



SVENSKT NÄRINGSLIV

Vårda friskolereformen – konkreta förslag, i stället för slag i luften

OKTOBER 2022

Innehåll

Sammanfattning	2
1 Inledning	5
2 Rättvist och effektivt ersättningssystem	7
2.1 Ersättningssystemet brister i samhällsekonomisk effektivitet	7
2.2 Skolpliktsansvaret	7
2.3 Möjliga effekter av friskoleetableringar i mindre kommuner	9
2.4 Momsregler skapar orättvisa och hämmar investeringar	9
2.5 Brister i statistik och redovisning gör att ingen vet om ersättningen blir rättvis .	10
2.6 Lokalkostnader och administrationskostnader är särskilt viktiga att analysera .	11
2.7 Förslag till förändringar rörande ersättningssystem	12
3 Möjliggör upphandling av skolverksamhet	13
3.1 Drift av skolor i socioekonomiskt missgynnade områden	14
3.2 Drift av skolor där den kommunala driften presterat svagt under längre tid	15
3.3 Upphandling av undervisning i enskilda ämnen	15
3.4 Förslag om upphandling av skolverksamhet	16
4 Träffsäker ägar- och ledningsprövning	17
4.1 Prövar ägar- och ledningsprövningen rätt saker? Kan den utvecklas?	17
4.2 Förslag för en vass och träffsäker ägar- och ledningsprövning	19
5 Rättvisare antagningssystem	20
5.1 Utformning av skolval och kösystem kan i viss mån påverka segregation	20
5.2 Förslag för stärkt medborgarmakt, minskad segregation och stärkt förtroende för antagningsprocessen	22
6 Värdesäkring av betyg	24
6.1 Dagens betygssystem orsakar stora problem	24
6.2 Förslag för en rättvis betygsättning	25
7 Tydligare regler om dokumentation och offentlighet	26
7.1 Krav på dokumentation och insyn i friskoleverksamhet	26
7.2 Förslag för dokumentationskrav och insyn	29
8 Förslaget om vinstutdelningsförbud för friskolor får inte genomföras	30
9 Avslutande kommentarer	31
Referenser	33

Sammanfattning

Resultaten i den svenska skola har förbättrats under senare år. Sverige når numera toppositioner i såväl PISA- som TIMSS-proven för elever med inhemsk bakgrund. Resultaten förbättras också något för elever med utländsk bakgrund. Heller-Sahlgren (2022b) visar att den svenska skolan är bäst i Norden och bland de bästa i OECD i internationella kunskapsmätningar, om man ser till elever med inhemsk bakgrund.

Samtidigt finns också betydande problem i skolan. Det allra allvarligaste är att en så stor andel av eleverna inte klarar gymnasiet. Över en fjärdedel av dem som börjar gymnasiet har ännu efter fem år inte slutfört utbildningen, enligt Skolverkets statistik. Ytterst riskerar detta att öka utanförskapet på arbetsmarknaden, till allvarlig nackdel för såväl individer som samhälle.

Det finns också en potential att förbättra kostnadseffektiviteten. Detta framgår när man studerar det bristande sambandet mellan ökade resurser och högre resultat i grundskolan, något som Svenskt Näringsliv visat vid jämförelse på kommunnivå (Morin & Värja, 2021). Jordahl & Heller Sahlgren (2022) har visat samma sak på skolnivå för Stockholms kommun. Uppenbarligen är det mer väsentligt för kvaliteten hur resurserna används än nivån på resurserna.

Friskolesystemet har funnits sedan 1990-talet. Friskolesystemet och friskolorna ger ett omistligt bidrag till den svenska skolan, genom att skapa valfrihet och ge utrymme för olika pedagogiska alternativ och innovationer. Friskolorna har även bidragit till att förbättra kunskapsresultaten.

Betydande förändringar har genomförts sedan friskolesystemet infördes, både av själva friskolesystemet och skolsystemet som helhet. Dessutom har friskolesektorn expanderat under de tre decennier som systemet varit på plats. Detta, tillsammans med att brister finns i de regler som styr eller påverkar friskolesystemet, gör att en översyn av delar av friskolesystemet är motiverad.

Vi presenterar, i denna rapport, förslag på reformer som vi bedömer kommer att göra att friskolesystemet fungerar bättre. Intentionen är inte att presentera ett heltäckande reformförslag för den svenska skolan, utan att fokusera på några punkter där vi anser att förändringar av friskolesystemet bör övervägas.¹ Dessutom behandlar vi ett förslag som inte bör genomföras, nämligen förbud mot vinstutdelning. Våra reformförslag berör sex områden och är, i sammanfattning, följande:

- **Rättvist ersättningsystem för fristående skolor.** Kommunerna ska tydligare redovisa hur skolans kostnader fördelas på olika kostnadsposter. Genom att kommunerna tydligt tvingas särredovisa kostnader som är förenade med myndighetsuppdraget, däribland kostnader förenade med skolpliktsansvaret, blir det svårare att ge för låg ersättning till friskolor. Omvänt kan inte heller kommunerna

¹ Exempel på angelägna områden som inte här behandlas närmare är rättssäkerheten kring bedömning av så kallade tilläggsbelopp samt frågan om fler oannonserade inspektioner vid tillsyn.

överkompensera friskolorna. Det bör också empiriskt undersökas i vilken utsträckning som lika villkor råder mellan skolformerna, med hänsyn till skillnader i uppdrag och elevsammansättning. Härvid bör särskilt lokalkostnaderna och administrationskostnaderna analyseras. Vidare bör utredas om det nuvarande systemet för ersättningen till friskolor, baserat på genomsnittskostnaden för elever i de kommunala skolorna, behöver förändras eller ersättas till exempel genom att ersättningen beräknas utifrån historiska kostnader, ett genomsnitt för flera kommuner, eller genom en statligt bestämd schablon. Om ersättningen till friskolor inte är direkt kopplad till de kommunala kostnaderna, undviks den oförutsägbarhet och ryckighet som kan orsakas av att förändringar av elevunderlaget i de kommunala skolorna automatiskt påverkar ersättningen till friskolor. Det är en tveksam ordning att friskolor ska få högre ersättning per elev, bara av det skälet att kommunala skolor som tappar elever, kan få högre kostnader per elev, om dessa inte tillräckligt snabbt förmår anpassa sina kostnader. En ändrad beräkning av ersättningen till friskolor kan också underlätta för små eller stagnerande kommuner, som med hänsyn till närhetsprincipen kan ha svårt att avveckla väsentliga kostnader vid en friskoleetablering. Mindre ingripande åtgärder än de ovan angivna förändringarna i ersättningssystemet kan också övervägas. Utbildningssektorn bör också infogas i momssystemet, så att avdrag för ingående moms blir möjligt i fristående skolor. På så vis skapas skatteneutralitet mellan olika driftsformer.

- **Möjliggör upphandling av skolverksamhet.** Kommunerna bör, under vissa villkor, få möjlighet att upphandla drift av skolor i socioekonomiskt missgynnade områden. Upphandling bör också vara möjlig när en kommunal skola under lång tid misslyckats med att hålla godtagbar kvalitet, samt i enskilda ämnen, som matematik.
- **Träffsäker ägar- och ledningsprövning.** Ägar- och ledningsprövningen innan en friskola startas har först nyligen införts. Tillämpningen måste noga följas upp och vid behov ses över och kompletteras. Erfarenheter från prövning inom till exempel finanssektorn bör utnyttjas. Prövningen ska syfta till att säkerställa att ledningen har den kompetens och de personliga egenskaper som krävs för att driva en framgångsrik skolverksamhet. Fokus i ägarprövningen ska vara på soliditet, likviditet och förutsättningar för långsiktighet. Skolinspektionen ska kunna göra en helhetsbedömning av ägare och ledning. Ett demokratikriterium i ägar- och ledningsprövningen måste vara rättssäkert och utformat så att det är förenligt med den enskildes religionsfrihet, yttrandefrihet och föreningsfrihet. De administrativa kostnaderna måste hållas så låga som möjligt för att göra det möjligt för mindre aktörer att starta skolor. Skolinspektionen ska kunna koncentrera sig på att åtgärda allvarliga brister, snarare än att detaljgranska formella krav.
- **Rättvisare antagningssystem.** Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) föreslår att friskolor inte ska kunna använda kö som urvalsinstrument om en skola har fler sökande än platser, samt att skolhuvudmännen ska ha ansvar för att den sociala sammansättningen av eleverna på varje skolenhet är allsidig. Vår bedömning är att utredningens förslag inte skulle leda till önskade resultat. I stället menar vi att kvalitetsredovisningen på skolnivå ska förbättras väsentligt till stöd för vårdnadshavares och elevers val. Uppsökande insatser om skolvalets betydelse ska också göras i socialt utsatta områden. Öppenhet och insyn ska råda om vilka kriterier som gäller vid antagning och om hur dessa kriterier tillämpas. En möjlighet kan vara att på lokal nivå införa ett samordnat skolval för kommunala och fristående skolor via en gemensam plattform som hanteras av en opartisk instans.

- **Värdesäkring av betyg.** I det nuvarande betygssystemet är det för svårt för lärarna att tolka de värdeord som skiljer de olika betygsstegen. Det saknas också ett ”ankare” i betygssättningen som fungerar normerande och som förhindrar orättvis betygssättning. Detta leder till osäkerhet om betygets värde och till glädjebetyg. För att komma till rätta med dessa problem måste den process som påbörjats mot digitalisering av de nationella proven och dessas rättning fullföljas. Resultaten på de nationella proven bör också bli mer styrande för betygssättningen än idag och fler ämnen ska omfattas av nationella prov.
- **Tydligare regler om dokumentation och offentlighet.** Bättre information behövs om alla skolor. Fokus måste ligga på målen, att skapa transparens så att medborgarna och det allmänna har god kontroll över och insyn i hur skattemedel hanteras, att ge elever och föräldrar information för att utvärdera och jämföra skolor samt att säkerställa underlag för kvalitetskontroll och forskning. Därför bör skolornas informationshantering regleras på tre nivåer. För det första, bör tydliga regler finnas om vad som ska dokumenteras och arkiveras, till exempel avseende beslut om extra utbildning eller stödresurser till enskilda elever. För det andra, bör specificeras vilka uppgifter som skolorna har en skyldighet att tillhandahålla till olika myndigheter; inte minst gäller det ekonomisk information. För det tredje, behövs reglering av vilken information från skolorna som ska vara offentlig. En reglering av den information som ska insamlas av Skolverket torde vara mer ändamålsenligt än att utsträcka offentlighetsprincipen till privata företag. Skolor bör åläggas att tydligare dokumentera beslut kring betygssättning, fördelning av specialresurser, beslut kring intag av elever och liknande. Denna dokumentation ska huvudsakligen inte vara offentlig, eftersom den rör känsliga personuppgifter, men bör finnas tillgänglig vid granskning och kontroll av skolor. Vi tror däremot inte att ett införande av offentlighetsprincipen för friskolor vore ändamålsenligt. Det är dock lämpligt att avvakta Skolinformationsutredningens betänkande, som ska lämnas i mars 2023, innan detaljerade förslag utformas.
- **Ett vinstutdelningsförbud skulle inte lösa några av skolans problem.** Däremot skulle ett vinstförbud slå undan benen på många av de aktiebolagsstyrda skolorna, vilket är den företagsform som dominerar friskolesektorn. Att vinstutdelning är ett avgörande sätt att kunna få ersättning för den risk som tas vid företagande vet sannolikt de politiker som har formulerat detta förslag. Syftet bakom förslaget måste därför vara att förhindra företagande inom skolan. Förslaget måste därför avföras från den politiska dagordningen.

