

Villkorad frihet

**- om reglering av
fristående grundskolor**

Charlotte Mannerfelt

Charlotte Mannerfelt
Villkorad frihet
- om reglering av fristående grundskolor

FoU-rapport 2005:4

Socialtjänstförvaltningen
Forsknings- och utvecklingsenheten, 106 64 STOCKHOLM

© Alla rättigheter förbehållna Forsknings- och utvecklingsenheten
samt författarna

Kopiering, även för undervisningsbruk, är helt förbjuden
utan Forsknings- och Utvecklingsenhetens skriftliga medgivande.

För tillstånd, ring 08-508 25 000

Tryckt hos: AWJ - Tryck AB

ISSN 1404 - 3351

ISRN S-SotF-FoU—05/4-SE

ISBN 91-88738-94-9

Förord

Denna studie har finansierats av Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap. Projektet (nr. 2001-2494) har varit förlagt till Sociologiska institutionen vid Uppsala universitet och har genomförts i samarbete mellan nämnda institution och FoU-enheten vid Socialtjänstförvaltningen i Stockholms stad. Studien är utförd av Charlotte Mannerfelt. Undertecknad har varit handledare.

Flera personer har varit behjälpliga under rapportens tillblivelse. Mårten Söder har vid flera tillfällen läst och kommit med kritiska frågor och konstruktiva förslag. Anna Blom har i slutskedet noggrant läst och givit relevanta och värdefulla synpunkter. Gunnar Haglund har bistått med sökningar i Skolverkets databaser och tillhandahållit arkivmaterial.

Stockholm i mars 2005

Agneta Hugemark
F.d. forskningsledare

Sammanfattning

Följande rapport ingår i ett forskningsprojekt om marknadsreformer på välfärdsområdet, med exempel från tjänsteområdena grundskola och personlig assistans. Projektet i sin helhet har som utgångspunkt, och undersöker det faktum, att så kallade kundvalsreformer å ena sidan syftar till att skapa ett mer varierat utbud, å andra sidan att den önskade mångfalden är villkorad genom olika kontroll- och styrningsmekanismer. Kundvalsmodellen innebär att medborgarnas individuella val får direkta konsekvenser för hur ekonomiska resurser fördelas mellan de olika producenter som finns på marknaden. En rapport är tidigare publicerad i projektet (Hugemark & Mannerfelt, 2003).

Den här rapporten handlar om den offentliga regleringen av fristående grundskolor. Empirin är hämtad från skolmarknaden i Stockholms stad från åren 1994-2003. Studiens syfte är att studera vilka *begränsningar* som finns för de tjänsteproducenter som vill agera på skolmarknaden. Frågor som besvaras är följande: Vad är det som ska styras och kontrolleras, enligt politiska beslutsfattare? Inom vilka områden och i vilka frågor har initiativ tagits till att stärka den politiska styrningen av skolfältet på bekostnad av marknadens inflytande? På vilka områden och i vilka frågor utfärdar myndigheter kritik av hur skolor fungerar och agerar? Kort sagt, vilka ramar måste tjänsteproducenterna i praktiken hålla sig inom, jämfört med den politiska retoriken om mångfald?

Det empiriska materialet består av det nuvarande regelverket med dess förändring över tid samt av dokumenterad myndighetsutövning i form av Skolverkets beslut om avslag på ansökan om godkännande och om föreläggande vid tillsyn. Jag har även studerat kommunens indirekta påverkan på skolmarknaden via stadens politiska yttranden avseende ansökande skolor 1999-2003 samt rapporter från stadens skolinspektion från läsåren 2001/2002 och 2002/2003.

Friskolereformen genomfördes 1992 under en borglig regering. Lagens krav på de fristående skolorna har senare stärks på initiativ av socialdemokratiskt ledda regeringar. Bl.a. har krav införts på att den offentliga skolans grundläggande kunskapsmål och värderingar ska

förmedlas även av fristående grundskolor. En mål- och resultatstyrning har ersatt den tidigare detaljregleringen av skolväsendet i sin helhet, och kraven har ökat på att såväl fristående som offentliga skolor ska bli mer möjliga att kontrollera. Det innebär att styrningen av skolan enligt dagens lagstiftning i större utsträckning sker i efterhand, istället för i förhand, som under detaljregleringens tid.

Skolverket har givit avslag på ansökan om godkännande av fristående grundskolor med hänvisning till följande typer av argument: *Ofullständigt ifylld ansökan, olämplig huvudman, otillåten/olämplig verksamhet* samt *otillåtna urvalsprinciper*. Den vanligast förekommande anledningen till att godkännande återkallas är att skolan inte kommer igång senast ett år från planerad start.

De vanligast förekommande skälen till att Skolverkets tillsyn resulterar i att den fristående skolan har fått ett föreläggande, är att skolan har tagit ut otillåtna avgifter samt att s.k. kvalitetsredovisningar inte har upprättats.

Kommunen har på socialdemokratiskt initiativ fått rätt att yttra sig till Skolverket om vilka konsekvenser etableringen av en fristående grundskola förmodas få för det offentliga skolväsendet. Om Skolverket bedömer att konsekvenserna blir påtagligt negativa får den fristående skolan inte rätt till offentlig finansiering. Utbildningsnämnden i Stockholm har med få undantag tillstyrkt etableringar under den studerade perioden (1999-2003). Dock framgår av uttalanden i samband med beslut att socialdemokratiska och vänsterpartistiska ledamöter anser sig ha för små möjligheter att påverka skolmarknaden.

Vid utbildningsförvaltningens inspektioner bedöms kvaliteten av verksamheten vid fristående skolor. Den kommunala inspektionen är dock frivillig för de fristående grundskolornas del, och sanktionsmöjligheter saknas.

Begränsningarna för aktörer på friskolemarknaden handlar sammanfattningsvis om offentliga krav som berör *kontinuitet, professionalitet, skolans mål, icke-segregering* samt *den offentliga skolans utrymme*. Regleringen av dessa områden har stärkts över tid.

Innehållsförteckning

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	5
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	7
1. INLEDNING	9
FRISKOLEREFORM OCH SKOLPENG.....	9
RAPPORTENS SAMMANHANG OCH SYFTE	10
STYRNING AV SKOLMARKNADEN.....	11
MATERIAL OCH METOD	14
FORTSATT DISPOSITION	15
2. VAD REGLERAS AV STATEN?	17
NUVARANDE REGLERING.....	17
GENOMFÖRDA FÖRÄNDRINGAR AV REGELVERKET	18
FÖRSLAG OM YTTERLIGARE FÖRÄNDRINGAR.....	24
SUMMERING OCH KOMMENTAR	28
3. SKOLVERKETS STYRNING OCH KONTROLL	30
EJ INSLÄPPT PÅ MARKNADEN.....	30
OTILLÅTET I LÖPANDE VERKSAMHET	35
SUMMERING OCH KOMMENTAR	41
4. KOMMUNENS STYRNING OCH KONTROLL	43
POLITISKA YTTRANDE VID INSLÄPPSKONTROLL	43
KONTROLL AV LÖPANDE VERKSAMHET	46
SUMMERING OCH KOMMENTAR	48
5. REGLERINGEN AV FRISKOLEMARKNADEN	50
OLIKA FORMER AV STYRNING.....	50
VAD STYRS OCH KONTROLLERAS?.....	51
KÄLLOR	58
ÖVRIGT MATERIAL	59

1. Inledning

Friskolereform och skolpeng

Den friskolereform som genomfördes av den borgliga regeringen 1992 släppte in privata aktörer på ett välfärdsområde som tidigare så gott som helt dominerades av offentliga tjänstproducenter.¹ Genom reformen skulle, enligt den sittande regeringen, medborgarna få frihet att välja den tjänstproducent de önskade, oavsett om denne drev sin verksamhet i privat eller kommunal regi. Valfrihet för medborgarna förutsätter, enligt den borgliga regeringens resonemang, att det finns olika huvudmän med ett varierat skolutbud att välja mellan. Beslutet om att införa så kallad skolpeng medförde att privata aktörer både tilläts och uppmuntrades att etablera sig på den nya skolmarknaden. Skolpeng innebär att en viss ekonomisk ersättning följer med den enskilde eleven och tillfaller den skola som eleven och dennes föräldrar väljer.

Friskolereformen var en av flera reformer på välfärdsområdet, som under 1990-talet genomfördes i syfte att i högre grad låta medborgares individuella val styra över vilken tjänstproducent de skulle anlita. Ett annat sätt att uttrycka detta, är att marknaden fick ökat inflytande över tjänsteområden som tidigare varit utformade enligt välfärdsstatens politiska direktiv. Redan innan det borgliga politiska blocket kom i regeringsställning 1991 hade den tidigare socialdemokratiska regeringen i viss mån underlättat för fristående skolor att etablera sig, bl.a. genom att ta bort kravet på att de skulle ha en annan pedagogik än den offentliga skolan. Dock förespråkade socialdemokraterna i första hand valfrihet mellan olika kommunala alternativ.

