslag i propositionen *Fristående skolor m.m.*, prop. 1995/96:200. Frågan hade tagits upp av Friskolekommittén, som hade föreslagit att en fristående skola skulle ha minst 12 elever för att godkännas. Regeringen ansåg att en skola med få elever begränsar möjligheterna till samarbete, social fostran och utveckling. Skolans storlek har också betydelse för möjligheterna att ge eleverna olika språkvalsalternativ. Den ger inte heller de förutsättningar för ett ekonomiskt underlag som krävs för en varaktigt stabil verksamhet. Därför menade regeringen att det krävdes minst 20 elever för att skolan skulle kunna leva upp till dessa krav. Detta gällde inte bara för fristående grundskolor utan också för fristående skolor som motsvarar särskolan och specialskolan.

Liksom kommittén föreslog regeringen att Skolverket skulle ges möjlighet att bevilja undantag om det fanns särskilda skäl. Det skulle t.ex. kunna vara att elever i lägre årskurser som bor i glesbygd på detta sätt erbjuds möjlighet till skolgång nära sitt hem. Ett annat exempel som gavs var skolor som anordnas i form av behandlingshem/terapiskolor. Slutligen kunde man också tänka sig att nystartade skolor under uppbyggnad inledningsvis kunde tillåtas ha ett lägre elevantal. Eftersom fristående skolor vid ansökningstillfället

saknar elever skulle uppgifterna om elevantalet grunda sig på den redovisade elevprognosen. Utbildningsutskottet ställde sig bakom regeringens bedömning.¹

Regeringsrätten har i ett avgörande prövat kravet på minst 20 elever och fann då att de skäl av religiös natur som hade åberopats inte var tillräckliga för att medge undantag från kravet. Regeringsrätten ansåg också att den aktuella elevgruppen kunde erbjudas en i skollagens mening likvärdig utbildning inom rimligt avstånd från hemmet.²

Utredningens bedömning och förslag

Regeringen har gett utredningen i uppdrag att pröva hur kravet på minst 20 elever kan avskaffas. I direktiven anges att det inte är givet att det finns en kritisk gräns vid just 20 elever för att en fristående skola ska kunna bedrivas med hög kvalitet. Alla ansökningar bör därför prövas utifrån de uppställda kvalitetskraven oavsett hur många elever skolan har. Därför bör inte det exakta elevantalet vara avgörande för om en fristående grundskola ska godkännas. Regeringen pekade också på att något motsvarande krav för kommunala grundskolors elevantal inte har ställts upp.

Inledningsvis kan anmärkas att fristående grundskolor måste godkännas av Skolinspektionen för att få bedriva skolverksamhet medan någon motsvarande prövning inte sker av kommunala skolor. Det är därför svårt att göra jämförelser. Å andra sidan är samtliga grundskolor, både kommunala och fristående, föremål för regelbunden tillsyn av Skolinspektionen med avseende på bl.a. verksamhetens innehåll och att de lever upp till skollagens krav.

Kraven för godkännande syftar till att säkerställa att de utbildningar som godkänns har god kvalitet. Kravet på att en grundskola ska ha minst 20 elever är en del av kvalitetskravet. Det finns flera aspekter av detta. Till att börja med ska skolan bidra till att ge eleverna en grund som samhällsmedborgare genom att ge dem en social situation där de lär sig att arbeta och vistas tillsammans med andra barn, ungdomar och vuxna. Antalet elever vid en skola har självfallet också stor betydelse för skolans möjlighet att bedriva sin verksamhet. Det gäller särskilt på lite längre sikt. Däremot kan det vara svårt att säga att det krävs ett bestämt antal elever för att en

¹ Prop. 1995/96:200 s. 40 och 70 och 1996/97UbU4 s. 8

² Regeringsrättens dom 2008-05-21 i mål 103-05, Skolverket ./ Judiska skolan Beit Menachem

fristående skola ska anses uppfylla kraven eftersom förutsättningarna för verksamheten kan variera kraftigt.

Den nuvarande regleringen ger också litet utrymme för att ta hänsyn till tillfälliga variationer i elevantalet. Det finns exempel på fristående skolor som har bedrivit sin verksamhet under många år men som tillfälligt drabbats av att antalet elever varit färre än 20 och att Skolverket då tagit initiativ till återkallande av godkännandet. Samtidigt förekommer det att undantag medges på grund av att särskilda skäl anses föreligga. Detta ger utrymme för tolkningar och kan i viss mån anses tala mot ett bestämt antal. Skollagen ställer inte heller krav av detta slag på statliga eller kommunala skolor när bedömningar av utbildningskvaliteten görs.

Utredningen anser att detta sammantaget utgör skäl för en ändring av skollagen så att kravet på ett bestämt antal elever slopas. Elevantalet är dock fortfarande en väsentlig faktor för att bedöma en fristående skolas förutsättningar att kunna bedriva en långsiktig skolverksamhet av hög kvalitet. Det finns därför skäl att fortfarande i skollagen tillmäta antalet elever betydelse när frågan om godkännande av en fristående skola prövas. Istället för att kopplas till ett bestämt antal bör elevunderlaget istället utgöra en del av bedömningen av kvaliteten och långsiktigheten i den fristående skolans verksamhet.

Slopandet av kravet på minst 20 elever är inte avsett att innebära någon förändring av de möjligheter som har funnits att bedriva utbildning som motsvarar grundskolan med ett lägre elevantal. Det innebär t.ex. att det på samma sätt som tidigare kan vara möjligt att få ett godkännande för en fristående skola som bedrivs för ett fåtal elever i anslutning till ett s.k. HVB-hem eller motsvarande.

4 Ett förändrat ansöknings- och tillståndsförfarande

I det här avsnittet behandlas olika aspekter av utformningen av ansöknings- och tillståndsförfarandet för nya, utökade eller förändrade fristående skolor. Först ges en redogörelse för förutsättningarna för och Skolinspektionens handläggning av en fristående skolas ansökan om godkännande och/eller rätt till bidrag. Därefter redovisas de förslag till förändringar av ansöknings- och provningsförfarandet som Skolverket lämnade i sin rapport nr 281 i juni 2006. I anslutning till det presenteras en sammanställning av remissvaren på rapporten och de ytterligare synpunkter som har lämnats vid utredningens samråd med företrädare för Friskolornas riksförbund och Sveriges Kommuner och Landsting.

Avslutningsvis redovisar utredningen sina överväganden i de frågor som har anknytning till fristående skolors ansökningar om godkännande och rätt till bidrag samt Skolinspektionens handläggning av dessa ärenden.

Utredningens uppdrag är inte att överväga vilka kriterier som ska ställas upp för att en fristående skola ska godkännas respektive förklaras ha rätt till bidrag. När det gäller kravet på att en fristående skolas verksamhet inte får leda till påtagligt negativa följder för skolväsendet i kommunen eller regionen har det emellertid ett direkt samband med uppdraget att överväga hur ansökningsförfarandet kan förenklas. Även om det materiella innehållet i dessa regler egentligen ligger vid sidan om uppdraget utgör just det här kriteriet grunden för ansöknings- och tillståndprocessen. Utredningen bedömer därför att dess utformning trots det ligger inom ramen för det lämnade uppdraget. Frågor om kriterierna för prövningen av effekterna av en fristående skolas etablering diskuteras därför närmare i avsnitt 4.4.7, där utredningens förslag presenteras.

4.1 Dagens regler och deras bakgrund

Förutsättningarna för godkännande och rätt till bidrag

För att en fristående skola ska få starta sin verksamhet krävs – om det är fråga om undervisning i förskoleklass, grundskola eller obligatorisk särskola – att Skolinspektionen lämnar sitt godkännande. Skollagen uppställer olika kriterier som ska vara uppfyllda för att den fristående skolan ska kunna godkännas. Dessa finns i fråga om förskoleklassen i 2 b kap. 6 § samt för grundskolan och särskolan i 9 kap. 2 § skollagen.

För att en godkänd fristående skola också ska ha rätt till bidrag krävs att dess verksamhet inte får innebära påtagligt negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen. Den fristående skolan får i princip inte heller ta ut avgifter. Undantag gäller för förskoleklassen där avgift får tas ut för verksamhet som överstiger 15 timmar per vecka eller 525 timmar per år. Bestämmelserna om bidragen finns i skollagen i 2 b kap. 10 a § (förskoleklassen), 9 kap. 6 § (grundskolan) samt 9 kap. 6 b § (särskolan).

För gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, som inte är obligatoriska skolformer, lämnas inget godkännande utan Skolinspektionens prövning avser endast rätten till bidrag. Bidragsrätten för fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor ska emellertid prövas utifrån i huvudsak samma kriterier som gäller för godkännande av fristående grundskolor m.fl. Till det kommer även att utbildningen hos den fristående gymnasie- eller gymnasiesärskolan inte får innebära påtagligt negativa följder för skolväsendet i kommunen där skolan är belägen *eller* i närliggande kommuner. (Den fristående skolan får inte heller ta ut avgifter i strid med gällande regler i skollagen). Bestämmelserna finns i 9 kap. 8 och 8 b §§ skollagen.

Innebörden av begreppet ”påtagligt negativa följder” har beskrivits i prop. 1995/96:200. Som exempel på sådana konsekvenser angav regeringen när en fristående skolas etablering innebär att en kommunal skola i en landsorts- eller glesbygdskommun tvingas lägga ner sin verksamhet, den påverkar kommunens skolorganisation eller leder till betydande kostnadsökningar, som är bestående.¹ Skolverkets prövning av effekterna av en fristående skolas etablering har ofta haft fokus på de ekonomiska och planeringsrelaterade följderna för kommunen. Många gånger har det dock beaktats omständigheter som utbildningsutbudet, elevernas valfrihet m.m.

¹ Prop. 1995/96:200 s. 45.

När begreppet ”påtagligt negativa följder” har prövats av domstol har domstolarnas överväganden i de allra flesta fallen gett uttryck för att kommunen har något som kan liknas vid en bevisbörda om kommunen gör gällande att en fristående skolas etablering kommer att få negativa konsekvenser. Av rättsfallen framgår också att prövningen av den frågan kan vara skiftande och avse bedömningar av många olika slags effekter av den verksamhet som en fristående skola avser att bedriva. En omständighet som har blivit allt vanligare i ärendena är påståenden från kommunen att det samlade antalet ansökningar leder till en överetablering som skulle ha negativ inverkan på kommunens egen skolverksamhet. Det förekommer också att prövningen avser frågan om den sökta verksamheten bidrar till ett breddat utbildningsutbud och i något avseende tillför något nytt till skolväsendet i kommunen eller regionen.² Det finns också exempel på att det hävdas att en etablering skulle innebära att det uppstår en risk för nedläggning av en glesbygdsskola och att vissa eleverna skulle få en allt för lång resväg till skolan.³

Det finns m.a.o. åtskilliga omständigheter som kan behöva bedömas för att avgöra om en fristående skolas etablering kommer att få negativa följder. Det har tidigare lämnats förslag om att utforma mer bestämda kriterier för bedömningen men det har då ansetts att det skulle leda till andra nackdelar för ansökningsprocessen. I avsnitt 4.4.7 redovisar utredningen sina överväganden i den frågan.

Tidpunkten för ansökan

Skollagen och förordningen (1996:1206) om fristående skolor innehåller viss reglering av när ansökan om godkännande eller rätt till bidrag ska ske samt om Skolinspektionens prövning.

Till att börja med gäller att ansökan ska ske senast den 1 april kalenderåret innan det år då den fristående skolan ska starta sin verksamhet. Den tidsgränsen infördes 1995 och tillämpades första gången för bidragsåret 1997/98. Det gällde inledningsvis endast för ansökningar om godkännande av fristående grundskolor och obligatoriska särskolor (9 kap. 6 och 6 a §§ skollagen)⁴. Det skäl som angavs

² Bägge aspekterna prövades i Kammarrättens i Stockholms dom 2008-11-17 i mål nr 4287-08 och Länsrättens i Stockholms läns dom 2007-03-30 i mål nr 1780-07. Det har också skett i flera nya avgöranden av Länsrätten i Stockholm, se mål nr 3070-3073-08.

³ Se t.ex. Kammarrättens i Stockholm domar 2006-04-11 i mål 3241-05 och 2007-07-27 i mål 5037-07. (Den senare domen prövades av regeringsrätten angående en annan fråga, Regeringsrättens dom 2008-02-19 i mål 5222-07).

⁴ SFS 1995:816.

för att tidigarelägga ansökningstidpunkten var att kommunerna skulle ges ytterligare planeringstid.⁵

Från och med den 1 januari 1997 ändrades även reglerna om rätt till bidrag för gymnasieskolor och gymnasiesärskolor på det sättet att också en ansökan om bidrag skulle göras hos Skolverket före den 1 april kalenderåret innan bidragsåret⁶. Ett bidragsår började då den 1 juli. Det innebär att en ansökan om bidrag för bidragsåret 1998/99 skulle ske före den 1 april 1997. Vidare gjordes den förändringen att ansökningar rörande gymnasieskolan skulle göras hos Skolverket. Tidigare hade ansökningarna lämnats till länsstyrelsen, som skulle yttra sig och sedan överlämna ansökan och yttrandet till Skolverket. Länsstyrelsens uppgift var att bedöma om den sökta etableringen kunde få påtagligt negativa följder för gymnasieskolan i regionen. Skolverket hade en förberedande och inte beslutande roll. Myndighetens uppgift var att yttra sig om den fristående skolans inträdesvillkor och urvalskriterier innan ärendet överlämnades till regeringen för beslut.

När det gällde ansökningar om rätt till bidrag för gymnasiesärskolan gällde andra regler och ansökningarna skulle redan då lämnas direkt hos Skolverket.

Reglerna har senare ändrats så att alla ansökningar om godkännande och rätt till bidrag för fristående skolor – alltså även bidrag för gymnasieskola – ska ske hos Skolverket. Sedan årsskiftet 1999/2000 löper bidragsåret från den 1 januari för att överensstämja med budgetåret för både staten och kommunerna.⁷ Ansökan ska fortfarande ske före den 1 april kalenderåret innan.

Prövningen av en ansökan från en fristående skola

Under utredningen har samtal förts med representanter för Skolverkets enhet för tillståndsprövning. Följande bild har då framkommit av gången vid handläggningen av fristående skolors ansökningar om godkännande och/eller rätt till bidrag. Från den 1 oktober 2008 sker tillståndsprövningen hos Skolinspektionen. Den nya myndighetens uppdrag och ökade resurser kan komma att få betydelse även för tillståndsprövningen i den nya organisationen.

⁵ Prop. 1994/95:157 s. 7 och 1994/95:UbU16.

⁶ SFS 1996:1044, prop. 1995/96:200 och 1996/97:UbU4.

⁷ Prop. 1998/99:110 s. 57, 1999/2000:UbU5 och SFS 1999:887.

De flesta ansökningar kommer in strax före ansökningstidens utgång, den 1 april. Det sker direkt en första granskning och det är inte ovanligt att ansökningarna är ofullständiga eller bristfälliga i något avseende. Den fristående skolan ges då möjlighet att komplettera sin ansökan. I vissa fall kan det ske i flera omgångar. När en ansökan är komplett skickas den på remiss till den kommun där den fristående skolan avser att etablera sig (lägeskommunen). Gäller ansökan gymnasie- eller gymnasiesärskolan ges även kringliggande kommuner tillfälle att yttra sig. De aktuella bestämmelserna om remissförfarandet finns i 1 kap. 2 § (förskoleklass), 1 a kap. 2 § (grundskola och obligatorisk särskola) och 2 kap. 2 § (gymnasie- och gymnasiesärskola) förordningen om fristående skolor.

Remisstiden är inte reglerad i förordningen men är som regel tre månader. Av de upplysningar som lämnats av Skolverket framgår dock att den i praktiken är väsentligt längre än så. Det vanligaste är att den 15 september är sista svarsdatum när Skolverket ger en kommun tillfälle att yttra sig. Det innebär att kommunernas yttranden kommer till Skolverket först under början av hösten.

Bestämmelserna är utformade på det sättet att Skolverket har en skyldighet att sända över ansökan till kommunen. Däremot är det upp till kommunen själv att avgöra om något svar ska lämnas. Den ordningen har gällt sedan 1997 och motiverades främst med att det är kommunen som har kännedom om de lokala förhållandena. Det framhölls också att det åligger kommunen att kunna påvisa att en etablering kommer att få påtagligt negativa följder för skolväsendet i kommunen. I fråga om gymnasieskolan uttalades det att kommunens yttrande borde belysa värdet av den utbildning som den fristående skolan planerar i förhållande till den befintliga gymnasieutbildningen samt vilka effekter utbildningen förväntas få för den kommunala gymnasieskolan.

Bestämmelserna om kommunens yttrande kompletterades fr.o.m. den 1 juli 2002 med en föreskrift om att när kommuner yttrar sig bör de också lämna en konsekvensbeskrivning.⁸ Förändringen skedde i anslutning till de förslag som regeringen lämnade i prop. 2001/02:35 och som behandlades av Utbildningsutskottet i betänkandet 2001/02:UbU7. Utskottet uttalade i det sammanhanget att Skolverket borde ges i uppdrag att utarbeta tydliga anvisningar för dels vad de fristående skolornas ansökningar ska innehålla, dels hur

⁸ SFS 2002:395.

kommuner som yttrar sig ska utforma sina konsekvensbeskrivningar.⁹

Under tiden som en fristående skolas ansökan är på remiss hos kommunerna har Skolverkets handläggare tagit fram annat underlag för beslut i ärendena. Exempelvis har uppgifter hämtats in från Bolagsverkets register och från kreditupplysningsföretag. Skolverket har också tagit del av tidigare beslut rörande samma huvudman eller skola samt om tillsyn av verksamheten har skett. Det förekommer ofta att ytterligare uppgifter begärs in från sökandena. Det gäller särskilt uppgifter om ekonomiska förhållanden och om vilken planering den fristående skolan har för att lösa sitt behov av lokaler.