Mot bakgrund av friskolesektorns starka tillväxt sedan reformerna genomfördes på 1990-talet, och de genomgripande förändringar som skett både inom skolsystemet och samhället i stort, finns det skäl att överväga förändringar som kan göra att systemet fungerar bättre. Reformerna som rör friskolor kommer dock aldrig att kunna lösa alla problem inom den svenska skolan eftersom de har mycket djupare orsaker. Som framhållits ovan, har resultaten i den svenska skolan förbättrats avsevärt under senare år. Samtidigt finns det grundläggande brister i den svenska skolan som beror på en kunskapssyn som avvisar ämneskunskaper, ger elever för stort eget ansvar och försvagar lärarrollen. Friskolesystemet kan behöva reformeras, men debatten om friskolor får inte skymma den mycket viktigare debatten om fortsatta reformer av hela skolsystemet, det vill säga reformer som sätter kunskaper i centrum.

1 Inledning

Friskolesystemet och friskolorna har gett, och ger, ett omistligt bidrag till den svenska skolan. Det är till följd av friskolornas etablering och expansion som reell valfrihet i förhållande till det offentliga huvudmannaskapet har uppstått. Huvudsyftet med friskolereformen – att ge kontrollen över skolan till elever och föräldrar – har i stor utsträckning uppnåtts. Riksrevisionen (2022) konstaterar att 65 procent av alla elever hade en fristående skola inom fem kilometer från bostaden år 2020.

Riksrevisionen skriver vidare att valmöjligheterna är störst i områden med många utlandsfödda. Elever med högutbildade föräldrar väljer skola i högre utsträckning än lågutbildade, men valmöjligheterna har ökat mest för elever med lågutbildade föräldrar. Allt fler väljer en annan skola än den som är närmast. Den andel som går i den närmaste skolan har, enligt Riksrevisionen, minskat med drygt fyra procentenheter sedan 2008, vilket kan tolkas som att fler elever använder möjligheten att välja skola.

Reformen har också inneburit att olika pedagogiska alternativ fått utrymme, samt att innovationer vad gäller, till exempel, utbildningsprofilering och individanpassning av utbildningen varit möjliga. Tillgängliga utvärderingar visar att kunskapsresultaten inom grundskolan är något högre för friskolor än kommunala skolor.² Konkurrensen från friskolorna har också gjort att även de kommunala skolorna blivit bättre, vilket bland annat visas av att om friskoleandelen i en kommun ökar, så förbättras kunskaperna generellt sett i kommunen. Detta beror sannolikt på en positiv konkurrens effekt som höjer elevprestationerna även i kommunala skolor (Böhlmark & Lindahl, 2015; Epple, et al., 2017).

Det förhållande att majoriteten av de fristående huvudmännen är vinstdrivande, har varit en förutsättning för denna utveckling. Utan möjlighet till ersättning för den risk som tas, hade endast en liten del av de friskolor som finns idag kunnat etableras. Möjligheterna till vinst har också gjort det möjligt för framgångsrika skolor att expandera. Härigenom får allt fler elever tillgång till lyckade innovationer och koncept.

Att Svenskt Näringsliv i denna skrift föreslår ett antal reformer i syfte att vårda friskolereformen innebär inte att vi anser att det bör bli svårare för seriösa friskolor att etablera sig, eller att vi skulle finna det önskvärt att konkurrensen från friskolor skulle mattas av. Tvärtom är konkurrens nyttigt, även inom skolans område, något som bekräftas av forskningen.³ Det är dock angeläget att stärka och utveckla ramverket för friskolesektorn, och för konkurrensen mellan friskolor och kommunala skolor. Detta blir allt viktigare i takt med att friskolesystemet expanderar. Syftet är långsiktigt stabila spelregler och likvärdiga villkor mellan kommunala och fristående skolor.

² Se, till exempel, Heller-Sahlgren (2022a).

³ Se, till exempel, Jordahl & Sahlgren (2019) eller Hanushek & Wößmann (2011).

Friskolesystemet har funnits sedan 1990-talet. Betydande förändringar har också genomförts sedan dess, både av friskolesystemet och skolsystemet som helhet. Bland annat har fler nationella prov införts, kvalitetskontrollen av skolorna stärkts och betygssystemet reformerats. Omfattade reformer genomfördes av Alliansregeringen under åren 2006–2014, liksom av den efterföljande S-MP-regeringen. Statsminister Magdalena Andersson lyfte i sin första regeringsförklaring välfärdsfrågor, och särskilt skolan, som en av de tre högst prioriterade frågorna för sin regering (Andersson, 2021).

Skolfrågor är viktiga i den allmänna debatten. I den nationella SOM-undersökningen tillfrågas medborgarna vilka som är de viktigaste samhällsproblemen. Under hela 2000-talet har ”skola/utbildning” rankats som en av de fem viktigaste frågorna (Andersson & Martinsson, 2021; Martinsson, 2022). Skolfrågorna har varit viktiga även i debatten inför det senaste riksdagsvalet.

Få politiker säger sig vilja avskaffa friskolesystemet, men det finns en vilja att genomföra reformer som kan få drastiska konsekvenser genom att staten tar ifrån elever och föräldrar kontrollen över deras skolval. Vissa förändringar som påverkar friskolorna och skolväsendet i övrigt har nyligen genomförts, andra har föreslagits eller förbereddes av regeringen under förra mandatperioden. En proposition godkändes i februari där Skolinspektionen får möjlighet att stänga även kommunala skolor med allvarliga brister. Den socialdemokratiska regeringen ville även genomföra förslag om sänkt ersättning till friskolor och förbud mot kö som urvalsinstrument. Den ville också införa krav på att skolhuvudmän ska verka för en socialt allsidig elevsammansättning.

Flera av dessa förslag har mött hård och relevant kritik. Många av de propositioner regeringen lade under förra mandatperioden, har underkänts av riksdagen. Samtidigt finns det brister i de regler som styr friskolesystemet. De bör åtgärdas. Denna rapport pekar på några reformområden och föreslår förändringar som vårdar friskolesystemet och gör att det fungerar bättre.

Rapporten är disponerad på följande sätt: I *avsnitt 2* behandlas några möjliga förändringar av beräkningen av ersättningen till fristående skolhuvudmän, som skulle öka förutsägbarheten och rättvisan, samt komma till rätta med några av de brister som resursfördelningssystemet till kommunala skolor och friskolor lider av. Idag är det, med vissa undantag, inte tillåtet för kommuner att lägga ut skolverksamhet, för en hel skola eller för delar av verksamheten, på entreprenad. I *avsnitt 3* presenterar vi en modell för hur entreprenader skulle kunna användas som komplement till den nuvarande valfrihetsmodellen. Frågan om hur ägar- och ledningsprövning innan en friskola tillåts starta, kan göras skarpare och mer träffsäker diskuteras i *avsnitt 4*. I *avsnitt 5* analyserar vi hur antagningen till friskolor kan förändras för att bidra till minskad skolsegregation. I *avsnitt 6* diskuteras förslag som skulle bidra till mer likvärdig betygssättning i skolan. En kritik som riktats mot friskolesystemet, liksom mot andra sektorer där skattefinansierade verksamheter utförs av privata företag, är att insynen försämras, eftersom offentlighetsprincipen, som huvudregel, inte omfattar privata företag. I *avsnitt 7* behandlas denna fråga, och även frågor om vilka utökade dokumentationskrav som bör ställas på friskolor. I *avsnitt 8* analyseras konsekvenserna av ett eventuellt vinstutdelningsförbud för friskolor med slutsatsen att detta vore ett grundskott mot friskolesystemet. Avslutningsvis gör vi, i *avsnitt 9*, några sammanfattande reflektioner kring behovet av reformer på friskoleområdet.

2 Rättvist och effektivt ersättningssystem

2.1 Ersättningssystemet brister i samhällsekonomisk effektivitet

Ersättningen till fristående skolor ska, enligt gällande regler, bestämmas enligt samma principer som kommunerna använder för att fördela resurser till den egna verksamheten. Syftet med lagstiftningen är att skapa likvärdiga förutsättningar oavsett huvudman.

Forskning har visat att konkurrensen från fristående aktörer har en kostnadspressande effekt (Heller-Sahlgren, 2020a; Blix & Jordahl, 2021; Epple, et al., 2017). Ur ett skattebetalarperspektiv finns dock skäl att ha betänkligheter kring det nuvarande ersättningssystemet. Ett skäl till att använda privata utförare av offentligt finansierad verksamhet är att sådana ofta kan vara effektivare. Därigenom kan de offentliga utgifterna begränsas. När ersättningen till privata utförare sätts utifrån den offentliga utförarens kostnad minskar möjligheten att hålla nere kostnaderna. Om den offentliga utföraren är mindre effektiv, innebär kopplingen till de kommunala skolkostnaderna att kostnaden bestäms av den minst effektiva aktören på marknaden. Just detta är ett problem som Riksrevisionen (2022) lyfter fram i sin granskning; ju ineffektivare den kommunala skolan är, desto högre ersättning får de enskilda huvudmännen. Ur ett offentligt hushållningsperspektiv är det olyckligt. Samtidigt tyder forskning på att kommunernas skolkostnader minskar av att ha en högre andel elever som går i fristående skolor. Friskolesystemet synes därför i vart fall vara kostnadseffektivare än en ordning med bara kommunala skolor.

2.2 Skolpliktsansvaret

En fråga som kommit i fokus för debatten om friskolesystemet är det som ofta i debatten kallas för skolpliktsansvaret, det vill säga kommunernas skyldighet att erbjuda skolplats till alla elever. Bland annat den statliga utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) – kallad Åstrandutredningen efter utredaren Björn Åstrand – har menat att skolpliktsansvaret orsakar kostnader för kommunerna om elevkullarna varierar mellan olika år, eller om elever tillkommer under pågående skolår. Kommunerna kan vara tvungna att ha viss ledig kapacitet i skolorna för att kunna hantera sådana fluktuationer, menar Åstrandutredningen. Om elever försvinner under pågående skolår kan genomsnittskostnaden per elev öka, eftersom kostnaderna inte omedelbart kan anpassas. Det kan leda till att ersättningen till friskolor höjs, eftersom den baseras på kommunens genomsnittskostnad. Eftersom friskolor inte har det ansvar som kommunerna har, menar Åstrandutredningen att friskolor får för hög ersättning. Utredningen föreslår därför att ersättningen till friskolor ska sänkas genom

att skolpliktskostnaderna räknas bort vid beräkningen av kommunens genomsnittskostnader, ett skolpliktsavdrag. Enligt utredningens beräkningar bör sänkningen motsvara omkring 8-10 procent av de totala kostnaderna.⁴

Åstrandutredningens slutsatser har blivit hårt kritiserade, till exempel av Gabriel Heller-Sahlgren (2020a). Han visar att det inte från utredningen går att dra slutsatsen att friskolorna får för höga bidrag i förhållande till de kommunala skolorna. Redan idag gäller att kommuner inte ska räkna med kostnader som är förknippade med myndighetsutövande på skolområdet när ersättningen till friskolorna beräknas utan i stället belasta kommunen centralt.⁵ Utredningen ger inget stöd för att ett ytterligare ”skolpliktsavdrag” är motiverat, utan den vilar på tveksamma antaganden som saknar tillräcklig empirisk grund. Utredningens slutsatser bygger dessutom på ofullständiga och felaktiga beräkningar. Den grundläggande premisen bakom utredningen – att friskolor leder till ökade kostnader för kommunerna – kan starkt ifrågasättas. Heller-Sahlgren visar tvärtom att friskolor bidrar till att sänka de genomsnittliga kostnaderna per elev. Kommuner med många friskolor har alltså lägre kostnader, vilket motsäger utredningens hypotes att friskolor skulle vara kostnadsdrivande. Tvärtom verkar friskolor leda till en offentligfinansiell vinst.⁶

Det torde dock vara okontroversiellt att påstå att kommunerna har kostnader som är förenade med myndighetsuppdraget, bland annat skyldigheten att säkerställa att alla elever har tillgång till en skolplats. Denna slutsats drar även Riksrevisionen (2022). Redan idag tar reglerna för beräkning av ersättningen till friskolor hänsyn till detta faktum. För att skapa förutsättningar för lika villkor måste dock ett större grepp tas, där till att börja med en noggrannare specificering bör göras om vad skolpliktsansvaret innefattar och vilken typ av kostnader som detta ger upphov till, så att klarhet kan uppnås vilka kostnader som ska belasta kommunen centralt och vilka kostnader som ska belasta en enskild kommunal skola. Åstrandutredningens analys är alltför grund i dessa delar; den innehåller dessutom många oklarheter och flera felaktigheter. Den kan därför inte ligga till grund för ändrad lagstiftning.

