

Vissa nya regler för fristående skolor

Friskolorna har kommit för att stanna. Kommittén anser att möjligheten att välja skola är av stort värde, både för den enskilde eleven och för att stimulera utvecklingen inom skolväsendet. Därför vill kommittén slå vakt om det fria skolvalet. Kommittén vill se en fungerande mångfald av aktörer i skolan. En utveckling mot likriktning, till exempel genom systematisk utslagning av små aktörer eller återgång till nästan bara kommunala skolor, vore olycklig och saknar stöd i det svenska samhället.

Den nya reglering som nu föreslås är bra för friskolesektorn. Den kan bidra till att höja kvaliteten och har förutsättningar att minska politiska motsättningar kring friskolor. Därmed finns förutsättningar att den blir bestående under längre tid. Långsiktiga spelregler har länge varit ett starkt önskemål från friskolorna.

Sverige har en modell på skolområdet som innebär att fristående skolor kan gå med vinst. Det är kommitténs uppfattning att den möjligheten ska finnas kvar men att det nu, med tjugo års erfarenhet av friskolereformen, finns anledning att göra förändringar i regelverket så att det blir tydligt att möjligheten till vinst alltid är förenad med krav på god kvalitet. Alla skolor, oavsett huvudman, måste genomsyras av ambitionen att med eleven i centrum nå högsta möjliga kvalitet.

De nya reglerna har alla kvaliteten i fokus. Det finns anledning att också i friskolesektorn – där staten är den politiska nivån 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.

Förslag

1. Prövning av skolhuvudmännens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet

Till skillnad vad som gäller för flera andra tillståndspliktiga verksamheter – som att driva finansrörelse, vaktbolag eller alkoholservice – saknas uttryckligt lagstöd för en prövning av huvudmannens lämplighet i skollagen. Därför har någon sådan prövning heller inte skett när Skolinspektionen bedömt tillståndsansökningar.

Med lämplighet kan avses både personlig och ekonomisk lämplighet, alltså vandel och ekonomisk skötsamhet. Skolinspektionen bör ges rätt att beställa utdrag ur relevanta register.

Liksom i andra sammanhang när krav uppställs på lämplighet hos en juridisk person bör kravet riktas mot de fysiska personer som har ett väsentligt inflytande i rörelsen, t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot eller person som har en dominerande ägarposition. Lämplighetsprövningen bör ta sikte på förhållanden som har betydelse i sammanhanget och inte är ringa. Det får överlämnas åt rättstillämpningen att ge det närmare innehållet åt det aktuella begreppet.

2. Prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet

De första åren efter friskolereformen var begreppet ”huvudman”, som används i lagen för den som är ansvarig för skolan, och ”ägare” vanligen samma sak. Tillstånd att starta skolan söktes av den eller dem som skulle äga och driva den. Den situationen har successivt förändrats. Fortfarande är visserligen friskolelandskapet mycket varierat men sedan några år är trenden mot koncernägande stark. De skolor som byter ägare blir nu ofta köpta av bolag som driver flera skolor, ofta i koncernform. Att en skola ägs av en koncern är i sig inte problematiskt, men att det blivit vanligare kan motivera en anpassning av regelverket.

Enligt kommitténs mening bör rätten att driva en skola ses som uttryck för förtroende från samhällets sida. Det är ett stort ansvar att svara för våra barns och ungdomars utbildning.

Samhället har ansvar för alla sina medborgare. Den som vill ha förtroendet att få driva och/eller äga en skola måste därför trovärdigt visa sig lämplig för uppgiften. Det bör, utöver de vandels- och skötsamhetskriterier som behandlades i föregående avsnitt, innebära att vederbörande manifesterar en långsiktig ambition på skolområdet. Det säger sig självt att huvudsyftet bakom en sådan ambition är att bedriva utbildning av god kvalitet.

Kommittén föreslår att ägarskiften alltid måste anmälas till Skolinspektionen. Det handlar också här, liksom i föregående punkt, om personer som kan ha ”bestämmande inflytande” över verksamheten. Redan idag gäller att ägarna ska redovisas i samband med ny ansökan. I och med en obligatorisk anmälan av ägarskiften ska Skolinspektionen ges möjlighet att initiera en ny prövning om myndigheten finner det lämpligt.