När kommunens yttrande kommer in till Skolverket skickas det, om det är negativt för sökanden, till den fristående skolan för eventuella kommentarer. Det kan också i särskilda fall förekomma att sökanden kallas till Skolverket för samtal. Därefter är handläggningen avslutad såvitt gäller insamlingen av beslutsunderlag och ärendet kan slutföras. I de flesta fall har det inneburit att Skolverket fattar beslut senast i december månad. I mer komplicerade ärenden kan det förekomma att beslut inte fattas förrän under det första kvartalet året därpå.

För alla skolformer gäller att Skolverket har haft rätt att meddela närmare föreskrifter om innehållet i ansökan. Sådana föreskrifter saknas men Skolverket har tagit fram material för att informera om hur ansökan bör utformas. Det finns numera också möjlighet att lämna ansökan i elektronisk, internetbaserad form.

Det finns även informationsmaterial om hur kommunernas konsekvensbeskrivningar bör utformas. Skolverket har t.ex. bifogat skriften *Att yttra sig till Skolverket om fristående skolor (2000)* när en kommun bereds tillfälle att yttra sig över en ansökan från en fristående skola. I samband med de ansökningar som kom in till Skolverket före den 1 april 2007 sändes ett särskilt brev ut till kommunerna för att ännu bättre belysa vilka uppgifter som borde finnas i konsekvensbeskrivningarna för att ge Skolverket ett bättre beslutsunderlag. Enligt uppgift från Skolverkets tillståndsenhet ledde det till att konsekvensbeskrivningarna blev något mer utförliga.

⁹ 2001/02:UbU7 s. 28.

4.2 Skolverkets rapport om prövning och bidrag till fristående skolor

Uppdraget

I oktober 2005 gav regeringen Skolverket i uppdrag att – i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund – lämna förslag om bl.a. prövning och bidrag för fristående skolor. I fråga om prövning innebar uppdraget att Skolverket skulle

- föreslå åtgärder för att utveckla kommunernas konsekvensbeskrivningar, tydliggöra de grunder på vilka de ska bedömas och därmed ge möjlighet för verket att bedöma dessa,
- lämna förslag på när en ansökan bör vara Skolverket tillhanda samt när beslut om etablering och tidpunkt för etablering av fristående skolor bör fattas.

Förslaget skulle syfta till att ge de bästa förutsättningarna för såväl en samlad kommunal skolplanering som för den enskilde huvudmannen. Skolverket skulle också vidta eller föreslå åtgärder för en effektivare handläggning av inkomna ansökningar.

Förslaget om kommunernas konsekvensbeskrivningar

I anslutning till förslagen om hur prövningen ska ske har Skolverket påtalat att verket är beroende av utförliga konsekvensbeskrivningar. Det är kommunen som har den tydligaste bilden av skolväsendet på orten. För att Skolverket ska få en god bild krävs det att berörda kommuner intar ett medborgarperspektiv och utifrån vad som gagnar eleverna på orten beskriver vilka konsekvenser etableringen av en fristående skola kan få.

Skolverket genomförde intervjuer med företrädare för kommuner och fristående skolor. Det framkom att många kommunföreträdare ansåg att det är svårt att veta hur Skolverket använder konsekvensbeskrivningarna.

Från både kommuner och fristående skolor framfördes att det behövs förtydligande och vägledning så att det bättre framgår på vilka grunder Skolverket gör sin bedömning. Det tillsammans med tydligare anvisningar skulle göra det lättare att avgöra vilken information som kommunerna bör lämna i konsekvensbeskrivningarna. De intervjuade kommunerna och fristående skolorna lämnade också

flera förslag till kriterier som borde framgå av förordningen om fristående skolor. Bland dem kan nämnas: utbildningens innehåll i förhållande till utbildningsutbudet i kommunen/regionen, elevutveckling, glesbygdsproblematik och ekonomiska konsekvenser. Några kommuner menade också att det är viktigt att tidigare kännedom om en fristående skola borde ingå i konsekvensbeskrivningen.

Det föreslogs också att Skolverket, i fråga om gymnasieskolans yrkesinriktade program, borde göra en omvärldsanalys och beakta förhållanden i olika branscher.

Flera kommuner påtalade svårigheten att påvisa påtagligt negativa följder och att kunna avgöra vad som avses med "på sikt". Flera av dem ansåg att en femårsperiod är en överskådlig tid när det gäller möjligheterna för kommunen att göra elevprognoser och planera skolverksamheten.

Kriterierna för prövningen av konsekvenserna för kommunen

Skolverket föreslog ett förtydligande av reglerna så att det bättre framgår hur bedömningen ska göras av på vilket sätt och i vilken utsträckning en fristående skolas etablering får effekter för kommunens skolverksamhet. Till att börja med borde det bättre framgå av reglerna att Skolverkets huvuduppgift är att göra en helhetsbedömning av effekterna av en fristående skolas etablering. Det innebär att Skolverket också har ett ansvar för att ärendet blir utrett på ett bra sätt innan beslut fattas. Skollagen borde därför, enligt Skolverket, kompletteras så att det framgår att Skolverket ska göra en allsidig bedömning av de omständigheter som kan inverka på skolväsendet i en kommun.

För att prövningen ska få en rättssäker utformning kräver det, enligt Skolverket, att det finns tydliga kriterier för prövningen. Efter att ha övervägt andra alternativ för att tydliggöra Skolverkets skyldighet att göra en allsidig bedömning kom Skolverket fram till att de nuvarande reglerna om påtagligt negativa följder för skolväsendet i kommunen/kommunerna trots allt bör behållas. Lagtexten borde dock kompletteras dels med en bestämmelse som anger Skolverkets skyldighet att göra en allsidig bedömning, dels med närmare kriterier för bedömningen.

Förslaget innehåller två olika kriterier som ska beaktas särskilt när Skolverket gör sin bedömning. Det första är hur den tänkta utbildningen påverkar *elevernas möjligheter att välja utbildning*. Av-

sikten är att betona vikten av att eleverna har goda möjligheter att välja utbildning. Skolverkets bedömning ska då avse det totala utbildningsutbudet och en fristående skolas etablering ska bedömas utifrån om den ökar eller inskränker elevernas valmöjligheter.

Det andra kriteriet är inriktat på om en fristående skolas etablering påverkar *kommunens möjligheter att erbjuda eleverna utbildning* inom det egna skolväsendet eller om den kan leda till *ekonomiska svårigheter* för kommunen på längre sikt. Med det här kriteriet avses, enligt förslaget, t.ex. den situationen att kommunen har beslutat att lägga ner en skola på grund av att elevunderlaget är för litet men att en fristående skola vill ta över och driva verksamheten vidare.

Angående innebörden av begreppet ”på lång sikt” konstaterade Skolverket att det saknas praxis och närmare anvisningar kring vad detta. Skolverket menade dock att det är rimligt att anse att en femårsperiod är en överskådlig tidsperiod.

Förslag om tidpunkt för ansökan och beslut om etablering

Skolverket genomförde alltså intervjuer med företrädare för fristående skolor och kommuner. Samtliga var ense om att tiden från Skolverkets beslut om godkännande/rätt till bidrag till att verksamheten startar är för kort. Det framkom olika uppfattningar om hur lång tid som behövs.

Skolverket föreslog att tidpunkten för ansökan ska tidigareläggas så att ansökan senast ska ske den 1 februari året innan skolan startar. Det skulle i normalfallet kunna leda till att beslut fattas senast den 1 oktober ansökningsåret. I undantagsfall kan det, av bl.a. utredningstekniska skäl, vara nödvändigt med en längre handläggningstid.

Som främsta skäl för ett tidigareläggande angavs att det är nödvändigt för att skapa rimliga förutsättningar för planering av verksamheten. Det sades också att möjligheterna att marknadsföra sin utbildning och delta i mässor inför elevernas val av gymnasieskola var ett annat skäl för förslaget. En tidigare ansökan gör också att kommunernas yttranden över en ansökan kan ske före sommarsemestrarna, vilket förkortar remisstiden.

4.3 Remissynpunkter på Skolverkets förslag

Tidpunkten för ansökan och för beslut om etablering

Falu, Jönköpings, Karlstads, Linköpings, Luleå, Malmö, Skellefteå, Skövde, Stockholms, Södertälje, Vellinge, Västerås och Örebro kommuner tillstyrkte förslaget om tidpunkten för ansökan och att Skolverkets beslut borde föreligga senast den 1 oktober. *Göteborgs stad* redovisade samma uppfattning och tillade att en fristående skola som har fått rätt till bidrag senast den 1 februari ska underrätta kommunen om lokalisering samt planerat antal elever och årskurser för verksamhet som planeras att starta innevarande år. Även *Täby kommun* instämde i förslaget och lade till att om Skolverket inte fattar beslut senast den 1 oktober ska verket vara skyldigt att underrätta den fristående skolan och berörda kommuner om detta.

Även *Friskolornas Riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Skolchefer, Svenskt Näringsliv, Teknikföretagen och LO* tillstyrkte förslagen. *Lärarnas Riksförbund* invände dock mot att regleringen flyttas från lag till förordning.

Kommunernas yttranden och konsekvensbeskrivningar

Länsrätten i Stockholm ifrågasatte om den lagtekniska utformningen av Skolverkets utredningsansvar verkligen innebär ett förtydligande. Länsrätten ansåg att den gällande utformningen är heltäckande. I stället föreslog länsrätten att tillägget ska utformas på följande sätt.

Skolverket ska vid denna bedömning särskilt beakta

- om den tilltänkta utbildningen inskränker elevernas möjligheter att välja utbildning i kommunen och
- om inrättande av en fristående skola inverkar menligt på kommunens möjlighet att erbjuda eleverna utbildning inom det egna skolväsendet eller medför ekonomiska svårigheter på lång sikt.

Falu kommun ansåg att ett skäl till att många kommuner avstår från att yttra sig är att det inte är meningsfullt. Kommunen menade att kommunernas synpunkter och bedömningar bör ges större tyngd när Skolverket fattar beslut om en fristående skolas ansökan.

Göteborgs stad var positiv till ett förtydligande av Skolverkets utredningsansvar och menade att det kan leda till tydligare anvisningar för hur konsekvensbeskrivningarna ska göras och att elevperspektivet kan framhållas. *Malmö, Skellefteå, Västerås och Örebro*

kommuner redovisade motsvarande uppfattning. Det gjorde också *Stockholms stad* med den reservationen att det framstår som oklart hur Skolverket ska beakta "storstadsproblematiken".

Jönköpings, Karlstads, Luleå, Pajala, Skövde, Täby, Vellinge kommuner tillstyrkte förslaget. Det gjorde även *Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Skolchefer, Teknikföretagen, TCO och LO*, som dock pekade på svårigheten att avgöra hur lång tidsperiod som kan anses vara överskådlig.

Linköpings kommun förklarade att kommunen inte stöder Skolverkets förslag och motiveringar men har inte redogjort för i vilka avseenden det gäller.

Svenskt Näringsliv förordade en restriktiv tillämpning av i vilken utsträckning en fristående skolas möjligheter att etablera sig kan inskränkas med hänsyn till kommunens intressen. I annat fall begränsas valfriheten för eleverna.

Friskolornas riksförbund ansåg att nuvarande regler bör vara oförändrade och att Skolverket bör ge tydliga anvisningar för hur ansökningar och konsekvensbeskrivningar bör utformas. Förbundet menade också att den bevisbörda som kommunen i dag har i fråga om att påvisa negativa följder bör finnas kvar. Den bör inte ersättas av en fullständig utredningsskyldighet för Skolverket.

Kompletterande synpunkter vid samråd

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har vid samtal lämnat vissa kompletterande synpunkter. Till att börja med anser organisationen att underlaget för att lämna konsekvensbeskrivningar ofta är bristfälligt på det sättet att de fristående skolornas ansökningar saknar tillräcklig information vad t.ex. gäller antal elever, lokalisering och årskurser.

Det saknas också anledning att ställa krav på att kommunen ska yttra sig. I stället bör Skolverket (numera Skolinspektionen) utfärda allmänna råd och på så sätt ge närmare anvisningar om vilka upplysningar som kommunen bör lämna.

När det gäller kommunens inflytande borde kommunen ha mer att säga till om i fråga om en huvudmans förutsättningar att bedriva den sökta verksamheten. Det gäller inte bara i övergripande frågor utan också om t.ex. huvudmannens val av inriktning och profil för utbildningen. Kommunen borde också ges möjlighet att överklaga Skolverkets bedömning av huvudmannen.

Avslutningsvis anser SKL att det är svårt att redovisa vilka konsekvenserna skulle bli av en fristående skolas etablering när det föreligger många ansökningar. Svårigheten blir mer påtagligt ju större kommun och ju fler ansökningar det är fråga om. Det saknas anvisningar för om konsekvensbeskrivningen ska avse varje ansökan för sig, alla ansökningar tillsammans eller en prognos av hur många skolor som kan förväntas starta. Erfarenheten är att kommunerna har olika förhållningssätt till detta.

Även *Friskolornas riksförbund* har framfört fler synpunkter. Först rör de kravet på att lokalfrågan ska vara löst innan en fristående skola kan få bifall till sin ansökan. I praktiken är det svårt, ibland till och med omöjligt, för en fristående skola att få teckna ett hyresavtal innan beslut om godkännande och rätt till bidrag föreligger från Skolverket. Ännu svårare är det då att kunna visa om en tänkt lokal är ändamålsenlig.

Lokalfrågan har också koppling till ansökningstidpunkten. Förbundet är i och för sig positivt till att ansökan ska ske senast den 1 februari men menar att det är viktigt att komma ihåg att det ytterligare försvårar möjligheten att kunna lösa lokalfrågan. I det sammanhanget vill Friskolornas riksförbund också framhålla att det bör finnas ett sista datum för när Skolverket senast ska ha fattat beslut. I samband med det menar förbundet att hela processen bör omorienteras så att mindre vikt läggs vid ansökningsförfarandet och tillståndsprövningen och att uppföljningen i stället blir det centrala. Förbundet förordar därför ett förenklat förfarande där många av de kriterier som i dag ska provas kan slopas eller tonas ner.

Slutligen har Friskolornas riksförbund pekat på att ansökningsblankettens utformning fortfarande uppfattas som allt för komplicerad bland förbundets medlemmar och att blanketterna behöver förtydligas.

4.4 Ett mer ändamålsenligt förfarande

4.4.1 Effekter av den förändrade myndighetsstrukturen inom skolväsendet

Riksdagen beslutade den 17 april 2008 om genomgripande förändringar av myndighetsstrukturen inom skolområdet per den 1 oktober 2008. Förändringarna grundar sig på regeringens proposition 2007/08:50, som bifölls av Utbildningsutskottet (2007/08:UbU13).

Såvitt angår fristående skolor har Skolverkets ansvarsområde inskränkts samtidigt som Statens skolinspektion har tagit över de flesta uppgifter. Skolinspektionen ska i första hand svara för tillsyn och inspektion av verksamheten i både offentliga och fristående skolor. Den nya myndigheten ska också svara för handläggningen av ärenden om godkännande och rätt till bidrag för fristående skolor.

4.4.2 Tidpunkt för ansökan och beslut

Utredningens förslag: Sista dag för ansökan om godkännande och rätt till bidrag för en fristående skola tidigareläggs till den 1 februari kalenderåret innan verksamheten ska starta. Regleringen av ansökningstidpunkten ska flyttas från skollagen till förordningen (1996:1206) om fristående skolor. Något förslag om senaste tidpunkt för Skolinspektionen att fatta beslut om sådana ansökningar föreslås inte.

Ansökningstiden tidigareläggs till den 1 februari

I den rapport som Skolverket lämnade i juni 2006 föreslogs att ansökningstidpunkten skulle tidigareläggas till den 1 februari året innan det kalenderår som den planerade skolverksamheten är avsedd att starta. Förslaget fick stöd både av Sveriges Kommuner och Lands-ting och Friskolornas riksförbund. Alla remissinstanser som har yttrat sig om förslaget har också tillstyrkt det.

Huvudskälet för att tidigarelägga ansökningstidpunkten är att ge både berörda kommuner och den fristående skolan bättre möjligheter att planera sin verksamhet inför en kommande etablering av en fristående skola. Efter att ha samrått med företrädare för Skolverket blir detta ännu tydligare. Det har då framkommit att den nuvarande ansökningstiden (den 1 april) leder till att kommunernas yttranden över en ansökan sällan kan lämnas före semesterperioden på sommaren. Det har i sin tur fått till följd att det har varit svårt för Skolverket att fatta beslut i tid för att berörda kommuner och den fristående skolan ska kunna arbeta vidare med sina planer för nästkommande läsår. Framförallt för gymnasieskolan blir detta ett påtagligt problem eftersom en stor del av planeringen bör vara färdig i tid för att kunna presenteras för de elever i årskurs 9 som under senare delen av hösten står inför valet av gymnasiestudier.

Det betyder att beslut bör fattas senast i september/oktober, vilket inte är möjligt med den nuvarande ordningen.