Skolpengssystemet var en av de förändringar som gick ut på att en så kallad kundvalsmodell infördes. Kundvalsmodellen innebär att medborgarnas individuella val får direkta konsekvenser för hur ekonomiska resurser fördelas mellan de olika producenter som finns på marknaden. Valfriheten för konsumenterna innebär med andra ord konkurrens bland producenterna. Ett syfte med kundvalsmodeller, som fördes fram i den debatt som föregick reformerna, var att skapa

¹ Fristående skolor är skolor med annan än offentlig huvudman. I texten används beteckningen friskolor synonymt.

ett varierat utbud av tjänster som skulle kunna tillfredsställa medborgares olika preferenser. Andra syften som uppgavs var att modellen genom konkurrens skulle leda såväl till kvalitetsutveckling som till effektivare resursanvändning. På skolområdet var även möjligheten till ökat föräldrainflytande ett argument som fördes fram av borgliga aktörer. Också skäl som talade emot reformen framfördes i den politiska debatt som föregick reformen. Socialdemokraternas huvudsakliga argumentet mot reformen var att den kunde leda till segregering. Risken fanns, enligt socialdemokraternas resonemang, att elever från studievana hem skulle söka sig till vissa skolor, medan övriga elever inte skulle utnyttja sin valfrihet och därför samlas i andra skolor (Skolverket 2003). Strävan efter ett varierat utbud har dock varit vägledande även efter det socialdemokratiska maktövertagandet vid riksdagsvalet 1994. I en proposition om fristående skolor som överlämnades till riksdagen 1996 uttrycks att mångfalden ”i sig är positiv” och att den som regel är ”en förutsättning för utveckling och pedagogisk förnyelse” (prop.1995/96:200). En senare proposition slog emellertid fast att mångfalden måste ”vara förenlig med ett nationellt och kommunalt ansvar för en sammanhållen och likvärdig skola, där kvaliteten kan garanteras och insynen kan säkerställas” (prop. 2001/02:35).

Från att ha haft ett av världens mest enhetliga och offentligt styrda skolväsende, har Sverige fått ett system där privata skolproducenter, i ett internationellt perspektiv, har ovanligt stora möjligheter att bli offentligt finansierade (Blomqvist & Rothstein, 2000). Frågan om segregeringseffekter har dock fortlöpande studerats bl.a. av Skolverket (se t.ex. Skolverket, 1997, Skolverket, 2003).

Rapportens sammanhang och syfte

Den här rapporten ingår i ett forskningsprojekt om marknadsreformer på välfärdsområdet, med exempel från tjänsteområdena grundskola och personlig assistans för funktionshindrade.² Projektet i sin helhet har som utgångspunkt, och undersöker det faktum, att så kallade kundvalsreformer å ena sidan syftar till att skapa ett mer varierat utbud, å andra sidan att den önskade mångfalden är villkorad genom olika kontroll- och styrningsmekanismer. Syftet med projektet är att

² FAS-projekt 2001-2494, Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.

studera förhållanden mellan olika krafter på offentligt finansierade marknader för välfärdstjänster. Marknaderna för fristående grundskolor respektive privat anordnad personlig assistans är exempel som, enligt projektets antaganden, kan ligga till grund för mer generella diskussioner om effekter av kundvalsreformer för den individuella valfriheten på välfärdsområdet. En rapport är tidigare publicerad i projektet. Den beskriver och analyserar variationen i vad som erbjuds av dels fristående grundskolor, dels assistansföretag i Stockholms stad, och heter *Vad är till salu?* (Hugemark & Mannerfelt, 2003).

Den här rapporten handlar om den offentliga regleringen av fristående grundskolor. Det empiriska materialet är hämtat från skolmarknaden i Stockholms stad, dvs. den skolmarknad som även ingick i den tidigare delstudien.³ Syftet är att studera vilka *begränsningar* som finns för de tjänsteproducenter som vill agera på skolmarknaden. Frågor som kommer att besvaras är följande: *Vad* är det som ska styras, enligt statens beslutsfattare? Inom vilka områden och i vilka frågor har initiativ tagits till att *stärka* den politiska styrningen av skolfältet på bekostnad av marknadens inflytande, efter att kundvalsmodellen införts. På vilka områden och i vilka frågor utfärdar myndigheter kritik av hur skolor fungerar och agerar? Kort sagt, vilka ramar måste tjänsteproducenterna i praktiken hålla sig inom, jämfört med den politiska retoriken om mångfald?

Studien behandlar för det första det statliga regelverket för fristående skolor, för det andra den direkta styrning och kontroll som sker genom myndighetsutövning vid Skolverkets tillståndsprövning av ansökande huvudmän och tillsyn av verksamma skolor, samt för det tredje kommunens mer indirekta styrning. Med indirekt styrning avses i denna studie offentliga, men inte tvingande metoder att påverka fristående skolors etablering och löpande verksamhet. Jag kommer att återkomma till beskrivning av indirekt styrning senare i rapporten.

Styrning av skolmarknaden

Förändringarna på skolområdet de senaste decennierna handlar inte bara om att marknadskrafter har fått ökat utrymme. Sedan slutet av

³ Dock ingår inte de internationella skolorna, då de verkar på andra premisser än övriga friskolor.

1980-talet har det statliga regelverket successivt förändrats, i syfte att öka möjligheten för huvudmän och skolledningar överhuvudtaget att organisera undervisning och verksamhet efter egna idéer och lokala förutsättningar. Att kommunerna steg för steg fått ökat inflytande över skolväsendet och staten mindre, är ett exempel på vad som brukar benämnas decentraliseringen av skolan. Ett annat exempel är den mål- och resultatstyrning som i 1994 års läroplan ersatte mycket av den tidigare detaljregleringen. Den nya läroplanen ökade utrymmet för aktörer vid såväl offentliga som fristående skolor att organisera verksamheten efter eget gottfinnande och en vidare syn på kunskap formulerades. Ytterligare exempel är de ökade möjligheter som sedan 1997 har införts för att bedriva undervisning utan att följa skollagens timplan. Sammantaget innebär detta inte att den politiska styrningen av skolmarknaden har upphört, utan att den har förändrats. Den centrala styrningen av skolväsendet har gått från reglering av detaljer, mot styrning i efterhand genom utvärdering och uppföljning. Den här förändringen av hur styrningen går till, är exempel på ett generellt mönster inom välfärdsområdet: Även om staten inte längre har att kontrollera efterlevnaden av detaljerade regler, så förbehåller den sig rätten att efterhand korrigera den kurs som tjänsteproducenter har fått allt större frihet att själva staka ut (Lindqvist & Borell, 1998). Det innebär att styrning i efterhand tenderar att öka när styrningen i förväg minskar genom avreglering.

Traditionella marknadskrafter är alltså långt ifrån allenarådande som bestämmande för det totala utbud av tjänster som kommer finnas att tillgå på de olika marknaderna. Kontinuerligt har dessutom den avreglering av skolmarknaden som införandet av skolpengssystem samt mål- och resultatstyrning inneburit, följts av offentliga eller politiska initiativ till *nya* vägar för kontroll och styrning av vilket tjänsteinnehåll som får erbjudas. Även detta är en relativt generell företeelse när det gäller marknadsreformers karaktär och konsekvenser (Brunsson & Jacobsson, 1998). Illustrerande för fenomenet ifråga är det uppdrag som Skolverket fick av regeringen i juni 2003, nämligen att skapa ”nya och skarpa rutiner och metoder för inspektion av fristående skolor” samt att redovisa hur verket ”skärper sina rutiner och metoder vid prövning av ansökningar om tillstånd och rätt till bidrag” (Skolverket 2004b). Regeringsuppdraget uttrycker en ambition att på skolområdet *öka* betydelsen av statlig styrning, på bekostnad av marknadsinflytandet.

Debatter i samband med behandling av riksdagspropositioner och riksdagsmotioner angående regelverket för fristående skolor, samt innehållet i remissyttranden på lagförslag, visar emellertid att det långt ifrån existerar någon partipolitisk samsyn om *vad* på skolområdet som bör regleras och ej, dvs. om hur balansen mellan politisk reglering och kundvalsinflytande ska se ut. Grundläggande i många av de debatter som har förts, är att de borgerliga partierna med moderaterna i spetsen pläderar för stort marknadsinflytande och begränsad politisk styrning, medan socialdemokraterna har tagit initiativ till ökad reglering av de fristående skolornas villkor på skolmarknaden. Vad som är problematiskt på friskolemarknaden har i stor utsträckning formulerats av socialdemokratiskt ledda regeringar, samt av Skolverket utifrån det regelverk som är initierat av dessa regeringar. Moderaterna har snarare framfört att det är den ökade regleringen som i många fall är problematisk. Den partipolitiska betydelsen för regleringen av friskolemarknaden tydliggörs t.ex. av att riksdagen endast antog en mindre del av den proposition (prop. 2001/02:35) om fristående skolor som regeringen lade fram 2002. Miljöpartiet, som hade vågmästarroll, röstade emot flertalet av propositionens förslag. Detta ledde till att riksdagen bara godtog ett fåtal av de problem och lösningar som regeringen föreslog.

Styrningen av friskolemarknaden skiljer sig på flera väsentliga punkter från styrningen av andra kundvalsreglerade marknader. Den offentligt finansierade marknad där kundinflytandet är längst drivet, är den som erbjuder personlig assistans åt personer med omfattande funktionshinder. På assistansmarknaden kan konsumenterna inte bara välja vilken tjänsteproducent de vill anlita; de kan också välja att själva vara inte bara arbetsledare utan också arbetsgivare. Personer med funktionshinder har dessutom, enligt lagstiftningen, ett stort inflytande över assistansverksamheten, oavsett vilken typ av tjänsteproducent som utför den. På skolans område är innehållet i verksamheten betydligt mer styrd. Företagsekonomen Lars Norén menar att avvägning mellan *allmänintresse* och *särintresse* i offentligt finansierade verksamheter avgör graden av reglering. Skolans fostran är avsedd att inte bara komma individen, utan också samhället till del, medan personlig assistans är avsedd att tillfredsställa konsumentens behov här och nu. Dessutom är det en rättighet, såväl som en plikt för medborgare i vissa åldrar att gå i grundskola, vilket stärker allmänintresset för verksamheten. Norén förklarar skolans högre

detaljstyrning med det högre allmänintresset, och assistansens lägre grad av reglering med att den tillgodoser särintressen (Norén, 2003).