Kommittén har noterat att regeringen hösten 2012 tillsatt en särskild utredning om ägandet i välfärdssektorn. Utredaren har i enlighet med sina direktiv samrått med Friskolekommittén. Eftersom frågan om eventuell ny prövning vid ägarskiften finns i Friskolekommitténs direktiv har vi lagt ned betydande arbete på frågor som rör ägande av friskolor. Friskolekommittén har därför framfört förslag till den nya utredningen om hur en ägarprövning i friskolesektorn skulle kunna utformas.

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 idag 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. Det är också angeläget att regelverket utformas så att det inte i onödan försvårar för mindre aktörer på friskoleområdet, till exempel föräldrakooperativ och ideella föreningar.

I de fall Skolinspektionen inleder en fördjupad ägarprövning måste den bedrivas med viss skyndsamhet. Dubbla krav ställs alltså på handläggningen. Å ena sidan måste beslutet vara välgrundat, då det kan innebära stora ekonomiska konsekvenser för enskilda och också kan komma att prövas av domstol. Å andra sidan kan det ha negativa effekter för enskilda, inte minst berörda elever, om beslutet drar ut på tiden. Exakt vilka krav på ytterligare resurser till Skolinspektionen detta innebär får analyseras närmare då flera faktorer kan vägas in, såsom antalet ansökningar, antalet ägarskiften, antalet förelägganden vid skolor med brister etc.

3. Samråd för bättre samarbete och lika villkor

Det är väl känt att frågan om friskolor har varit kontroversiell. I viss utsträckning gäller det fortfarande. När reformen beslutades var det viktigt för förespråkarna att rätten att starta en friskola skulle vara nationellt garanterad om villkoren var uppfyllda och att godkännandet alltså inte skulle vara beroende av hållningen i den aktuella kommunen. I praktiken har också Skolinspektionen (tidigare Skolverket) gett tillstånd till ett antal friskolor mot de berörda kommunernas vilja och också sagt nej till skolor som kommunen inte haft någon invändning emot. Att Skolinspektionen även fortsättningsvis ska ha denna roll är enligt kommitténs mening viktigt, men det går likväl att utveckla processen.

Eftersom det råder konkurrens om eleverna formuleras ibland friskolornas relation till kommunerna i näringspolitiska termer. Det kan vara motiverat eftersom konkurrensen måste äga rum på lika villkor. Kommittén vill dock framhålla att kommunerna har en vidare roll än att vara en av flera aktörer på skolområdet. Kommunen är den lokala demokratiska arenan där medborgarna förväntar sig en politisk dialog kring åtgärder för att främja den egna lokala utvecklingen. Det inkluderar sådant som hur ett bra utbud av skolor säkras, aktiva åtgärder mot social utslagning och missbruk, framgångsrik integrationspolitik och mycket annat. I allt detta kan friskolorna spela en roll och bidra till positiva resultat. Därför är det önskvärt att relationerna mellan friskolorna och kommunerna inte präglas av misstroende utan blir konstruktiva och framåtsyftande.

Kommittén föreslår därför ett nytt inslag i tillståndsprocessen vid friskoleetableringar, som innebär att ett samråd mellan kommunen och den fristående skola som önskar starta äger rum innan en fristående skola får rätt att starta.

Kommittén vill se en ökad samverkan mellan kommunerna och de fristående skolor som vill etablera sig i kommunen. Skolinspektionen ska fortsatt granska om skolan håller tillräckligt hög kvalitet för att få starta och fatta det slutgiltiga beslutet om skoltillstånd, men kommunernas möjlighet till dialog kring nyetableringar behöver stärkas. En sådan samverkan kan till exempel leda till att nya skolor i ökande grad etableras där kommunen bedömer att behoven finns och byggs ut i den takt som krävs. Det gynnar både kommunen och det enskilda friskoleföretaget. Ett fördjupat samarbete kan vara till stor nytta för båda parter och ge uppenbara fördelar för såväl elever och föräldrar som skattebetalarna.

Kommittén föreslår alltså att en nyetablering av en friskola alltid ska föregås av ett samråd med den berörda kommunen. Inom ramen för samrådet kan ömsesidiga åtaganden göras. Det kan till exempel betyda att vissa resurser kan utnyttjas gemensamt, att information till kommunmedborgarna kan samordnas och att vissa satsningar kan göras tillsammans. Inom ramen för sådana åtaganden kan man också finna lämpliga vägar för den insyn i friskolan som kommunen enligt skollagen har rätt till.