Mot att tidigarelägga ansökningstiden talar möjligen svårigheten för fristående skolor att kunna redogöra för sin kommande verksamhet så långt i förväg. Den svårigheten finns redan med den ansökningstid som gäller nu. Särskilt gör den sig gällande i fråga om möjligheterna för den fristående skolan att redovisa hur verksamhetens behov av lokaler ska lösas. Utredningens bedömning är att denna svårighet möjligen förstärks marginellt men att fördelarna med ett tidigare ansökningsdatum är så stora att ändringen bör ske.

Skolverket föreslog i sin rapport att regleringen av ansökningstiden ska flyttas från skollagen till förordningen om fristående skolor. Utredningen ansluter sig till Skolverkets förslag och menar att det av lagtekniska skäl är lämpligare att föreskrifter av det här slaget finns i förordning och inte i lag. Som jämförelse kan nämnas att förordningen om fristående skolor redan innehåller reglering av tiderna för bidrag till fristående skolor.

Ingen reglering av tidpunkten för Skolinspektionens beslut

I utredningens direktiv anges att utredningen också ska pröva om det ska införas ett senaste datum för när den som ansöker om godkännande eller rätt till bidrag för en fristående skola har rätt till slutligt besked från Skolinspektionen. Bakgrunden till det är en önskan om att sådant besked ska lämnas i rimlig tid för att den kommande verksamheten ska kunna förberedas och startas.

Även den här frågan togs upp av Skolverket i rapporten 2006. Ett resonemang fördes om olika sätt att effektivisera handläggningen. Det framhölls också att det är angeläget att Skolverkets beslut fattas i tid för att ge blivande gymnasieelever möjlighet att välja bland de gymnasieskolor som planerar verksamhet inför det kommande läsåret. Med hänsyn till det och till att ansökningstidpunkten tidigareläggs bedömde Skolverket att beslut om rätt till bidrag bör kunna fattas senast den 1 oktober men att det i undantagsfall kan behöva ske senare. Skolverket hänvisade också till regeringens tidigare uttalanden om att det av förvaltningslagen framgår att ärenden ska handläggas så snabbt som möjligt (se prop. 2001/02:35 s. 41). Någon reglering av tidpunkten för beslut föreslogs därför inte utan Skolverket förklarade att en översyn av myndighetens

handläggningsrutiner skulle göras för att säkerställa att den föreslagna tidsramen kan hållas.

Frågan om en reglering av när beslut senast ska fattas har nu väckts på nytt. Främsta skälet för en sådan reglering är att säkerställa att beslut fattas inom den uppsatta tidsramen. Det ger dock ingen garanti för beslutens kvalitet och det kan finnas en risk för att beslutsfattandet grundar sig på ett sämre underlag än annars för att det ska kunna fattas inom den föreskrivna tiden. Det har tidigare talats om förvaltningslagens krav på en snabb, enkel och billig handläggning. Det är krav som gäller för samtliga förvaltningsmyndigheter och utredningen har svårt att se att karaktären på ärendena om godkännande och rätt till bidrag för fristående skolor på något sådant sätt skiljer sig från handläggningen av andra ärenden inom förvaltningslagens tillämpningsområde att det finns skäl för en särskild reglering.

Om man söker en jämförelse med någon annan typ av ärenden där tidpunkten för myndighetens beslut regleras finns ett exempel på det inom skolans område. Det gäller beslut om intagning till gymnasieskolan. I 6 kap. 11 § gymnasieförordningen anges det att det slutliga beslutet om intagning "... skall om möjligt fattas före den 1 juli." Som synes är det här frågan om en i förordningen uttryckt målsättning. Det finns ingen reglering av följderna om beslut inte fattas i rätt tid.

Enligt utredningens uppfattning går det inte att dra några slutsatser av jämförelsen med den här regleringen eftersom besluten rörande fristående skolor grundar sig på ett helt annat slags underlag, som kräver en annan och mer omfattande genomgång och analys än intagningsbesluten. De nyss nämnda reglerna avser inte heller de statliga skolmyndigheterna utan gäller för kommunernas intagningsverksamhet.

Utredningen har också svårt att se hur en reglering av beslutstidpunkten kan utformas utan att kvaliteten i handläggningen äventyras. Det är även viktigt att det finns utrymme för handläggning av mer tidskrävande ärenden. Slutligen ter det sig svårt att reglera vilka följderna bör vara om ett beslut inte fattas inom föreskriven tid.

Utredningen delar därför Skolverkets uppfattning att det inte i författning bör anges en bestämd senaste tidpunkt för när beslut ska fattas. Samtidigt är det angeläget att Skolinspektionen verkar för att nå målsättningen att ärenden om godkännande och rätt till bidrag för fristående skolor ska ha avgjorts senast den 1 oktober

året innan verksamheten är planerad att starta. Endast i särskilda undantagsfall bör beslut fattas efter det datumet. I det sammanhanget finns det anledning att beakta att handläggningen kan fördröjas av att ett ärende kräver en större utredning och kanske behöver kompletteras mer än vad som vanligen är nödvändigt.

4.4.3 Möjligheterna att komplettera en ansökan

Utredningens bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att föreslå en begränsning av en fristående skolas rätt att komplettera sin ansökan.

Utredningen har tidigare pekat på att innehållet i ansökningarna från fristående skolor ofta är bristfälligt. Skolverket har i och för sig möjlighet att meddela närmare föreskrifter om hur ansökningarna ska vara utformade. Den möjligheten har inte utnyttjats utan Skolverket har nöjt sig med att lämna information om vad en ansökan bör innehålla. Under det fortsatta utvecklingsarbetet av Statens skolinspektion finns det anledning att ta upp frågan om ansökningshandlingarnas utformning på nytt och att överväga om inte närmare föreskrifter behövs för att undanröja en del av de oklarheter som finns kring vilka uppgifter som behövs för tillståndsprövningen. Utredningen vill framhålla vikten av att Skolinspektionen överväger möjligheten att meddela sådana föreskrifter eftersom det kan bidra till en effektivare handläggning.

En annan omständighet som påverkar Skolinspektionens handläggning är vilka möjligheter en fristående skola ska ha att komplettera sin ansökan. Från Skolverkets dåvarande tillståndsenhet har förmedlats bilden av att det i vissa ärenden kan vara fråga om åtskilliga kompletteringsomgångar. Det leder ändå inte alltid till att ansökan blir fullständig i den mening att den tillhandahåller all den information som behövs som underlag för att pröva ansökan. Det medför en fördröjning av handläggningen utan att beslutsunderlaget alltid förbättras. Det kan därför finnas skäl att överväga eventuella åtgärder.

Ett förslag är att Skolinspektionen ges möjlighet att avsluta handläggningen genom att förelägga en fristående skola att inom viss tid lämna alla uppgifter som skolan önskar åberopa till stöd för sin ansökan. I juridiskt språkbruk benämns detta preklusion. Det

innebär att de omständigheter som inte lämnas inom viss angiven tid inte kommer att kunna beaktas vid prövningen.

En sådan ordning skulle kunna förkorta handlägningsfasen. Samtidigt inskränks den fristående skolans möjlighet att åberopa nya omständigheter i ärendet. Nya upplysningar om hur planeringsarbetet fortskrider skulle då inte kunna lämnas efter att tiden har gått ut. Det betyder t.ex. att ny information om lokalplaneringen inte skulle kunna beaktas efter en viss tidpunkt. Det skulle, enligt utredningens mening, vara en brist eftersom det är omständigheter som dels har stor betydelse för bedömningen, dels ofta lämnas vid ett sent skede.

En annan svaghet med en preklusionsregel är att den bara avser handläggningen vid Skolinspektionen. Om tillståndsmyndighetens beslut överklagas till förvaltningsdomstol har den fristående skolan på nytt möjlighet att åberopa omständigheter som inte tidigare åberopats. Det leder till en risk för överklaganden som beror på att vissa sakuppgifter inte har funnits tillgängliga för tillståndsmyndigheten. Det strider mot tanken att prövningen av en ansökan i första hand ska ske hos myndigheten och inte i domstol.

Utredningen menar därför sammanfattningsvis att även om det är angeläget att kvaliteten på den ansökningar som lämnas in är så hög som möjligt och att det har stor betydelse för Skolinspektionens möjligheter att handlägga ärendena på ett effektivt sätt, så innebär ett förbud att efter en viss tidpunkt åberopa nya omständigheter i ärendet så stora nackdelar att det inte uppväger de fördelar som skulle kunna vinnas. Utredningen förordar därför att Skolinspektionen, med hjälp av sin möjlighet att utfärda föreskrifter och anvisningar, i stället fortsätter sitt arbete med att utveckla ansökningshandlingarna och processen kring dessa.

4.4.4 Skolinspektionens inledande handläggning

I avsnitt 4.1 har beskrivits huvuddragen i Skolverkets handläggning av inkomna ansökningar om etablering av fristående skolor. Även om jämförelser kan göras är det för tidigt att dra några slutsatser av vilken betydelse den nya myndighetsstrukturen kommer att få för handläggningen. En av utredningens uppgifter är att överväga om och hur prövningen av fristående skolors ansökningar kan ske på ett mer effektivt sätt och handläggningstiden därmed också kan förkortas. Frågan har fått ökad aktualitet i takt med den stora

ökningen av antalet ansökningar. Jämfört med situationen för tio år sedan lämnas fler än dubbelt så många ansökningar in 2008. I absoluta tal kom 201 ansökningar in 1998 och 285 ansökningar 1999. 2007 hade de ökat till 563 stycken och i år kom 560 ansökningar in till Skolverket. Detta är naturligtvis en omständighet som bör beaktas när möjligheterna till en effektivare handläggning övervägs.

Som angavs i föregående avsnitt har tidpunkten för ansökan betydelse för handläggningstidens längd. Det har framförallt samband med att den nuvarande ordningen innebär att Skolverkets remiss till kommunen har skett under den senare delen av våren och under sommaren. Med hänvisning till semesterperioder och att de beslutande organen – remissvaren beslutas ofta av den för utbildningen ansvariga nämnden eller ibland av kommunfullmäktige – inte sammanträder lika ofta som under den övriga delen av året, uppstår onödig tidsutdräkt. Förslaget om att tidigarelägga ansökningarna kan i de flesta fall leda till att kommunens yttranden kan vara Skolinspektionen tillhanda före sommaren. Därmed förkortas den faktiska remisstiden utan att några särskilda åtgärder därutöver krävs.

Nästa fråga är om ytterligare effektivisering kan göras för att förkorta tiden för kommunernas remissvar. Det är svårt att göra generella uttalanden om hur lång tid som krävs för att kommunen ska ha möjlighet att lämna de nödvändiga upplysningarna. Skolverket har tidigare upplyst att kommunen i april eller maj ges tillfälle att yttra sig men att svar ska lämnas först till den 15 september. Det har inneburit en remisstid som är minst fyra och en halv månad. Den ter sig orimligt lång, även med hänsyn tagen till semesterperioder.

Den tidigareläggning av ansökningstiden som nu föreslås ändrar i viss mån förutsättningarna för remisstiden. Det är med den förändringen rimligt att anta att remissen till berörda kommuner kan skickas i februari eller mars. En längre remisstid än tre månader bör inte komma i fråga. Det betyder att kommunens yttrande ska vara hos Skolinspektionen senast i juni.

Därutöver menar utredningen att Skolinspektionen bör överväga om inte remisstiden i sig kan kortas. Synpunkten avser remissförfarandet i allmänhet men gäller särskilt i fråga om ansökningar som är mer begränsade och t.ex. endast avser en utvidgning av en i kommunen redan etablerad verksamhet eller byte av huvudman. Vid sådana förhållanden är det rimligt att Skolinspektionen begär in snabbare svar från kommunen. I många fall kan förmodligen en remisstid som är en eller två månader vara tillräcklig.

Hur lång remisstiden ska vara är, enligt utredningens uppfattning, en handläggningsfråga som bör övervägas av Skolinspektionen i anslutning till att rutinerna för handläggningen ses över för att skapa ett effektivare förfarande. Utöver de synpunkter som utredningen har lämnat finns det inte skäl att lämna några förslag i den här delen.

4.4.5 Behovet av kommunernas yttranden

I direktiven görs antagandet att Skolverket i de flesta fall har tillgång till all nödvändig information för att fatta beslut utan att yttrande från kommunen krävs. Vid kontakter med Skolverket har det framkommit att den information om de lokala förhållandena i en kommun som krävs för att verket på ett fullgott sätt ska kunna avgöra om en fristående skolas etablering kommer att få påtagligt negativa följder för skolväsendet i kommunen inte finns tillgängliga. Det är därför nödvändigt att Skolinspektionen på något sätt får denna typ av information från kommunen.

I prop. 1995/96:200 anges olika exempel på omständigheter som kan innebära påtagligt negativa följder för skolväsendet i en kommun. Ett av dem är landsorts- och glesbygdsskolor samt elevernas möjligheter att välja en skola som ligger nära hemmet. Sådana faktorer kan enbart bedömas om Skolinspektionen får kännedom om hur kommunens planering av skolverksamheten ser ut. De ansökningar som rör en fristående skola som är avsedd att ersätta en kommunal skola som har lagts ner, är ett typexempel på den lokalt baserade information som Skolinspektionen är beroende av för att kunna göra en fullödig bedömning.

Det finns även andra, lokalt betingade omständigheter som Skolinspektionen inte kan få kännedom om på annat sätt än via kommunen. Det gäller t.ex. elevernas geografiska fördelning i kommunen samt vilka nationella gymnasieprogram som kommunen erbjuder och hur många elevplatser programmen har. Det är också angeläget för Skolinspektionen att få besked om vilken betydelse en fristående skolas etablering har för kommunens möjligheter att upprätthålla bredden i sin egen skolverksamhet.

I anslutning till detta sägs i direktiven att förslagen bör vara inriktade på att leda till ett minskat inflytande för kommunen. Det väcker till att börja med frågan i vilken utsträckning kommunen i dag har ett inflytande över prövningen av fristående skolor. Utred-

ningens efterforskningar tyder på att kommunens inställning till en ansökan från en fristående skola har betydelse för bedömningen av om den sökta etableringen har ”påtagligt negativa följder” för det offentliga skolväsendet. Det gäller särskilt i de fall kommunen är positiv till en ansökan, eftersom det då sällan lämnas några upplysningar som visar att en etablering skulle kunna få negativa följder. Enligt upplysningar från Skolverkets tillståndsenhet är det emellertid ett generellt problem att kommunen inte alltid lämnar de sakupplysningar om skolverksamheten som behövs för att ge tillräckligt underlag för prövningen av effekterna av den sökta etableringen.

Det här visar att kommunerna har en viktig roll för att tillhandahålla underlag för Skolinspektionens prövning. Det är därför nödvändigt att även fortsättningsvis involvera kommunen i handläggningen av ansökningsärendena.

I avsnitt 4.4.7 behandlas Skolinspektionens uppgift i fråga om tillståndsprövningen. I samband med det tas också upp vilken roll kommunen ska spela i den prövningen.

4.4.6 Förutsättningarna för att bedöma en utbildning

Skollagen är i första hand en reglering av den skolverksamhet för barn och ungdomar som det allmänna anordnar. Den gemensamma benämningen är *det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar*. Regleringen av de fristående skolorna bygger på tanken att skolverksamhet får anordnas av enskilda, vid sidan av de skolformer som det allmänna anordnar (se 1 kap. 3 § skollagen). Det innebär i dag bl.a. att de regler och krav som gäller för det offentliga skolväsendet inte med nödvändighet gäller även för fristående skolor.

Lagstiftaren har dock velat framhålla att kraven på offentliga och fristående skolor bör vara likartade. Det uttrycks bl.a. i att oavsett om det är verksamhet som motsvarar förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola som en fristående skola ansöker om att få bedriva, så ställer skollagen krav på att verksamheten ska ge kunskaper och färdigheter som väsentligen svarar mot de som ska förmedlas av motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet. Det krävs också att verksamheten i en fristående skola ska svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för det offentliga skolväsendet.

Det får betydelse även för provningen av fristående skolor. För de offentliga skolorna gäller läroplaner, kursplaner och andra styrdokument. Dessa är visserligen inte omedelbart tillämpliga för de fristående skolorna, men eftersom Skolinspektionen ska bedöma om den fristående skolans verksamhet väsentligen motsvarar de krav som ställs på offentliga skolor måste myndigheten sätta den sökta verksamheten i relation till vad som föreskrivs i de olika styrdokumenterna.

Den nödvändiga kompetensen för detta moment av provningen har, fram till inrättandet av Skolinspektionen, funnits inom olika delar av Skolverket. Det har varit tillståndsenheten som har svarat för provningen av ansökningar från fristående skolor. I de delar som provningen har avsett jämförelser med kraven enligt styrdokumenterna har tillståndsenheten biträtt av den enhet som ansvarar för styrdokumenterna. Den ändrade myndighetsstrukturen som gäller från den 1 oktober i år har dock ändrat förutsättningarna för denna samverkan. Nu är tillståndsverksamheten förlagd till Skolinspektionen medan styrdokumenterna alltjämt tillhör Skolverkets ansvarsområde. Det medför att den samverkan som tidigare skedde inom Skolverket fortsättningsvis får ske över myndighetsgränsen.

Det är svårt att bedöma vilken betydelse det har för effektiviteten i tillståndsprovningen men frågan bör uppmärksammas nu när den nya myndighetsstrukturen har införts. Det finns också skäl att påpeka att det kan finnas frågor rörande t.ex. sekretess som behöver övervägas särskilt om samverkan ska kunna ske på det sätt som hittills har varit fallet. Det bör dock nämnas att Skolinspektionen har avsikten att redan första året efter att en fristående skola har inlett sin verksamhet undersöka om skolans verksamhet motsvarar de krav som ställs. Det kan antas att det får viss betydelse även för den bedömningen av verksamheten som sker i förhand.

