

Kommittédirektiv



Offentliga bidrag till fristående skolor

Dir.
2006:3

Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda och lämna förslag till reglering av rätten till offentliga bidrag för fristående skolor. Arbetet skall bedrivas utifrån principen att offentliga medel för elever i fristående skolor skall användas för själva verksamheten och att eventuella överskott i första hand skall återföras till verksamheten. Utredaren skall utifrån en analys av olika företagsformer för fristående skolor överväga och lämna förslag:

- om rätten till offentliga bidrag för driften av en fristående skola skall begränsas till företagsformer som har ett annat syfte än att ge ägarna vinst, samt
- om en fysisk person skall ha möjlighet att få bidrag för driften av en fristående skola.

Utredaren skall lämna förslag som säkerställer att en huvudman inte har möjlighet att överföra bidrag för elever i en viss skola i en kommun till en skola i en annan kommun.

Utredaren skall undersöka om det finns ett behov av att det införs en rätt för Statens skolverk att för sin lämplighetsprövning av huvudmän begära utdrag ur belastningsregistret. Utredaren skall också klargöra vilka redovisningskrav som bör ställas på olika huvudmän och i vilken utsträckning allmänheten bör ha möjlighet till insyn i verksamheten.

Bakgrund

Sverige har sannolikt världens mest generösa bidragsregler för fristående skolor. Skollagen (1985:1100) definierar fristående skolor som skolor, vilka vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna, anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer. Med enskild juridisk person avses aktiebolag, handels- och kommanditbolag, ekonomisk förening, ideell förening, registrerat trossamfund och stiftelse.

Ursprungligen var grunden för det offentliga stödet till fristående skolor att det skulle finnas en stark pedagogisk motivering eller andra särskilda skäl för att ge offentligt bidrag. En fristående skola skulle ha en särskild prägel och inte vara en ren efterbildning av den offentliga skolan. De reformer som ägt rum under 1990-talet har lett till att många fristående skolor numera startas utifrån andra grunder än en särskild pedagogisk inriktning eller behov som har sin grund i en religiös eller filosofisk övertygelse.

När de nuvarande bestämmelserna utformades förutsågs inte en utveckling mot att allt fler koncerner och aktiebolag driver fristående skolor på flera orter. Någon översyn av lagstiftningen om fristående skolor har inte gjorts med avseende på denna utveckling.

Förhållanden i några andra länder

Flera länder har en restriktiv syn på vinstintressen i kombination med bidrag till fristående skolor.

I *Danmark* kan exempelvis inte ett aktiebolag godkännas som huvudman p.g.a. möjligheten till vinstutdelning och en privat huvudman får inte driva fler än en skola. Där har valts en lösning med enbart en huvudmannaförm – en icke-vinstdrivande stiftelse.

I *Finland* drivs privatskolorna av allmännyttiga samfund, som inte får drivas för ekonomisk vinning.

I *Norge* är alla associationsformer tillåtna för huvudmän för fristående skolor, men som ett absolut krav gäller att alla offentliga bidrag skall komma eleverna till godo.

I *Belgien* förekommer flera olika associationsformer och var och en av dessa kan bli ett bolag med social målsättning. I bolagets stadgar eller bolagsordning skall det då anges mot vilka sociala mål bolaget skall arbeta och hur bolagets överskott skall användas i bolaget.

I *Luxemburg* måste alla privata skolor, för att få statsbidrag, drivas av en förening eller stiftelse, som bildats enligt en särskild lag om föreningar utan vinstsyfte.

I *Nederländerna* drivs verksamheterna inom hälso- och utbildningssektorerna vanligen i förenings- eller stiftelseform. Om den juridiska personen anses bryta mot icke-vinstsyftet stoppas alla utbetalningar av offentliga medel och det statliga godkännandet dras in.

EG-rätt

Utbildningssystem i statlig regi är undantagna från EG:s konkurrens- och inre marknadsregler. Detta gäller under förutsättning att staten etablerar och upprätthåller ett utbildningssystem i syfte att uppfylla befolkningens sociala, kulturella och pedagogiska behov och som huvudsakligen finansieras genom allmänna medel och inte av eleverna eller deras föräldrar (jfr EG-domstolens mål C-263/86 och mål C-109/92). Ett utbildningssystem som uppfyller dessa krav är inte av ekonomisk natur och omfattas således inte av reglerna om statsstöd. Det sagda bekräftas i Europeiska kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa (2001/C 17/04), där det under punkt 29 anges att utbildningssystem i statlig regi är undantagna från reglerna för konkurrens och inre marknad.