4. Meddelarskydd för anställda vid friskolor

När andra kontrollmekanismer fallerat är möjligheten att påtala missförhållanden för massmedia en utväg. Rätten att anonymt lämna uppgifter till massmedia är grundlagsfäst i Sverige. För anställda i privat tjänst kan den rätten, om uppgifterna berör den egna arbetsgivaren, i praktiken inskränkas av en lojalitetsplikt mot arbetsgivaren. För offentligt anställda finns inte den inskränkningen.

På skolområdet gäller alltså att kommunalt anställd skolpersonal kan slå larm om missförhållanden i massmedia utan att riskera repressalier medan anställda i friskolor riskerar uppsägning om de agerar på samma sätt.

Frågan om meddelarskydd även ska gälla för privatanställda har utretts flera gånger tidigare, men någon lagstiftning av det slaget har ännu inte införts. Huvudorsaken torde vara den konflikt som uppstår när man söker överföra den offentlighetsregleringen rörande offentlighet och sekretess till det privaträttsliga området med dess regelverk om lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren.

Det har hävdats att anställda i privat drivna välfärdsverksamheter, som är helt skattefinansierade, i detta avseende bör ses som ett specialfall. Skillnaden mellan en kommunal- och privatanställd lärare framstår som en svårförklarlig asymmetri. Regeringen har nu tillsatt en ny utredning som ska fokusera just på välfärdsverksamheter, alltså även friskolor.

Från det elevperspektiv som är det centrala för friskolekommittén framstår det som önskvärt att också den kontrollmekanism som meddelarfriheten utgör är en realitet också i friskolor.

Eftersom frågan utreds i annan ordning lägger kommittén inget lagförslag i denna del, men det är kommitténs uppfattning att ett förstärkt meddelarskydd för anställda i friskolor bör införas.

5. Öppenhet, insyn och offentlighet

Friskolornas verksamhet ska präglas av öppenhet. Att friskolorna är helt skattefinansierade talar för att insynen i verksamheten bör vara god. Det kan i vissa fall finnas legitima skäl att hävda sekretess av konkurrensskäl, men i allt väsentligt måste verksamheten vara öppen för insyn. En fri och öppen debatt byggd på fakta gynnar till sist alla och självfallet måste förhållanden och missförhållanden inom friskolor kunna granskas.

Kommittén föreslår därför att fristående skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen. Den gäller redan flera andra enskilda aktörer på utbildningsområdet, som Chalmers Tekniska Högskola, Internationella Handelshögskolan i Jönköping och Folkbildningsrådet. Huvudskälet för kommitténs ställningstagande är att fristående skolor bedriver myndighetsutövning. Det faktum att det råder skolplikt gör också att öppenheten i fristående skolor där den får fullgöras måste vara god. Den juridiska vägen att uppnå den önskvärda förändringen är att den lista i Offentlighets- och sekretesslagen, där enskilda organ som omfattas av offentlighetsprincipen räknas upp, kompletteras med "Fristående skolor på grund- och gymnasienivå".

Utformningen av vissa följdbestämmelser behöver utredas så att de är praktiskt tillämpbara på såväl koncernnivå som skolnivå. Elevernas integritet ska självfallet skyddas.

Kommittén vill i detta sammanhang nämna ett problem som många friskolor påtalar, nämligen deras bristande insyn i kommunerna. Det handlar om misstanken att kommunerna försöker dölja sina

verkliga skolkostnader i syfte att sänka skolpengen till friskolorna. Denna misstro har resulterat i hundratals rättsfall, av vilka några ännu pågår. Denna brist på förtroende är inte bra och riskerar att leda till problem i relationerna. När följdbestämmelserna till offentlighetsprincipen i friskolor utreds bör reglerna för redovisning av kommunala skolkostnader ses över parallellt. Samma principer för insyn och redovisning ska gälla där som för friskolor.

Den rätt till insyn i friskolor som kommuner redan har bör finnas kvar och klargöras. I det samråd som förevarit med den utredning som arbetar med frågan om ny kommunallag har Friskolekommittén understött ambitionerna att insynsparagraferna i skollagen ska finnas kvar och att innebörden av denna insynsbestämmelse blir tydligare.