När det gäller provningen i övrigt anger direktiven målsättningen att utredningen ska föreslå förändringar som leder till en mindre administrativt tung process, där beslut kan fattas tidigare och därmed ge bättre förutsättningar för planering för såväl kommunen som den fristående skolan. Frågan är om det finns ytterligare förslag om hur det skulle kunna uppnås.

4.4.7 Prövningen av en fristående skolas ansökan

Utredningens förslag: Förutsättningarna för prövningen hos Skolinspektionen ska kompletteras genom tillägg till skollagen och förordningen (1996:1206) om fristående skolor så att det framgår att den bl.a. ska avse om den fristående skolans verksamhet kommer att innebära påtagliga negativa följder *på lång sikt* för *eleverna och* skolväsendet i den kommun där skolan är belägen.

Vidare ska det framgå av skollagen att den eller de kommuner som berörs av den fristående skolans verksamhet ska vara skyldig att, på begäran, yttra sig till Skolinspektionen. I anslutning till det klargörs att Skolinspektionens uppgift är att göra en allsidig bedömning av följderna av den verksamhet som en fristående skolas ansökan rör och att myndigheten har ett ansvar för att utreda dessa. Det innebär också att kommunens uppgift är att tillhandahålla den information om de lokala förhållandena som behövs för att Skolinspektionen ska kunna genomföra sin prövning. Inom ramen för sitt bemyndigande har Skolinspektionen rätt att meddela närmare föreskrifter om vilken sorts uppgifter som kommunen ska lämna.

Tydligare kriterier för att bedöma effekterna av en fristående skolas etablering

Det har sedan länge pågått en diskussion om vilka kriterier som ska användas vid bedömningen av effekterna av den skolverksamhet som en fristående skola ansöker om att få starta. Det har framförts olika tankar om hur det nuvarande kriteriet "påtagligt negativa konsekvenser för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen" skulle kunna utökas och preciseras för att bättre återspegla vilka omständigheter som ska tillmätas betydelse vid bedömningen.

I prop. 2001/02:35 föreslogs att en förklaring om rätt till bidrag skulle föregås av en helhetsbedömning av skolans verksamhet med beaktande av bl.a. skolans storlek och geografiska läge. Utbildningsutskottet ansåg dock att det inte var lämpligt att lyfta fram vissa faktorer när det samtidigt framhålls att det är en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som är det väsentliga. Samtidigt betonade utskottet att prövningen ska utgå från ett elevperspektiv och att det är viktigt att beakta hur den sökta etableringen "berikar

eller försvårar ett breddat och efterfrågestyrt utbud”. Resultatet av detta var att det inte gjordes någon förändring utan att begreppet ”påtagligt negativa följder” behölls oförändrat.¹⁰

Ett nytt förslag om att precisera förutsättningarna för provningen presenterades av Skolverket i den tidigare nämnda rapporten i juni 2006. Skolverket föreslog två olika omständigheter som särskilt borde beaktas vid bedömningen av följderna av en etablering av en fristående skola.

Den första omständigheten rörde hur den sökta utbildningen påverkar elevernas möjligheter att välja utbildning i kommunen. Utgångspunkten för den bedömningen skulle vara det totala utbildningsutbudet inom en kommun eller ett närområde, oavsett vem som är huvudman. Det framhölls dock att kommunen har ett särskilt ansvar för att erbjuda utbildning och att elevernas möjlighet att välja en utbildning inom det allmänna särskilt måste beaktas.

Detta anknyter till det andra kriteriet, där det angavs att bedömningen också skulle avse ”... om inrättandet av en fristående skola inverkar menligt på kommunens möjlighet att erbjuda eleverna utbildning inom det egna skolväsendet eller medför ekonomiska svårigheter på lång sikt”. Det här kriteriet tar sikte på bl.a. den situationen att kommunen planerar att lägga ner en skola samtidigt som en fristående skola ansöker om att ta över och driva vidare samma verksamhet. I fråga om bedömningen av ekonomiska svårigheter framhöll Skolverket att det finns en osäkerhet rörande vad som menas med ”lång sikt”. Skolverkets undersökningar hade dock visat att fem år generellt sett ansågs vara en överskådlig period och den föreslogs därför för den här aktuella typen av bedömningar.

Med Skolverkets rapport väcktes alltså på nytt frågan om införande av särskilda kriterier för att underlätta provningen av vilka följder en fristående skolas etablering kan få. I likhet med Utbildningsutskottet i det tidigare lagstiftningsärendet anser utredningen att det finns risk för att specifika kriterier blir allt för inriktade på vissa omständigheter medan andra riskerar att förlora i betydelse, trots att de kan vara av stor vikt i enskilda fall. Det hänger nära samman med att förutsättningarna för etablering av fristående skolor skiljer sig starkt åt mellan olika kommuner och att olika faktorer därför har olika stor betydelse i olika ärenden. Detta talar för att det viktigaste är att bedömningen av effekterna av en fristående skolas etablering även i fortsättningen sker ur ett helhetsperspektiv. Utred-

¹⁰ 2001/02:UbU7 s. 25.

ningen anser därför inte att det i skollagen bör införas några kriterier av det slag som föreslogs i rapporten.

Däremot, menar utredningen, finns det behov av att utvidga begreppet ”påtagligt negativa följder för skolverksamheten” för att bättre belysa förutsättningarna för prövningen. Bestämmelsen bör utformas på ett sätt som ger tydliga anvisningar för vilken inriktning prövningen ska ha men som samtidigt ger utrymme för att beakta alla omständigheter av betydelse i ett ärende. Samtidigt är det viktigt att prövningen inte begränsas till vissa omständigheter med risk för att andra faktorer inte beaktas.

En gemensam nämnare vid de tidigare diskussionerna om vilka faktorer som ska tillmätas betydelse när följderna av en fristående skolas ansökan bedöms har varit att det är viktigt att utgå från ett elevperspektiv. Med den nuvarande utformningen uttrycks inte det så tydligt. Sett till den domstolspraxis som finns har elevperspektivet ibland kommit till uttryck. Det har t.ex. gällt bedömningen av hur en fristående skolas etablering påverkar valfriheten för eleverna eller möjligheten att gå i skola i en viss del av kommunen. Ofta har i stället domstolarna bedömt etableringen ut ett kommunperspektiv. Det har t.ex. varit fråga om hur kommunens elevunderlag ser ut eller vilka effekter för kommunen som uppkommer när en nedlagd kommunal skola ersätts av en fristående skola.

Båda dessa perspektiv hör, enligt utredningens uppfattning, nära samman. Skollagens utformning kan emellertid tolkas som att bedömningen i första hand ska ske med beaktande av effekterna för kommunens verksamhet sedd mer från kommunens roll som huvudman för det offentliga skolväsendet än från ett elevperspektiv. För att tydliggöra att bägge synsätten är viktiga vid bedömningen av vilka följder en fristående skolas ansökan kommer att få ska detta komma till uttryck också i lagtexten. Utredningen föreslår därför att en fristående skola ska kunna förklaras ha rätt till bidrag om verksamheten inte innebär påtagligt negativa följder för *eleverna eller skolväsendet i övrigt* ... Därigenom anges att både ett elev- och ett kommunperspektiv ska anläggas vid bedömningen samtidigt som den inte begränsas till att endast avse vissa omständigheter.

Diskussionen har sedan länge varit inriktad på att det endast är effekter som kan antas bestå på längre sikt som kan anses uppfylla kravet på att vara ”påtagligt negativa”. Även innebörden av begreppet ”lång sikt” har därför diskuterats. Skolverket har i sin prövning anlagt ett femårsperspektiv när effekterna har bedömts. Det grundar sig bl.a. på undersökningar av vad som kan anses vara en över-

skådlig tid med hänsyn till elevprognoser och möjligheten att planera sin verksamhet. Utredningen delar uppfattningen att det är angeläget att effekterna av en etablering inte bedöms utifrån ett allt för snävt tidsperspektiv. Utgångspunkten att en etablering ska bedömas på fem års sikt är därför rimlig, sett både från de möjligheter att planera sin verksamhet som den fristående skolan och kommunen har. Detta synsätt ska också komma till uttryck i skollagen.

Skolinspektionens roll vid prövningen

En annan fråga som har varit aktuell i anslutning till bedömningen av om en fristående skolas verksamhet kan antas få negativa följder är Skolverkets roll. Frågan har fått ny aktualitet i och med att Skolinspektionen har bildats och tagit över ansvaret för tillståndsprövningen.

Skolverket framhöll i sin rapport 2006 att verket redan i dag har en skyldighet att göra en allsidig bedömning men föreslog ett förtydligande så att detta uttryckligen framgår av skollagen. På så sätt skulle Skolverkets utredningsansvar tydliggöras. Som utredningen har uppfattat saken finns det ingen motsägelse mellan begreppen "allsidig bedömning" och "utredningsansvar". Skillnaden torde främst bestå i att ett uttalat utredningsansvar ålägger myndigheten att själv skaffa sig tillräcklig information och underlag för att sedan kunna göra en allsidig bedömning av en ansökan.

Utredningen delar uppfattningen att det är Skolinspektionens uppgift att göra en helhetsbedömning när den fristående skolans ansökan om godkännande eller rätt till bidrag prövas. Det är för övrigt det synsätt som bäst stämmer överens med de allmänna krav på handläggningen av ärenden som förvaltningslagen ålägger myndigheter, jfr 7 § förvaltningslagen. På ett liknande sätt uttrycktes det också i propositionen 1995/96:200 att Skolverkets uppgift är att "... göra en helhetsbedömning av följderna för skolväsendet i kommunen och därvid inte endast se till de ekonomiska konsekvenserna".¹¹

Skollagen ställer upp en rad olika krav på fristående skolor. Det är Skolinspektionens uppgift att ta ställning till om de är uppfyllda. Det innebär bl.a. att Skolinspektionen ska bevaka att en fristående skola kan erbjuda en tillräckligt hög utbildningskvalitet men också att huvudmannen för skolan har de förutsättningar som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas på längre sikt. Det är dock

¹¹ Prop. 1995/96:200 s. 45 f.

inte bara omständigheter som rör utbildningens kvalitet och huvudmannens förutsättningar att svara för verksamheten som ska prövas utan av lika stor betydelse för rätten till bidrag är vilka följer en fristående skola får för den övriga skolverksamhet som redan finns i kommunen, eller regionen om det är fråga om en utbildning på gymnasienivå.

Som tidigare har framgått finns det olika uppfattningar om vilka omständigheter som ska tillmätas betydelse för den senare konsekvensbedömningen. Utredningen har i det föregående avsnittet lämnat förslag om ett tillägg i skollagen så att det tydligt framgår att bedömningen ska ske både från ett elev- och ett kommunperspektiv. Tanken har också varit att tydliggöra att dessa båda perspektiv ofta sammanfaller.

Elevperspektivet betyder bl.a. att en ansökan från en fristående skola ska bedömas utifrån vilka effekter etableringen kan få för utbildningsutbudet i kommunen. Det gäller t.ex. om den nya verksamheten tillför något nytt till det tidigare utbudet men också om etableringen påverkar möjligheterna för befintliga utbildningsalternativ att kunna fortsätta med sin verksamhet. Det innebär att samtidigt som en fristående skolas planerade verksamhet måste vara tillräckligt stor för att kunna bedrivas på längre sikt så får den inte ha en sådan effekt på den kommunala verksamhet av motsvarande slag att den påverkar utbildningsutbudet och därmed elevernas valfrihet på ett negativt sätt. Det är också av betydelse att de fristående skolornas samlade etablering inte får en sådan omfattning att det utesluter möjligheten för eleverna att välja ett kommunalt alternativ.

Prövningen av följderna av en sökt etablering är alltså komplex och visar att det är angeläget med en allsidig bedömning. Det ställer stora krav på underlaget för prövningen. Förutom att den fristående skolan måste lämna en god redogörelse för den planerade verksamheten och förutsättningarna för att bedriva denna, är det av största vikt att Skolinspektionen också får tillgång till annan nödvändig information. Som framgick tidigare gäller det bl.a. upplysningar från kommunen.

Detta gör att det alltså är Skolinspektionens uppgift att sörja för att beslutsunderlaget är så bra att prövningen kan ske på det allsidiga sätt som är avsett. Myndigheten har med andra ord fått en aktiv roll att sörja för att beslutsunderlaget är fullständigt; ett utredningsansvar. Det är i sin tur en förutsättning för att Skol-

inspektionen ska kunna fullgöra sin uppgift att göra en helhetsbedömning av följderna av en fristående skolas etablering.

Skolinspektionen behöver verktyg för att kunna fullgöra sin utredningsskyldighet. I dag finns möjlighet att förelägga en fristående skola att komplettera sin ansökan med ytterligare uppgifter. Några sanktioner, utöver risken för ett sämre beslutsunderlag och därmed ett beslut om avslag, är inte kopplade till detta. Det ingår inte i utredningens uppdrag att överväga behovet av sådana sanktioner.

Några möjligheter för Skolinspektionen att rikta förelägganden mot de kommuner som berörs av en ansökan finns inte alls. Den nuvarande ordningen grundar sig helt på frivillighet och innebär bara att Skolinspektionen ska ge berörda kommuner möjlighet att yttra sig. Med hänsyn till den uppgift som Skolinspektionen har att göra en allsidig bedömning, det utredningsansvar som följer med detta och behovet av viss information från kommunen, anser utredningen att det är nödvändigt att ålägga de berörda kommunerna en skyldighet att yttra sig och lämna de uppgifter som behövs. Detta bör framgå av förordningen om fristående skolor, vilket i sin tur kräver ett särskilt bemyndigande i skollagen.

För ansökningar som avser verksamhet som motsvarar förskoleklass, grundskola eller särskola är det i första hand den kommun där verksamheten ska bedrivas som ska yttra sig. Samma sak bör gälla i fråga om gymnasieskola eller gymnasiesärskola. För de skolorna är det dock svårt att på förhand ange vilka kommuner som berörs av ansökan. Utredningen anser därför sammantaget att det inte i författning ska specificeras vilken eller vilka kommuner som ska vara skyldiga att yttra sig till Skolinspektionen. Åliggande ska i stället utformas så att en kommun är skyldig att yttra sig när Skolinspektionen begär det. I nästföljande avsnitt tar utredningen upp vilka uppgifter som kommunen då ska lämna.

Kommunens roll

Den nuvarande ordningen för bedömningen av effekterna av en fristående skolas etablering infördes för grundskolan 1997. Det angavs då att en grundskola som uppfyller kraven för att godkännas enligt huvudregeln också ska förklaras ha rätt till bidrag om den inte skulle få påtagligt negativa följder för skolväsendet i kommunen. I förarbetena uttrycktes det att det bara var om kommunen själv

hävdade att etableringen skulle få påtagligt negativa konsekvenser som Skolverket skulle pröva den aspekten av frågan om rätt till bidrag. Regeringen lämnade därefter olika exempel på omständigheter som skulle kunna anses utgöra sådana påtagligt negativa konsekvenser och angav avslutningsvis att ”... *det ska ankomma på lägeskommunen att påvisa att de negativa följderna har bestående karaktär och är så påtagliga att bidrag inte bör ges*”.¹²

Detta uttalande har, som tidigare framgått, av domstolarna vid åtskilliga tillfällen tolkats som att kommunen i rättsprocessen har något som kan liknas vid en bevisbörda när det rör frågan om konsekvenserna av en fristående skolas etablering. Det kan, enligt utredningens uppfattning, ifrågasättas om detta var lagstiftarens avsikt. Omedelbart efter det citerade uttalandet angavs nämligen i propositionen att Skolverkets uppgift är att ”... *göra en helhetsbedömning av följderna för skolväsendet i kommunen och därvid inte endast se till de ekonomiska konsekvenserna*”.¹³

De förslag som nu har lämnats om kriterierna för prövningen och Skolinspektionens uppgift och roll ger anledning att också närmare beskriva vilken roll kommunen ska ha i prövningen av en fristående skolas ansökan. Det kan också bidra till att minska den osäkerhet som finns kring denna fråga. Osäkerheten har till att börja med rört skillnaden mellan den möjlighet att yttra sig som kommunen har och föreskriften om att konsekvensbeskrivningar i sådana fall bör lämnas. Den har också gällt uppfattningen att kommunen har något som kan liknas vid en bevisbörda för sitt påstående om att det föreligger risk för negativa följder.

Skollagen ger inga anvisningar om vilken betydelse kommunens yttrande och konsekvensbeskrivning ska tillmätas. I förordningen om fristående skolor framgår endast att kommunerna ska beredas tillfälle att yttra sig och att de själv kan avgöra om och på vilket sätt det ska ske och om någon konsekvensbeskrivning i så fall ska lämnas. Kommunens roll har inte berörts närmare i någon av författningarna.

För att skapa en ökad tydlighet och för att framhålla att kommunens roll är att tillhandahålla den information som Skolinspektionen behöver för sin prövning föreslår utredningen alltså att både möjligheten att yttra sig och lämna konsekvensbeskrivningar ersätts av skyldigheten för kommunen att yttra sig.

På detta sätt blir det tydligt att kommunen inte är part i ansökningsprocessen hos Skolinspektionen utan enbart ska svara för att

¹² Prop. 1995/96:200 s. 45 f.

