

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 ersättnings-system 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 tillståndsprovning 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 fast-

ställa 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 otydigheter i dagens regelverk, och dess förarbeten, är särskilt problematiska. Dessa inkluderar främst kommuners olika tolkningar av ersättningen för momsutgifter, lokalkostnader 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 bidragets 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 förklarar 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 ansökningarna 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 tillståndsprocessen.

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)