På friskolemarknaden sker en offentlig kontroll av de tjänsteproducenter som ansöker om tillstånd att etablera sig på marknaden. Skolverket avgör utifrån gällande regelverk vilka ansökande huvudmän som blir godkända. Någon motsvarande kontroll äger inte rum på assistansmarknaden, där istället alla hugade intressenter har möjlighet att etablera en verksamhet och bjuda ut tjänster. Dock pågår inom myndigheter och i politiska forum en diskussion om behovet av någon form av certifiering av producenter även på assistansmarknaden. Även kommunala initiativ har tagits till att styra möjligheten för privata aktörer att erbjuda personlig assistans.⁴

Utöver att reglera vilka skolor som får etablera sig, ansvarar Skolverket för en löpande tillsyn av verksamheten vid redan godkända fristående skolor. Någon motsvarighet till denna formaliserade myndighetsutövning finner vi inte heller på assistansmarknaden.

Innan en person får bli konsument på assistansmarknaden, sker en bedömning av vilka behov personen har. Socialtjänst och/eller försäkringskassa avgör om personen ifråga har *rätt* till personlig assistans. Någon motsvarighet sker, med anledning av skolans obligatoriska status, inte på grundskolemarknaden. Medan vi alltså på skolmarknaden har en offentlig kontroll av tjänsteproducenter, men inte av konsumentinsläpp, är förhållandena de motsatta på assistansmarknaden.

Material och metod

Den här rapportens syfte är att utforska vilka frågor och områden som styrningen och kontrollen av fristående grundskolor är inriktade på. Genom att studera dels regelverket och dess förändring över tid, dels hur reglerna har tillämpats, har jag undersökt vilka ramar som tjänsteproducenter på skolområdet måste hålla sig inom. Regelverket och genomförda samt föreslagna förändringar av detta, har jag studerat via lagtexter, riksdagspropositioner och statliga utredningar,

⁴ Initiativ till att reglera personlig assistans behandlas i en kommande rapport inom ramen för projektet.

samt via rapporter från Skolverket. I dessa texter har jag sökt efter områden där regleringen har förändrats.

Skolverkets tillämpning av regelverket på skolmarknaden i Stockholms stad har jag studerat genom 1) Beslut om avslag på ansökan om godkännande under perioden 1994-2003, 2) Återkallade tillstånd 1994 - 2003, 3) Beslut med föreläggande vid tillsynsärenden 1994 -2003 samt 4) Övriga tillsynsärenden avseenden regelbunden tillsyn 1999 - 2003.

Jag har även studerat kommunens indirekta påverkan på skolmarknaden via stadens politiska yttranden avseende ansökande skolor 1999-2003 samt rapporter från utbildningsförvaltningens skolinspektion från läsåren 2001/2002 och 2002/2003.

Fortsatt disposition

Skilda nivåer av styrning och kontroll kommer i rapporten att presenteras var för sig. I nästa kapitel (kapitel 2) tar jag upp vad det är som är centralt reglerat, dvs. vilka områden och frågor som lagar och förordningar är inriktade på. Först går jag igenom vad som styrs i det nuvarande regelverket. Därefter tar jag upp förändringar som regelverket har genomgått sedan friskolereformen genomfördes, för att utröna vilka områden och frågor som har omfattats av en ökad reglering. Avslutningsvis i detta kapitel tar jag upp Skolverkets förslag till ytterligare reglering samt till ändrade rutiner vid behandlingen av ansökningar och tillsyn av löpande verksamhet.

I det följande kapitlet (kapitel 3) behandlar jag den statliga tillämpningen av regelverket som sker genom Skolverkets styrning och kontroll. Fokus är fortsatt på *vad* det är som är föremål för myndighetsutövning. Kapitlet handlar om den tillämpning som sker dels i samband med insläpp på marknaden, dels vid kontroll av löpande verksamhet. Empirin är hämtad från skolmarknaden i Stockholms stad.

Därefter tar jag i det påföljande kapitlet (kapitel 4) upp den kommunala styrningen och kontrollen av samma skolmarknad. Även här ligger fokus på *vad* det är som har uppmärksammats dels i samband politiska yttranden i samband med ansökningar om insläpp marknaden, dels vid den kommunala skolinspektionen. Studien av den kommunala nivån är mer översiktlig och mindre detaljerad. Anledningen är att den kommunala styrningen och kontrollen

visserligen är offentlig, men den innefattar inte någon myndighetsutövning och har därmed inte alls samma avgörande inflytande på verksamheten som den statliga.

I avslutningskapitlet (kapitel 5) för jag samman och diskuterar resultat från de olika nivåerna.

2. Vad regleras av staten?

Det här kapitlet handlar om i vilka avseenden som den politiska styrningen är överordnad marknadens mekanismer, i det nuvarande regelverket. *Vad* är det som regleras, dvs. i vilka avseenden begränsas tjänsteproducenternas handlingsutrymme? Vi kommer även in på områden där regleringen har förändrats. Slutligen ska vi se inom vilka områden som Skolverket har diskuterat och föreslagit ytterligare förändringar, dels vad gäller regelverket, dels i sina rutiner vid godkännande och tillsyn av fristående skolor.

Nuvarande reglering

Skolverket ansvarar enligt skollagen (1985:1100, 9 kap, 2 §) för godkännande av start, samt tillsyn av den pågående verksamheten vid de fristående grundskolorna. Det innebär att det åligger denna myndighet att tolka innebörden i lagar och förordningar, och utifrån detta formulera kriterier för vad som krävs av en fristående grundskola. Skolverket bedömer även ansökningar från redan godkända skolor om att få utvidga verksamheten med fler skolår. Skolverket kan återkalla godkännandet om en skola inte längre finns uppfylla gällande villkor. Myndighetens beslut kan överklagas till länsrätt och därefter till kammarrätt.

Vad är det då som ska vara föremål för granskning vid insläppskontrollen? Skolverket har att bedöma om en ansökande huvudman har förutsättning att bedriva skolverksamhet på ett stabilt och varaktigt sätt. Det innebär att huvudmannen ska bedömas ha ekonomiska förutsättningar att bedriva skolverksamhet, samt förmåga att organisera verksamheten enligt regelverket.

När det gäller verksamheten innehåller lagen krav som dels handlar om undervisningens kunskapsmål, dels om grundläggande värderingar. Utbildningen vid en skola ska, för att vara godkänd, ge ”kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligt svarar mot de kunskaper som grundskolan ... skall förmedla” (skollagen, 9 kap, 2 §). Det innebär alltså att samma kunskapsmål gäller för fristående som för offentliga skolor. Avgörande för Skolverkets bedömning är om den undervisning, personalkompetens och det uppföljningssystem som presenteras av skolan vid ansökningstillfället, förväntas leda till att

eleverna når målen i den offentliga skolans läroplan. Dessutom krävs att den ansökande skolan även i övrigt svarar mot ”de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildningen i det offentliga skolväsendet” samt uppfyller de villkor som regeringen föreskriver för fristående skolor (skollagen, 9 kap, 2 §). Verksamheten ska bl.a. ”utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar”, och de som arbetar i skolan skall ”främja jämställdhet mellan könen” samt ”motverka alla former av kränkande behandling” (skollagen, 1 kap, 2 §).

Ytterligare krav är att skolan ska vara öppen för alla, ha minst 20 elever om inte särskilda skäl föreligger samt vara avgiftsfri. Dessa aspekter kommer jag att återvända till i nästa avsnitt, och även till att fristående skolor får ha en konfessionell (religiös) inriktning.

Skolverket ska, utöver att godkänna, också bedöma om en ansökande fristående skola har rätt till offentlig finansiering. Kommunen där skolan ska ligga får yttra sig om den planerade etableringen. Den ansökande skolan kan nekas rätt till kommunal finansiering om Skolverket bedömer att skolan kommer att medföra påtagligt negativa konsekvenser för det offentliga skolväsendet i kommunen.

När det gäller kontrollen av den löpande verksamheten, dvs. tillsynen, ska Skolverket bedöma om de fristående skolorna uppfyller de krav som ställs i lagar och förordningar, dvs. deras laglydighet. Däremot syftar tillsynen idag inte till att granska skolornas kvalitet. Dock ingår kvalitetsbedömning i det granskningsuppdrag som regeringen har givit Skolverket, att under sex år från och med 2003 inspektera samtliga skolor i landet.⁵

Genomförda förändringar av regelverket

Regelverket för styrning och kontroll av friskolemarknaden har, som jag nämnde i rapportens inledning, förändrats i ett antal avseenden sedan reformen genomfördes. Dessutom är i dagsläget ytterligare ändringar föreslagna, vilket jag kommer att återkomma till.

Efter att reformen hade etablerats under en borglig regering, fick friskolorna en ökad reglering åren efter det socialdemokratiska maktövertagandet i riksdag och regering 1994. Vissa förändringar som

⁵ Någon inspektion är dock i skrivandets stund inte genomförd i Stockholms stad.

har införts har berört både offentliga och fristående skolor, medan andra istället enbart har berört de fristående skolorna. En del av de senare har syftat till att anpassa regelverket för fristående skolor till den offentliga skolans. Nedan ska vi se vad den ökade regleringen huvudsakligen har gällt.⁶

Efter det politiska maktskiftet i riksdagen 1994 tillsatte den socialdemokratiska regeringen en parlamentarisk kommitté, Friskolekommittén, i syfte att grundligt behandla frågor om godkännande, tillsyn, bidrag och avgifter avseende fristående skolor. En omfattande proposition (prop.1995/96:200) lades fram, i vilken en rad förändringar av regelverket föreslogs. Detta dokument kommer fortsättningsvis i rapporten att benämnas ”den socialdemokratiska propositionen”, även om ytterligare en socialdemokratisk proposition om fristående skolor senare har lagts fram. Som en följd av den första proposition infördes såväl ändringar i skollagen som en helt ny och omfattande förordning.