¹³ Ibid.

lämna sådan information som krävs för att tillståndsprövningen ska kunna ske. Däremot kvarstår att kommunen kan komma att bli part i samband med ett eventuellt överklagande. Att kommunen inte är part och är skyldig att lämna information till Skolinspektionen samt att Skolinspektionens uppgift är att göra en helhetsbedömning av ärendet leder också till att det tydligt framgår att kommunen inte har någon bevisbörda.

Vilka uppgifter ska kommunen lämna?

Både i tidigare lagstiftningsärenden – framförallt i de förslag som behandlades 2001/02 – och i Skolverkets rapport har det diskuterats vilken typ av uppgifter som är av betydelse för prövningen. Detta har redovisats närmare ovan. Vissa av de nödvändiga uppgifterna är det, som tidigare har framförts, kommunen som bör lämna. Det gäller i första hand uppgifter som rör strukturella förhållanden som elevunderlag, elevströmmar, utbildningsutbud och geografisk fördelning av verksamheten inom kommunen. De ekonomiska följderna för den kommunala skolverksamheten är en annan grupp av faktorer som ofta är av betydelse. Alla dessa utgör exempel på uppgifter som en kommun måste ha tillgång till för att kunna planera sin egen verksamhet och som är av betydelse för att Skolinspektionen ska kunna göra sin bedömning av en ansökan från en fristående skola. Det är med andra ord inte fråga om att kommunerna ska bidra med andra uppgifter än de redan förfogar över.

Utredningen förutser dock att det kan finnas skillnader mellan olika ärenden beträffande vilka uppgifter som i enskilda fall kan vara av betydelse för Skolinspektionens prövning. Den närmare utformning av vilka uppgifter som Skolinspektionen behöver för att kunna fullgöra sin uppgift att göra en allsidig bedömning får därför bedömas av myndigheten inom ramen för ett bemyndigande att utfärda nödvändiga föreskrifter om vilka uppgifter som kommunen ska lämna i sitt yttrande.

4.4.8 Så förenklas ansöknings- och tillståndsprövsprocessen

I det här kapitlet har utredningen gått igenom och lämnat förslag rörande ansöknings- och tillståndsprövsprocessens olika moment. Till att börja med föreslås en tidigareläggning av ansökningstiden men

utredningen har också lämnat synpunkter på det remissförfarande som Skolverket har tillämpat och pekat på möjligheter att göra det mer effektivt när det nu har flyttats över till Skolinspektionen.

Utredningen har också tagit fasta på de synpunkter som har framförts från framförallt de fristående skolornas sida om att ansökningshandlingarna av många uppfattas som svåra. Här har utredningen påpekat att Skolinspektionen, inom ramen för sitt utvecklingsarbete, bör använda sig av den möjlighet som finns att meddela föreskrifter eftersom det skulle kunna leda till en ökad tydlighet beträffande vilka uppgifter som en ansökan ska innehålla. Därmed kan ansökningsförfarandet förenklas och handläggningstiden kan förkortas när behovet av kompletteringar minskar. Däremot har utredningen inte delat tanken att Skolinspektionen i vissa fall ska ha möjlighet att neka en fristående skola att komplettera sin ansökan.

När det gäller handläggningen av de inkomna ansökningarna har utredningen beskrivit vissa effekter av den organisatoriska förändringen som inrättande av Skolinspektionen har medfört. Det har också lämnats synpunkter på hur remissförfarandet till kommunerna skulle kunna förenklas och förkortas.

Den slutliga prövningen av en ansökan från en fristående skola har beskrivits ingående. Till att börja med har utredningen lämnat förslag om tillägg till kriteriet att en fristående skolas sökta etablering ska bedömas utifrån om den kan få påtagligt negativa följder för skolväsendet i kommunen eller regionen. Tillägget innebär ett klargörande av att prövningen ska ske både med utgångspunkt i elevernas och kommunens intresse och att det ska vara fråga om mer varaktiga effekter.

I samband med det har utredningen övervägt vilka roller Skolinspektionen respektive kommunerna ska ha i tillståndsprövningen. Utredningen har då betonat att Skolinspektionen är den centrala förvaltningsmyndighet som har fått i uppdrag att svara för prövningen och som därför också har det övergripande ansvaret för denna. Skolinspektionens tillståndsprövning ska vara allsidig och utmynna i en helhetsbedömning. För att kunna utföra den uppgiften har inspektionen ett utredningsansvar, som innebär att myndigheten ska sörja för att skaffa sig ett så gott beslutsunderlag som möjligt. För det ändamålet ska Skolinspektionen få rätt att begära in nödvändiga upplysningar från de berörda kommunerna.

En följd av Skolinspektionens uppgift är att det framträder ännu tydligare att kommunens uppgift enbart är att tillhandahålla viss

information åt inspektionen. Kommunen har därför inte roll som part. Det är först om ett beslut från Skolinspektionen överklagas som kommunen kan komma att inträda som part i processen. Detta sammantaget bidrar till att klargöra rollfördelningen vid tillståndsprovningen och utredningen bedömer att det kommer att skapa ett tydligare och därmed enklare förfarande.

Sammanfattningsvis har utredningen gjort uttalanden och bedömningar rörande flera olika aspekter på tillståndsprovningen. Förslagen bidrar till att skapa ökad klarhet kring provningens inriktning samt vilka roller Skolinspektionen respektive kommunerna har i sådana här ärenden. De tillägg och förändringar som har gjorts skapar en ökad tydlighet och en möjlighet att lämna bättre information till den ansökande fristående skolan. Därmed effektiviseras förfarandet i sin helhet och ger en ökad rättssäkerhet för de berörda parterna.

5 Bidrag till pedagogisk omsorg

Genom tilläggsdirektiv till utredningen den 18 juni 2008 (dir. 2008:79) utvidgades utredningens uppdrag. Utredningen ska även utreda och föreslå en författningsreglering av hur storleken på kommunernas bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i andra former än förskola och fritidshem ska kunna beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt, så att en förvaltningsdomstol efter överklagande kan pröva nivån på kommunens bidrag till verksamheten. Uppdraget gäller dock inte öppen förskola och öppen fritidsverksamhet.

En kort tid efter tilläggsuppdraget presenterade regeringen ett förslag till utvidgning av området för förskoleverksamhet i departementspromemorian Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar (Ds 2008:56). De förslagen utgör utgångspunkten för utredningens överväganden inom ramen för tilläggsuppdraget. Till det kommer att utredningen har samrått med den arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet som ansvar för den fortsatta beredningen av förslagen i promemorian. Det har bl.a. inneburit att beteckningen ”pedagogisk omsorg” kommer att användas fortsättningsvis för den verksamhet som omfattas av utredningens uppdrag.

I utredningens delbetänkande Bidrag på lika villkor (SOU 2008:8) föreslogs en modell för bestämmande av bidrag till fristående skolor samt till enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser. Modellen är uppbyggd så att samma kriterier för bestämmande av bidrag ska kunna användas för de olika skolformerna. Samtidigt framhölls det att det kan finnas anledning att lämna särskilda anvisningar för tillämpningen av kriterier för t.ex. enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser.

Eftersom förslagen i Ds 2008:56 innebär en utvidgning av förskoleverksamheten finns det behov av nya överväganden kring hur möjligheten till överklagande samt kriterierna för beräkning av

bidrag ska utformas för denna nya verksamhet. Utredningen kommer därvid att utgå från den modell som tidigare föreslogs i delbetänkandet.

5.1 Sammanfattning av Barnomsorgspropolis och allmän förskola även för treåringar, Ds 2008:56

I promemorian föreslås en ändring av begreppet "förskoleverksamhet". Förändringen innebär till att börja med att begreppet *kompletterande förskoleverksamhet* tas bort och ersätts av *öppen förskola*. Någon saklig ändring innebär detta dock inte. Vidare ersätts *familjedaghem* av det vidare begreppet *annan pedagogisk verksamhet*. (Efter samråd med Utbildningsdepartementet kommer alltså beteckningen *pedagogisk omsorg* i stället att användas fortsättningsvis). Avsikten med ändringen är att på ett bättre sätt uttrycka att alternativen till förskola i form av pedagogisk omsorg är avsett att ha ett vidare tillämpningsområde än att enbart gälla familjedaghem i en snävare mening. Exempelvis ska det finnas möjlighet för flerfamiljslösningar och andra verksamhetsformer där det bedrivs en pedagogisk verksamhet i annan form än förskola.¹

Samtidigt som det i promemorian eftersträvas ett större utrymme för alternativ till förskola betonas det att avsikten inte är att verksamheter som t.ex. drivs som en traditionell förskola ska kunna rymmas inom den nya kategorin. De ska även fortsättningsvis betecknas som förskola. Någon förändring av gränsdragningen mot begreppen förskola och fritidshem samt öppen förskola och öppen fritidsverksamhet avses därför inte. Pedagogisk omsorg måste alltså skilja sig på ett tydligt sätt från de övriga formerna av förskoleverksamhet för att inte hänföras till någon av de kategorierna.

Inom ramen för pedagogisk omsorg faller alltså verksamhet som tidigare har betecknats som familjedaghem. Tanken är att bidrag t.ex. ska kunna lämnas även för egna barn i familjedaghem. Det krävs dock att familjedaghemmet tar emot minst lika många andra barn som de egna. I övrigt ställs inga särskilda krav på huvudmannen för verksamheten så länge de krav som ställs på verksamheten är uppfyllda. Det finns därför inga egentliga begränsningar i fråga om vem som kan godkännas som huvudman och förklaras ha rätt till bidrag.

¹ Ds 2008:56 s. 19.

Vidare föreslås i promemorian att för barn som deltar i flera enskilda verksamheter ska kommunen lämna bidrag till bägge verksamheterna. På motsvarande sätt ska föräldrar ges möjlighet att kombinera kommunala och privata verksamheter för sitt barn.

I fråga om bidragets storlek har skollagens nuvarande regler för bidrag till enskilda förskolor och fritidshem tills vidare förts över i avvaktan på denna utredningens förslag. Det innebär att bidrag ska lämnas av barnets hemkommun. Det ska uppgå till ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn för motsvarande verksamhet. Om kommunen inte har någon egen verksamhet som liknar den enskilda verksamheten ska bidraget bestämmas med utgångspunkt från kostnaden per barn i den kommunala verksamhet som mest liknar den bidragsberättigade.

Förutom dessa förslag om pedagogisk omsorg finns i promemorian flera förslag av annat slag. Det gäller t.ex. att åldersgränsen för kommunens skyldighet att anordna allmän förskola sänks till tre år. Det år som ett barn fyller tre år har han eller hon rätt till plats i allmän förskola fr.o.m. höstterminen. Det finns också förslag om mottagande av barn från en annan kommun, interkommunal ersättning och en utökad kommunal informations-skyldighet.

5.2 Möjligheten att överklaga och beräkningen av bidrag

Utredningens uppdrag innebär att lämna förslag om en författningsreglering av hur kommunernas bidrag till pedagogisk omsorg ska kunna beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt så att en förvaltningsdomstol efter överklagande kan pröva nivån på kommunens bidrag. Förslagen ska anknyta till det förslag som presenterades i Barnomsorgspeng och allmän förskola för treåringar, Ds 2008:56.

Med anledning av det utgör utredningens förslag endast en del av den presenterade reformen. Utredningen har följaktligen inte haft i uppgift att överväga huvuddragen och de övriga förutsättningar för den nya, bidragsberättigade verksamhetsformen. De förslag som lämnas utgår därför från förslagen i promemorian och det samråd som därefter skett med företrädare för den arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet som ansvarar för den fortsatta beredningen av promemorian.

5.2.1 Huvudmannen för den enskilda verksamheten ska ges möjlighet att överklaga

Utredningens förslag: Även kommunens beslut om bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i andra former än förskola ska få överklagas till förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär enligt reglerna i förvaltningslagen (1986:223). Det är huvudmannen för den enskilda verksamheten som har rätt att överklaga.

Utredningens uppdrag är att införa en möjlighet att genom förvaltningsbesvär överklaga kommunens beslut om bidrag även till pedagogisk omsorg inom ramen för förskoleverksamhet.

I Ds 2008:56 föreslås att kommunens beslut om godkännande, rätt till bidrag samt föreläggande eller återkallande av godkännande eller rätt till bidrag ska kunna överklagas. Därutöver bör även kommunens beslut om bidragets storlek vara möjligt att överklaga. Det innebär att inte bara ett beslut om avslag på en begäran om rätt till bidrag utan också bidraget i övrigt blir möjligt att överklaga. Det senare betyder att det blir möjligt att angripa såväl att bidraget är felaktigt beräknat som att beräkningen grundar sig på ett felaktigt underlag eller jämförelsematerial. På så sätt anpassas reglerna för enskild pedagogisk omsorg till de förslag som tidigare har lämnats i fråga om bidrag till annan enskild förskoleverksamhet och till fristående skolor.

Som tidigare har föreslagits i SOU 2008:8 i avsnitt 5.4.1 beträffande bl.a. fristående skolor är det huvudmannen för den enskilda verksamheten som har rätt att överklaga kommunens beslut om bidrag. Samma sak bör gälla för de nu aktuella verksamheterna. Detta ger anledning till ett antal förändringar i förhållande till det författningsförslag som lämnades i Ds 2008:56 eftersom dessa är utformade med utgångspunkt i en viss verksamhet. För att kommunens beslut ska kunna överklagas är det nödvändigt att beslutet har en tydlig adressat; huvudmannen för verksamheten. Det måste vara antingen en enskild fysisk eller juridisk person. Av samma anledning måste inte bara överklaganderegeln utan också bestämmelserna om godkännande och rätt till bidrag vara utformade på samma sätt. De ändringar som föreslås med anledning av det innebär dock ingen förändring av de krav som ställs för godkännande eller rätt till bidrag. De är enbart av teknisk natur för att möjliggöra

införandet av överklagandereglering och de tillhörande bestämmelserna av hur bidraget ska beräknas. Förändringen är nödvändig och överensstämmer med den tekniska lösning som utredningen tidigare har föreslagit för bidrag till fristående skolor.

5.2.2 Principen om lika villkor och pedagogisk omsorg

Utredningens förslag: Principen om att lika villkor för kommunal och enskild verksamhet ska gälla också i fråga om bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i andra former än förskola. Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna verksamheten av samma slag.

I de fall då det saknas en jämförbar kommunal verksamhet ska kommunen bestämma bidraget med hänsyn till den enskilda verksamhetens innehåll och omfattning.

I Bidrag på lika villkor (SOU 2008:8) har utredningen övervägt och lämnat förslag om grunderna och kriterierna för hur bidrag ska beräknas till fristående skolor samt enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser. Utgångspunkten i förslaget är att beräkningen av bidrag till de enskilda verksamheterna ska ske enligt den s.k. likabehandlingsprincipen. Den innebär att bidraget ska bestämmas på samma grunder som kommunen tillämpar när resurser fördelas till den egna verksamheten av motsvarande slag.

Likabehandlingsprincipen har genomgående förslagits för alla skol- och verksamhetsformer som omfattats av utredningsuppdraget. Det har också gällt för enskild förskoleverksamhet, där det för närvarande föreskrivs att bidraget inte oskäligt får avvika från den kommunala resursfördelningen. I fråga om den pedagogiska omsorg som nu är aktuell anser utredningen att det inte finns skäl att utforma grunderna för verksamhetsbidraget på något annat sätt än i det tidigare förslaget utan likabehandlingsprincipen ska gälla även för dessa verksamheter.

Svårigheten att finna en jämförbar kommunal verksamhet

I utredningens delbetänkande redovisas för vissa skolformer närmare överväganden kring tillämpningen av bidragsreglerna för den verksamhetsformen. Anledning var att belysa vissa skolformers särskilda förutsättningar och hur de förhåller sig till de föreslagna bidragsreglerna.

Utredningen kan konstatera att förslagen i Ds 2008:56 om bidrag för bedrivande av förskoleverksamhet i form av pedagogisk omsorg har en utformning som i flera avseenden skiljer sig från de verksamhetsformer som omfattades av utredningens tidigare förslag. Det gäller bl.a. möjligheten att göra jämförelser med en motsvarande kommunal verksamhet, följderna av att barn kan delta i flera olika enskilda verksamheter samt hur delat huvudmannaskap m.m. ska hanteras. Detta gör att det krävs särskilda överväganden i flera avseenden kring hur regleringen av bidrag till just pedagogisk omsorg ska utformas.

Med hänsyn till att det på förhand är svårt att avgränsa vilka slags verksamheter som kan rymmas inom begreppet ”pedagogisk omsorg”, såsom det hittills har beskrivits finns det inte förutsättningar för att i lag reglera kriterierna för bidragsgivningen närmare. Dessa får i stället växa fram i anslutning till att tillämpningsområdet för den nya verksamhetsformen klarnar.

Som grund för tillämpningen av likabehandlingsprincipen enligt utredningens tidigare förslag har det funnits kommunala verksamheter av motsvarande slag att jämföra med. Det är annorlunda med det förslag om pedagogisk omsorg som presenteras i promemorian. För det första är pedagogisk omsorg en samlingsbeteckning för verksamheter som kan vara av mycket skiftande slag. Avsikten är också att skapa utrymme för verksamheter som inte har någon motsvarighet hos kommunen. Möjligheten att finna en kommunal verksamhet som kan tjäna som jämförelseobjekt kan därför i många fall antas vara mycket begränsad.