4 Beräkningen finns i utredningen (SOU 2020:28) tabell 79, s. 443.

5 Se, till exempel, Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66, pp. 76-77): ”Utredningen finner också att kommuner har ett övergripande ansvar att tillgodose elevers rätt till utbildning som enskilda huvudmän inte har och att det finns kostnader kopplade till detta ansvar. Dessa kostnader som är unika för kommunen ska inte räknas med vid fastställande av bidragsbeloppet men måste tydligt specificeras, till art och nivå, och motiveras i samband med bidragsbesluten.”

6 Detta resultat kan enligt Heller-Sahlgren (2020a) tyda på att friskolor generellt sett får mindre pengar än de kommunala skolorna, efter hänsyn till skillnader i uppdrag och elevernas bakgrund, eller att de kommunala skolorna blir effektivare av konkurrens. Resultaten kan också förklaras av en kombination av båda dessa faktorer.

2.3 Möjliga effekter av friskoleetableringar i mindre kommuner

I stora och växande kommuner, med många både kommunala och fristående skolor, torde den nuvarande finansieringsmodellen oftast fungera relativt väl från kommunernas och de fristående skolornas synpunkt. Kommunen har, eftersom den också driver skolor, god bild av hur kostnaderna och hur behov av extra resurser påverkas av elevsammansättning, socioekonomiska faktorer och elevernas särskilda behov, och kan göra en avvägning mellan kostnader och kvalitet. En väl utformad modell med resultatansvar för kommunala enheter kan också skapa ansvarstagande för kostnaderna. I en väl fungerande kommun kan också de kommunala skolorna samordnas så att även ett betydande elevtapp till följd av en friskoleetablering vid en viss kommunal skola, inte behöver leda till alltför snabba, kraftiga och kvalitetspåverkande nedskärningar på den aktuella skolan; skolan kan ges tid för omställning.

I mindre och stagnerande kommuner kan dock inte uteslutas att problem uppkommer om en friskola etableras och en betydande andel av eleverna försvinner från de kommunala skolorna. Ett skäl till detta är att kommunen till följd av den så kallade närhetsprincipen är skyldig att erbjuda skolplats i rimlig närhet till hemmet till alla kommuninvånare i skolpliktsåldern. Detta kan innebära att kommunen inte alltid kan lägga ner en skola, även om det vore kommunalekonomiskt önskvärt, om det medför att kommunen inte kan tillhandahålla skolplatser för kommunens elever i rimlig närhet till hemmet. Vad som är rimlig närhet till hemmet är inte tydligt i lagstiftningen. Närhetsprincipen torde dock ge möjligheter att ställa krav på att barn och dess vårdnadshavare får acceptera längre avstånd till närmaste skola ju högre barnets ålder är.

Det bör framhållas att det inte finns några studier som analyserat omfattningen av de möjliga problem som här har lyfts. Detta gör att det är angeläget att en kartläggning av problemens omfattning görs, innan eventuella förändringar övervägs. Till bilden hör att hur en kommun tolkar närhetsprincipen torde vara av stor betydelse i sammanhanget. Detta gör att förtydligande av denna princip behövs. Det bör noteras att en extensiv tolkning av principen riskerar att leda till ökade kommunalekonomiska kostnader.

2.4 Momsregler skapar orättvisa och hämmar investeringar

Utbildningssektorn omfattas inte av momsplikt. Det innebär att kommunerna, liksom friskolorna, inte kan dra av moms på de inköp de gör. Den enskilda kommunen får dock full kompensation, finansierat med offentliga medel, för alla momskostnader de har. Friskolorna däremot får kompensation enligt en viss schablon.⁷ Schablonen täcker dock i princip inte den moms som uppkommer i samband med att en investering görs. Detta innebär att digital infrastruktur riskerar att bli 25 procent dyrare, eftersom momsavdrag inte kan erhållas för moms på inköpsfakturer, vilket självklart hämmar investeringsbenägenheten. Samma sak gäller även investeringar i till exempel byggnader.

⁷ Schablonen utgör normalt sex procent på skolpengen.

2.5 Brister i statistik och redovisning gör att ingen vet om ersättningen blir rättvis

Både Åstrandutredningens och Heller-Sahlgrens analyser pekar också på andra djupgående problem som har samband med ersättningsystemet. Statistiken över kommunernas kostnader har brister, både avseende kvalitet och jämförbarhet. Vi vet att ersättningsystemen skiljer sig mycket mellan olika kommuner, men ingen systematisk kartläggning har gjorts. Det finns heller inga tydliga regler för hur olika kostnader ska redovisas och ingå i underlaget för beräkning av den genomsnittliga kostnad som ska vara grunden för ersättningen till friskolor. (SKR, 2018; SKR, 2021)

Även Riksrevisionen (2022) har framhållit att de enskilda huvudmännen, på grund av varierande principer och redovisning i olika kommuner, har svårt att bedöma om de får rätt ersättning. Revisionen konstaterar att Skolverket sedan 2011 haft ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om hur redovisningen ska vara utformad, men att detta bemyndigande inte använts. Det är anmärkningsvärt. Skolverket måste, i enlighet med Riksrevisionens rekommendation, åtgärda denna brist.

I en rapport framtagen av revisionsbyrån Deloitte på uppdrag av Friskolornas riksförbund (Deloitte, 2018) granskas tillämpningen av principen att kommunala och fristående skolor ska ha lika villkor. Huvudslutsatsen är att det inte går att avgöra om kommunerna följer denna princip. Skälen är, i korthet, att det saknas en konsekvent bas för hur principen ska tolkas, att modellerna för resursfördelning är helt olika i olika kommuner, att redovisningsprinciperna skiljer sig åt, att principer för att följa upp underskott i de kommunala verksamheterna antingen saknas eller varierar stort mellan olika kommuner, att det inte finns några krav på redovisning eller revision av kommunala skolverksamheter samt att många kommuner inte öppet redovisar relevanta ekonomiska underlag.

Det går alltså inte att svara på frågan om friskolor får för hög eller för låg ersättning. Alldeles oavsett vilka synpunkter som kan anläggas på hur hög ersättningen till friskolor bör vara, så är detta olyckligt. Delvis är detta en följd av att det saknas tillräckligt enhetliga riktlinjer för revision av kommunernas räkenskaper. Ett förslag till sådana riktlinjer har dock tagits fram av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (Skyrev) och FAR.⁸ Införande av en sådan standard skulle underlätta rättvisande jämförelser och beräkning av ersättningen till fristående skolor. (SKR, Skyrev och FAR, 2021; Lennartsson, 2021)

⁸ FAR stod tidigare för Föreningen Auktoriserade Revisorer, men organisationen beskriver sig nu som branschorganisationen för revisorer, redovisningskonsulter, med flera.

2.6 Lokalkostnader och administrationskostnader är särskilt viktiga att analysera

Ett uppenbart problem gäller jämförelser av lokalkostnader, eftersom de flesta kommunala skolor driver sin verksamhet i lokaler som kommunen äger. Beräkningen av kostnaderna beror då på vilken typ av internprissättning kommunen tillämpar. Den vanligaste metoden är att kommunen använder ett kostnadsbaserat system där samtliga drifts-, kapital- och underhållskostnader ska täckas. Dock kan de närmare principerna och bedömningarna för de olika kostnadsposterna som ingår skilja sig väsentligt åt mellan olika kommuner. En alternativ metod som också används är att kommunen internt tillämpar en marknadsorienterad hyressättning som baseras på en uppskattning av marknadshyran för jämförbara fastigheter. (SOU 2016:66; Riksrevisionen, 2022)⁹

Båda metoderna riskerar att leda till bristande likvärdighet i villkor vad gäller lokalkostnader mellan kommunala och fristående skolor. Detta beror på att friskolor ofta är hänvisade till den privata fastighetsmarknaden för att anskaffa sina lokaler; här torde marknadsmässig prissättning vara dominerande. En kostnadsbaserad prissättning torde i tillväxtområden generellt sett medföra lägre lokalkostnadsnivåer för förhyraren än en marknadsbaserad, till nackdel för många friskolor. Till detta kommer att den marknadsbaserade prissättningen innehåller ett vinstpåslag, ofta till skillnad mot en kostnadsbaserad verksamhet i kommunal regi. För de kommuner som tillämpar någon form av marknadsmässig prissättning kan det också i praktiken vara svårt att fastställa vad som är relevant marknadspris, då många parametrar spelar in.

Slutsatsen av detta är att det sannolikt är nödvändigt att särskilt kartlägga graden av likvärdighet mellan friskolor och kommunala skolor vad gäller lokalkostnader, för att kunna göra en samlad bedömning av likvärdigheten mellan skolformerna. Det finns en uppenbar risk att likvärdigheten brister, och då till nackdel för friskolorna.

Det finns även skäl att närmare granska om modellen för bedömning av kommunernas administrationskostnader, det vill säga en schablon om tre procent av det så kallade grundbeloppet, är ändamålsenlig, eller om den underskattar kommunernas kostnader.

⁹ Se särskilt *Underlag a Skolpengssystem och lokalkostnader – en principiell analys*, där Riksrevisionen (2022) gör en grundlig genomgång och beskrivning av olika system för prissättning av lokaler i kommunerna.

2.7 Förslag till förändringar rörande ersättningsystem

Några förändringar bör genomföras för att möta dessa problem. För det första, måste reglerna som styr kommunernas redovisning av kostnaderna för skolverksamheten bli enhetliga. Det måste också transparent framgå vilka kostnader som ligger till grund för hur skolpengen beräknas, det vill säga relevant underlag för beräkningen av skolpengen måste redovisas.

För det andra, måste sådana regler kombineras med klara definitioner av vilka kostnader som ska betraktas som beroende av kommunernas myndighetsuppdrag och ansvar för elevernas skolplikt, och därmed inte ingå i den beräkning som ligger till grund för ersättningen till friskolor.

För det tredje, som ett följande steg efter de två föregående, bör empiriskt undersökas i vilken utsträckning som lika villkor råder mellan skolformerna, med hänsyn till skillnader i uppdrag och elevsammansättning. För en sådan undersökning kan det finnas skäl att välja ut ett representativt urval typkommuner. Härvid är det väsentligt att särskilt analysera lokalkostnaderna liksom administrationskostnaderna.

För det fjärde, bör eventuellt alternativa modeller för att fördela ersättningen till fristående skolor prövas. Innan drastiska förändringar genomförs, bör dock en analys göras av i vilken utsträckning som de resonemang om problem som kan vara förknippade med friskoleetableringar i kommuner med svagt eller vikande elevunderlag också har en motsvarighet i verkligheten. Omfattningen och den praktiska betydelsen av detta problem bör kartläggas empiriskt.

Alternativa modeller för beräkningen av ersättningen till friskolor som skulle kunna prövas kan vara beräkning utifrån kommunens historiska snitt för skolkostnaderna, uppräknat med ett index, beräkning utifrån ett genomsnitt för liknande kommuner, eller för kommuner inom regionen, i stället för den egna kommunen, eller att ersättningen till friskolor bestäms enligt en nationell taxa. Vid prövning av dessa modeller bör särskilt beaktas att det måste finnas drivkrafter för att stärka såväl kvalitet som kostnadseffektivitet. Mindre ingripande lösningar skulle också kunna övervägas, som tar sikte på att vid friskoleetableringar ge stöd till kommuner med svagt eller vikande elevunderlag, under vissa förutsättningar.

Vi vill samtidigt uttrycka tveksamhet till det system med en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän, som Riksrevisionen (2022) föreslår. Eftersom kostnaderna idag skiljer sig kraftigt mellan olika kommuner, skulle det vara mycket svårt att föreslå en nivå på schablonen som inte skapar stora omfördelningsproblem mellan kommuner och elever. Dessutom skulle de ekonomiska villkoren mellan friskolor och kommunala skolor kunna skilja sig väsentligt lokalt, eftersom kommunerna själva fortsatt skulle bestämma sina egna skolors "skolpeng".