Områden med ökad reglering

Inom vilka områden föreslår då den socialdemokratiska propositionen en förändrad reglering? Områden där förändringar föreslås i propositionen handlar om följande: Skolornas *mål, organisation, elevantal, urvalsprinciper* samt *elevavgifter*. Ytterligare ett område där ökad styrning föreslås och sedan genomförs, handlar om *konkurrens med det offentliga skolväsendet*. Låt oss närmare studera dessa olika områden eller teman.

Propositionen tar upp att de fristående verksamheternas mål ska vara anpassade till den offentliga skolans. Strävan efter en gemensam kunskapsbas och gemensamma värderingar är det syfte som anges till den föreslaget ökade regleringen. Ändamålet är alltså att öka, eller åtminstone bevaka, en viss homogenitet vad gäller kunskapsmål och

⁶ Regelverket för finansiering har ändrats över tid, först genom att procentsatsen för fristående skolors skolpeng sänktes i förhållande till den kommunala skolans, från lägst 85% till lägst 75%, och därefter till att bidragen till samtliga skolor ska bygga på deras åtagande och elevernas behov. Frågor om den rena finansieringen ligger dock utanför denna studies syfte och kommer därför inte att behandlas mer i rapporten.

fostran, eller likvärdigheten, vilket är den term som används i dokumentet. Att *kunskapsmål* motsvarande den offentliga skolans uppnås ska, enligt samma dokument, bl.a. kontrolleras genom att kommunerna får insyn i de fristående skolorna, dvs. rätt att på olika sätt ta del av verksamheten även om kommunen inte får reglera den. Skolorna blir även, enligt förslaget, skyldiga att delta i såväl nationella som lokala uppföljningar och utvärderingar. De motiv som propositionen anger till kraven på kontroll, är att den införda målstyrningen förutsätter att verksamheter följs upp och utvärderas. Att målstyrda verksamheter brukar styras genom utvärdering i efterhand är, som jag nämnde i inledningen, ett generellt mönster. Ett ytterligare motiv till att öka kontrollen som propositionen anger, är att elevers och föräldrars val mellan olika skolalternativ underlättas om resultat av uppföljningar offentliggörs. De föreslagna förändringarna syftar således till att för det första reglera de fristående skolornas mål, för det andra att öka möjligheten att kontrollera deras verksamhet, och för det tredje att skapa underlag för elevers och föräldrars skolval.

Ett annat mål som ska bevakas enligt propositionen handlar om *värderingar*. Jag tolkar det som att en viss homogenitet eftersträvas vad gäller vilken sociala fostran som skolan ska förmedla. Enligt regeringens förslag ska inte bara den offentliga skolans kunskapsmål gälla även i fristående skolor, utan också de föreskrivna värderingarna. Propositionen innebär därmed en skärpning av kraven på vilka värderingar som fristående skolor får förmedla. Rätten att ha en konfessionell inriktning kvarstår emellertid, enligt förslaget. Statsvetarna Paula Blomqvist och Bo Rothstein har påpekat att det finns en motsättning i att fristående skolor får ha en konfessionell inriktning, samtidigt som de ska följa den offentliga skolans värderingar (Blomqvist & Rothstein, 2000). Enligt den offentliga läroplanen ska undervisningen nämligen vara icke-konfessionell. Att inte tillåta konfessionella skolor skulle dock, enligt propositionen, strida mot landets internationella åtaganden. Däremot föreslår den att rätten till befrielse från religionskunskapsundervisning som funnits för elever tillhörande vissa trossamfund, ska upphöra. Den offentliga skolans religionskunskapsundervisning ska med andra ord bli obligatorisk för alla elever i alla skolor.

Andra förändringar av styrningen handlar om att skolhälsovård och modersmålsundervisning måste erbjudas i fristående skolor. Det är med andra ord en reglering av vilka tjänster man som elev ska få

åtnjuta oavsett vilken skola man väljer, dvs. vad man ska få för sin skolpeng, vilket även det kan ses som en form av homogenisering av hur de fristående skolorna får använda sina intäkter.

De fristående skolorna åläggs vidare att ha en rektor. Detta innebär en skärpt reglering av hur ansvaret på skolan organiseras. Dock finns undantag inskrivna i propositionen som gör det möjligt för Waldorfskolor att ha kvar sin särart. Särarten innebär bl.a. att flera personer delar på skolledning i Waldorfskolor, även om en person är ytterst ansvarig.

Propositionen anger det lägsta elevantalet till 20. Förslaget om att skolor måste ha minst 20 elever motiveras med att såväl kravet på stabilitet och varaktighet som möjligheten till social fostran och samarbete, förutsätter att elevantalet inte är för lågt. Det exakt angivna antalet har senare blivit ifrågasatt av den skollagskommitté vars betänkande lämnades 2002 (SOU 2002:121).

Ett annat tema i propositionen handlar om *urvalsprinciper*. Det socialdemokratiska huvudargumentet mot friskolereformen gällde, som jag förut beskrev, dessa skolors möjligen segregerande effekt. När reformen genom propositionens förslag ska få en socialdemokratisk inramning blir fristående skolor skyldiga att vara öppna för alla. Tillåtna urvalsprinciper om antalet sökande är fler än antalet platser är t.ex. geografisk närhet, syskonförtur samt ansökningsdatum. Vissa undantag finns dock. Skolor med inriktning på dans och musik tillåts enligt förslaget att ha talangurval, dvs. vissa särintressen bedöms vara godtagbara. Dessutom föreslår propositionen att skolor ska kunna neka elever med omfattande funktionshinder tillträde, i fall där ett mottagande av en sådan elev skulle orsaka skolan stora ekonomiska och organisatoriska svårigheter.

En annan förändring som propositionen föreslår är att offentligt finansierade fristående skolor inte längre ska ha rätt att ta ut några elevavgifter. Tidigare har skolorna haft rätt att ta ut avgifter som Skolverket har bedömt vara skäliga i förhållande till skolans specifika utbud. Men enligt propositionen finns inte längre någon anledning att tillåta avgifter eftersom fristående skolor, enligt förslaget, ska få bidrag beräknade på samma grund som de offentliga skolorna.

Ytterligare ett centralt tema i den socialdemokratiska propositionen är konkurrensen med det offentliga skolväsendet. Vissa elevers önskan om att gå i fristående skola ska enligt propositionen inte få gå ut över andra elevers möjlighet att gå i kommunal skola. Ett exempel

som nämns är om konkurrensen från en fristående skola kan leda till nedläggning av en kommunal skola, med resultatet att de elever som önskar ett kommunalt alternativ får lång väg till skolan. Valfriheten för de elever som önskar gå i kommunal skola skulle därmed bli urholkad, enligt resonemanget. Rätten för kommunen att yttra sig om en fristående skolas etablering infördes i enlighet med propositionens förslag. Skolverket får därmed att bedöma även om en godkänd skola ska ha rätt till offentlig finansiering eller ej. Regleringen av kommunens rätt att yttra sig tyder på att socialdemokratiskt styrda regeringar värnar om det offentliga skolväsendet. Senare har också en bestämmelse tillkommit om att kommunen bör bifoga en beskrivning av de konsekvenser för det offentliga skolväsendet som förväntas om en ansökande fristående skola startar (SFS 2002:395). Ytterligare ett förslag finns dessutom om att konsekvensbeskrivningar *ska* bifogas kommunens yttrande, vilket vi återkommer till (Skolverket 2004b).

Närmare regleringen av den offentliga skolan

De fristående skolornas villkor har fortsatt att debatterats genom åren efter det att den socialdemokratiska propositionen antogs; ytterligare förslag på förändringar har lagts fram och i vissa fall genomförts. Förändringar har t.o.m. 2003 införts i 21 paragrafer i skollagens (1985) kapitel om fristående skolor och i nio paragrafer i förordningen (SFS1996:1206) om fristående skolor.

Något som är mindre reglerat i tidigare lagar och förordningar, men som blir allt mer styrt, är rektors och lärares kompetens. Krav har införts på att den som anställs som rektor för en fristående skola ska ha förvärvat pedagogisk insikt genom utbildning eller erfarenhet (SFS 2000:1107). Dock finns än idag inte samma krav som på rektor vid den offentliga skolan - nämligen att rektor ska hålla sig förtrogen med den dagliga verksamheten. Skolverket har emellertid, som vi ska se, föreslagit ökad reglering även i detta avseende (Skolverket 2004b).

Det friutrymme som de privata aktörerna hade tidigare jämfört med den kommunala skolan vad gäller lärarnas utbildning, har tagits bort och kraven på lärarkompetens har formaliserats. Samma krav på lärarnas formella kompetens som i kommunala skolor har införts i förordningen om fristående skolor enligt den senare socialdemokratiska propositionens förslag. Regleringen innebär att personer utan formell lärarkompetens endast får anställas om

utbildade lärare inte finns att tillgå, och då endast för ett år i taget (SFS 2002:395). Undantag infördes dock även på denna punkt för Waldorfskolor, med motiveringen att utbildning i Waldorfpedagogik inte ger formell lärarbehörighet.

