



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2013-08-29

U2013/4880 /GV

Utbildningsdepartementet

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
Registraturen	
Ink.	2013 -09- 04
Dnr:	001-1303/2013
Till:	RIV

Betänkandet Friskolorna i samhället (SOU 2013:56)

Remissinstanser:

1. Justitieombudsmannen (JO)
2. Riksrevisionen
3. Kammarrätten i Göteborg
4. Förvaltningsrätten i Stockholm
5. Justitiekanslern
6. Domstolsverket
7. Ekobrottsmyndigheten
8. Rikspolisstyrelsen
9. Kriminalvårdsstyrelsen
10. Brottsförebyggande rådet
11. Brottsoffermyndigheten
12. Datainspektionen
13. Socialstyrelsen
14. Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam
15. Barnombudsmannen
16. Arbetsgivarverket
17. Statskontoret
18. Finansinspektionen
19. Statens skolverk
20. Statens skolinspektion
21. Sameskolstyrelsen
22. Ungdomsstyrelsen
23. Institutet för Framtidsstudier
24. Konkurrensverket
25. Bolagsverket
26. Tillväxtverket
27. Regelrådet (N 2008:05)
28. Arbetsförmedlingen

29. Diskrimineringsombudsmannen
30. Arbetsmiljöverket
31. Arbetsdomstolen
32. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
33. Arvidsjaur kommun
34. Askersunds kommun
35. Avesta kommun
36. Eskilstuna kommun
37. Falkenbergs kommun
38. Göteborgs kommun
39. Huultsfreds kommun
40. Härnösands kommun
41. Kungsbacka kommun
42. Lekebergs kommun
43. Malmö kommun
44. Markaryds kommun
45. Norbergs kommun
46. Nässjö kommun
47. Osby kommun
48. Simrishamns kommun
49. Skurups kommun
50. Skövde kommun
51. Stockholms kommun
52. Storumans kommun
53. Strängnäs kommun
54. Strömstads kommun
55. Tibro kommun
56. Torsby kommun
57. Trollhättans kommun
58. Täby kommun
59. Umeå kommun
60. Vimmerby kommun
61. Vårgårda kommun
62. Åsele kommun
63. Älvkarleby kommun
64. Österåkers kommun
65. Överkalix kommun
66. Kalmarunds Gymnasieförbund
67. Jämtlands gymnasieförbund
68. Landstinget i Västra Götalands län
69. ABB Industriegymnasium AB
70. Academedia
71. Almega

72. Arbetsgivarföreningen KFO
73. Folkbildningsrådet
74. Fridaskolorna AB
75. Friskolornas Riksförbund
76. Föreningen Sveriges skolchefer (FSS)
77. Företagarna
78. Föräldraalliansen Sverige
79. Handikappförbunden (HSO)
80. Idéburna skolors riksförbund
81. Institutet för Näringslivsforskning (IFN)
82. Internationella Engelska skolan i Sverige AB
83. IT Gymnasiet Sverige AB
84. Jensen Education College AB
85. Journalistförbundet
86. Kollegiet för svensk bolagsstyrning
87. Kommunala Företagens Samorganisation (KFS)
88. Kunskapsskolan i Sverige AB
89. LSU – Sveriges ungdomsorganisationer
90. Landsorganisationen i Sverige (LO)
91. Lika Unika
92. Lärarförbundet
93. Lärarnas Riksförbund
94. Motorbranschens Yrkesnämnd
95. Praktiska Sverige AB
96. Prolympia
97. RIO – Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
98. Riksförbundet BRIS
99. Rädda Barnens riksförbund
100. SACO Studentråd
101. Sektor3 – Tankesmedjan för det civila samhället
102. Stiftelsen Europaskolan
103. Svenska Montessoriförbundet
104. Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA)
105. Svenskt Näringsliv
106. Sveriges Advokatsamfund
107. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
108. Sveriges Elevkårer
109. Sveriges elevråd (SVEA)
110. Sveriges Kommuner och Landsting
111. Sveriges skolledarförbund
112. Teknikföretagen
113. Thoréngruppen AB
114. Tidningsutgivarna (TU)
115. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

- 116. Vittra AB
- 117. Waldorfskolefederationen

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 1 december 2013**. Svaren bör lämnas både på papper till Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm och per e-post i ett format som man kan kopiera textavsnitt från, t.ex. i Wordformat eller teckenläsbar PDF, till u.registrator@regeringskansliet.se.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Eva Lenberg
Rättschef

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Friskolorna i samhället

Betänkande av Friskolekommittén

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:56

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

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

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

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

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

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

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

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

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

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

Kommittén har antagit namnet Friskolekommittén.

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

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

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

Härmed överlämnas betänkandet Friskolorna i samhället.

Till betänkandet fogas två reservationer och två särskilda yttranden.

Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i augusti 2013.

Lars Leijonborg

Tina Acketoft

Ibrahim Baylan

Ulrika Carlsson

Rossana Dinamarca

Annika Eclund

Richard Jomshof

Louise Malmström

Mats Pertoft

Tomas Tobé

Oskar Öholm

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

Reservationer	349
---------------------	-----

Särskilda yttranden	357
---------------------------	-----

Referenser	359
------------------	-----

Bilagor

1 Kommittédirektiv 2011:68.....	369
2 Kommittédirektiv 2012:101.....	381
3 Kommittédirektiv 2013:24.....	383
4 Kommittédirektiv 2013:42.....	385
5 Kommittédirektiv 2013:69.....	387
6 Tabeller	389

Sammanfattning

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

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

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

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

I det följande sammanfattas innehållet i förslagsavsnittet.

Utgångspunkter

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

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

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

Prövning av skolhuvudmannens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet

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

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

Prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet

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

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

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

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

Samråd med kommunen före friskoleetablering

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

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

Meddelarskydd för anställda vid fristående skolor

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

Öppenhet, insyn och offentlighet

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

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

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

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

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

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

Skärpta sanktioner vid allvarliga brister

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

Frågan om lärarresurser

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

Snabbspår i Skolinspektionen för brådskande ärenden m.m.

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

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

Frågan om reglering av bolagsverksamhetens syfte

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

Frågan om skolors utrymme för nytänkande och innovation

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