Utvidgningen av utrymmet för den bidragsberättigade förskoleverksamheten ställer nya krav på utformningen av likabehandlingsprincipen eftersom det alltså för många av de verksamheter som kan bli aktuella kan antas att det inte finns någon kommunal verksamhet som är direkt jämförbar. Utredningen anser emellertid inte att det utgör något skäl för att frånga principen om lika villkor. I första hand ska kommunen därför grunda sin beräkning av bidraget på en så jämförbar verksamhet som möjligt.

I den mån den pedagogiska omsorgen motsvarar vad som tidigare betecknades som familjedaghem och kommunen har egna familjedaghem finns det en resurstilldelning att jämföra med. Det är dock inte alla kommuner som har en sådan verksamhet. Det är kanske inte heller alltid som den enskilda pedagogiska omsorgen bedriver en verksamhet som kan likställas med kommunala familjedaghem. I de fallen anser utredningen att besluten om bidragets storlek i stället ska grunda sig på vad som kan anses skäligt i förhållande till kommunens resursfördelning till den egna förskoleverksamheten samt den enskilda verksamhetens innehåll och omfattning. I den senare bedömningen ska hänsyn kunna tas till den enskilda verksamhetens särskilda förutsättningar i form av t.ex. personalens kompetens, verksamhetens utformning och pedagogikens omfattning,

5.2.3 De olika kostnadsslagen

Utredningens förslag: Samma kostnadsslag som utredningen tidigare har föreslagit för övrig enskild förskoleverksamhet ska tillämpas också när bidrag till enskild pedagogisk omsorg bestäms.

I Bidrag på lika villkor (SOU 2008:8) föreslog utredningen kriterier för bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Frågan är då om de kriterierna kan tillämpas också för den enskilda pedagogiska omsorg som nu föreslås.

Utredningens tidigare förslag innebar att bidraget till enskild förskoleverksamhet ska avse ersättning för

1. pedagogisk verksamhet och omsorg
2. läromedel och utrustning
3. måltider
4. administration och
5. mervärdesskatt.

Därutöver ska bidrag också utgå för skäliga lokalkostnader och för barn i behov av särskilt stöd.

Svårigheten med att bestämma ersättning till de nya verksamhetsformer som ryms inom begreppet pedagogisk omsorg är att det ofta kommer att saknas en kommunal verksamhet som är direkt

jämförbar. Det finns också skäl att anta att variation kan vara stor i fråga om vilka kostnader en verksamhet som betecknas som pedagogisk omsorg kan tänkas ha.

Utredningen menar att det är angeläget att så långt som möjligt tillämpa samma regler även för bidrag till pedagogisk omsorg. Varje kostnadsslag ska därför prövas med den utgångspunkten. I avsaknad av ett underlag för jämförelse och eftersom det saknas reglering av vilka slags kostnader som är förenade med verksamheten får det ankomma på den enskilda huvudmannen att kunna visa vilka kostnader som förekommer i dennes verksamhet.

Den första punkten – *pedagogisk verksamhet och omsorg* – utgörs till största del av personalkostnader. Vid bedömningen av ersättningsnivån i den här delen ska en jämförelse ske med kommunens kostnader av motsvarande slag. Det betyder också att personalsammansättningen i den enskilda verksamheten ska jämföras med hur det ser ut i kommunens förskolor. Om det finns skillnader av sådant slag som föranleder olika kostnadsstrukturer ska detta kunna beaktas när bidraget bestäms. Det kan t.ex. gälla hur personalsammansättningen ser ut i den enskilda verksamheten jämfört med kommunen. I begreppet omsorg ryms även ersättning för vad som motsvarar skolhälsovården i grundskolan.

Ersättning för *läromedel och utrustning* kan, liksom föregående post, vara svår att beräkna eftersom det kanske inte finns någon jämförbar kommunal verksamhet. Det kan också förekomma stora variationer vad gäller den pedagogiska verksamhetens kostnader, beroende på verksamhetens karaktär och omfattning. Kommunens uppgift är dock att försöka finna en så jämförbar kommunal verksamhet som möjligt och sedan bestämma bidragets storlek.

Måltider är ett kostnadsslag som förmodligen är lättast att beräkna eftersom de flesta kommuner tillämpar fasta belopp för olika sorters måltider. Samma ersättningskriterier bör därför kunna tillämpas för den enskilda pedagogiska omsorgen. Hänsyn bör då också kunna tas till vilka barn som deltar i vilka måltider.

Kostnadsslaget *administrationskostnader* avser personal- och ekonomiadministration och kan variera kraftigt mellan olika verksamheter. I många fall torde administrationskostnaden för enskild pedagogisk omsorg vara så låg att den rimligen bör ingå i den ersättning som betalas för personalkostnader. I mer omfattande verksamheter kan det finnas behov av en större administration. Utredningen menar dock att det finns anledning att förenkla tillämpningen och att den ska vara enhetlig i förhållande till vad som gäller för fristående

skolor. Därför bör även den nu aktuella typen av verksamhet få ersättning för administrationskostnader på samma grunder som övriga enskilda verksamheter. I de fall då kommunen ska besluta om bidrag med ett skäligt belopp ska därför ersättningen för administrationskostnader utgöra ett påslag på den ersättningen.

Vad gäller ersättning för utebliven avdragsrätt för ingående *mervärdesskatt* har utredningen tidigare lämnat förslag om att den s.k. sexprocentsregeln i kommunkontosystemet (se SOU 2008:8 s. 154 f.) ska tillämpas även för fristående skolor och enskild förskoleverksamhet. Samma princip bör gälla även för pedagogisk omsorg.

Ersättning för *lokalkostnader* är, enligt förslaget i delbetänkandet, avsedd att täcka de löpande kostnaderna för de lokaler som verksamheten bedrivs i. Samma princip ska gälla för pedagogisk omsorg. Det betyder att den enskilda huvudmannen också ska kunna visa vilka kostnader som har uppkommit. När det gäller familjehem innebär det att den enskilda huvudmannen först måste kunna redovisa vilka kostnader som är hänförliga till den pedagogiska verksamheten och vilka kostnader som är av privat natur om verksamheten bedrivs i en bostad. Detta kan kompliceras ytterligare när det är fråga om flerfamiljslösningar där den pedagogiska omsorgen kanske sker växelvis hos de familjer som driver verksamheten. Aspekterna av detta behandlas närmare i avsnitt 2.4. Det gör sammantaget att bedömningen av om en redovisad kostnad är skälig måste ske mot bakgrund av verksamhetens utformning.

Skollagen ger alla barn från fyra års ålder rätt till plats i förskolan. (Förslaget i Ds 2008:56 innebär att åldersgränsen ska sänkas till tre år). För barn som behöver *särskilt stöd* ställs det i 2 a kap. 3 § sista stycket skollagen krav på att verksamheten ska utgå från varje barns behov och att barn som behöver särskilt stöd ska få den omsorg som deras speciella behov kräver. Detta preciseras i 9 §, där det framgår att barn som behöver särskilt stöd ska anvisas plats i förskola eller fritidshem, om inte behovet av stöd kan tillgodoses på annat sätt. Förutsättningarna för och innebörden av särskilt stöd behandlas närmare i 1998 års läroplan för förskolan samt Skolverkets allmänna råd med kommentarer för dels familjedaghem (1999), dels kvalitet i förskolan (2005).

Pedagogisk omsorg omfattas varken av skollagens krav på mottagande i förskolan eller av läroplanen för förskolan. Det saknas därmed föreskrifter om särskilt stöd i den nya verksamhetsformen. För barn med behov av särskilt stöd som deltar i pedagogisk omsorg får bidrag för sådant stöd därför i stället utgå på frivillig

grund. Det saknas därför förutsättningar för att ha en särskild reglering för ersättning för sådan verksamhet. Å andra sidan finns det anledning att tro att ersättningsfrågan kan bli aktuell om barns behov av stöd, med tillämpning av 2 a kap. 9 § skollagen, tillgodoses genom att kommunen anvisar plats i enskild pedagogisk omsorg.

5.2.4 Pedagogisk omsorg hos olika huvudmän och på olika ställen

Utredningens förslag: När bidrag bestäms för barn med pedagogisk omsorg hos flera huvudmän ska hänsyn tas till i hur stor utsträckning barnet vistas i de olika verksamheterna. Den kommun som ska bestämma bidragets storlek ska också besluta hur detta ska fördelas mellan huvudmännen för verksamheterna. Kommunens samlade bidragsskyldighet per barn ska dock inte vara högre än om barnet endast vistats i en verksamhet.

I Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar (Ds 2008:56) finns flera förslag som medför speciella krav på kommunerna när bidrag till enskild pedagogisk omsorg ska bestämmas. Det är särskilt möjligheten att bidrag kan utgå för ett barn i flera verksamheter hos olika huvudmän som ger upphov till ytterligare frågeställningar.

Inledningsvis konstaterar utredningen att promemorian inte skapar full klarhet kring om bidrag för ett barn endast kan utgå för två verksamheter eller om möjligheten avser två enskilda verksamheter och en tredje, kommunal verksamhet.

Det kan också uppkomma tillämpningssvårigheter när pedagogisk omsorg bedrivs som en s.k. flerfamiljslösning. Valet av organisationsform för en sådan verksamhet kan då få betydelse. Om de samverkande familjerna väljer att organisera verksamheten genom att tillsammans bilda ett bolag eller en förening och det därför bara finns en huvudman för verksamheten uppstår inga svårigheter. Om varje familj däremot bedriver verksamheten växelvis kan det vara fråga om flera verksamheter med flera olika huvudmän. I det fallet kan det finnas komplikationer på grund av att möjligheten till bidrag är inskränkt till två verksamheter. Så skulle t.ex. kunna vara fallet i ett s.k. trefamiljssystem.

Utredningen kan också se att det kan uppstå tillämpningsproblem när det i vissa fall är aktuellt att avgöra om det är fråga om en eller flera verksamheter samt i vilken kommun verksamheten bedrivs om den bedrivs parallellt i flera kommuner.

En annan fråga rör hur kvoteringen av bidraget mellan olika verksamheter ska ske. Som utredningen har uppfattat förslaget i promemorian är utgångspunkten att den totala kostnaden per barn för en kommun inte ska bli högre om barnet vistas i en eller flera verksamheter. Det ska med andra ord inte uppkomma några merkostnader till följd av att ett barn kan vistas i flera verksamheter. Det får då ankomma på kommunen att bestämma hur fördelningen mellan de olika verksamheterna ska ske. Detta måste avgöras från fall till fall men exempel på omständigheter som kan beaktas är verksamhetens pedagogiska innehåll, behovet av utrustning och material, i vilken omfattning barnet vistas i verksamheten, vilka måltider som ska ingå samt lokalkostnaderna.

5.2.5 Avräkning för avgifter

Kommunen och enskilda förskolor har rätt att ta ut avgift för verksamheten. Det ska beaktas när bidragets storlek beslutas. Denna fråga har behandlats i SOU 2008:8 avsnitt 6.7.4. Där framgår att hänsyn till avgiftsuttag ska göras när bidrag till enskild verksamhet bestäms och betalas ut. Någon lagreglering av denna fråga har utredningen tidigare inte ansett vara nödvändig.

För sådan pedagogisk omsorg som det nu är fråga om finns motsvarande möjlighet att ta ut avgift. Utredningen menar att de skäl som tidigare har anförts för hur avgifter ska kunna beaktas när bidraget bestäms och betalas ut gäller även i detta fall. Någon särskild reglering är därför inte påkallad i detta avseende heller.

6 Konsekvenser av förslagen

Utredningen har i denna del av arbetet lämnat förslag som i olika avseenden berör fristående skolor, enskild förskolverksamhet, kommuner, Statens Skolinspektion och domstolarna.

De förslag som har lämnats i fråga om kommuners möjlighet att vara delaktiga i fristående skolor innebär i första hand att det införs en reglerad möjlighet för kommuner att i vissa fall, inom ramen för en juridisk person, kunna samverka med privata intressen för att skapa utbildningar som inte hade kommit till stånd annars. Förekomsten av fristående skolor med kommunalt inflytande är i dag begränsat till ett fåtal och utredningen bedömer att den föreslagna regleringen inte kommer innebära någon förändring. Förslaget kommer därför inte att få några större konsekvenser för varken fristående skolor, kommuner eller Statens Skolinspektion.

Inte heller förslagen om entreprenader eller ett borttagande av kravet på att en fristående grundskola ska ha minst 20 elever kan förväntas få några ekonomiska konsekvenser.

Vad gäller de förslag som har lämnats om förenklingar och effektivisering av ansöknings- och tillståndsförfarandet hos Statens Skolinspektion bedömer utredningen att förslagen om en tidigare lagd ansökningstid, närmare föreskrifter rörande ansökningshandlingarna och Skolinspektionens handläggning inte innebär några nya åtagande för någon av de berörda intressenterna. Undantag kan möjligen gälla för att vissa av förslagen medför ett behov av ett utvecklingsarbete inom Skolinspektionen. Det torde dock i hög grad rymmas inom den redan pågående uppbyggnaden av myndigheten.

Ett av förslagen – skyldigheten för kommunerna att yttra sig över ansökningar från fristående skolor – innebär att kommunerna får ett nytt åläggande. Å andra sidan är det enbart fråga om att kommunerna ska lämna uppgifter som de redan förfogar över. Yttrandena bör därför inte medföra något större extraarbete. Dessutom innebär uppgiftsskyldigheten ett förtydligande och en begränsning

i förhållande till de yttranden och konsekvensbeskrivningar som flertalet kommuner har lämnat hittills. Det blir också tydligare vilka uppgifter som kommunen ska lämna. Det kan antas förenkla kommunens handläggning. Sammantaget bedömer utredningen därför att den nya skyldigheten att lämna yttrande inte kommer att kräva ökade resurser eller få några kostnadseffekter för kommunerna.

När det slutligen gäller förslagen om pedagogisk omsorg utgör de endast en mindre del av reformen om barnomsorgspeng m.m. Utredningen saknar möjlighet att göra en separat bedömning av konsekvenserna av de förslag som lämnas här eftersom de är beroende av reformens slutliga utformning. Sådana bedömningar bör därför ske för reformen i dess helhet. När det gäller följderna av förslaget om förvaltningsbesvär kan dock sägas att det kan förväntas medföra en viss ökning av antalet överklaganden. Någon nämnvärd påverkan på domstolarnas arbete och kostnader bedömer dock utredningen att det inte blir fråga om.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

1 kap.

3 §

I paragrafen har tagits in en hänvisning till den kompletterande reglering som nu föreslås för fristående skolor där en kommun äger aktier eller andelar eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över huvudmannen för skolverksamheten. En följd av tillägget och den nya bestämmelsen i 9 kap. 19 § är att kommunalt inflytande i en fristående skola endast får förekomma i vissa särskilda undantagsfall.

2 a kap.

Med hänsyn till att utredningens uppdrag är att föreslå regler om överklagande av kommunens bidragsbeslut till pedagogisk omsorg och det utgör en del av de förslag som har presenterats i Ds 2008:56 har samtliga ändringar som föreslås i kapitlet skett i förhållande till det förslaget.

13 §

Ändringen av paragrafen är föranledd av att möjligheten att överklaga måste kunna hänföras till en fysisk eller juridisk person och inte till en verksamhet. Av det följer att ett beslut om godkännande också ska avse en fysisk eller juridisk person.

Vidare har regeln att det är kommunen där verksamheten bedrivs som ska pröva ärenden om godkännande flyttats till 14 §.

14 §

Paragrafen har ändrats så att förutsättningarna för ett godkännande i stället relateras till en viss huvudman i stället för en viss verksamhet.

I andra stycket har tagits in regeln om att ärenden om godkännande ska prövas av kommunen där verksamheten ska bedrivas. En följd av den nya möjligheten till godkännande för pedagogisk omsorg är att det t.ex. kan vara fråga om flerfamiljslösningar. Beroende på hur verksamheten organiseras måste varje huvudman ansöka om godkännande. Om familjer i olika kommuner samverkar kan det då också bli aktuellt med ansökningar hos respektive kommun.

14 a §

Paragrafen har ändrats så att det framgår att det är huvudmannen för verksamheten som får ta ut avgifter.

16 §

Sista stycket har ändrats på motsvarande sätt som 14 a §.

17 §

I förhållande till förslaget i Ds 2008:56 har paragrafen ändrats så att den anger att det är huvudmannen och inte verksamheten som kan ha rätt till bidrag. Den har också anpassats i enlighet med de förslag som utredningen tidigare lämnade i SOU 2008:8 angående bidrag till enskilda förskolor.

I *andra stycket* anges de kostnadsslag som bidraget ska täcka. Förslaget överensstämmer med förslaget i SOU 2008:8 och har kommenterats där. För pedagogisk omsorg finns ingen skyldighet att betala bidrag för särskilt stöd, se avsnitt 5.2.3.

I *tredje stycket* har lagts till att kommunen i första hand ska bestämma bidraget efter jämförelse med motsvarande egna verksamhet. I det fall det inte finns någon jämförbar verksamhet ska kommunen i stället bestämma bidraget efter vad som är skäligt med hänsyn till den enskilda verksamhetens innehåll och omfattning, se avsnitt 5.2.2.

I *sista stycket* ges utrymme för kommunen att även i andra fall än som avses tidigare i paragrafen lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet. Om kommunen, vilket alltså är frivilligt, beslutar att lämna bidrag ska bidraget i så fall bestämmas på samma sätt som för övriga verksamheter som omfattas av paragrafen.

19 §

Paragrafen innehåller regler om överklagande. I *första stycket* har en redaktionell ändring skett för att göra bestämmelsen mer överskådlig. Beträffande möjligheten att överklaga bidragsfrågor är det inte endast rätten till bidrag som kan överklagas utan också bidragets storlek enligt 17 §.