Vissa förändringar i regelverket som har införts sedan senare delen av 1990-talet, gäller både fristående och offentliga skolor. Jag kommer inte att gå igenom alla förändringar som har skett, men däremot alla som har varit aktuella vid godkännande respektive beslut om föreläggande för fristående grundskolor i Stockholms stad. Ett exempel på en sådan förändring av regelverket är det krav på registerkontroll av nyanställd personal som har införts (SFS 2000:873). Kravet innebär att den som erbjuds anställning inom skolan ska lämna utdrag ur polisens belastningsregister. Här handlar det inte längre om vilken formell kompetens en person har, utan om bedömningar av vem som är lämpad att arbeta inom skola och skolbarnsomsorg.

En förändring av allmän karaktär är även de kvalitetsredovisningar som alla skolor sedan 1997 är ålagda att upprätta varje år. Kvalitetsredovisningarna ska innehålla skolledningens egna bedömningar av hur väl verksamheten uppfyller de nationella målen samt förslag till hur förbättringar ska kunna uppnås (SFS 1997:702). De fristående skolornas kvalitetsredovisningar offentliggörs via Skolverkets databas SIRIS. Här har vi alltså ytterligare ett exempel på viljan att göra alla skolors verksamhet mer kontroller- och uppföljningsbar, dvs. på att styrning i efterhand införs. Tidigare har jag vad gäller fristående skolor tagit upp kommunens rätt till insyn samt krav på deltagande i kommunal och nationell uppföljning. Offentliggörandet av kvalitetsredovisningarna avser, enligt förordningen, att erbjuda framtida elever möjlighet att jämföra olika alternativ. Den nya förordningen innebär således en formalisering av skolornas egenkontroll.

Också kraven i grundskoleförordningen (SFS 1994:1194) på åtgärder till elever i behov av särskilt stöd har successivt förstärkts. Detta gäller även för fristående skolor. Krav infördes först på att skolorna måste upprätta s.k. åtgärdsprogram, där planerade stödinsatser dokumenteras. Därefter har rektor fått ansvar för att åtgärdsprogram blir upprättade, och senare har även krav införts på att elever och deras föräldrar ska få påverka hur stödet ska utformas (SFS 2000:1107).

Krav på inflytande fanns i skollagen redan innan friskolereformen genomfördes och frågor om ökat elev- och föräldrainflytande har fortsatt att vara aktuella. Skolorna har t.ex. blivit ålagda att i sina arbetsplaner ange hur eleverna ska kunna ta upp frågor av gemensamt intresse (SFS 1997:599). En utredning om möjligheten att öka det reella elev- och föräldrainflytandet har resulterat i en SOU-rapport där ett antal förslag presenteras. Ett exempel är att rektor föreslås få ökat ansvar för att utveckla elev- och föräldrainflytandet på respektive skola (SOU 2003:46).

Vi har nu sett hur regelverket som styr fristående skolor har förändrats i ett antal avseenden sedan friskolereformen genomfördes, samt att regleringen har närmat sig den som gäller för det offentliga skolväsendet. Skollagskommittén föreslår i sitt betänkande från 2002 att regleringen för fristående och offentliga skolor med få undantag ska bli densamma (SOU 2002:121).

Regelverket för skolan i sin helhet har också förändrats, vilket jag har tagit upp ett par exempel på. Trender i regleringen av skolväsendet är att kraven har ökat på kontroll av hur väl den offentliga skolans mål uppfylls, frågor om brukarinflytande har lyfts fram samt kraven på skolans ledning har blivit tydligare.

Förslag om ytterligare förändringar

Avslutningsvis i detta kapitel ska vi nu ta oss an regeringsuppdraget från 2003, om skärpta rutiner och metoder vid inspektion av, samt tillståndsgivning till, fristående skolor. Uppdraget är ett politiskt initiativ till en omfattande ökad styrning och kontroll av såväl ansökande som redan godkända huvudmän, samt av deras planerade respektive pågående verksamheter.⁷

Regeringsuppdraget avsåg *för det första* att Skolverket inom ramen för sitt nya granskningsuppdrag ska skapa ”nya och skarpa rutiner och metoder för inspektion av fristående skolor, samt för verkets tillsyn under fristående skolors andra verksamhetsår”. Särskilt betonades vikten av att säkra läroplanernas värdegrund och allmänna mål. Här, liksom tidigare i den socialdemokratiska propositionen, ser vi en strävan efter att bevaka gemensamma kunskapsmål och gemensamma värderingar för hela skolväsendet, dvs. den så kallade likvärdigheten.

⁷ Avsnittet bygger i huvudsak på Skolverket 2004b.

Med andra ord är det en homogenisering som eftersträvas. *För det andra* syftade uppdraget till att myndigheten ska utveckla skärpta rutiner för godkännande och rätt till bidrag, samt uppföljning av nyetablerade skolor. Detta handlar således om ökad kontroll av tjänsteproducenter innan de tillåts att etablera sig på skolmarknaden. *För det tredje* skulle verket redovisa en särskild inspektion av fristående skolor med konfessionell inriktning eller anknytning. Bakgrund till den sista delen av uppdraget var ett dokumentärprogram i TV vilket sändes 2003 och handlade om vad som definierades som missförhållanden på vissa muslimsk/arabiska skolor, och i sin tur ledde till omfattande massmedial uppmärksamhet. Inspektionen skulle framför allt belysa hur pass väl konfessionella skolor bedöms uppfylla kraven på måluppfyllelse och stipulerade värderingar. Den här delen av uppdraget avsåg med andra ord samma områden som den första delen, men är en typ av särfall som regeringen tydligt ansåg vara extra angeläget att bevaka. Uppdraget i sin helhet handlade alltså om att regeringen ville hitta nya former för styrning och kontroll av de aktörer som släpps in på friskolemarknaden samt av de aktörer och verksamheter som redan har släppts in. Det speciella intresset för konfessionella skolor tolkar jag som att regeringen söker utreda om konflikter i praktiken uppstår mellan de föreskrivna värderingarna och de alternativa värdesystem som vissa skolor profilerar sig med (jfr. Hugemark & Mannerfelt, 2003).

Skolverkets rapportering av regeringsuppdraget i januari 2004 innefattar förslag om ökad reglering av de fristående skolornas villkor samt även uppgifter om både planerade och redan genomförda förändringar av rutiner. Jag ska först ta upp förslag som handlar om regelverket och därefter frågor om ändrade rutiner. Mitt fokus är hela tiden *vad* som enligt förslaget ska bli villkorat.

Skolverket föreslår ett antal åtgärder som syftar till att utestänga huvudmän som av olika anledningar bedöms vara olämpliga. En fråga som behandlas är vilka huvudmannaförmer som ska vara godtagbara. Ett förslag i rapporten är att fysiska personer och enskilda firmor inte ska få vara huvudmän. Skolverket anser att sådana huvudmannaförmer kan försvåra skolornas kontinuitet och ekonomiska stabilitet. Myndigheten anser också att frågan om huvudmannaförmer behöver utredas ytterligare. Det nuvarande regelverket uppges inte vara anpassat för så kallade koncernskolor. Koncernskolor har flera skolor i olika kommuner, med en huvudman

som tillhör ett större bolag och som har vinstkrav på verksamheten.⁸ Nya typer av aktörer på marknaden förutsätter, enligt Skolverkets rapport, en ny typ av reglering. Myndigheten föreslår även att tjänsteproducenter som ansöker om tillstånd för flera skolor samtidigt ska få betala en avgift.⁹ Också frågan om det överhuvudtaget ska vara tillåtet att bedriva skolverksamhet med vinstkrav har diskuterats i politiska sammanhang och togs upp i den senare socialdemokratiska propositionen om fristående skolor (prop. 2001/02:35).¹⁰

En annan fråga i Skolverkets rapport handlar om kontroll av de personer som vill starta en fristående skola. Ett förslag är att myndigheten ska få rätt att begära utdrag ur polisens belastningsregister. Så långt förslag om hur kraven på, och kontrollen av, tjänsteproducenterna.

En annan del av regeringsuppdraget avsåg den löpande kontrollen av fristående skolor. Något som Skolverket önskar reglera mer, är fristående skolor som har fått sitt godkännande återkallat men ändå bedriver verksamhet under tiden som länsrätten behandlar ett överklagande. Verket föreslår att det vid allvarliga missförhållanden ska bli möjligt att stänga fristående skolor omedelbart. Här är det med andra ord en betydande skärpning av tonen. Det handlar inte längre, som i det nuvarande regelverket, om att godkännande kan återkallas, utan om mer drastiska åtgärder för att reglera skolmarknaden.

Som vi har sett tidigare i det här kapitlet har redan införts en plikt för fristående skolor att delta i Skolverkets uppföljningar och utvärderingar. I svaret på regeringsuppdraget föreslår Skolverket att huvudmännen även ska bli skyldiga att medverka och vara behjälpliga vid tillsyn. Verket anser sig alltså ha anledning att kräva mer än skolornas skyldighet att delta i uppföljning och på så sätt bli mer möjliga att kontrollera. Orsaken som anges är att huvudmän och skolledning vid vissa konfessionella skolor motverkat och försvårat den särskilda inspektionen (Skolverket 2004a).

⁸ I den tidigare rapporten från vårt projektet använde vi termen ”bolagsskolan” för motsvarande typ av skola (Hugemark & Mannerfelt, 2003).

⁹ Förslag i prop. 2001/2002: 35 om att avgiftsbelägga ansökningar avslogs av riksdagen.