För det femte, bör utbildningssektorn infogas i moms-systemet för att möjliggöra momsavdrag på kostnader.

3 Möjliggör upphandling av skolverksamhet

Idag är det som huvudregel inte tillåtet att upphandla skolverksamhet i ungdomsskolan (grund- och gymnasieskolan). Ett skäl till det är sannolikt att lagstiftaren har bedömt att konkurrens och valfrihet inom skolan främst bör ske genom konkurrerande huvudmän – kommunala skolor och friskolor – där de senare finansieras genom skolpengssystemet, det vill säga en kommunalt finansierad peng som ska motsvara den ersättning som den kommunala skolan skulle ha fått för samma elev.

I andra länder finns företeelser som skulle kunna beskrivas som entreprenadupphandlingar på skolområdet. Dessa skulle kunna tjäna som förebilder eller inspiration för liknande lösningar i Sverige. Något som blir allt vanligare – inte minst i USA – är så kallade *charter schools*. Dessa är skolor som får ett uppdrag att ta emot elever mot betalning från det allmänna. Kontraktet skrivs ofta med en fristående organisation som under relativt stor frihet (avseende schema, bemanning, budget, med mera) jämfört med de kommunala skolorna får utforma verksamheten. Ofta är det förbjudet med skolavgifter. Många *charter schools* etableras i relativt utsatta eller svårjobbade skolområden där de kommunala skolorna uppfattas ha stora brister.

Det vanligaste är att *charter schools* drivs av icke-vinstdrivande (non-profit) organisationer men det finns också delstater där verksamheten drivs av vanliga företag.¹⁰ I flera delstater är det tillåtet för "non-profit"-huvudmannen att anlita vinstdrivande skolföretag som ansvariga för driften av skolan.¹¹

Skolorna har inte inträdeskrav eller inträdesexamina, utan ska vara öppna för alla elever. Antagningen måste ske genom lottning om antalet sökande är fler än antalet platser, vilket undantagslöst är fallet. Antalet *charter schools* har vuxit kraftigt de senaste 20 åren. Idag finns det ungefär 6 000 *charter schools* i 42 delstater med sammanlagt cirka tre miljoner elever.

I England¹² kallas offentligt finansierade fristående skolor för *free schools* eller *academies*. Skillnaden är att *academies* är tidigare offentligt drivna skolor som gjorts om till fristående, medan *free schools* är nystartade. Juridiskt är det ingen skillnad mellan dessa. De är finansierade av staten och kan, till exempel, drivas av företag, föräldrar eller stiftelser. De behöver inte följa den nationella kursplanen och får inte ta ut terminsavgifter. Ett skäl till att skolor omvandlats till *academies* är att de fått omdömet "bristfällig" av tillsynsmyndigheten Ofsted. (Government Digital Service, Cabinet Office, u.d.)

¹⁰ Totalt utgör den gruppen cirka 12 procent av USA:s *charter schools* (National Alliance for Public Charter Schools, u.d.).

¹¹ Därmed finns det som vi i Sverige skulle kalla "skolkoncerner" som ansvarar för många skolor i en eller flera delstater. Ett sådant exempel är Michigan-baserade *National Heritage Academies* som sedan starten av den första skolan *Excel Charter Academy* 1995 vuxit till att idag driva över 100 skolor i nio delstater som erbjuder utbildning från kindergården till high school för över 60 000 elever. (National Heritage Academies, u.d.)

¹² Riksdelenarna England, Skottland, Wales och Nordirland har olika skolsystem.

Vi tror att det finns fördelar att, i vissa situationer, kunna upphandla skolverksamhet. Vi har identifierat tre sådana situationer: drift av skolor i socioekonomiskt missgynnade områden, drift av kommunala skolor som presterat svagt under längre tid, samt upphandling av undervisning i enskilda ämnen.

3.1 Drift av skolor i socioekonomiskt missgynnade områden

Att driva skolor i socioekonomiskt missgynnade områden kan medföra särskilda problem, till exempel att en stor andel elever inte har svenska som modersmål eller inte alls behärskar svenska språket. Elever som kommit till Sverige i skolåldern från konfliktzoner eller efter lång tid i flyktingläger kan ha brister i sin tidigare skolgång, eller har i värsta fall inte alls gått i skola, vilket skapar särskilda problem. Andra svårigheter kan vara att en betydande andel av föräldrarna inte har arbete eller att kriminalitet är utbredd och ungdomar värvas in i gäng.¹³ I en sådan situation kan kommunens ersättningsystem, som i allmänhet är baserat på den enskilde elevens socioekonomiska bakgrund, vara otillräckligt, till exempel till följd av negativa kamrateffekter eller att "ingen på skolgården pratar svenska".

För att nå kunskapsmålen – och värdegrundsmålen – under sådana förutsättningar, krävs såväl hög kvalitet i utbildningen och i det sociala omhändertagandet som betydande resurser jämfört med en skola som har att verka i ett socioekonomiskt genomsnittsområde. Det kan också uttryckas så att särskilda insatser behövs för att bedriva framgångsrik skolverksamhet under dessa förutsättningar.

En möjlighet kan vara att upphandla driften av skolor i dessa situationer, där kvalitet bör vara ett självklart utvärderingskriterium. Detta skulle göra att driften av skolor kan ske i partnerskap mellan kommunen som upphandlare och en utbildningsanordnare som har särskild kompetens att bedriva skolverksamhet under dessa förutsättningar. Väl att märka är att ersättningen till upphandlingsanordnaren i sådana fall kan komma att skilja sig från den ersättning som skolpengssystemet skulle gett.

Vad gäller lokaliseringen av dessa skolor torde det ofta vara en fördel för äldre barn i grundskoleåldern att dessa skolor lokaliseras i andra områden än de socialt mest utsatta, med hänsyn till möjligheten att eleverna annars skulle riskera att dras in i kriminella gäng, med mera. Närhetsprincipen ger också möjligheter att ställa krav på att barn och dess vårdnadshavare får acceptera längre avstånd till närmaste skola ju högre barnets ålder är.

En särskild fråga är när det ska vara i sin ordning att avvika från den ersättning som skolpengssystemet hade gett. Här kan man tänka sig att kommunen själv kan avgöra när detta får göras, utifrån att vissa i reglering angivna objektiva förutsättningar måste vara uppfyllda, som medför särskilda förutsättningar och svårigheter vilka motiverar avsteg från skolpengsprincipen. Ett alternativ är att en statlig myndighet

¹³ Polisens (2017) kartläggning av utsatta områden beskriver den verklighet som skolor som finns på dessa platser verkar i.

får avgöra saken efter ansökan från en kommun. I bägge fallen bör övervägas om kommunen bör ha möjlighet att lägga anbud för driften av en skola som får höjd ersättning, i konkurrens med privata utbildningsföretag. Ytterligare en fråga att överväga är vilka kompetens- och andra krav som bör ställas på leverantören av privat driven upphandlad skolverksamhet, bland annat mot bakgrund av den myndighetsutövning som sker inom skolan, till exempel gällande betygssättning.

3.2 Drift av skolor där den kommunala driften presterat svagt under längre tid

Att vända utvecklingen i en skola som under längre tid presterat svagt, kan vara en svår uppgift. En icke gynnsam kultur kan ha "satt sig i väggarna". Samtidigt har kommunen när det gäller grundskolan ett ansvar att tillhandahålla skolplatser i rimlig närhet av elevens hem, vilket gör att skolverksamhet med kommunal huvudman måste finnas i tillräcklig omfattning, och med tillräcklig geografisk spridning, för att leva upp till lagstiftningens krav.

I en sådan situation talar starka skäl för att det ska vara möjligt att upphandla driften av skolverksamhet. Det är tanken bakom Englands *academies*. Ett nytt ledarskap kan betyda stora positiva förändringar i ledning och styrning. Forskning om skolor tyder också på att kvaliteten inom management har stor betydelse för skolors prestationer.¹⁴

Vid en sådan upphandling bör utvärderingskriterierna utgå ifrån kvalitet, medan ersättningen blir densamma som gäller för andra fristående skolor.

3.3 Upphandling av undervisning i enskilda ämnen

Av PISA- och TIMSS-proven,¹⁵ riktade till 15-åringar respektive till elever i årskurs 8, framgår att Sverige presterar över OECD-genomsnittet i naturvetenskap och läsförståelse, medan kunskaperna i matematik visar på en splittrad bild, där Sverige enligt senaste PISA-mätningen ligger över OECD-snittet men enligt TIMSS-mätningen under snittet¹⁶. Vidare är andelen som presterar på avancerad nivå i TIMSS-provet i matematik endast fem procent, medan OECD-genomsnittet är elva procent. Skolverkets statistik vad gäller nationella prov i årskurs nio tyder dessutom på att eleverna i den svenska skolan presterar relativt sett betydligt sämre i matematik än i engelska och svenska.

Företag eller andra utbildningsanordnare specialiserade på matematik skulle då kunna göra mycket nytta i den svenska skolan, om upphandling av undervisningen

¹⁴ Se, till exempel, Jordahl (2018) och Bloom, et al. (2015).

¹⁵ TIMSS är en internationell studie som undersöker kunskaper i och attityder till matematik och naturvetenskap hos elever i årskurs 4 och årskurs 8. PISA står för Programme for International Student Assessment, och är en utvärdering av kunskaper hos femtonåriga elever. PISA-projektet drivs av OECD. För en aktuell genomgång av svenska elevers resultat, se till exempel, Heller-Sahlgren (2021).

¹⁶ Om man endast studerar elever med svensk bakgrund, det vill säga de som har minst en förälder född i Sverige, presterar dessa bättre än genomsnittet för Sverige i TIMSS-mätningen. Se Heller-Sahlgren (2022b).

i matematik vore tillåten för huvudmännen. Enskilda huvudmän eller skolor kan ha bristande förmåga att tillhandahålla god undervisning i andra ämnen, varför möjligheten att upphandla utbildningsanordnare även i andra enskilda ämnen än matematik bör finnas. Dock bör det finnas en begränsning av hur stor del av undervisningen som kan upphandlas inom en skola, så att inte det ansvar som skolan har för elevens totala utbildningssituation och sociala situation i skolan urholkas.

När undervisning i enskilda ämnen upphandlas är kvalitet ett självklart kriterium, pris kan vara det.

3.4 Förslag om upphandling av skolverksamhet

En kommun bör kunna upphandla skolverksamhet i följande fall. För det första, för driften av en skola i ett socioekonomiskt missgynnade område. För det andra, för driften av en skola där kommunen under en längre tid misslyckats med att driva skolan med tillfredsställande kvalitet eller effektivitet. För det tredje, bör upphandling kunna ske av undervisning och utbildning i enskilda ämnen.

4 Träffsäker ägar- och ledningsprövning

4.1 Prövar ägar- och ledningsprövningen rätt saker? Kan den utvecklas?

Sedan 2019 gäller skärpta krav för ägar- och ledningsprövning för fristående skolor. Kretsen som ska granskas har utökats och kraven har skärpts. Riksdagen har nyligen (Prop. 2021/22:45) beslutat om skärpningar som innebär ökade möjligheter att återkalla tillstånd, främst vid upprepade brister.

Det är viktigt att konstatera att de nya reglerna endast varit i kraft i tre år. Skolinspektionen tillämpar de nya reglerna vid prövning av nya tillstånd, vilket gör att ett flertal skoletableringar stoppats, eftersom ägarna eller ledningen inte bedömts uppfylla de krav som ställs. Dessutom provas redan givna tillstånd mot de nya reglerna. Denna granskning har lett till att ett flertal tillstånd dragits in. Ännu har Skolinspektionen inte hunnit slutföra granskningen av alla sedan tidigare givna tillstånd att driva friskola.

Det finns alla skäl att följa om de nya reglerna är tillräckliga. Några fall har uppmärksammats i media, där skolor kunnat drivas vidare trots starka misstankar om brister hos ägare och ansvariga. En noggrann analys bör göras av skälen till detta. En orsak kan vara att Skolinspektionen ännu inte hunnit genomföra alla granskningar, men det kan också vara så att reglerna behöver skärpas ytterligare.