Rätten att välja skola har ofta framhållits som en kvalitetsdrivande faktor. Tanken är att om eleverna tenderar att välja bort dåliga skolor tvingas dessa för sin överlevnad arbeta aktivt för att åtgärda kvalitetsbristerna. Flera undersökningar visar dock att verkligheten befinner sig en bit bort från denna idealbild. Ett uppenbart problem är att "skolmarknaden" inte är så transparent som väl fungerande marknader bör vara. Med andra ord kan eleverna och deras familjer sakna den information de skulle behöva för att träffa välunderbyggda val. Mer lättillgänglig information av hög kvalitet skulle stärka det fria skolvalet och därmed kunna bidra till ökat kvalitetsfokus i alla skolor. Kommittén anser att en ökad öppenhet dessutom skulle underlätta elevers, föräldrars och allmänhetens insyn i skolorna, vilket bidrar till ett ökat förtroende.

Insynen i skolornas ekonomi bör öka. I databasen Öppen skolinformation ska för både friskolor och kommunala skolor finnas aktuell ekonomisk information. Det ska vara möjligt att följa hur resurserna används på varje skola. Det ska i regel finnas motsvarande resultat- och balansräkning för varje skolenhet.

För friskolor ska också sådana ekonomiska nyckeltal som omsättning, eget kapital, soliditet och årets resultat för huvudmannen redovisas i databasen. För kommunala skolor ska på motsvarande sätt kunna utläsas om en viss skolenhet går med över- eller underskott och vilka overheadkostnader som finns, alltså en korrekt utfördelning av kostnader som bärs gemensamt i hela skolförvaltningen eller kommunen. Det är också viktigt att olika satsningar som görs av kommuner når alla elever, vilket idag kan vara svårt att garantera. Kommittén anser, mot bakgrund av att nya resursfördelningsfrågor blivit aktuella, att det därför vore värdefullt med en översyn av nuvarande skolpengsregelverk.

Kommittén menar att ett nationellt system som möjliggör jämförelser av olika skolor bör byggas upp och administreras av Skolverket. Systemet ska innehålla information från den officiella statistiken, uppgifter från Skolinspektionen samt information insamlad genom kundenkäter och inrapportering från skolor. Alla grund- och gymnasie- och särskolor oberoende av huvudman ska vara skyldiga att lämna den information som behövs, utom i de fall då det uttryckligen uttalas att det är frivilligt att lämna informationen. Skyldigheten bör gälla från och med den 1 juli 2014. Skolorna svarar för sina egna kostnader. Informationen ska redovisas öppet och i lättillgänglig form på en webbsida. Systemet ska erbjuda goda sökmöjligheter för allmänheten.

Databasen "Öppen skolinformation" ska innehålla information om

- Betygsgenomsnitt
- Betygsgenomsnitt i förhållande till socioekonomiska faktorer, t ex SALSAModellen
- Andelen elever som når målen i alla ämnen i årskurs 6 och 9
- Andelen elever som är behöriga till gymnasiet efter årskurs 9
- Andelen elever som är behöriga till högskola efter genomgången gymnasieutbildning
- Genomsnittsresultat på nationella prov
- Utveckling av kunskapsresultat per elev ("förädlingsvärde")
- Lärartäthet
- Andelen behöriga lärare
- Elevhälsa, skolbibliotek, skolbibliotekarie, idrottssal

- Skolans organisation för särskilt stöd till elever med behov av sådant och tillgången på speciallärare och specialpedagogisk kompetens
- Elevers och föräldrars upplevda kvalitet
- Särskild profil eller inriktning
- Särskilt kursutbud
- Förelägganden från Skolinspektionen
- Juridisk form
- Ekonomisk information på skolenhetsnivå

Kommittén föreslår att ett sådant system införs.

Kommittén har analyserat i vilken mån kraven under denna punkt innebär en ökad administrativ börda på skolor, kommunala skolförvaltningar och friskolekoncerner. Bakgrunden är naturligtvis att statsmakterna måste visa stor återhållsamhet med regelförändringar med den effekten – helst bör utvecklingen gå mot att en större del av resurserna kan användas till utbildning. Bedömningen är att ökningen är marginell. Till allra största delen består den information som ska tillgängliggöras av sådant som redan måste rapporteras till myndigheterna.