¹⁰ På regeringens uppdrag har en utredning gjorts om icke-vinstutdelande aktiebolag för verksamheter som skola, barnomsorg, sjukvård och äldreomsorg (SOU 2003:98).

Ett annat område där verket föreslår stärkta krav är skolledningens roll. Ökade krav på rektors ansvar och kompetens har, som vi sett, införts redan tidigare. Myndigheten förordar i rapporten om skärpta rutiner att rektor dessutom ska bli skyldig både att vara förtrogen med den dagliga skolverksamheten och att verka för att verksamheten utvecklas. Skälet som anges är att rektorer i vissa små skolor endast utför sin skolledaruppgift som en bisyssla. I vissa fall har oklarheter enligt Skolverket funnits mellan ansvar för en religiös församling respektive för en skola (Skolverket 2004a). Skolverket anför att fristående skolor inte har samma professionella omgivning som kommunala skolor. De nya kraven på rektor tyder på att myndigheten söker öka fristående skolors professionalisering.

Förslag i rapporten syftar även till att ytterligare bevaka konkurrensen med den offentliga skolan. Skolverket anser att det är ett problem att vissa skolor avviker avsevärt i elevantal jämfört med den prognos de lämnade vid ansökan. Oavsett om elevantalet i praktiken blir väsentligt högre eller lägre än vad som angivits i prognosen, kan den kommunala skolan, enligt resonemanget, få svårt att planera sin verksamhet. Därför föreslår Skolverket att fristående skolors elevantal inte ska få avvika mer än en viss procent från deras ansökan. Ytterligare ett problem som Skolverket menar kan uppstå för kommunens planering, är när godkända skolor inte startar vid den tidpunkt de har ansökt för. Eftersom kommunen har skyldighet att se till att alla skolpliktiga elever får gå i skola, måste den ha beredskap att erbjuda alla en plats. Om en fristående skola tar emot betydligt färre elever än beräknat kan kommunen få svårt att tillhandahålla platser för alla dem som då ska gå i offentlig skola, medan den kommunala skolan kan få många tomma platser om den fristående skolan tar emot betydligt fler än förutsett.

Ett annat förslag syftar till att underlätta Skolverkets bedömning av hur en ny fristående skola kommer påverka skolväsendet. Förslaget är att kommunen ska få *skyldighet* att yttra sig över ansökningar och även att bifoga en beskrivning av konsekvenserna för den offentliga skolan.

Om Skolverkets ändrade rutiner

I avrapporteringen av regeringsuppdraget tar Skolverket upp hur kraven på fristående skolor kan skärpas även inom den nuvarande

regleringen. Myndigheten uppger ett ökat behov av att kontrollera uppgifter som huvudmän lämnar i olika frågor. Det gäller till exempel de ansökande huvudmännens kunskaper om regelverk samt deras ambitioner vad gäller uppfyllelse av fastställda kunskapsmål respektive godtagna värderingar. Däremot ska huvudmännens möjlighet att komplettera ofullständigt ifyllda ansökningar minskas. Avsikten förefaller att vara att göra så att något som uppges ha varit svårt för myndigheten att hantera, dvs. att tolka vad de ansökande huvudmännen menar, istället blir den ansökandes ensak, då en ofullständigt ifylld ansökan kommer att leda till avslag. En huvudman bör kunna fylla i en blankett, resonerar Skolverket (Skolverket 2004b).

Vidare uppger Skolverket att ökade krav har införts på huvudmännens både ekonomiska och praktiska förutsättningar att få bedriva skolverksamhet. Exempel är att elevprognosen ska vara kopplad till budgeten och att huvudmannen ska ha tillgång en lämplig lokal samt ha förutsättningar att anställa utbildade lärare och rekrytera elever.

Skolverket tar i rapporteringen av regeringsuppdraget bl.a. upp att de har prövat nya metoder för att kontrollera vilka värderingar som skolor förmedlar. T. ex. har man använt anonyma elevenkäter. Men myndigheten tar också upp att den inte har samma möjligheter som ett reportageteam från TV att ta kontakt med enskilda elever och deras föräldrar. Det tolkar jag som att verket anser att det finns gränser för hur mycket det går att kontrollera allt som sker på alla skolor, dvs. för hur mycket det går att styra såväl i förväg som i efterhand.

Summering och kommentar

Som vi har sett har nya begränsningar införts för den variation som friskolereformen var tänkt att leda till. En trend är att regleringen av fristående skolor har närmats den offentliga skolans regelverk. Den socialdemokratiska propositionen framförde bl.a. krav som har med så kallad likvärdighet att göra. De fristående skolornas kunskapsmål, värderingar, öppenhet för alla elever samt skolornas resurser ska enligt nu gällande regler motsvara den offentliga skolans, vilket är exempel på att styrningen i förväg har ökat. Den offentliga skolans krav på lärares och rektors formella kompetens har införts även för fristående grundskolor, vilket innebär att kraven på professionalisering har ökat.

Kraven på en viss typ av professionalisering innebär en ökning av styrningen i förväg. Sammantaget ser vi att kraven på homogenitet har ökat, även om, vilket den socialdemokratiska propositionen understryker, det inte finns några krav på att skolorna ska använda sig av likformiga metoder.

En annan trend är att ökade krav på kontroll av att de fristående grundskolorna når de avsedda målen och följer gällande regelverk har införts i lagstiftningen. Det innebär att nya former för styrning i efterhand införs. Den mål- och resultatstyrning som infördes med den nya läroplanen (Lpo 94) har följts av nya krav på uppföljning och utvärdering än den tidigare mer detaljreglerade lagstiftningen. Kraven på granskning har därför stärkts även för den offentliga skolan. De nya kontrollinslagen är dock fler för fristående skolor än för de offentliga, t.ex. genom kommunens införda rätt till insyn i verksamheten. Den rätten för kommunen kan emellertid utnyttjas i olika grad i olika kommuner. Möjlig ytterligare kontroll av fristående skolor och deras huvudmän, t.ex. vid ansökan om godkännande, är föreslagen av Skolverket. Det innebär att ytterligare styrning i förväg är föreslagen. Ett uttalat syfte är att skapa förutsättningar för kontinuitet, så att de fristående skolor som startar förväntas kunna fortsätta att bedriva verksamhet.

Slutligen är ännu en trend att den stärkta regleringen av fristående skolor syftar till att värna det offentliga skolväsendet.

Så långt resultatet av min analys av vad det statliga regelverket är inriktat på. I nästa kapitel ska vi se hur reglerna har tillämpats, med exempel från Stockholms friskolemarknad.

3. Skolverkets styrning och kontroll

Vad är det som enligt den statliga tillämpningen av regleringen har bedömts vara otillåtet på Stockholms skolmarknad? Vilka har argumenten varit för att utestänga vissa skolor från marknaden? Och vad har bedömts vara otillåtet i de verksamheter som redan har passerat insläppskontrollen?

Innan vi ska söka svaren på frågorna ovan ska jag kort nämna något Stockholms friskolemarknad. Etableringen av fristående grundskolor var under reformens första decennium i stor utsträckning ett storstadsfenomen, med allra flest fristående skolor i Stockholm. Dels startade många nya skolor, dels ombildades tidigare privatskolor till den nya driftsformen. Även om andelen ansökningar från andra delar av landet har ökat under senare år, är utbudet av fristående grundskolor fortfarande störst till antal i Stockholms stad.¹¹ Under läsåret 2002/2003 var 67 fristående grundskolor verksamma i huvudstaden, förutom de internationella skolorna.

Så till de frågor som detta kapitel avser att besvara. Nedan ska vi först se vad som har föranlett att vissa påtänkta skolor inte har fått tillstånd att verka på Stockholms skolmarknad. Därefter ska vi gå igenom vad godkända skolor senare har kritiserats för av Skolverket.

Ej insläppt på marknaden

Avslag på en ansökan om att få starta en ny eller utvidga en redan etablerad fristående skola är en otvetydig markering om att den planerade enheten på någon punkt inte bedöms uppfylla de offentliga kraven. Vi ska nu se vilka dessa punkter är.

Från 1994 till 2003 har Skolverket i 31 fall givit avslag på ansökan om godkännande av fristående grundskolor i Stockholms stad. Nedan visas hur antalet avslag fördelar sig över åren från 1994 till 2003.¹² Även totala antalet ansökningar per år redovisas. De som inte har fått

¹¹ Däremot ej till andel.

¹² Årtalen syftar på aktuell ansökningsomgång, vilket innebär att besluten kan vara fattade innan eller efter årsskiftet mellan ansökningsår och startår.

avslag har blivit godkända. Detta innebär dock inte med nödvändighet att de även har startat, vilket jag återkommer till.

Tabell 1:

År	-94	-95	-96	-97	-98	-99	-00	-01	-02	-03	S:a
tot ¹³	6	7	8	17	18	30	26	20	15	19	166
avsl	2	0	1	1	3	4	4	5	4	7	31

De icke godkända ansökningarna handlar i tre fall om utvidgning med fler skolår för redan befintliga skolor, varav två gäller samma skola. I två fall gäller ansökningarna avknoppningar av kommunala skolor. I vissa fall har samma sökande huvudman och/eller fysiska person fått flera avslag.¹⁴ I andra fall har sökande som fått avslag senare fått en ny ansökan godkänd, alternativt blivit godkända i enlighet med domslut efter överklagan.

Sammanfattningsvis har jag definierat fyra typer av argument från Skolverket för att inte släppa in aktörer på grundskolemarknaden i Stockholms stad. De är *ofullständig ansökan*, *olämplig huvudman*, *otillräcklig/otillåten verksamhet* samt *otillåtna urvalsprinciper*. Även om något skäl till avslag på ansökan är huvudsakligt i det beslut som fattats, kan Skolverkets sammanfattning av respektive ansökan visa att flera av argumentstyperna kan vara aktuella för enskilda ansökningar.