Samtidigt har de skärpta kraven inneburit en betydande administrativ börda både för de verksamheter som är föremål för lagstiftningen och för de granskande myndigheterna. Misstanken ligger nära till hands, att för mycket tid ägnas åt rutinmässig kontroll av till exempel ledamöter i styrelser för friskolor, medan för lite tid kan användas till att fokusera på allvarliga brister.

Riksdagen har nyligen antagit en proposition (Prop. 2021/22:157) som ytterligare skärper ägar- och ledningsprövningen genom att ett demokratikriterium införs. Två typer av kritik har riktats mot propositionen. Å ena sidan kan hävdas att det är möjligt att kringgå bestämmelserna så att olämpliga personer ändå kan få inflytande över utbildningen. Å andra sidan finns risk att bestämmelserna blir rättsosäkra och kommer i konflikt med religionsfrihet, yttrandefrihet och föreningsfrihet. Denna typ av kritik kan riktas även mot andra delar av ägar- och ledningsprövningen. Tydliga kriterier krävs för att skapa förutsägbarhet och rättssäkerhet, men kan då göra att det är svårt att göra en helhetsbedömning av verksamheten.

Redan Ägarprövningsutredningen (SOU 2015:7),¹⁷ som var den första utredningen som tillsattes för att föreslå skärpta regler för ägar- och ledningsprövning i skolan, studerade den granskning som görs av Finansinspektionen av företag med verksamhet med betydelse för det finansiella systemet. Erfarenheter från finanssektorn har alltså legat till grund för den nuvarande ägar- och ledningsprövningen av friskolor. Det finns skäl att, även framöver, dra nytta från erfarenheter från denna granskning.

Finansinspektionens ledningsprövning, som omfattar styrelsens ordförande, ledamöter och suppleanter, samt den verkställande ledningen och vissa andra centrala befattningshavare, syftar till att säkerställa att de som bedriver verksamheten sammantaget har relevant erfarenhet. Enkelt uttryckt så ska det inte gå att bli bankdirektör utan att ha erforderlig kunskap om hur banker fungerar och vilka lagar som gäller. Däremot ställs inte formella krav på viss erfarenhet, eftersom det skulle kunna leda till att i praktiken bara personer med hela sin yrkeskarriär inom bank- och finanssektorn skulle kunna utses till ledande befattningar, vilket inte heller vore önskvärt. Alla branscher mår bra av att personer med andra erfarenheter kan komma in och ge nya perspektiv.

Finansinspektionen prövar även ledningens allmänna lämplighet. Ledningen måste ha de personliga egenskaper och den omdömesgillhet som krävs. Ledningsprövningen omfattar personlig vandel, kompetens och om intressekonflikter kan uppkomma.

Även om det finns vissa faktorer som är mycket försvårande i ägar- och ledningsprövningen – till exempel tidigare ekonomisk brottslighet – så bygger reglerna på att Finansinspektionen ska göra en samlad bedömning av lämplighet och ekonomisk långsiktighet. Om personer i ägar- eller ledningskretsen tidigare varit utsatta för sanktioner av Finansinspektionen eller försvårat myndighetens kontroll, bedöms det också som allvarligt, men det finns alltså inga enskilda faktorer som var för sig är diskvalificerande. Faktorer som påverkar bedömningen av ägarens långsiktiga förmåga att möta solvens- och kapitaltäckningskrav har mycket stor betydelse.

Finansinspektionens prövning förefaller skilja sig från Skolinspektionens prövning. Skolinspektionen begränsar den kompetensmässiga prövningen till om ledningen har tillräckliga kunskaper i ekonomi, arbetsmiljö, arbetsrätt och skollagstiftning. Något uttryckligt krav om kunskaper om kärnverksamheten, det vill säga att bedriva skola, finns inte.

Ägarprövningsutredningen studerade även andra sektorer där särskilda krav ställs på ägare och ledning, bland annat reglerna för serveringstillstånd för alkoholhaltiga drycker. För att inneha serveringstillstånd krävs lämplighet bland alla personer med betydande inflytande i verksamheten, samt att finansieringen av verksamheten är sund. Prövningen omfattar både ekonomisk och personlig skötsamhet och lämplighet samt att sökande har och kan tillägna sig erforderliga kunskaper. Om en fysisk person är tillståndshavare, görs en prövning även av dennes maka eller make. Det finns skäl att göra jämförelser även med granskningen på dessa områden, när systemen för ägar- och ledningsprövningen på skolområdet utvärderas.

¹⁷ Beskrivningen av Finansinspektionens ägar- och ledningsprövning bygger huvudsakligen på Ägarprövningsutredningens sammanställning.

4.2 Förslag för en vass och träffsäker ägar- och ledningsprövning

Den nuvarande ägar- och ledningsprövningen har endast funnits några år. Det är viktigt att följa tillämpningen noga. Visar det sig att granskningen inte är tillräckligt skarp, bör en översyn ske, som syftar till att ge ökade möjligheter för Skolinspektionen att göra en helhetsbedömning av verksamheten.

Det av riksdagen nyligen antagna demokratikriteriet riskerar att skapa osäkerhet och bristande rättssäkerhet, samtidigt som det riskerar att inte hindra olämpliga friskolor. Ett demokratikriterium i ägar- och ledningsprövningen måste vara tydligt och rättssäkert samt utformas så att det är förenligt med den enskildes religionsfrihet, yttrandefrihet och föreningsfrihet.

Vid granskningen av hur ägar- och ledningsprövningen av friskolor tillämpas, bör erfarenheterna från tillståndsprövning på andra områden, till exempel finanssektorn och avseende serveringstillstånd, utnyttjas. Kriterier måste vara tydligt formulerade och säkerställa att ledningen har relevant erfarenhet och förutsättningar att bedriva framgångsrik skolverksamhet. Ett direkt och uttryckligt krav bör finnas att det inom den av lagstiftningen definierade ägar- och ledningskretsen finns en samlad kompetens för att kunna bedriva skolverksamhet. Krav bör också finnas som säkerställer att ägare har långsiktiga mål med verksamheten.

En viktig del i ägarprövningen består i att analysera företagets ägande och finansiering, för att kunna bedöma skolhuvudmännens likviditet, soliditet och andra relevanta finansiella data. Skolinspektionen kan behöva förstärkas, för att säkerställa att myndigheten har nödvändig kompetens för att göra en sådan prövning.

Vid utformningen av reglerna, måste stor vikt läggas vid att begränsa de administrativa kostnaderna, dels för fristående skolor, dels för Skolinspektionen. Administrationen får inte bli så betungande att nya och mindre aktörer inte kan starta friskolor. Skolinspektionen måste ges möjlighet att styra prövningen och utvärderingen så att myndigheten kan fokusera på allvarliga brister, snarare än detaljerade formella krav.

5 Rättvisare antagningssystem

5.1 Utformning av skolval och kösystem kan i viss mån påverka segregation

På ett teoretiskt plan kan skolval antingen leda till högre eller till lägre grad av segregation (Lindbom, 2010). Hur utfallet blir beror på vilka grupper som i störst utsträckning använder sig av möjligheten att välja skola. Om barn till lågutbildade eller utrikes födda i socioekonomiskt svaga områden väljer en skola i ett annat område kan det leda till minskad segregation. Om inrikes födda eller barn till högutbildade i högre utsträckning väljer skolor där elever med liknande bakgrund går kan det leda till ökad segregation.

Lindbom (2010) framhåller att utformningen av ett system för valfrihet påverkar om det leder till ökad eller minskad segregation. Inträdeshinder, såsom intagningsprov eller elevavgifter stärker, till exempel, segregationstendenserna. Det svenska systemet, där skolavgifter är förbjudna, torde däremot göra att tendenserna till ökad segregation begränsas.

Vilken av de ovan beskrivna teoretiska tendenserna som dominerar kan inte avgöras utan empiriska studier. Forskningen i Sverige är förhållandevis knapphändig. Segregation är svårt att studera. Ett förhållandevis tydligt resultat när det gäller grundskolan är dock att den främsta orsaken till ökad etnisk segregation är den ökande boendesegregationen, även om skolvalet, enligt vissa studier i viss utsträckning bidragit. Påverkan på den socioekonomiska segregationen är mindre tydlig. När det gäller gymnasieskolan är elever med starka förutsättningar, det vill säga elever som kan förväntas prestera över genomsnittet, underrepresenterade i friskolor inom teoretiska program, men överrepresenterade inom yrkesprogrammen. Sorteringen går alltså åt olika håll. (Lindbom, 2010; Böhlmark, et al., 2015; Yang Hansen & Gustafsson, 2016; Hedström, 2019; Holmlund, et al., 2019)

En illustration av hur resultaten påverkas av vilka aspekter av segregation som studeras, beskrivs av Hedström & Mutgan (2021c). De studerar Stockholms grundskolor 2008 till 2017 och finner att både den socioekonomiska och den etniska skolsegregationen varit förhållandevis konstant. Författarna gör en simulering, där den faktiska segregationen jämförs med den grad av segregation som skulle förelagat om alla elever hade gått i sin närmaste kommunala grundskola. De finner att om närhetsprincipen tillämpats i stället för skolval, så hade den etniska segregationen varit något högre och den socioekonomiska segregationen varit något lägre. Skillnaderna är dock små. Dessutom bortser studien från att boendesegregationen hade kunnat vara större i frånvaro av möjlighet att välja skola.

Betydelsen av kötid som antagningsmetod till friskolor som har fler sökande än platser har flitigt debatterats. Rimligen kommer effekterna av köer som urvalsinstrument att bero på vilka alternativ som finns tillgängliga. Eftersom boendesegregationen är den främsta orsaken till segregation i skolan, torde närhetsprincipen bidra till segregation i större utsträckning än kö, en slutsats som får visst stöd av Hedströms och Mutgans ovan refererade analys.

Internationell forskning tyder också på att möjligheten att välja skola någon annanstans än i närheten av den egna bostaden kan minska boendesegregationen. Om enda sättet att välja skola är genom att bosätta sig i ett område där skolorna är bra kommer det att påverka fastighetspriserna. Endast hushåll med goda inkomster kan därmed köpa hus i upptagningsområdena för bra skolor. Det tenderar i sin tur att ytterligare förstärka skillnaden mellan högpresterande och lågpresterande skolor. De svenska studier som genomförts tar inte denna effekt i beaktande. Det är fullt möjligt att boendesegregationen, och därmed dess inverkan på skolsegregationen, idag hade varit större, om inte friskolesystemet hade införts på 1990-talet, eftersom var eleverna bor i sådana fall haft avgörande betydelse för tillgången till bra skolor. (Bibler & Billings, 2020; Billings, et al., 2018; Brunner, 2014; Brunner, et al., 2012; Heller-Sahlgren, 2013)¹⁸

En ytterligare komplikation i diskussionen om segregation mellan elever är att effekten på skolresultat inte är tydlig. Tidigare har det ansetts att elevers resultat generellt påverkas positivt av akademiskt starka klasskamrater. Det finns dock inget entydigt samband, och effekterna är förhållandevis små. Däremot verkar en ökad andel flickor i en undervisningsgrupp leda till lugnare utbildningsmiljö och därmed bättre resultat. (Sacerdote, 2011; Gong, et al., 2021) Vissa studier visar att ökad segregation ibland kan leda till bättre resultat. Det kan också vara så att svaga elever får sämre resultat om de går i klasser med många akademiskt högpresterande elever. (Feld & Zölitz, 2017)

Segregation är ett problem i sig, men minskad segregation leder alltså inte självklart till förbättrade skolresultat. Att framställa ökad segregation som en huvudorsak till dåliga skolresultat är en grov förenkling.

Populära skolor har fler sökande än platser. Friskolor kan i praktiken bara använda anmälningstidpunkt, syskonförtur och geografisk närhet som urvalsgrund. Anmälningstid, alltså kötid, har framhållits som en bidragande orsak till skolsegregation. Skälet är att föräldrar med starkare socioekonomisk bakgrund kan förväntas ställa sina barn i kö till populära friskolor i större utsträckning än andra föräldrar.