6. Skärpta sanktioner vid allvarliga brister

Inspektion – eller ”tillsyn” som är det ord lagstiftaren valt i skollagen – är ett viktigt statligt styrmedel för att säkerställa en likvärdig utbildning av god kvalitet oavsett huvudman. Statens kontroll av fristående skolor bör i första hand ske genom effektiv tillsyn. Genom den nya skollagen har myndighetens möjligheter att ingripa mot huvudmän som inte lever upp till de uppställda villkoren för att bedriva skolverksamhet påtagligt förstärkts. Skolinspektionen började tillämpa det nya sanktionssystemet den 1 juli 2011.

Tillsynen ska ses om ett instrument av flera för att säkerställa strävan mot hög kvalitet. Kommittén vill öka Skolinspektionens resurser något för att i vissa avseenden skärpa och effektivisera tillsynen. Det som kommer att kräva utökade resurser och delvis ny kompetens är bland annat uppgiften att granska huvudmäns och vissa ägares lämplighet.

Möjligheten att förena föreläggande med vite finns idag i skollagen. Regler om vitesbeloppens storlek finns i viteslagen. Skollagens möjlighet har dock hittills använts i mycket liten omfattning.

Kommittén bedömer att ett aktivare användande av vitesinstrumentet skulle ha en positiv effekt på kvalitetsarbetet i friskolorna. Kommittén anser att skollagen bör skärpas på denna punkt. Som den nu är formulerad är det Skolinspektionen som avgör om ett föreläggande ska förenas med vite. Kommittén menar att, i likhet med utformningen av bland annat produktsäkerhetslagen och marknadsföringslagen, en *skyldighet* för inspektionen att förena föreläggande med vite ska föreligga i de fall föreläggandet avser brister som allvarligt och under lång tid har försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen

Vitesbeloppet kan enligt viteslagen sättas högt om den felande har god betalningsförmåga. Har bolaget möjlighet att göra betydande uttag bör det också ha möjlighet att betala ett högt vite, i det fall det väljer att inte åtgärda bristerna. Om bolaget ingår i en koncern bör det vara koncernens betalningsförmåga som avspeglas i vitesbeloppet. Interna överföringar ska alltså inte kunna pressa ner vitesbeloppen.

7. Frågan om lärarresurser

Idag finns inte någon tydlig reglering i lagstiftningen av lärartätheten i skolan. Att ha ”för få” lärare är således, enligt Skolinspektionens tillämpning, inte någon ”brist” i skollagens mening. Skolinspektionen har inte ansett sig kunna kritisera en skola för att den har för få lärare eftersom det inte finns något uttryckligt krav i lagen på en viss lärartäthet.

Mot denna bakgrund har Skolinspektionen inte heller ansett sig kunna förelägga skolor att öka sin lärartäthet. Kommittén föreslår att detta ändras så att Skolinspektionen får ett mandat på detta område.

När lärartjänsterna var statligt reglerade i den svenska skolan fanns det normer för lärartätheten genom de så kallade delningstalen. Det systemet avskaffades för mer än tjugo år sedan och Friskolekommittén anser inte att det bör återinföras. Förutsättningarna varierar från skola till skola och över tid och det är alltid nödvändigt att anpassa undervisningsgruppernas storlek och lärartätheten till de förutsättningar som råder i varje skola. Det finns därtill många olika kvalitetsfaktorer som kan vägas av olika mot varandra. Att omöjliggöra sådana nya grepp i skolan som inkluderar variationer i lärartätheten, skulle vara en olycklig begränsning av innovationsutrymmet.

När detta är sagt framstår det ändå som otillfredsställande att Skolinspektionen, när den finner brister och större eller annorlunda disponerade lärarresurser skulle kunna avhjälpa dessa, inte anser sig kunna anvisa lösningar av det slaget. Enligt kommitténs uppfattning måste såväl Skollagen 3 kap. 3 § och Skolförordningen 5 kap. 2 § tolkas så att huvudmannen är skyldig att bemanna verksamheten med tillräckligt antal lärare.

Kommittén föreslår att i de fall en skola uppvisar brister, som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, ska Skolinspektionen göra en särskild analys av lärarsituationen på skolan. Analysen bör omfatta antalet lärare, kompetensnivån och hur lärarresurserna disponeras. Om den analysen ger stöd för det, bör Skolinspektionen i samband med sitt föreläggande ange åtgärder som inkluderar förändringar i lärarresursernas storlek och/eller disposition för att komma till rätta med bristerna.