Mot denna bakgrund torde det inte finnas något principiellt som hindrar en eventuell framtida reglering där det som villkor för offentligt stöd krävs av en enskild skolhuvudman att denne skall verka genom ett företag som drivs i ett annat syfte än att bereda ägarna vinst.

Statens skolverk prövar ansökningar

När Skolverket 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 skall kunna räkna med en stadigvarande skolgång. Vidare görs en helhetsbedömning av följderna för det offentliga skolväsendet utifrån såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter. På grundskolenivå gäller detta följderna i den kommun där skolan är belägen och på gymnasienivå även närliggande kommuner. I det sammanhanget skall inte bara de ekonomiska konsekvenserna beaktas utan även elevperspektivet och den samlade effekten av ett eventuellt ökat antal fristående skolor.

Behovet av en utredning

En tydlig gränsdragning mot kommersiella intressen saknas i dag inom skolans område.

Det har under senare år blivit allt vanligare att skolverksamhet, som sedan lång tid anordnats i offentlig regi, bedrivs i form av aktiebolag eller i andra associationsformer som har till syfte att ge ägarna vinst. Det finns skäl att uppmärksamma risken för intressekonflikter mellan ägarnas förväntningar och skolväsendets mål. Vinstintresset kan komma i konflikt med den pedagogiska utveckling som varit själva utgångspunkten för offentlig finansiering av fristående skolor. Det finns flera exempel på att en huvudman som driver en skola i vinstsyfte väljer att lägga ner verksamheten om avkastningen inte bedöms bli den avsedda. Kortsiktiga vinstintressen kan få allvarliga konsekvenser i form av plötsliga omställningar för såväl elever, föräldrar och anställda som andra skolhuvudmän.

Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning

Aktiebolagsformen är i dag den vanligaste associationsformen för fristående skolor. Den erbjuder vissa fördelar, bl.a. har den befunnits vara lämplig i organisatoriskt hänseende för mer

omfattande verksamhet. Verksamheten i ett aktiebolag bedrivs emellertid normalt i syfte att skapa vinst åt aktieägarna.

Genom riksdagens beslut med anledning av propositionen Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (prop. 2004/05:178, bet. 2005/06:LU4, rskr. 2005/06:32) har ett nytt slag av aktiebolag – aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning – införts fr.o.m. den 1 januari 2006.

Grundläggande för ett sådant bolag är att verksamheten drivs i ett annat syfte än att ge aktieägarna vinst. De särskilda reglerna för ett sådant bolag syftar till att säkerställa att dess vinst huvudsakligen stannar kvar i bolaget.

I ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning får endast en begränsad vinstutdelning ske, som skulle kunna ses som en återbäring på tillskjutet kapital. Motsvarande begränsning gäller också för annan värdeöverföring än vinstutdelning och för möjligheterna att göra överföringar inom en koncern. Det nya slaget av aktiebolag är särskilt anpassat för verksamhet som inte drivs i vinstsyfte, men som i övrigt ger företaget goda möjligheter att bedriva verksamheten. De särskilda reglerna syftar till att säkerställa att bolagets eventuella vinst huvudsakligen stannar kvar i verksamheten i stället för att delas ut till ägarna.

Regeringen anser att det nya slaget av aktiebolag lämpar sig för verksamheter på skolans område. I likhet med vad som gäller för traditionella aktiebolag finns med det nya slaget av aktiebolag ett tydligt regelverk och delägarna svarar inte personligen för bolagets förpliktelser. En utgångspunkt är att begränsningarna av tillåten vinstutdelning skall ge ett skydd mot att bolagets tillgångar lämnar bolaget och att detta skydd inte lätt skall kunna kringgås.

Skolverkets förslag om fysisk person och om vandelskontroll

Skolverket har i sitt remissyttrande över Skollagskommitténs betänkande *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121) föreslagit att det bör övervägas om en fysisk person skall ha möjlighet att driva en fristående skola. Verket har i sin redovisning av ett regeringsuppdrag (U2003/2369/S) om prövning och inspektion av fristående skolor föreslagit att en

fysisk person inte skall få vara huvudman för en fristående skola. I redovisningen har Skolverket påpekat att problem kan uppstå beträffande kontinuitet och ekonomisk stabilitet. Det har också förekommit att en fysisk person som drivit en fristående skola har gått i konkurs. Skolverket har mot denna bakgrund pekat på behovet av en förändring i lagstiftningen.

Skolverket har också i ovanstående redovisning föreslagit att verket skall få möjligheter att begära utdrag ur belastningsregistret för sin prövning. Det gäller främst uppgifter om ekonomisk brottslighet och om andra brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter för personer som söker tillstånd eller bidragsrätt för en fristående skola.