Ingen samlad statistik finns över hur stor andel av alla skolor som har fler sökande än platser eller hur länge den sista elev som tas in på skolor med kö har köat. Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2020) genomförde en undersökning av 190 friskolor. De finner att 69 procent haft fler sökande än platser och att den helt övervägande delen av dessa använt kötid som urvalskriterium.

Lsåret 2020/21 gick 1,1 miljoner elever i grundskolan, varav 170 000 i friskola. Om lärarfackens undersökning är representativ, betyder det att cirka 110 000 elever

¹⁸ Se Heller-Sahlgren (2020b) för en sammanfattning.

stått i kö, innan de kom in i sin friskola. Enligt undersökningen hade 22 procent av skolorna en kötid som var längre än två år för den elev som sist togs in. Det betyder att knappt 38 000 elever – 3,5 procent av samtliga grundskoleelever – hade köat mer än två år.

De studier som genomförts pekar alltså på att skolvalet har en relativt sett liten effekt på skolsegregationen, jämfört med boendesegregationen, och att andelen elever som går i skolor med lång kö utgör en mycket liten andel av det totala antalet elever. Därför är det svårt att tro att systemet med kö som antagningsmetod har någon avgörande påverkan på segregationen. Det kan självfallet ändå finnas skäl att se över antagnings-systemet till friskolorna, men det torde finnas andra åtgärder som har större betydelse för att minska skolsegregationen.

Det finns skäl att motverka segregationen. Det finns ett värde i att elever med olika social eller etnisk bakgrund möts i skolan eftersom det, generellt sett, bör öka förståelsen för barn och ungdomar med annan bakgrund. En minskad segregation kan därmed bidra till en ökad sammanhållning i samhället. Åtgärder mot minskad segregation får dock inte leda till att betydelsen av principen om valfrihet minskar – i stället bör valfriheten för utsatta grupper stärkas – eller att drivkrafterna för skolorna att tillhandahålla tillfredsställande kvalitet urholkas.

5.2 Förslag för stärkt medborgarmakt, minskad segregation och stärkt förtroende för antagningsprocessen

Vi menar att följande förändringar bör göras i skolvalet till grundskolan för att stärka medborgarmakten, främja kvaliteten, minska segregationen och stärka förtroendet för antagningsprocessen:

Det ska vara en skyldighet för barnens vårdnadshavare att göra ett aktivt skolval.

Kvalitetsredovisningen på skolnivå måste förbättras, inte minst vad gäller uppnådda kunskapsresultat (både absoluta nivåer och när hänsyn tas till elevernas socioekonomiska bakgrund). Detta behövs för att underlätta vårdnadshavarnas val. Samtidigt skapas starkare drivkraft för kvalitetskonkurrens mellan skolor. De resultat som presenteras ska som regel inte bygga på skolans egna bedömningar, utan i stället på till exempel digitalt eller externt rättade nationella prov (se också avsnitt 6 om värdesäkring av betyg). Dessutom bör mått på skolors förädlingsvärde, det vill säga mått som visar hur mycket skolan bidrar till elevernas kunskapsutveckling, tas fram. Att förbättra kvalitetsredovisningen på skolnivå är ett statligt ansvar.¹⁹

Uppsökande verksamhet om betydelsen av att välja skola och hur valet går till bör göras i socioekonomiskt utsatta områden.

¹⁹ Se Morin (2020) för en fördjupning och diskussion.

En viss andel av platserna bör reserveras för att kunna väljas först i samband med skolstart (i praktiken ofta cirka ett halvår innan skolstart). Syftet är att sent inflyttade familjer ska ha reella möjligheter att välja attraktiva skolor för familjens barn.

Det är samtidigt viktigt att möjligheten att ställa barn i kö finns kvar. För friskolorna utgör köer en tillgång som underlättar beslut om expansion. Eftersom köer är viktiga, och bra kvalitet bör medföra att fler barn ställs i kö, fungerar möjligheten till kö sannolikt som en drivkraft för kvalitetsutveckling. Däremot kan det finnas skäl att överväga om till exempel den tidigaste ålder på barnet, när barnet ska få ställas i kö, bör skjutas fram eller om ett tak ska sättas för hur lång kötid som ska kunna tillgodoräknas vid antagning.

Det är viktigt att vårdnadshavare, så långt möjligt, kan vara försäkrade om att processer kring köhantering och antagning sker opartiskt och rättvist i enlighet med beslutade regler. Det bör idealt inte ens råda en misstanke om en felaktig process i dessa avseenden. Ett sätt att lösa detta, och samtidigt skapa mer ”ordning och reda” i antagningsprocessen, kan vara att på lokal nivå införa ett samordnat skolval för kommunala och fristående skolor, via en gemensam plattform som hanteras av en opartisk instans. Öppenhet och insyn ska då råda om vilka kriterier som gäller vid antagning och om hur dessa tillämpas.

6 Värdesäkring av betyg

6.1 Dagens betygssystem orsakar stora problem

Den grundläggande orsaken till att skolor kan sätta ”glädjebetyg”²⁰ är att det saknas en tydlig norm för vilket betyg som en elev förtjänar. I det svenska skolsystemet är det upp till varje enskild skola och lärare att tolka de betygsanvisningar som finns i skolans kursplaner i respektive ämne. Betygsanvisningarna är dessutom utformade så att de är mycket svåra att tolka.

Orättvis betygsättning leder till att ansträngning att lära sig inte premieras tillräckligt, vilket i sin tur riskerar att påverka elevens motivation. Även lärarnas motivation att förmedla kunskaper riskerar att påverkas negativt.

Dessutom skapas orättvisa mellan elever. Det kan, till exempel, leda till att en elev går miste om en utbildningsplats, eller ett framtida jobb, på grund av att en annan elev har fått glädjebetyg och därmed tar platsen. Effekten riskerar också att bli att förtroendet för skolsystemet urholkas.

Det är inte bara viktigt för individen, utan också för Sverige, att betygen innehåller träffsäker information om elevernas kunskaper, eftersom betygen ofta är ett viktigt urvalsinstrument. Att de mest lämpade antas till högre utbildning eller anställs är viktigt såväl för den högre utbildningens kvalitet som för kompetensförsörjningen till företagen och offentlig sektor. I förlängningen är det därmed också viktigt för svensk ekonomi och välfärd utvecklingen att man kan lita på att betygen speglar elevernas kunskaper. För vissa högre utbildningar liksom vissa yrkesutbildningar kan betygen behöva kompletteras med särskilda antagningsprov.

Forskningsstudier visar på ett robust samband mellan förekomsten av centrala examensprov – som ju är ett medel för att normera betygen – och elevernas resultat på internationella prov.²¹ En nackdel med centrala examensprov är att hur en elev lyckas vid ett enstaka provtillfälle kan få stor betydelse för elevens möjligheter till vidare utbildning eller till sitt drömjobb. Likvärdigheten kan också påverkas negativt (Skolverket, 2020). Det är inte självklart att centrala examensprov måste införas. Här följer ett antal åtgärder som kan vidtas för att säkerställa rättvis betygsättning.

²⁰ Begreppet ”betygsinflation” antyder att det sker en kontinuerlig värdeförsämring av betygen. Så behöver inte alltid vara fallet. Den företeelse vi ser som det största problemet, är att skolor sätter för höga betyg i förhållande till elevernas prestationer, så kallade glädjebetyg.

²¹ Se, till exempel, Heller-Sahlgren och Jordahl (2019) för en sammanfattning.

6.2 Förslag för en rättvis betygsättning

Nationella prov ska inte rättas av skolorna själva utan på ett sätt så att objektiviteten inte kan ifrågasättas. Riksdagen har beslutat om digitalisering av nationella prov, inklusive rättning, vilket är bra. När det gäller de uppgifter som inte kan rättas digitalt, ska rättning ske externt.

Digitaliseringen av nationella prov har försenats och ska börja införas först 2024. Det är av största vikt att planerade genomförandetidpunkter inte ytterligare förskjuts.

Resultaten på de nationella proven måste bli mer styrande för betygsättningen. Detta kan ske på flera olika sätt, varav vi bedömer följande två som mest intressanta. Ett sätt är att ta fram ett högsta spann för avvikelser på skolnivå mellan resultaten på nationella prov och betygen. Om en skola överskrider spannet måste sanktioner kunna vidtas mot skolan eller huvudmannen. Ett annat sätt är att väga samman lärarnas betyg med elevgruppens provresultat i ämnets nationella prov. Vägningen innebär att det lärarsatta betyget justeras i efterhand utifrån elevgruppens prestation på provet i det specifika ämnet (Skolverket, 2020). En statlig utredning bör snarast tillsättas om vilken modell som ska väljas.

Nationella prov bör genomföras i fler ämnen än vad som sker idag. För de ämnen där nationella prov inte lämpar sig, främst så kallade övningsämnen, kan ett alternativ vara att betygen förankras mot resultaten på nationella prov i de ämnen där sådana prov finns. Även denna fråga bör behandlas av den ovan föreslagna utredningen.

Tydligare anvisningar i styrdokumentet, inte minst grundskolans kursplaner, krävs om vad eleverna ska lära sig i de olika ämnena för att uppnå olika betygssteg. I dag är dessa kriterier ofta svårtolkade eller formulerade så att de framstår som omöjliga för eleverna att uppnå. Det är fullt tänkbart att detta förhållande särskilt missgynnar elever från studieovana hem.

Tydligare betygs-kriterier bör kunna leda till att eleverna själva lättare kan bedöma vad som faktiskt krävs för ett visst betyg och härigenom blir mer motiverade, samt som nämnts, även leda till större likvärdighet i betygsättningen. Om läroplaner och kursplaner mer betonar vikten av ämneskunskaper uppnås också större tydlighet.²²

²² Om läroplaner och kursplaner mer betonar vikten av ämneskunskaper uppnås större tydlighet i vad som ska läras ut. Då bör det också bli lättare att formulera kriterier för vilka kunskaper eleven ska uppnå för att erhålla ett visst betyg. Att läro- och kursplaner mer bör betona traditionella ämneskunskaper är av stor vikt för skolans fortsatta utveckling. En i många stycken relativistisk kunskapssyn bör ersättas av en kunskapssyn förankrad i traditionell vetenskapsteori. Detta är dock en annan fråga som inte ska behandlas ytterligare i denna rapport. Se dock gärna Svenskt Näringslivs rapport "Ökad kvalitet i skolan" (Morin & Rebas, 2019), s. 20–21.

7 Tydligare regler om dokumentation och offentlighet

7.1 Krav på dokumentation och insyn i friskoleverksamhet

För svenska myndigheter gäller att handlingar ska vara offentliga och lämnas ut till den som begär det, om det inte finns uttryckligt lagstöd för sekretess. Tryckfrihetsförordningen stadgar också ett skyndsamhetskrav, som innebär att en begäran om utlämning av en allmän handling alltid måste hanteras så skyndsamt som är möjligt. Enligt Riksdagens ombudsmän (JO) ska kravet tolkas som att en myndighet normalt ska ge ett besked samma dag som en begäran gjorts. Dröjsmål kan accepteras om en prövning krävs av om handlingen kan lämnas ut. Det går däremot inte för en myndighet att hänvisa till att ansvarig tjänsteman inte är anträffbar, att frågor bara besvaras under vissa tider eller att arbetsbelastningen inte möjliggör hantering av ett utlämningsärende.

Inom skolverksamhet kan sekretess i första hand komma i fråga till skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess är brottsligt och kan medföra straffansvar för den person som lämnar ut den sekretessbelagda uppgiften. Straffet kan vara böter eller fängelse.

Alla statliga, kommunala och regionala myndigheter måste därför ha system som säkerställer att utlämningsärenden skyndsamt och rättssäkert kan hanteras vid alla tidpunkter. För att handlingsoffentligheten ska fungera, krävs att myndigheter upprättar register över sina allmänna handlingar, diarium. Diarium ska innehålla uppgifter om när handlingen inkom eller upprättades, handlingens diariumnummer eller annan beteckning, avsändare eller mottagare samt en kort beskrivning av innehållet. Även uppgifter i diarium kan omfattas av sekretess. De flesta myndigheter har en registratorsfunktion med särskild personal som hanterar diarium.