När Skolinspektionen överväger ett föreläggande om fler lärare riktat till en fristående skola måste elevernas behov vara en utgångspunkt, bemanningen i jämförbara kommunala skolor i kommunen en annan. Det är storleken på kommunens satsningar på sina egna skolor som i praktiken avgör friskolans resurser. Om skolpengen exempelvis är utformad så att den ger möjlighet till extra lärarresurser till en skola på grund av elevernas socioekonomiska bakgrund, ökar också möjligheten att ställa krav på fler lärare i den skolan.

8. Snabbspår i Skolinspektionen för brådskande ärenden m m

Friskolekommittén föreslår, som framgått i tidigare avsnitt, utökade uppgifter för Skolinspektionen. Kommittén har redan framhållit att de nya prövningar som kan komma att göras vid tillståndsbedömningar och ägarskiftet inte påtagligt får öka handläggningstiderna. Väntetiden på besked är redan i dag ett klagomål bland friskolorna.

Kommittén föreslår att inspektionens resurser utökas något även om den exakta omfattningen måste analyseras närmare. Det motiveras bland annat av att några nya uppgifter som kommittén vill tillföra Skolinspektionen inte bör tillåtas förlänga handläggningstiderna. Tvärtom är det viktigt att till exempel en ägarprövning, om den anses påkallad, inte får dra ut så länge på tiden att eleverna drabbas eller enskilda åsamkas stora ekonomiska förluster. I finanssektorn finns i sådana sammanhang en regel om att i de fall den berörda myndigheten inte behandlat en ansökan inom viss tid anses den bifallen. När det gäller anmälan om ny ägare bör gälla att inspektionen inom en månad måste meddela om ärendet tas upp till prövning och i de fallen inom tre månader meddela beslut. I enlighet med vad som gäller för Finansinspektionens motsvarande prövningar bör uteblivet beslut efter tre månader innebära att den nya ägaren godkänns. För att detta ska fungera korrekt och rättssäkert måste Skolinspektionen ha nödvändiga resurser.

Skolinspektionen bör också utveckla ett snabbspår att använda i fall där elevperspektivet talar för en förenklad handläggning. Det kan exempelvis gälla lägen då ett fristående gymnasium tvingas lägga ned och ett annat är redo att ta över elever, men beviljat tillstånd inte täcker det aktuella programmet. Om Skolinspektionen i det läget följer sina ordinarie rutiner kan ett flera månader långt studieuppehåll uppstå för eleverna. Det bör i sådana lägen vara möjligt med en förenklad procedur.

Kommittén vill i detta sammanhang ta upp den förändrade praxis som innebär att en huvudman som fått tillstånd att starta skola måste göra det inom ett år. Enligt kommittén är den förändringen olycklig. Det kan finnas mycket rimliga och legitima skäl att förbereda starten ytterligare ett år. Kommittén föreslår därför att regeringen gör ett förtydligande i skolförordningen respektive gymnasieförordningen som ger huvudmannen möjlighet att i vissa fall skjuta upp starten.

9. Frågan om reglering av syftet

Det är kommitténs uppfattning att den ägarprövning som föreslås införd kommer att ha betydelse för att säkerställa att oseriösa och kortsiktiga ägare till friskolor sällas bort. Frågan har uppkommit i kommittén om det också, där utöver, behövs en reglering av syftet med bolag som bedriver skolverksamhet.

En sådan reglering kan utgå från Aktiebolagslagens 3 kap 3 §. Den lyder:

”Uppgift om verksamhetens syfte

3 § Om bolagets verksamhet helt eller delvis skall ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, skall detta anges i bolagsordningen. I så fall skall det också anges hur bolagets vinst och behållna tillgångar vid bolagets likvidation skall användas.”

Först kan konstateras att det är uppenbart att många verksamheter, som drivs i aktiebolagsform, inte har vinst som enda syfte. Ett sådant stadgande som anges i ABL 3:3 är ändå relativt ovanligt. För ägarna finns det andra instrument för bolagsstyrning som säkrar att kompletterande syften också beaktas i bolagets verksamhet, till exempel bolagsordningens paragraf om föremålet för bolagets verksamhet, styrelsens sammansättning, bolagsstämmans utdelningsbeslut och särskilda ägardirektiv.

Enligt kommitténs mening bör utredningen om ägande i välfärdssektorn analysera denna fråga djupare i den kontext som den utredningens direktiv utgör.