Huvudmän med skolor i flera kommuner

Under senare år har flera huvudmän för fristående skolor startat verksamhet i större skala. Det finns flera exempel på huvudmän som i aktiebolagsform driver fristående skolor i flera olika kommuner. Exempel finns på hur en skola kan överföra en del av bidraget för elever från en kommun till verksamheten för andra elever vid en annan skola i en annan kommun. Härigenom används medel från en kommun till verksamhet som inte kommer dess invånare till del. På så sätt kan en huvudman skaffa sig konkurrensfördelar framför andra fristående och kommunala skolor i den kommun dit resurserna överförs. Något hinder för detta finns inte med dagens reglering.

Redovisningskrav

Genom riksdagens beslut med anledning av propositionen *Fristående skolor* (prop. 2001/02:35, bet. 2002/03:UbU15, rskr. 2002/03:204) fick regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola att lämna ekonomisk redovisning över verksamheten. I avvaktan på ett mer utförligt underlag har regeringen ännu inte meddelat några sådana föreskrifter.

Uppdraget

Utredarens arbete skall bedrivas utifrån följande grundläggande utgångspunkter.

För att ha rätt till offentliga bidrag skall fristående skolor drivas i sådana företagsformer som ger ett skydd mot att eventuella överskott inte återförs till skolans verksamhet i kommunen.

Samhällets resurser för utbildning skall användas för att ge alla elever en bra start i livet. Ekonomiska intressen får inte gå före elevernas behov av undervisning och stöd. Därför skall elevernas kunskaper och utveckling stå i centrum, inte huvudmannens eventuella krav på vinstutdelning. Med ett vinstsyfte riskerar man att bygga in drivkrafter för att skilja på elever med olika behov. Det är väsentligt att alla elever får det stöd de behöver och att personalen får kompetensutveckling för att upprätthålla en hög kvalitet på utbildningen.

Huvudmän för fristående skolor med bidragsrätt

Utredaren skall utreda och föreslå vilka krav som skall ställas på en huvudman och hur ett eventuellt överskott skall få användas för att huvudmannen skall anses lämpad för att driva en fristående skola med offentliga bidrag. Det skall särskilt övervägas om en fysisk person kan anses ha förutsättningar att uppfylla kraven på långsiktighet och stabilitet i verksamheten eller om lagstiftningen skall ändras i detta avseende.

Om utredaren finner att någon typ av huvudman inte bör ha rätt att få offentligt stöd för en fristående skola, skall utredaren lämna förslag till hur övergången från en huvudmannaförm till en annan bör ske.

Överföring av bidrag mellan skolor i olika kommuner

Utredaren skall lämna förslag till bestämmelser som behövs för att säkerställa att offentliga medel för en fristående skola i en

viss kommun inte skall kunna överföras till en fristående skola i en annan kommun.

Vandelskontroll m.m.

Utredaren skall undersöka vilka krav som ställs för tillstånd inom andra samhällsområden och pröva om det behövs en rätt för Skolverket att för sin lämplighetsprövning begära utdrag ur belastningsregistret. Utredaren skall även klargöra vilka krav i övrigt som bör ställas på en fristående skola för godkännande och för rätt till bidrag samt vad detta medför när det gäller tillsyn.

Utredaren skall överväga och lämna förslag till vilka redovisningskrav som skall ställas på en fristående skola som får offentliga bidrag. Syftet skall vara att garantera insyn i medelsanvändningen och visa hur ett eventuellt överskott har disponerats. Utredaren skall också föreslå hur redovisningarna skall hållas tillgängliga. Utredaren skall även klargöra och föreslå i vilken utsträckning allmänheten bör ha möjlighet till insyn i verksamheten genom att en fristående skola som villkor för offentliga bidrag skall vara skyldig att låta allmänheten ta del av information gällande verksamhetsberättelse, kvalitetsredovisning, tim-, poäng- och kursplaner.

Arbetsmetod och redovisning av uppdraget

Utredaren skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och organisationer samt pågående utredningar som har relevans för utredningsuppdraget.

Utredaren skall hålla sig informerad om beredningsarbetet med anledning av Skollagskommitténs förslag (SOU 2002:121).

Utredaren skall särskilt hålla sig informerad om beredningsarbetet med anledning av förslagen från Gymnasieentreprenadutredningen (SOU 2006:1).

Utredaren skall, när det gäller redovisning av förslagens konsekvenser för företag, samråda med Näringslivets regel-nämnd.

Utredaren skall lägga fram förslag till de författningsändringar som föranleds av utredarens ställningstaganden. Utredaren skall utforma förslagen så att de överensstämmer med gällande EG-rätt.

Uppdraget skall redovisas senast den 28 februari 2007.

(Utbildnings- och kulturdepartementet)