Ofullständig ansökan

Från hela den studerade tidsperioden finns avslagsargumentet att ansökningshandlingarna är ofullständigt ifyllda. Skolverket uppger sig i dessa fall inte kunna bedöma om den planerade verksamheten

¹³ Kolumnen avser antalet sökande fristående grundskolor i Stockholms stad. Uppgifterna kommer från utbildningsförvaltningen, samt från stadsledningskontoret för perioden 1997 – 1998 och kompletterande uppgifter från 1999. Anledningen till att ansökningarna är arkiverade vid olika förvaltningar är att politiska yttranden om etablering fristående skolor beslutades av kommunstyrelsen under perioden 1997 till halvårsskiftet 1999, och därefter av utbildningsnämnden.

¹⁴ Exempel finns på att samma fysiska person representerar olika huvudmän.

uppfyller de krav som ställs. Återkommande i dessa fall nämns också att den ansökande huvudmannen inte har kompletterat de uppgifter som myndigheten har efterfrågat. Detta är det mest förekommande avslagsargumentet för hela tidsperioden. Som vi såg i förra kapitlet vill Skolverket minska huvudmäns möjligheter att komplettera ofullständigt ifyllda ansökningar, och man framför ståndpunkten att en lämplig huvudman bör kunna fylla i en blankett (Skolverket 2004b). Utifrån detta skulle denna avslagstyp kunna ses som en variant på nästa typ, dvs. olämplig huvudman.

Olämplig huvudman

Argument som faller inom den typ som jag kallar olämplig huvudman handlar om huvudmannens ekonomiska, organisatoriska och praktiska förutsättningar samt kompetens att bedriva skolverksamhet. Exempel på huvudmän, vars ekonomiska förutsättningar att bedriva skolverksamhet ifrågasätts, är de som redan driver fristående skolor där den ekonomiska stabiliteten bedöms brista. Andra exempel är personer som har betalningsanmärkningar, respektive huvudmän som presenterar en budget som anses vara baserad på en dåligt underbyggd elevprognos. Det senare innebär att skolans intäkter blir svårbedömda och därmed även den ekonomiska stabiliteten.

Ett annat skäl för att avslå ansökan som förekommer, är att den ansökande huvudmannen är en organisation registrerad för andra syften än skolverksamhet. Exempel finns på att ett bolag som är registrerat för att ordna kurser och utbildning främst inom IT-branschen, har fått avslag på sin ansökan om att få starta en fristående skola.

Avslagsargument handlar också om att huvudmannens praktiska förutsättningar och förberedelse för att bedriva skolverksamhet bedöms vara otillräckliga. Det vanligaste förekommande argumentet av detta slag är att den ansökande aktören inte har tillgång till någon lämplig lokal. Svårighet att hitta lämpliga lokaler har av Skolverket uppgivits vara en central orsak till att godkända skolor inte startar (Skolverket, 2002). Som vi såg i det föregående kapitlet uppger Skolverket också i sin rapportering om skärpta rutiner att kraven på att tillgång till en lämplig skollokal för att få tillstånd har stärkts.

Ett annat exempel på huvudmannens otillräckliga förberedelse, är att denne inte har tagit kontakt med kommunen trots att samverkan

åberopas i ansökan, t.ex. att skolhälsovård ska köpas in från kommunen.

Vad gäller huvudmännens kompetens handlar argumenten om att de ansökande bedöms sakna kunskap om regelverket för fristående grundskolor. Exempel på detta är påpekanden om att kostnader för skolmåltider och modersmålsundervisning inte är upptagna i budgeten, vilket de enligt regelverket bör vara. I sammanhanget kan vi påminna oss om att Skolverket i sin rapport om skärpta rutiner uppger att personliga möten med ansökande huvudmän fortsättningsvis kommer att genomföras. Det uttalade syftet med dessa möten är att utröna om huvudmännen har kunskap om vad som lagligen krävs av verksamheten vid fristående skolor. Skolverket uppger att man därigenom avser att förhindra att konsulter används för att fylla i korrekta ansökningar, vilket kan vara en metod som används för att dölja huvudmännens bristande kunskaper (Skolverket 2004b).

Otillräcklig/otillåten verksamhet

Till skillnad mot i argumenten ovan, kommer vi här till anförda skäl till avslag som hänvisar till den verksamhet som enligt ansökan är tänkt att bedrivas. Hit hör argumentet att den beskrivna undervisningen inte bedöms ge eleverna tillräckligt goda förutsättningar att nå den offentliga skolans kunskapsmål. T.ex. bedöms redovisade timplaner ha för få timmar i vissa ämnen. Kontrollen av att eleverna når det offentliga skolväsendets mål har, som vi har sett i föregående kapitel, ökat.

Undervisning på distans har inte bedömts leda till den sociala fostran som ingår i de offentliga målen och har därmed bedömts vara otillåten. Vi kan i detta sammanhang dra oss till minnes att inte heller skolor med färre än tjugo elever i enlighet med den socialdemokratiska propositionen bedöms innefatta en tillräckligt social fostran och möjlighet till samarbete för att kunna godkännas som skolverksamhet.

Vi har i det förra kapitlet konstaterat en offentlig strävan att bevaka att fristående skolor når den offentliga skolans mål och förmedlar dess värderingar. Bland avslagsargumenten finns dock inte någon hänvisning till otillåtna värderingar. I mitt empiriska material finns dock exempel på skriftväxling mellan Skolverket och ett par ansökande huvudmän rörande dessa huvudmäns anknytning till vissa

organisationer, såsom scientologerna och moon-rörelsen. Huvudmännen uppger enligt handlingarna att de aktuella skolorna inte har någon formell koppling till de nämnda organisationerna.

Otillåtna urvalsprinciper

Den här typen av argumentet för avslag handlar om att uppgivna principer för elevurval inte är godkända. Exempel på otillåtna urvalsprinciper som är representerade i mitt material är könsvotering och företräde för högpresterande elever. Som vi såg i det förra kapitlet har, i enlighet med den socialdemokratiska propositionens förslag, krav införts i skollagen på att fristående skolor ska vara öppna för alla.

Förutom de ovan nämnda avslagsargument finns ytterligare ett skäl till att aktörer inte har släppts in på skolmarknaden i Stockholm. Detta är att skolor inte har kommit igång ett år efter att de enligt ansökan skulle starta. Dessa skolor får automatiskt sitt beslut om godkännande återkallat. Under åren 1994 till och med 2003 har beslut om godkännande återkallats i 54 fall för fristående grundskolor i Stockholms stad. Argument för 52 av de 54 är att skolan inte har kommit igång inom tillåten tid. Övriga två återkallanden berör andra områden, vilket kommer att behandlas i avsnittet nedan om kontroll av löpande verksamhet.

Såväl antalet ansökningar som antalet avslag för verksamhet i Stockholms stad, har ökat över tid. Eftersom antalet ansökande skolor som inte har beviljats godkänt från den första delen av perioden är så få, vilket tabellen ovan visar, är möjligheterna att diskutera tidsmässiga förändringar av avslagsargument begränsade. Vissa tendenser går dock att urskilja i materialet. Argumentet att den ansökande huvudmannen inte har någon lämplig lokal dyker upp första gången 1999, och har återkommit sedan dess. Skolverket uppger också i ett pressmeddelande från 2002 att en huvudsaklig orsak till att färre godkända tjänsteproducenter i praktiken startar sina skolor är svårigheten att få tag i passande lokaler (Skolverket, 2002).

Ytterligare en tendens som framgår är att det i det senare daterade materialet finns mer kraftfulla avslagsargumenteringar än vad som tidigare var fallet. Ett exempel är att en ansökan är ”motsägelsefull

och oklar” och att Skolverket därför finner att ”huvudmannen ej har visat sin lämplighet att bedriva skolverksamhet. Ansökans utformning föranleder Skolverket att starkt ifrågasätta den tilltänkta verksamhetens kvalitet och stabilitet” (Skolverket, 1998, Beslut om avslag på ansökan om godkännande).

Otillåtet i löpande verksamhet

Tillsynen består enligt Skolverkets beskrivning av dokumentstudier, intervjuer med representanter för ledning, lärare och övrig personal, samt med elever och föräldrar. Anmälda besök vid skolorna uppges vara vanligast, men även oanmälda besök förekommer, enligt myndigheten (Skolverket 2004b). Antingen leder tillsyn till beslut om fortsatt godkännande, samt fortsatt rätt till bidrag, eller, om en skola i något avseende inte bedöms uppfylla de offentliga kraven, till beslut om föreläggande alternativt att rätten till bidrag dras tillbaka. Föreläggande innebär att huvudmannen, för att få fortsatt godkännande, blir ålagd att inom angiven tid redovisa vilka åtgärder som har tagits för att rätta till bedömda regelbrott. Godkännandet blir återkallat om Skolverket bedömer att de redovisade åtgärderna är otillräckliga. Tillsynen kan också leda till ett påpekande av att något förhållande på en skola behöver förändras. Påpekande är en lägre grad av kritik, som Skolverket tidigare endast har följt upp genom telefonsamtal till aktuell skola eller huvudman. Enligt rapporteringen av regeringsuppdraget om skärpta rutiner, ska dock kontrollen öka av att huvudmän vidtar åtgärder efter påpekanden skärpas (Skolverket 2004b).