En sådan konstruktion på skolområdet skulle, om den bedöms lämplig att införa, innebära att Skolinspektionen bara beviljade tillstånd till nya huvudmän i bolagsform om de i sina bolagsordningar hade en sådan paragraf som ABL 3:3 anger.

Det är kommitténs uppfattning att ett sådant stadgande i så fall endast skulle bestå i krav på att en syftesparagraf införs i bolagsordningen där utbildning av god kvalitet anges som ett syfte (eller det

enda syftet eller huvudsyftet) för bolaget. Effekten av stadgandet blir att ägarna vid bolagsbildningen måste ta ställning till hur bolagets syfte ska formuleras och vilka konsekvenser detta får för fördelningen av vinsten.

Det finns olika uppfattningar i kommittén om huruvida ett krav på en syftesparagraf bör införas. Men det är alltså kommitténs gemensamma uppfattning att frågan om en syftesparagraf i bolagsordningen där utbildning anges som ett syfte är intressant och bör analyseras ytterligare. I den rättsliga diskussionen kring ABL 3:3 har hävdats att ett nämnande av mer än ett syfte - till exempel både utbildning och vinstutdelning - kräver att det i bolagsordningen framgår hur de båda syftena ska balanseras mot varandra. Den tillsatta utredningen om ägandet i välfärdssektorn bör, för att ett beslutsunderlag ska finnas, analysera frågan och ta fram förslag. Analysen ska även omfatta alternativet att vinst till fördelning mellan aktieägarna inte är ett syfte utan utbildning av god kvalitet är det enda syftet och att överskott som huvudregel ska återinvesteras i verksamheten. Ägarprövningsutredningen har, efter att ha stämt av det med Regeringskansliet, åtagit sig detta.

10. Frågan om skolors utrymme för nytänkande och innovation

Ett av motiven för att ha friskolor inom det svenska skolsystemet är förväntan att de ska bidra till en förnyelse av hela systemet. Nytänkande förekommer naturligtvis också i kommunala skolor men tanken från början var att skolor med en annan huvudman sannolikt skulle introducera mer nya metoder, organisationsformer och okonventionella lösningar. De senaste åren har detta motiv fått stå tillbaka för andra betoningar. Möjligheterna för friskolorna att avvika har blivit mindre. När sådana regelförändringar behandlats i riksdagen har de stötts av breda majoriteter. När var sjätte elev går i en friskola och ersättningen per elev är den samma till friskolor som till kommunala är det naturligt att ställa samma krav på friskolor som på kommunala skolor.

Det är en grannliga uppgift att fastställa var den optimala balanspunkten mellan frihet och likformighet ligger på skolområdet. Båda värdena är viktiga. Men på samma sätt som det är viktigt att barn i friskolor har samma möjligheter som barn i kommunala skolor är det viktigt att det finns utrymme att pröva olika vägar att nå målen. Regering och riksdag har också i olika sammanhang uttalat att det är viktigt att skolorna har ett ”innovationsutrymme”. Enligt propositionen ”Offentliga bidrag på lika villkor” måste det till exempel finnas frihet för den enskilda skolan att utifrån lokala behov och omständigheter göra sina egna prioriteringar.

Kommittén har inte sett som sin uppgift att föreslå några regeländringar i detta avseende. Varje sådant beslut är en avvägning som kräver helt andra överväganden än denna kommitté är satt att göra. Kommittén föreslår emellertid att regeringen i någon lämplig form gör en översyn av regelverket ur detta perspektiv. Utan att lyfta fram någon enskild regel är det kommitténs uppfattning att innovationsutrymmet för skolor de senaste åren blivit för litet.

Det är viktigt för hela skolsystemet att utrymmet för nytänkande inte snävas in mer än absolut nödvändigt.

11. Uppgörelsens fortsättning

Friskolekommittén hänvisar, utöver sina ställningstaganden till ett antal andra utredningar. Det gäller Ägarprövningsutredningen, Utredningen om meddelarskydd i välfärdsverksamheter och Kommunallagsutredningen.

När dessa utredningar är färdiga med sina betänkanden ska överläggningar ske mellan de partier som står bakom Friskolekommitténs ställningstaganden. En slutlig överenskommelse i dessa frågor föreligger först då partierna även enats om en proposition till riksdagen