Till offentlighetsprincipen hör också meddelarskyddet och efterforskningsförbudet. Meddelarskyddet innebär att även normalt sekretessbelagda uppgifter, som huvudregel, straffritt kan lämnas i muntlig form för publicering i massmedia. Efterforskningsförbudet innebär att allmänna organ, eller en tjänsteman vid en myndighet, inte får försöka avslöja vem som lämnat ut uppgifter med hänvisning till meddelarskyddet. Journalister eller andra som tagit emot uppgifter som omfattas av meddelarskyddet har också tystnadsplikt. Uppgiftslämnaren ges källskydd. Meddelarfriheten gäller inte alla uppgifter, utan för vissa uppgifter finns undantag från straffrihet och efterforskningsförbud. Det gäller till exempel vissa uppgifter som skyddas av patientsäkerhetslagen och socialtjänstlagen.

För enskilda företag och organisationer gäller andra regler om vilka uppgifter som måste vara offentliga. I huvudsak styrs offentligheten av vilka krav som finns avseende redovisning till myndigheter. Kraven är hårdast på aktiebolag, som är skyldiga att upprätta en årsredovisning som inges till Bolagsverket och därmed blir en offentlig handling som kan begäras ut av envar. Aktiebolag vars aktier handlas på en organiserad handelsplats styrs av ytterligare regler, både i lag och utifrån handelsplatsernas krav, avseende vilken information som ska göras offentlig och hur detta ska ske. Särskilda regler gäller marknadspåverkande information, det vill säga sådan information som kan påverka priset på aktier eller andra värdepapper.

Genom lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter gäller meddelarskydd på samma villkor som i offentliga organ, för anställda i privata företag inom skolväsendet, sjukvård och sociala verksamheter. Lagen, som antogs av riksdagen i stor enighet, ger anställda ”skydd mot efterforskning och ingripanden från verksamhetsutövarens sida när de lämnar uppgifter om verksamheten för offentliggörande i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller medverkar till framställningar i sådana medier.”

Det finns också annan lagstiftning som skyddar rätten för anställda i enskilda verksamheter att meddela oegentligheter utan att riskera repressalier, som är generella, alltså som inte bara gäller företag inom skattefinansierade sektorer. Regler som ger skydd för den som meddelar oegentligheter, så kallade visselblåsare, har länge funnits i bland annat grundlagarna, lagen om anställningsskydd, arbetsrättsliga lagar och i rättspraxis. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, liksom EU:s grundläggande fördrag, ger också skydd för visselblåsare inom såväl privat som offentlig verksamhet. Lagen (2018:558) om företagshemligheter innehåller regler om skadestånd, viten och straff för den som olovligen bereder sig tillgång till, utnyttjar eller röjer företagshemligheter, men skyddar också den som röjer förhållanden som rör lagbrott eller allvarliga missförhållanden. Sedan december 2021 har ytterligare skydd för den som avslöjar missförhållanden tillkommit genom att EU:s visselblåsardirektiv införts i svensk lag. Visselblåsardirektivet ställer också krav på att företag med fler än 50 anställda måste inrätta interna system för visselblåsarlarmer.

Liksom det finns inskränkningar i meddelarskyddet för offentligt anställda, så finns begränsningar i skyddet för visselblåsare. Särskilda regler gäller, till exempel, tystnadsplikt avseende känsliga personuppgifter. Det finns också begränsningar avseende hantering av företagshemligheter. Även privatanställda kan ha straffansvar om information som omfattas av lagstiftningens skydd lämnas till obehöriga. I lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter finns dock inget undantag för företagshemligheter. Även i sådana fall är alltså en arbetsgivare förhindrad att eftersöka källan till en uppgift som misstänks komma från en anställd.

Krav har framförts på att offentlighetsprincipen ska införas för friskolor. Eftersom dessa förslag ofta är otydligt formulerade, är det oklart vad som avses. En möjlighet vore att i bilagan till lagen (2009:400) om offentlighet och sekretess lägga in även alla skolor som har tillstånd av Skolinspektionen. I bilagan anges att föreskrifterna i 2 kap. 4 § Tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar, i tillämpliga delar, även ska gälla de i bilagan uppräknade organen. Exempel på organ som, i hela

eller delar av sin verksamhet, ska tillämpa offentlighetsprincipen är arbetslöshetskassor (den del som gäller prövning av arbetslöshetsersättning och medlemsavgift för arbetslös medlem), Chalmers tekniska högskola (all verksamhet), Handelshögskolan i Stockholm (avseende statligt stöd för doktorander), konkursförvaltare (avseende verksamhet i konkurs som rör bouppteckningar) och Posten AB (avseende, bland annat, medverkan vid val, tullkontroll och utlämnande av körkort).

Skulle denna väg väljas krävs dels att en avgränsning görs av om alla uppgifter i en friskolas verksamhet ska omfattas, eller endast delar, dels hur en sådan förändring skulle påverka tillämpningen av annan lagstiftning. Eftersom många friskolor drivs av företag som även har annan verksamhet, krävs också en definition av hur avgränsningen ska göras mot dessa andra verksamheter.

Som anförts ovan, ställer offentlighetsprincipen krav på kunskaper och organisatoriska former för att regler kring diarieföring, sekretessprövning och prövning av begäran om utlämning av handling ska fungera. Kostnaden för att skapa sådana system är inte obetydliga, och kan innebära stora problem och kostnader, särskilt för små friskolor. De allra flesta friskolor är små, och har ingen särskild administrativ personal. Det betyder i allmänhet att rektorn sköter de administrativa sysslorna. Skulle offentlighetsprincipen införas i friskolor, så kommer det förmodligen inte längre att fungera. Även de små friskolorna tvingas anställa särskilda administratörer. En viktig fördel med friskolor – att de kan fokusera på utbildningsuppdraget, snarare än på administration – kommer då att urholkas. Det är viktigt att proportionalitetsprincipen respekteras när nya krav läggs på friskolor, det vill säga, de kostnader som drabbar skolorna får inte vara oproportionerligt höga, i förhållande till de mål som de nya reglerna ska uppnå. Om mer resurser används för administration, kan mindre resurser användas för undervisning.

Vi tror inte att ett införande av offentlighetsprincipen för friskolor vore ändamålsenligt. En utgångspunkt bör vara att göra en kartläggning av det nuvarande rättsläget, särskilt som de nya reglerna för visselblåsare och meddelarskydd precis har införts, för att bedöma om det finns brister som behöver åtgärdas. Därefter bör frågan ställas vilken väg som är bäst för att lösa de eventuella problem som finns. Alternativ till införande av offentlighetsprincipen kan, till exempel, vara ett ytterligare stärkt visselblåsarskydd för personer verksamma i denna sektor.

En relaterad fråga är friskolornas dokumentationsskyldighet. Friskolor är skyldiga att lämna över en kopia på utfärdade slutbetyg till den kommun där skolan är belägen. Friskolor är också, liksom kommunala skolor, skyldiga att dokumentera vissa beslut, främst beslut om särskilt stöd, kränkande behandling och disciplinära åtgärder. Någon tydlig reglering finns dock inte om hur denna typ av dokumentation ska arkiveras. Bortsett från slutbetygen, finns nästan inga krav på bevarande av handlingar. Det är viktigt att begränsa regelbördan för lärare. Generellt bör en översyn av åligganden som tar bort lärartid och skolresurser från undervisning ses över, för alla skolor oavsett huvudman. Samtidigt kan det finnas skäl att överväga om inte kraven på friskolor avseende dokumentation och arkivering av beslut bör tydliggöras. Det kan, till exempel, gälla beslut relaterade till antagning av elever och betygssättning. Tydligare krav på dokumentation är ett alternativ till att låta offentlighetsprincipen omfatta friskolor,

eftersom dokumentation som inges till offentliga myndigheter blir allmänna handlingar, som avseende offentlighet och sekretess är underställda samma regler som alla andra allmänna handlingar.

Skolinformationsutredningen (Dir. 2021:89; Dir. 2022:10), som tillsattes för att föreslå en långsiktig lösning på informationsförsörjningen på skolområdet, har i uppdrag att studera två alternativ, en utvidgning av offentlighetsprincipen och en lösning som innebär att Skolverket inrättar en ny insamling av uppgifter om verksamheten i skolväsendet. Den senare lösningen, som föreslagits av Skolverket, skulle innebära att Skolverket sammanställer information från skolhuvudmännen och från relevanta myndigheter, och tillgängliggör informationen i en databas. Båda alternativen är förenade med komplikationer. Utredningen ska avge sitt betänkande i mars 2023.

Även om det kommer att vara viktigt att beakta Skolinformationsutredningens analys, vill vi förorda en lösning i linje med den som förordats av Skolverket. Offentlighetsprincipen är inte utformad för att utan vidare kunna överföras till enskild verksamhet. Fokus bör vara på att uppnå målet – insyn i hur skattemedel används – snarare än på medlet. Att införa friskolor i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen skulle innebära omfattande byråkrati, svårhanterlig samordning med annan lagstiftning och komplicerade gränsdragningsproblem. En sådan lösning skulle inte vara proportionerlig.

7.2 Förslag för dokumentationskrav och insyn

Vi föreslår att informationshanteringen för friskolor regleras på tre nivåer. För det första, bör tydligare regler finnas avseende dokumentation och arkivering. Idag är friskolor skyldiga att inge kopior på elevernas slutbetyg till kommunen där skolan är belägen samt att dokumentera vissa typer av beslut. Det kan dock finnas skäl att tydliggöra både dokumentationskraven och reglerna för arkivering. Det kan, till exempel, gälla beslut som ligger till grund för betygsättning eller andra viktiga beslut som rör eleverna, som tilldelning av extra undervisning och stödresurser eller beslut om antagning av elever.

För det andra, bör regler finnas om vilken information som ska inges till Skolverket, Skolinspektionen, kommuner och andra myndigheter. Det gäller ekonomisk information, information om personalens antal och kompetens, elevernas resultat och annan information som behövs för granskning och analys av enskilda skolor eller skolsystemet som helhet.

För det tredje, ska regler finnas om vilken information som ska vara offentlig. Huvudregeln bör vara att den information som samlas in av myndigheter ska vara offentlig om den inte rör integritetskänslig information.

8 Förslaget om vinstutdelnings- förbud för friskolor får inte genomföras

Den socialdemokratiska regeringen tillsatte, strax före valet, en utredning om hur ett vinstutdelningsförbud ska genomföras. Ett sådant förbud skulle slå undan benen på många av de aktiebolagsägda skolorna, vilket är den företagsform som dominerar friskolesektorn.

Att starta och driva företag innebär ett risktagande. De som satsar pengar i företaget behöver få ersättning för den risk som tas – de satsade pengarna kanske inte kan fås tillbaka. Detta gäller såväl små som stora företag och i alla branscher, och självklart även drift av skola. Att starta en skola är kostsamt och kräver därför tillräcklig finansiering.

Om ett vinstförbud införs innebär det ett grundskott mot en betydande del av friskolorna, eftersom det blir mycket svårt att erhålla och behålla finansieringen. Nystartande av friskolor skulle i princip inte ske. Många befintliga ägare skulle sannolikt avveckla sitt ägarskap och verksamheten skulle i många fall upphöra. (Almega, 2021)

Dessa konsekvenser var den regering som tillsatte utredningen med all sannolikhet medveten om, men ville inte medge. Man låter påskina att valfriheten skulle kunna bestå men så blir inte fallet, eftersom vinst är nödvändigt för företagande, mångfald och valfrihet – inom skolan som i andra branscher.

Syftet bakom förslaget måste därför vara att förhindra företagande inom skolan. Förslaget måste avföras från den politiska dagordningen för förändring och utveckling av friskolesektorn.

