

Friskolorna i samhället

Betänkande av Friskolekommittén

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:56

Sammanfattning

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

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

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

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

I det följande sammanfattas innehållet i förslagsavsnittet.

Utgångspunkter

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

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

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

Prövning av skolhuvudmannens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet

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

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

Prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet

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

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

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

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

Samråd med kommunen före friskoleetablering

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

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

Meddelarskydd för anställda vid fristående skolor

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

Öppenhet, insyn och offentlighet

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

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

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

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

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

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

Skärpta sanktioner vid allvarliga brister

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

Frågan om lärarresurser

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

Snabbspår i Skolinspektionen för brådskande ärenden m.m.

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

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

Frågan om reglering av bolagsverksamhetens syfte

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

Frågan om skolors utrymme för nytänkande och innovation

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