När det gäller bidrag som bestäms med stöd av 17 § *sista stycket* föreligger det ingen rätt till bidrag för den enskilda verksamheten utan det är upp till kommunen att avgöra om bidrag ska utgå. Om kommunen beslutar att bevilja bidrag för en sådan enskild verksamhet ska bidraget emellertid beräknas på samma sätt som då rätt till bidrag föreligger. Det betyder att möjligheten att överklaga inte avser frågan om bidrag ska betalas utan endast bidragets storlek för det fall att kommunen har beviljat bidrag.

2 b kap.

10 a §

Sista stycket i paragrafen har tagits bort. Bestämmelsen om ansökningstid har ändrats och flyttats till 1 kap. 1 a § förordningen (1996:1206) om fristående skolor.

9 kap.

2 §

I paragrafen regleras fristående skolor som motsvarar grund-, sär- och specialskolan. I *första stycket* 4 har kravet på att en fristående skola ska ha minst 20 elever tagits bort. I stället ställs krav på att elevunderlaget ska vara tillräckligt för att verksamheten vid den fristående skolan ska kunna bedrivas långsiktigt. Det innebär att elevunderlaget fortfarande har stor betydelse för bedömningen av förutsättningarna att bedriva skolverksamheten men att det exakta antalet elever inte ensamt har avgörande betydelse. Det ligger dock i sakens natur att ju färre antalet elever är desto svårare blir det för

den fristående skolan att leva upp till de krav på kvalitet som skollagen ställer. Förslaget är inte avsett att innebära någon förändring av möjligheten att få godkännande för skolverksamhet för endast ett fåtal elever vid t.ex. ett s.k. HVB-hem eller motsvarande. Förslaget har behandlats närmare i avsnitt 4.

I ett nytt, *tredje stycke* anges att en fristående skola där en kommun äger aktier eller andelar eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över huvudmannen för verksamheten även måste uppfylla de krav som ställs i 19 § för att kunna godkännas. Den närmare innebörden av detta framgår av kommentaren till 19 §.

Godkännande är en förutsättning för att en fristående skola av det slag som regleras i paragrafen ska förklaras berättigad till bidrag. Den finns därför inte behov av någon ändring av 6 eller 6 a §§. (För fristående specialskolor, som det för övrigt inte finns några i dag, saknas regler om rätt till bidrag.)

6 §

Första stycket har ändrats redaktionellt. I fråga om kriteriet ”påtagligt negativa följder” har det utökats med ett klargörande av att bedömningen ska ske på lång sikt och att den ska ta sikte på vilka följder den sökta skolverksamheten kan antas få dels för eleverna, dels för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen. Innebörden av förändringen beskrivs närmare i avsnitt 4.4.7.

Regleringen av ansökningstiden har tagits bort samt ändrats och flyttats till 1 a kap. 1 a § förordningen om fristående skolor.

6 a §

Se kommentaren till 9 kap. 6 § ovan.

8 §

I ett nytt, *andra stycke* anges att en fristående gymnasieskola där en kommun äger aktier eller andelar eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över huvudmannen för skolverksamheten även måste uppfylla de krav som ställs i 19 § för att kunna förklaras ha rätt till bidrag. Den närmare innebörden av detta framgår av kommentaren till 19 §.

I *femte stycket* har beträffande bedömningen av vilka följer en viss utbildning kan få gjorts samma förändring som beskrivits beträffande 9 kap. 6 och 6 b §§ och i avsnitt 4.4.7.

8 b §

I ett nytt, *andra stycke* anges att en fristående gymnasiesärskola där en kommun äger aktier eller andelar eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över huvudmannen för skolverksamheten även måste uppfylla de krav som ställs i 19 § för att kunna godkännas. Den närmare innebörden av detta framgår av kommentaren till 19 §.

Förändringen i *fjärde stycket* motsvarar de som beskrivits i 9 kap. 6, 6 a och 8 §§ samt i avsnitt 4.4.7.

9 §

Andra stycket har tagits bort och bestämmelsen om tidpunkt för ansökan har ändrats och flyttats till 2 kap. 1 a § förordningen (1996:1206) om fristående skolor.

16 c §

I paragrafen har hänvisningarna till 2, 8 och 8 b §§ ändrats som en följd av att det i dessa paragrafer har tillkommit nya stycken med anledning av den nya regleringen i 19 §.

19 §

Paragrafen är ny och innehåller de särskilda krav som ska gälla för sådana fristående skolor där en kommun äger aktier eller andelar i ett bolag eller en förening eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över huvudmannen för en fristående skola.

Av de tre punkter som föreslås i bestämmelsen framgår förutsättningarna för att en fristående skola med en sådan ägarbild som anges inledningsvis i paragrafen ska kunna godkännas eller få rätt till bidrag. Tillämpningen av paragrafen ska alltså ske i samband med att Skolinspektionen prövar en ansökan om godkännande enligt 2 § eller om rätt till bidrag enligt 8 eller 8 b §§.

Av *punkt 1* framgår att en fristående skola som endast ägs av en eller flera kommuner inte kan få sin ansökan beviljad. Det gäller oavsett om en kommun är direkt ägare till huvudmannen för den

fristående skolan, om ägandet sker genom ett bolag där en kommun har ett ägarintresse eller om det är flera kommuner som gemensamt äger skolan. Frånsett att bestämmelsen utesluter fristående skolor som uteslutande ägs, direkt eller indirekt, av en eller flera kommuner regleras inte hur ägandet ska vara fördelat. Med hänvisning till punkt 2 kan dock fördelningen av ägandet ha betydelse för bedömningen av i vilken utsträckning samverkan är nödvändig för att en viss utbildning ska kunna komma till stånd.

I den *andra punkten* anges som nästa förutsättning att den fristående skolan ska vara resultatet av en samverkan mellan en å ena sidan en eller flera kommuner och å den andra helt privata intressen. Denna samverkan ska vara en absolut förutsättning för att utbildningen i fråga ska komma till stånd. Även om de samverkande parternas andel i ägandet av den fristående skolan saknar självständig betydelse inverkar det på bedömningen av om samverkan är en nödvändig förutsättning för att en viss verksamhet ska komma till stånd. Ju större den ena samverkanspartens ägande eller inflytande är desto svårare blir det att visa att samverkan är nödvändig. Med andra ord är det svårt att hävda att en skolverksamhet som kommunen äger i stort sett själv eller tillsammans med andra kommuner kan anses leva upp till kravet på att samverkan är nödvändig för att skolverksamheten ska komma till stånd. På motsvarande sätt kan ett mycket litet kommunalt ägande också vara svårt att motivera.

Förutom en reglering av ägandet eller inflytandet i huvudmannen för den fristående skolan och att det ska vara fråga om en verksamhet som präglas av samverkan mellan privata och kommunala intressen krävs det att den utbildningsverksamhet som tillhandahålls är av särskilt slag. Det är inte tillräckligt att verksamheten motsvarar de krav som ställs på fristående skolor i allmänhet utan den ska tillföra skolväsendet utbildningsalternativ som inte redan finns i utbildningsutbudet och som annars inte hade funnits. För att tydliggöra detta ställs det i den *tredje punkten* krav på att utbildningens kvalitet och utformning ska skilja sig från vad som annars förekommer. För att en sådan här fristående skola ska kunna godkännas eller förklaras ha rätt till bidrag krävs alltså att den tillför en högre och annan utbildningskvalitet än vad som redan förekommer. Till det kommer att verksamhetens utformning är så speciell att den särskilda organisationsformen är nödvändig.

Den nya bestämmelsen innebär att om en kommun förvärvar aktier eller skaffar sig inflytande i en fristående skola som sedan tidigare har godkänts eller förklarats ha rätt till bidrag krävs ett

förnyat tillstånd för att verksamheten ska kunna fortsätta. I annat fall finns det grund för att återkalla godkännandet eller rätten till bidrag med stöd av 9 kap. 12 §.

20 §

I bestämmelsen, som är ny, ges regeringen rätt att meddela föreskrifter om ålägganden för kommunen att lämna yttrande till Statens skolinspektion i ärenden om rätt till bidrag för fristående skolor. Med detta hänger samman ett bemyndigande i förordningen om fristående skolor som ger Skolinspektionen möjlighet att meddela tillämpningsföreskrifter beträffande innehållet i ett sådant yttrande.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan

1 §

I paragrafen införs en möjlighet för fristående gymnasieskolor att, på samma sätt som kommunala eller landstingsägda gymnasieskolor, träffa avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil.

2 §

I paragrafen regleras möjligheten för regeringen att medge undantag från kravet på att entreprenad endast får avse undervisning i yrkesinriktade och estetiska karaktärsämnen i gymnasieskolan. Ändringen innebär att möjligheten till undantag också ska gälla för fristående skolor.

3 §

Paragrafen har utökats så att även fristående skolor som avses i 1 eller 2 §§ ges ett bemyndigande att överlämna den myndighetsutövning som hör till undervisningen till den som ska utföra undervisningen på entreprenad.

7.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1206) om fristående skolor

1 kap.

1 a §

Regleringen av tidpunkten för ansökan om godkännande och rätt till bidrag för förskoleklass som bedrivs av en fristående skola har flyttats över från skollagen. Den förändring som har gjorts är att sista datum för ansökan har flyttats från den 1 april till den 1 februari kalenderåret innan verksamheten ska starta.

2 §

Förutom en språklig förändring har i paragrafen tillkommit en skyldighet för den kommun där en fristående skola avser att bedriva sin verksamhet att yttra sig till Skolinspektionen. Bestämmelsen grundar sig på ett bemyndigande i 9 kap. 20 § skollagen.

1 a kap.

1 a §

På samma sätt som i fråga om förskoleklassen har reglerna om ansökningstiden för fristående grundskolor och särskolor flyttats över från skollagen och sista ansökningssdag har tidigare lagts till den 1 februari kalenderåret innan verksamheten ska starta.

2 §

Se kommentaren till 1 kap. 2 §.

5 §

I paragrafen har ett förtydligande gjorts för att klargöra att i fråga om modersmålsundervisning får en fristående skola som inte själv har möjlighet att anordna sådan undervisning anlita en kommun eller en annan fristående skola som av Skolverket/Skolinspektionen har fått rätt att sätta betyg.

Orsaken till ändringen är att betygssättning utgör myndighetsutövning och det krävs enligt 11 kap. 6 § regeringsformen särskilt stöd i lag för att få överlämna sådan uppgift till en enskild. När det

gäller andra fristående skolor kan de ges rätt att sätta betyg med stöd av ett bemyndigande i 15 kap. 8 § skollagen och 1 a kap. 7 § förordningen. Det finns därför stöd för att de ska kunna sätta betyg även i modersmålsundervisning som de utför åt en annan skola. För kommuner krävs inget särskilt lagstöd och det finns därför inget som hindrar ett överlämnande av undervisningen till dem.

2 kap.

1 a §

Även för fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor har regleringen av ansökningstiden flyttats över från skollagen och sista ansökningsdag har ändrats till den 1 februari kalenderåret innan verksamheten ska starta.

2 §

I paragrafen har skyldigheten för Skolinspektionen att ge lägeskommunen och övriga berörda kommuner möjlighet att yttra sig ändrats till en skyldighet för berörda kommuner att, på begäran av Skolinspektionen, lämna ett sådant yttrande. Skolinspektionen ges också rätt att utforma närmare föreskrifter om vad ett sådant yttrande ska avse.

7 §

Se kommentaren till 1 a kap. 5 §. När det gäller gymnasieskolan krävs inget särskilt beslut av Skolinspektionen för att en fristående skola ska ha rätt att sätta betyg. Alla fristående gymnasieskolor som har förklarats berättigade till bidrag har därför också rätt att sätta betyg. Detta följer av 9 §.

Kommittédirektiv



Lika villkor för offentliga och fristående skolor

**Dir.
2007:33**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 mars 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall föreslå hur man på några områden skall ändra i lagstiftningen så att offentliga och fristående skolor skall kunna bedriva verksamhet på lika villkor. Utredaren skall lämna förslag till författningsreglering av hur storleken på kommunernas bidrag till enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser samt fristående skolor skall beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt så att det blir möjligt för en förvaltningsdomstol att efter överklagande pröva nivån på kommunens bidrag till verksamheten.

Utredaren skall överväga om det bör vara möjligt för en juridisk person som helt eller delvis ägs av en kommun att vara huvudman för en fristående skola. Utredaren skall i så fall lämna förslag på reglering.

Utredaren skall pröva hur den nuvarande bestämmelsen om krav på minst 20 elever för godkännande av vissa fristående skolor kan avskaffas.

Utredaren skall lämna förslag till hur ansöknings- och tillståndsförfarandet bör utformas så att det blir mer transparent och rättssäkert.

Utredaren skall undersöka möjligheterna till och behovet av att det i lagstiftningen införs en rätt för fristående skolor som motsvarar gymnasieskolan att lägga ut viss undervisning på entreprenad.

Den del av uppdraget som avser förvaltningsdomstolarnas prövning av beslut om bidrag skall redovisas den 30 september 2007. Uppdraget skall slutredovisas senast den 29 februari 2008.

Bakgrund

Fristående skolor är en självklar och viktig del av det svenska skolväsendet. De bidrar till en ökad mångfald som i sin tur ökar valfriheten för alla elever. Rätten att välja skola är en demokratisk självklarhet i ett pluralistiskt samhälle. Fristående skolor medverkar till att stärka den pedagogiska utvecklingen och förnyelsen i svenskt skolväsende. För att fristående skolor skall få fullgoda förutsättningar att driva sin verksamhet behöver också kommunernas beräkningsunderlag för ersättning till fristående skolor bli mer enhetliga och transparenta.

Regeringen anser mot den bakgrunden att principen om likvärdiga och rättvisa villkor för alla förskolor, fritidshem och skolor oavsett huvudman skall stärkas. Med dagens ersättningssystem är emellertid de fristående förskolorna, förskoleklasserna och skolorna beroende av kommunernas bedömning i fråga om hur stor ersättningen per elev skall bli. Ersättningssystemets utformning är av central betydelse för de fristående huvudmännens möjlighet att bedriva sin verksamhet. Regeringen finner det därför angeläget att utveckla och stärka förutsägbarheten och rättssäkerheten i ersättningssystemet.

När Statens skolverk prövar ansökningar om godkännande respektive rätt till bidrag för fristående skolor, bedöms bl.a. huvudmannens förutsättningar att leva upp till kravet på långsiktighet och stabilitet. Verksamheten skall inte vara av tillfällig karaktär, utan eleverna och föräldrarna skall kunna räkna med en stadigvarande skolgång. Skolverket har skärpt rutinerna för tillståndsprövning de senaste åren.

Uppdraget

Hur skall kommunala beslut om bidrag kunna prövas fullt ut av förvaltningsdomstolarna?

Av gällande lagstiftning om bidrag till fristående skolor framgår att bidrag skall lämnas av en elevs hemkommun till den skola där eleven genomgår utbildning. Det är en skyldighet för elevens hemkommun att betala ut bidrag till huvudmannen för den fristående skolan, men någon rättighet för huvudmannen att få bidrag av en viss storlek finns inte. Huvudmannen kan nämligen inte vända sig till domstol och där få fastställt vilket belopp kommunen måste betala. Detta

medför att huvudmannen för den fristående skolan har en svag ställning i förhållande till kommunen. För att fristående skolor skall få fullgoda förutsättningar att driva sin verksamhet behöver kommunernas beräkningsunderlag för ersättning till fristående skolor bli mer enhetliga och transparenta.

Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna att regeringen snarast skall återkomma med förslag som innebär att kommunala beslut om bidrag till fristående skolor skall kunna bli föremål för en förvaltningsdomstols fullständiga prövning (bet. 2005/06:UbU13, rskr. 2005/06:240). Dagens möjlighet till s.k. laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) är otillräcklig för den fristående huvudmannens rättssäkerhet. Riksdagen har också beslutat att ändra skollagen så att etableringsfrihet införs för enskilda förskolor och fritidshem. (bet. 2005/06:UbU13, rskr. 2005/06:240). Förändringen trädde i kraft den 1 juli 2006 och innebär att kommunerna är skyldiga att lämna tillstånd för förskolor och fritidshem som uppfyller kvalitetskraven. Likaså skall kommunerna, om tillstånd finns och verksamheten är öppen för alla barn, lämna bidrag till verksamheten. Liksom är fallet för huvudmän för fristående skolor har dock inte den enskilda huvudmannen möjlighet att begära prövning av bidragsbeloppets storlek.

Enligt riksdagens tillkännagivande skall domstolen vid sin prövning kunna fastställa vilken nivå en kommuns bidrag till en fristående skola skall ha, inte bara som i dag upphäva eller fastställa det överklagade beslutet. För att detta inte skall bygga på alltför stor skönsmässighet bör det i författning anges hur bidragets storlek skall beräknas. Ett flertal otydligheter i dagens regelverk, och dess förarbeten, är särskilt problematiska. Dessa inkluderar främst kommuners olika tolkningar av ersättningen för momsutgifter, lokal-kostnader respektive administrativa kostnader samt användningen av s.k. skolpliktskostnader vid fastställandet av bidragsbeloppet för en elev.

Regeringen uppdrog genom beslut den 20 oktober 2005 (U2005/7766/G) åt Skolverket att i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting samt Friskolornas Riksförbund överväga och lämna förslag om prövning och bidrag för fristående skolor. Skolverket har redovisat uppdraget i rapporten *Redovisning av uppdrag om prövning och bidrag för fristående skolor* (Skolverket, dnr 2005:2943). Rapporten har remissbehandlats.