Något som också bör beaktas när man analyserar företagandets roll i skolan är att aktiebolaget är en oöverträffad organisationsform för att, på ett resurseffektivt sätt, styra och leda en verksamhet mot uppsatta mål. Om styrning, uppföljning och utvärdering av de enskilda – kommunala och fristående - skolorna blev tydligare mot kunskaps- och kvalitetsmål skulle sannolikt friskolorna prestera ännu bättre.

9 Avslutande kommentarer

Friskolesystemet infördes på 1990-talet. Reformen har lett till en kraftig expansion av både antalet friskolor och andelen elever som går i friskola. Även före reformen fanns skolor med enskilda huvudmän, men inte ens en procent av alla elever gick i dessa skolor. Numera är var fjärde skola en friskola och 400 000 barn och elever går i fristående för-, grund-, eller gymnasieskolor. Det är nästan en femtedel av alla barn och elever.

Skolsystemet har också förändrats på många andra vis sedan 1990-talet, liksom samhället i stort. Både dessa förändringar och det faktum att fristående skolor gått från att vara ett marginalfenomen till att svara för en betydelsefull del av det svenska skolväsendet gör att regler kring friskolor behöver ses över.

Alla reformer måste vårdas, dels genom att justeringar genomförs för att åtgärda problem som inte förutsågs vid genomförandet, dels för att anpassas till omvärldsförändringar. Syftet med denna rapport är just att peka på några sådana justeringar och anpassningar, som bevarar grundtanken bakom friskolesystemet – att alla elever, utan hänsyn till föräldrarnas inkomster eller sociala bakgrund ska ha rätt att välja skola – men som gör att det fungerar ännu bättre.

Svenskt Näringslivs utgångspunkt för förslagen i denna rapport är att friskolor och kommunala skolor ska ha likvärdiga förutsättningar. Denna utgångspunkt framstår dessutom som självklar när man betänker att mer än hälften av dem som går i kommunala grundskolor i framtiden kommer att vara sysselsatta i näringslivet. Näringslivet har således ett ”egenintresse” av att såväl privata som kommunala skolor har goda och rättvisa villkor för att bedriva undervisning och utbildning. Samtidigt utgör friskolesektorn en omistlig del av det svenska utbildningssystemet, som har främjat valfrihet och innovation samt lett till högre kunskapsresultat.²³ Oberoende av detta är vissa förändringar är friskolereformen angelägna, bland annat för att säkerställa rättvisa villkor och för att stävja missbruk och avarter. Ett ytterligare syfte med våra förslag är att dessa ska bidra till ökat fokus på kunskaper och därmed även på andra sätt bidra till förbättringar av svensk skola. Ett vinstutdelningsförbud, som en nyligen tillsatt utredning tillsats för att utreda formerna för, skulle dock inte lösa några problem utan tvärtom vara ett grundskott mot en stor del av friskolesektorn.

23 Se, till exempel, Böhlmark & Lindahl (2015) och Heller-Sahlgren (2022a).

De stora problemen som plågar svensk skola – bristande ordning och reda, stora grupper elever som inte går ut med fullständiga betyg och, på vissa punkter, för svaga kunskapsresultat - kommer man inte att komma tillrätta med bara genom förbättringar i friskolesystemet. Dessa problem beror nämligen inte på friskolesystemet, utan har orsakats av en kunskapssyn som avvisar ämneskunskaper, ger elever för stort ansvar och försvagar lärarrollen. Våra reformförslag, där bland annat valfrihet och konkurrens förenas med värdesäkrat betygssystem, kan dock utgöra värdefulla bidrag till problemens lösning.

Det är vår förhoppning att näringsliv och politik ska kunna öka samarbetet om utformningen av den svenska skolan i framtiden. Denna rapport är förhoppningsvis ett steg på vägen för en sådan utveckling.

Referenser

- Almega, 2021. *Vilka konsekvenser får friskolornas vinstförbud för elever och kommuner?*, Stockholm: Almega.
- Andersson, M., 2021. *Regeringsförklaringen 30 november 2021*, Stockholm: Regeringen.
- Andersson, U. & Martinsson, J., 2021. *Rapporter, SOM-institutet, Göteborgs universitet*. [Online]
Available at: <https://www.gu.se/som-institutet/resultat-och-publikationer/rapporter> [Använd 3 mars 2022].
- Bibler, A. & Billings, S., 2020. Win or Lose: Residential Sorting After a School Choice Lottery. *Review of Economics and Statistics*, 102(3), pp. 457-472.
- Billings, S. B., Brunner, E. J. & Ross, S. L., 2018. Gentrification and Failing Schools: The Unintended Consequences of School Choice under NCLB. *Review of Economics and Statistics*, 100(1), pp. 65-77.
- Blix, M. & Jordahl, H., 2021. *Privatizing welfare services*. Oxford: Oxford University Press.
- Bloom, N., Lemos, R., Sadun, R. & Van Reenen, J., 2015. Does management matter in schools?. *Economic Journal*, 125(584), pp. 647-667.
- Brunner, E. J., 2014. School Quality, School Choice, and Residential Mobility. i: G. K. Ingram & D. A. Kenyon, red. *Education, land, and location*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 62-87.
- Brunner, E. J., Cho, S.-W. & Reback, R., 2012. Mobility, housing markets, and schools: Estimating the effects of inter-district choice programs. *Journal of Public Economics*, 96(7-8), pp. 604-614.
- Böhlmark, A., Holmlund, H. & Lindahl, M., 2015. School choice and segregation: Evidence from Sweden. *IFAU Working Paper 8*.
- Böhlmark, A. & Lindahl, M., 2015. Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform. *Economica*, 82(327), pp. 508-551.
- Deloitte, 2018. *Granskning av lika villkorsprincipen och ersättning till kommunala och enskilda skolor*, Stockholm: Friskolornas riksförbund.
- Dir. 2021:89, 2021. *Kommittédirektiv: En långsiktig informationsförsörjning på skolområdet*, Stockholm: Regeringen.

Dir. 2022:10, 2022. *Kommittédirektiv: Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen*, Stockholm: Regeringen.

Epple, D., Romano, R. E. & Urquiola, M., 2017. School Vouchers: A Survey of the Economics Literature. *Journal of Economic Literature*, 55(2), pp. 441-492.

Feld, J. & Zölitz, U., 2017. Understanding Peer Effects: On the Nature, Estimation, and Channels of Peer Effects. *Journal of Labor Economics*, 35(2), pp. 387-428.

Gong, J., Lu, Y. & Song, H., 2021. Gender Peer Effects on Students' Academic and Noncognitive Outcomes - Evidence and Mechanisms. *Journal of Human Resources*, 56(3), pp. 686-710.

Government Digital Service, Cabinet Office, u.d. *Types of school - Academies*, GOV.UK. [Online]
Available at: <https://www.gov.uk/types-of-school/academies>
[Använd 5 april 2022].

Hanushek, E. A. & Wößmann, L., 2011. The economics of international differences in educational achievement. i: S. M. o. L. W. Eric A Hanushek, red. *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: North-Holland, p. 89-200.

Hedström, P., 2019. *Segregation - Mikromekanismer och makrodynamik*, Riksdagens Jubileumsfonds skriftserie, nr 16. Göteborg och Stockholm: Makadam förlag.

Hedström, P. & Mutgan, S., 2021c. *Bakgrundsmaterial till SvD-artiklar om skolsegregationen*. [Online]
Available at: analyticalsociology.com/index.php?option=com_content&view=article&id=47
[Använd 6 februari 2022].

Heller-Sahlgren, G., 2013. *Skolval, segregation och likvärdighet - vad säger forskningen?*, Stockholm: Friskolornas riksförbund.

Heller-Sahlgren, G., 2020a. *Friskolorna och skolkostnaderna - En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och slutsatser, oktober 2020 - uppdaterad 6 nov. 2020*, Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Heller-Sahlgren, G., 2020b. *Skolvalet, kunskaperna och likvärdigheten*, Stockholm: Timbro.

Heller-Sahlgren, G., 2021. *Bra skolor i hela landet - skillnader i resultat mellan stad och land i TIMSS 2019*, Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Heller-Sahlgren, G., 2022a. *Stora skillnader i skolkvalitet*, Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Heller-Sahlgren, G., 2022b. *Kunskapsskolans återkomst*, Stockholm: Timbro.

Heller-Sahlgren, G. & Jordahl, H., 2019. *En kunskapsskola för tillväxt*, Stockholm: Svenskt Näringsliv.

- Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B., 2019. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan - Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar, SOU 2019:40.
- Jordahl, H., 2018. Vad vi kan lära av skolorna i gettot. *Kvartal*, 22 oktober.
- Jordahl, H. & Heller-Sahlgren, G., 2022. *Skattenytta i skolan*, Stockholm: Kommissionen för skattenytta.
- Lennartsson, R., 2021. Tiden är mogen för en ny standard. *Tidningen Balans*, 17 maj.
- Lindbom, A., 2010. School choice in Sweden: Effects on student performance, school costs, and segregation. *Scandinavian Journal of Educational Research*, Volym 54, pp. 615-630.
- Läraryrket och Lärarnas Riksförbund, 2020. *Det segregeringsskolan*, Stockholm: Läraryrket och Lärarnas Riksförbund.
- Martinsson, J., 2022. *Allmän trenduppdatering och viktiga samhällsproblem, Det nationella SOM-seminariet 2022*. [Online]
Available at: https://www.gu.se/sites/default/files/2022-03/L%C3%A5ngsiktiga%20trender%20och%20viktiga%20samh%C3%A4llsproblem%20-%20Johan%20Martinsson_0.pdf
[Använd 30 mars 2022].
- Morin, A., 2020. *Stärkt kvalitetsredovisning inom välfärden*, Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Morin, A. & Värja, E., 2021. *Mer värde för skattepengarna i kommunerna - så kan den demografiska utmaningen mötas*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Morin, A. & Rebas, K., 2019. *Ökad kvalitet i skolan*, Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- National Alliance for Public Charter Schools, u.d. *Charter School FAQ*. [Online]
Available at: <https://www.publiccharters.org/about-charter-schools/charter-school-faq>
[Använd 19 maj 2022].
- National Heritage Academies, u.d. *Great Schools - Unlimited Opportunities*. [Online]
Available at: <https://www.nhaschools.com/en>
[Använd 19 maj 2022].
- Polisen, 2017. *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, Polisen, Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten: Stockholm.
- Prop. 2021/22:157, 2022. *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*, Stockholm: Regeringen.
- Prop. 2021/22:45, 2021. *Regeringens proposition 2021/22:45, Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister*, Stockholm: Regeringen.

- Riksrevisionen, 2022. *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser (RiR 2022:17)*, Stockholm: Riksrevisionen.
- Sacerdote, B., 2011. Peer Effects in Education: How Might They Work, How Big Are They and How Much Do We Know Thus Far?. i: E. A. Hanushek, S. Machin & L. Woessmann, red. *Handbook of the Economics of Education, Volume 3*. Amsterdam: Elsevier, pp. 249-277.
- Skolverket, 2020. *Likvärdiga betyg och meritvärden, Rapport 2020:7*, Stockholm: Skolverket.
- SKR, Skyrev och FAR, 2021. *Standard för kommunal räkenskapsrevision - Utkast 2021-07-03*, Stockholm: Sveriges kommuner och regioner, SKR.
- SKR, 2018. *Cirkulär 18:46 - Belut om bidrag till enskilda huvudmän får överklagas*, Stockholm: Sveriges kommuner och regioner, SKR.
- SKR, 2021. *Frågor och svar om fristående skolor*. [Online]
Available at: <https://skr.se/skr/skolakulturfrid/forskolagrundochgymnasieskola/vagledningsvarpavanligafragor/fristaendeskolorbidrag/fragorochsvarfristaendeskolorbidrag.14178.html>
- SOU 2015:7, 2015. *Krav på privata aktörer i välfärden - Slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen*, Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 2016:66, 2016. *Det stämmer! Ökad transparens om mer lika villkor*, Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2020:28, 2020. *En mer likvärdig skola*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Yang Hansen, K. & Gustafsson, J.-E., 2016. Causes of educational segregation in Sweden – school choice or residential segregation. *Educational Research and Evaluation*, 22(1-2), pp. 23-44.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm
Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2022