Utredaren skall mot denna bakgrund lägga fram förslag om hur bestämmelserna i skollagen skall utformas så att kommunala beslut

om bidrag till enskilda förskolor och fritidshem (2 a kap.), till förskoleklasser med enskilda huvudmän (2 b kap.) samt till fristående skolor (9 kap.) skall kunna bli föremål för en förvaltningsdomstols fullständiga prövning. Domstolen skall pröva inte bara om sökanden har rätt till bidrag. Om sökanden begär det skall domstolen även pröva bidragets storlek. För att detta skall vara möjligt bör det i författning anges hur ett sådant bidrag skall beräknas. De krav som skall kunna ställas på kommunala resursfördelningsmodeller behöver därför preciseras.

Utredaren skall, med utgångspunkt i riksdagens ovan angivna tillkännagivande, utreda och lägga förslag till hur bidragens storlek skall beräknas. Utredaren skall därvid även beakta Skolverkets rapport samt Konkurrensrådets utredning *Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor*.

Utredaren skall ha som utgångspunkt att kommunala och fristående förskolor, fritidshem, förskoleklasser och skolor skall ha likvärdiga ekonomiska villkor. Utredaren skall föreslå vilka kriterier som skall gälla för resursfördelningsmodeller så att de uppfyller krav på tydlighet, transparens och förutsägbarhet. Vid utformningen av dessa resursfördelningsmodeller skall utredaren också beakta de mervärdesskatterättsliga effekterna för olika huvudmän. Utredaren skall även föreslå hur ersättningen för lokalkostnader respektive administrativa kostnader skall kunna anses utgå på samma grunder, oavsett huvudmannaskap. Utredaren skall dessutom utreda och föreslå om och i så fall på vilka grunder s.k. skolpliktskostnader skall kunna ingå vid beräkning av bidraget till fristående grundskolor.

Kommunalt ägande i fristående skolor

Rättsläget är oklart när det gäller i vilken utsträckning skollagen (1985:1100) kan anses ge en uttömmande reglering av i vilka former en kommun får bedriva skolverksamhet. Den gängse uppfattningen utgår från att kommunerna skall anordna sin skolverksamhet i egen regi i de kommunala skolorna.

Under den senaste tioårsperioden har det förekommit i några fall att en kommun tillsammans med näringslivet har bildat ett bolag för att driva s.k. industrigymnasier, som Skolverket sedan förklarat berättigade till bidrag som fristående gymnasieskolor. I dag finns

emellertid ingen uttrycklig reglering av i vilken utsträckning en kommun får vara delaktig i driften av en fristående skola.

Gymnasieentreprenadutredningen (dir. 2004:4) har i sitt betänkande *Skola & Samhälle* (SOU 2006:1) funnit att det finns ett behov av samverkan mellan kommun och näringsliv som inte kan tillgodoses med de samverkansformer som finns i dag. Utredningen har därför föreslagit, att om det finns speciella skäl skall gymnasieutbildning få utföras av ett särskilt bildat kommunalt företag, när entreprenad eller samverkan i annan form inte är möjlig.

Även på grundskolans område förekommer det att en juridisk person som helt eller delvis ägs av en kommun ansöker om att få starta en fristående skola. Skolverket har hittills nekat sådana huvudmän godkännande med motivet att en sådan konstruktion strider mot syftet bakom skollagen. Rättsläget är emellertid oklart.

Utredaren skall överväga möjligheterna till och lämna förslag om eventuell reglering för en juridisk person som helt eller delvis ägs av en kommun att vara huvudman för en fristående skola.

Möjligheter för fristående gymnasieskolor att lägga ut undervisning på entreprenad

Lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan ger kommuner och landsting rätt att sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att denne skall bedriva viss undervisning på entreprenad. För att överlämna myndighetsutövning till en enskild krävs lagstöd. Något lagstöd finns i dag inte för att fristående skolor skall kunna lägga ut viss undervisning på entreprenad.

Utredaren skall därför undersöka om det är möjligt och om det i så fall finns ett behov av att det införs en rätt för fristående gymnasieskolor att i likhet med kommuner och landsting lägga ut viss undervisning i gymnasieskolan på entreprenad.

Kan kravet på minst 20 elever för en fristående skola slopas?

Enligt skollagen (1985:1100) skall en fristående skola som motsvarar grundskolan eller särskolan ha minst 20 elever för att godkännas, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre elevantal. I förarbetena (prop. 1995/96:200 s. 40) sägs följande: "Skolverket bör få möjlighet att medge undantag från denna regel då det finns

särskilda skäl, t.ex. för att i lägre årskurser möjliggöra skolgång inom rimligt avstånd från elevernas hem i glesbygd och för skolor av typen behandlingshem/terapiskola. Vidare kan ett särskilt skäl vara att en nystartad skola behöver en viss tid för uppbyggnad.”

Det är inte givet att det finns en kritisk gräns vid just 20 elever för att bedriva skolverksamhet av hög kvalitet. Det viktiga är att eleverna ges möjlighet till flexibla studiegrupper och till social fostran i olika grupperingar. Alla ansökningar skall prövas likvärdigt utifrån kvalitetskraven, oberoende av den ansökande skolans storlek. Det exakta elevantalet bör således inte vara avgörande för om en skola ges tillstånd att verka.

I dag finns inte någon nedre gräns för antalet elever för skolor med offentlig huvudman eller för fristående skolor på gymnasial nivå. Kravet på minst 20 elever för fristående skolor på grundskolenivå kan utifrån dessa utgångspunkter inte anses vara förenligt med den grundläggande uppfattningen att det bör råda lika villkor för offentliga och fristående skolor.

Utredaren skall pröva hur den nuvarande bestämmelsen om att en fristående skola skall ha minst 20 elever för att godkännas kan avskaffas.

Hur kan ansöknings- och tillståndprocessen för fristående skolor förenklas?

Antalet ansökningar om att starta fristående skolor har efter en tid av stadig ökning under senare år stabiliserats. För beslut om tillståndsgivning respektive rätt till offentligt bidrag krävs i dag remissförfarande med krav på arbetsinsatser både för Skolverket och för berörda kommuner. Ansöknings- och tillståndprocessen för fristående skolor har återkommande kritiserats, såväl av kommuner som fristående huvudmän, för långa handläggningstider och därmed sena beslut, som får negativa konsekvenser för skolornas planering. Skolverket har föreslagit att bestämmelsen om senaste tidpunkt för när ansökan skall lämnas in skall flyttas från lag till förordning och att ansökan skall ha inkommit till verket två månader tidigare än i dag. Denna fråga bereds av Skollagsberedningen (U 2006:E). Om ansökningstiden tidigareläggs till den 1 februari året före tidpunkten för skolstarten i stället för som nu den 1 april, innebär detta att Skolverket får mer tid. Samtidigt kan emellertid en förlängd tid mellan ansökan och starttidpunkt leda till att ansök-

ningarna blir mer ofullständiga än i dag. Kravet på den fristående huvudmannen att redan vid ansökningstillfället redogöra för de åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att skolan har ändamålsenliga lokaler blir exempelvis än mer problematiskt att uppfylla. Det finns heller inget senaste datum fastställt för när den fristående huvudmannen har rätt till slutligt besked från Skolverket, trots att det är rimligt att den som ansöker får besked inom rimlig tid före läsårets start. Därför finns det anledning att se över hela förfarandet med ansökningar, prövning av dessa och beslut. Såväl de enskilda huvudmännen som kommunerna har ett uttalat intresse av snabbare beslut och därmed bättre planeringsförutsättningar.

Förordningen (1996:1206) om fristående skolor anger att Skolverket skall bereda kommuner tillfälle att yttra sig över ansökningar om fristående förskoleklass, fristående grundskolor, fristående särskolor, fristående gymnasie- och gymnasiesärskolor. Avsikten är att den kommun där t.ex. en fristående grundskola avses bli etablerad skall beredas tillfälle att framföra sina synpunkter beträffande eventuella påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen. För fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor gäller detta krav inte bara för lägeskommunen utan även för närliggande kommuner. Den normala remisstiden för kommunernas yttranden uppgår till tre månader. Det innebär att handläggningsprocessen kan bli utdragen och svåröverskådlig.

Kommunernas möjlighet att utöva inflytande över ansökningsprocess och tillståndsgivning till fristående skolor skall minska.

Skolverket har möjlighet att i normalfallet bedöma negativa konsekvenser genom det nationella uppföljningssystem som verket förfogar över. Det är därför inte självklart att kommunernas yttranden är nödvändiga för att man skall kunna göra nödvändiga bedömningar i samband med ansöknings- och tillståndspröva.

Utredaren skall mot denna bakgrund se över ansöknings- och tillståndsförfarandet och undersöka om det är möjligt att införa ett i processen mindre administrativt tungt förfarande där kommunernas synpunkter kan beaktas och i så fall föreslå hur detta bör utformas för att förkorta handläggningstiderna samt öka transparensen och rättssäkerheten. Utredaren skall särskilt pröva hur kravet på att Skolverket alltid skall ge kommunen eller kommunerna tillfälle att yttra sig i sammanhanget kan avskaffas.

Utredaren skall också pröva huruvida kravet att huvudmannen redan vid ansökningstillfället skall kunna redogöra för de åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att skolan har ändamålsenliga

lokaler bör kvarstå. Utredaren skall också pröva huruvida ett senaste datum för när den ansökande huvudmannen har rätt till slutligt besked avseende tillstånd respektive rätt till offentligt bidrag bör införas.

Arbetsmetod och redovisning av uppdraget

Utredaren skall i sitt arbete samråda med Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas Riksförbund, Konkurrensverket, pågående utredningar som har relevans för utredningsuppdraget samt övriga berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren skall hålla sig informerad om arbetet inom Skollagsberedningen (U 2006:E).

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som kan bli följden av utredarens ställningstaganden och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Uppdraget skall i den del som avser förvaltningsdomstolarnas prövning av beslut om bidrag redovisas i ett delbetänkande senast den 30 september 2007. Uppdraget skall slutredovisas senast den 29 februari 2008.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen Lika villkor för offentliga och fristående skolor (U 2007:05) Dir. 2007:164

Beslut vid regeringssammanträde den 6 december 2007

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen Lika villkor för offentliga och fristående skolor (U 2007:05) ska redovisa sitt delbetänkande senast den 31 januari 2008 och slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2008.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 22 mars 2007 (dir. 2007:33) tillkallade dåvarande skolministern en särskild utredare. I uppdraget ingår bl.a. att föreslå hur man på några områden ska ändra i lagstiftningen så att offentliga och fristående skolor ska kunna bedriva verksamhet på lika villkor. Utredningen ska enligt direktiven redovisa sitt uppdrag i den del som avser förvaltningsdomstolarnas prövning av beslut om bidrag i ett delbetänkande senast den 30 september 2007. Uppdraget ska enligt direktiven slutredovisas senast den 29 februari 2008.

Regeringen har därefter beslutat att utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredningen ska redovisa sitt delbetänkande senast den 31 januari 2008 och slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2008.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om villkoren
för fristående skolor (U 2007:05)**

**Dir.
2008:79**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juni 2008

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen om villkoren för fristående skolor (U 2007:05) får genom detta tilläggsdirektiv ett utvidgat uppdrag.

Utredaren ska lämna förslag till författningsreglering av hur storleken på kommunernas bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i form av annan pedagogisk verksamhet ska beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt, så att en förvaltningsdomstol efter överklagande kan pröva nivån på kommunens bidrag till verksamheten.

Tidpunkten för utredarens slutliga redovisning ändras till den 21 november 2008.

Bakgrund

Delbetänkande

Med stöd av regeringens bemyndigande den 22 mars 2007 har en särskild utredare tillkallats med uppdrag att bl.a. föreslå hur lagstiftningen på några områden ska ändras så att offentliga och fristående förskolor och skolor ska kunna bedriva verksamhet på lika villkor. Utredaren har den 4 februari 2008 överlämnat ett delbetänkande *Bidrag på lika villkor* (SOU 2008:8).

Enligt tilläggsdirektiv den 6 december 2007 (dir. 2007:164) ska utredaren slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2008.

Barnomsorgspeng

Av budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1) framgår att regeringen vill öka mångfalden i barnomsorgen genom en större variation av utövare genom ett system med barnomsorgspeng. Kommunernas skyldighet att erbjuda barnomsorg ska kvarstå.

En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet har i uppgift att utarbeta en promemoria om barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar. En utgångspunkt i detta arbete är att kommunernas skyldighet att godkänna och ge bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg ska gälla även för enskild verksamhet i andra former än förskola och fritidshem (s.k. annan pedagogisk verksamhet), som uppfyller krav på kvalitet och öppenhet. Bidrag ska kunna ges för egna barn i familjedaghem och pedagogisk verksamhet i andra former. Kommunen ska lämna bidrag till olika verksamheter om ett barn deltar i flera verksamheter, men den ska inte vara skyldig att samtidigt lämna bidrag till fler än två verksamheter för samma barn.

Kommunens beslut om bidrag ska kunna överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär.

Tillkommande uppdrag

Mot denna bakgrund behöver utredningens uppdrag utvidgas. Utredaren ska utöver de uppgifter som anges i direktiven (dir. 2007:33) även utreda följande.

Utredaren ska utreda och föreslå författningsreglering av hur kommunernas bidrag till enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i andra former än förskola och fritidshem, dock inte öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet, ska kunna beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt, så att en förvaltningsdomstol efter överklagande kan pröva nivån på kommunens bidrag till verksamheten.

Utredaren ska hålla sig orienterad om det fortsatta arbetet inom Regeringskansliet med ett förslag till barnomsorgspeng och en allmän förskola även för treåringar. Utredaren ska i anslutning till detta arbete överväga och lämna förslag om de övriga ändringar som kan vara påkallade.

Förlängd tid för uppdraget

Enligt tidigare tilläggsdirektiv (dir. 2007:164) ska utredaren slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2008. Tiden för utredarens uppdrag behöver förlängas. Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2008.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetens utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarsplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.

100. Bidragsspärr. Fi.
101. Ny inriktning av frivillig beredskaps-
verksamhet. Fö.
102. Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. S.
103. Hur ska skogspolitiken genomföras
på Gotland. Jo.
104. Självständiga lärosäten. U.
105. Långtidsutredningen 2008.
Huvudbetänkande. Fi.
106. Ökat förtroende för domstolarna.
Strategier och förslag.
+ Bilagedel A – Enkätundersökningar.
+ Bilagedel B – Språkrapporter m.m. Ju.
107. Etiken, miljön och pensionerna. Fi.
108. Sveriges ekonomi. Scenarier på lång sikt.
Fi.
109. En hållbar lärarutbildning. U.
110. Vägen till ett energieffektivare Sverige.
NM.
111. Barn som misstänks för brott. Ju.
112. Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till
lärarutbildningen mot yrkesämnena. U.
113. Bo bra hela livet. + Del B: Bilagor. S.
114. Försörjningskrav vid anhöriginvandring.
Ju.
115. Finansmakten. Rapport från en referens-
grupp. Ju.
116. En ny radio- och TV-lag. Ku.
117. Patientsäkerhet.
Vad har gjorts? Vad behöver göras? S.
118. Styra och ställa – förslag till en effektivare
statsförvaltning. + Bilagor. Fi.
119. Underlagsrapporter till 2006 års för-
valtningskommittén. Fi.
120. Bättre kontroll av missbruksmedel.
En effektivare narkotika- och dopnings-
lagstiftning m.m. S.
121. Innovationer och företagande – Sveriges
framtid. N.
122. Mer om fristående skolor och enskild
förskoleverksamhet. U.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnäktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
Enklare redovisning. [67]
Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
Revisorers skadeståndsansvar. [79]
Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
Vägen tillbaka för överskuldsetta. [82]
Straff i proportion till brottets allvar. [85]
Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
Tillval i hyresrätt. [94]
Nya ersättningsbestämmelser i expropriations-
lagen, m.m. [99]
Ökat förtroende för domstolarna.
Strategier och förslag.
+ Bilagedel A – Enkätundersökningar.
+ Bilagedel B – Språkrapporter m.m. [106]

Barn som misstänks för brott. [111]
Försörjningskrav vid anhöriginvandring. [114]
Finansmakten. Rapport från en referensgrupp.
[115]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]
Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvar för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]
Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]
Ny inriktning av frivillig beredskaps-
verksamhet. [101]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21 + 1 → 2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]

Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen. [78]
Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. [102]
Bo bra hela livet. + Del B: Bilagor [113]
Patientsäkerhet.
Vad har gjorts? Vad behöver göras? [117]
Bättre kontroll av missbruksmedel.
En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m. [120]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]
Timmars, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]
Ett stabbsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. [80]
Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. [97]
Bidragsspär. [100]
Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkande. [105]
Etiken, miljö och pensionerna. [107]
Sveriges ekonomi. Scenarier på lång sikt. [108]
Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. + Bilagor. [118]
Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommittén. [119]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]
Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]
Självständiga lärosäten. [104]
En hållbar lärarutbildning. [109]
Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till lärarutbildningen mot yrkesämnen. [112]
Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet. [122]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]
Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. [103]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]
Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]
Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv
i privat regi. [84]
Trygghetssystemen för företagare. [89]
Konkurrens på spåret. [92]
Vägen till ett energieffektivare Sverige. [110]
Innovationer och företagande – Sveriges
framtid. [121]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]
Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. [96]
En ny radio- och TV-lag. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]
Enklare semesterregler. [95]