Skolverket anger som norm att skolor ska bli föremål för dels löpande tillsyn, dels tillsyn efter enskilda anmälningar. Den avsedda regelbundenheten i tillsynen har dock, enligt myndigheten, av resursskäl inte kunnat upprätthållas (Skolverket 2004b).

Vid den löpande tillsynen år 2003 uppmärksammades och analyseras följande områden i beslutsunderlaget: Huvudmannens rättskapacitet, skolans ekonomi och elevantal, principer för intagning, skolhälsovården, registerkontroll av personal, elevavgifter, skolans organisation och ledning, lärarkompetens, lokaler och utrustning, undervisningens innehåll och arbetsformer, skolans resultat, skolans

mål, grundläggande demokratiska värderingar, elevernas ansvar och inflytande, undervisningens allsidighet och saklighet, elever i behov av särskilt stöd, skolans kontakter med hem, samhälle och arbetsliv samt kvalitetsarbetet. Kvalitetsarbete avser dokumentation av skolans verksamhet samt redovisning av åtgärder som syftar till att förbättra verksamheten. Detta ska framgå i de kvalitetsredovisningar alla skolor är skyldiga att upprätta.

Via Skolverkets databaser har jag funnit 28 tillsynsbeslut om föreläggande för fristående grundskolor i Stockholms stad från 1994 till och med 2003.¹⁵ Dessa fördelar sig över tid enligt följande:

Tabell 2:

År	-94	-95	-96	-97	-98	-99	-00	-01	-02	-03	S:a
förel	5	3	1	1	1	1	4	0	4	8	28

Vi ska här se vilka områden som har kritiserats, dvs. vad som har funnits, men inte ska få finnas på Stockholms grundskolemarknad, enligt Skolverkets bedömningar. Eftersom regelverket kontinuerligt har ändrats står, som tidigare nämnts, olika saker i fokus för tillsynen vid olika tidsperioder. Skolverket har utfärdat kritik inom följande områden: *Ekonomiska förutsättningar, organisation, formell kompetens, verksamhet, urvalsprinciper* samt *elevavgifter*. Dessa områden eller teman kommer nedan att behandlas under respektive rubrik.

Ekonomiska förutsättningar

Bland de faktorer Skolverket har att bedöma, är om de fristående grundskolorna bedriver stabila och varaktiga verksamheter. Det är med andra ord inte tillåtet att bedriva skolverksamhet på så lösa grunder att verksamheten bedöms ha små chanser att leva vidare. Bristande ekonomiska förutsättningar ingår i den avslagstyp som jag har kategoriserat som "olämplig huvudman". Vid tillsyn av löpande verksamhet får dock huvudmännen en möjlighet att redovisa hur de

¹⁵ Olika sökvägar i Skolverkets databaserna har givit något skilda resultat. Jag vågar därför inte gå i god för att tabell 2 är fullständig.

ska hantera sin ekonomi och därmed möjlighet att få fortsatt godkännande.

Det har förekommit att skolor i Stockholm har bedömts sakna tillräckliga ekonomiska förutsättningar. Förekommande har varit att budgeten inte varit i balans och att elevprognosen inte ansetts vara tillförlitlig. Vidare har en skola med färre elever än tjugo fått sitt godkännande återkallat. Den bedömdes inte vara tillräckligt stabil p.g.a. sin begränsade elevskara.

Organisation

Med organisation avser jag skolans organisering av *vem* som ska göra *vad*. Skolverket har här konstaterat brister i rektorsfunktion samt i organisationen av skolhälsovård, elevvård och stödåtgärder. Exempel på otillåten ledningsstruktur som har uppmärksammats är att flera personer delar på rektorsansvaret. Vidare har en skola fått sitt tillstånd återkallat bl. a med hänvisning till brister i ledning och organisation.

Stödåtgärder har bedömts vara otillräckliga t.ex. när åtgärdsprogram inte har upprättats för elever som bedömts vara i behov av särskilt stöd, samt när en elev och dennes föräldrar inte har haft inflytande över upprättade åtgärdsprogram.

Formell kompetens

Alla fristående grundskolor i Stockholm har inte levt upp till de ökade kraven på formell utbildning för såväl rektorer som lärare som har införts i grundskoleförordningen. Med något undantag handlar det om att lärarnas formella behörighet har bedömts vara för låg. Redan innan den strängare regleringen infördes 2002 utfärdade Skolverket föreläggande då den samlade lärarkompetensen vid en skola bedömdes vara för låg för att eleverna kunde förväntas nå de offentliga målen. Vidare har en skolas ansträngningar för att anställa behöriga lärare definierats som otillräckliga, och föreläggande har därför utfärdats.

Verksamhet

Som vi har sett tidigare värnas den offentliga skolans kunskapsmål och värderingar i regleringen av fristående skolors verksamhet. Genomgången av förelägganden visar att kraven i dessa avseenden inte alltid har bedömts vara efterlevd.

Låt oss börja med att ta del av bedömningen av hur väl kunskapsmålen uppfylls. Den samlade undervisningen vid en skola ska ge eleverna förutsättningar att nå den offentliga skolans mål i alla ämnen, vilket alltså Skolverket har bedömt inte varit fallet vid vissa skolor. I en tidigare rapport visade vi att en del skolor profilerar sig just genom att erbjuda ett ämnesutbud som skiljer sig från den offentliga skolans timplan (Hugemark & Mannerfelt, 2003). Vad vi kan se genom de förelägganden som har utfärdats är att vissa fristående skolor i Stockholm har haft en så stark profilering på vissa ämnen att Skolverket har bedömt att undervisningen i andra ämnen blivit otillräcklig. Ett exempel på invändning har varit att så stor del av undervisningen bedrivits på annat språk än svenska att elevernas svenskkunskaper bedömts kunna bli otillräckliga. Ett annat exempel är att Waldorfskolor, där den egna pedagogikens speciella ämnen upptar ett visst utrymme, har bedömts ha för få timmar i naturorienterade ämnen.

Ett annat skäl till att undervisningen har bedöms vara otillräcklig, är att praktiska förutsättningar för vissa moment har saknats, t.ex. för slöjd eller för laborationer i naturorienterade ämnen. Tillgång till viss utrustning i de lokaler där undervisningen bedrivs är med andra ord ett krav.

I den tidigare studien av skolors presenterade utbud konstaterade vi också att vissa skolor profilerar sig genom att elever uppges få ta stort ansvar för hur, när och var deras inläring ska ske. Det finns dock begränsningar i hur långt det i praktiken är tillåtet att driva en sådan profil. Detta framgår av att föreläggande har utfärdats av Skolverket då elever har bedömts få ta för stort eget ansvar för inläringssituationen i en skola.

Som vi har sett har kraven har stärkts genom åren på att det ska vara möjligt att kontrollera hur väl de nationella målen uppnås vid såväl fristående som offentliga skolor ska vara möjliga att kontrollera stärkts genom åren. Vi kan också konstatera brott mot den föreskrivna kontrollerbarheten. Sedan 1997, när kravet på kvalitetsredovisningar blev infört, är det vanligast förekommande skälet till föreläggande för fristående grundskolor i Stockholm att de antingen inte har upprättat något sådant dokument, eller att de gjort detta på felaktigt sätt. Andra dokument än kvalitetsredovisningar som Skolverket frågar efter är t.ex. kursplaner och betygskriterier för profilämnena. Krav ställs alltså på att verksamheten är offentligt beskriven, och därmed mer möjlig att

kontrollera. Vidare har skolor fått kritik för att de inte har deltagit i de nationella proven. Dessutom har Skolverket bedömt vissa system för uppföljning och betygssättning som otillräckliga eller otillåtna.

Så ska vi gå vidare med vilka värderingar och vilken typ av social fostran som inte har godtagits av Skolverket. Som vi har sett tidigare har en skärpning skett i lagstiftningen av att den offentliga skolans värderingar även ska gälla vid fristående skolor. När det gäller social fostran, i vilket jag inkluderar värderingar, finns ett ganska vitt spektrum av förhållanden vid friskolor i Stockholm som har bedömts vara otillåtna. Vissa förelägganden handlar om skolans disciplinåtgärder. Exempel är avstängning från undervisning eller ”straffskrivning”. Det senare innebär att elever skriftligt får upprepa ett visst budskap ett stort antal gånger. Andra förelägganden handlar om att individers integritet inte har respekterats. Exempel är att vissa skolor inte har accepterat elevers klädstil, och inte parförhållanden elever emellan. Positiv särbehandling på grund av kön är inte heller tillåten. Den skola som endast tillät flickor att väljas till ordförande i elev- och klassråd, blev ålagd att ändra den regeln då den bedömdes strida mot kravet på jämställdhet mellan könen.

Vidare har vissa skolor kritiserats för bristande inflytande för såväl elever som föräldrar. Det är inte tillåtet med auktoritära arbetsformer och förhållningssätt även om elevers föräldrar förväntar sig detta, vilket en skola uppger enligt tillsynsrapporten. Med andra ord är det inte tillåtet att låta marknadens mekanismer avgöra hur strikt lärarstyrd en skola kan vara.

Vidare framgår av Skolverkets beslutsunderlag vid tillsyn, att skolor anmälts för t.ex. intolerant människosyn, kränkande behandling samt andeutdrivning. Detta har enligt dokumenten dock inte kunnat verifieras vid tillsynen.

Urvalsprinciper

Intagningsprinciper som Skolverket inte har godkänt är kunskapstester, könskvotering, företräde för elever med vissa språkkunskaper samt krav på att målsman är medlem i en viss organisation. Det har inte heller bedömts vara tillåtet för skolor att villkora sin kundkrets genom att ansökningshandlingar ställa olika krav på föräldrarna, såsom att de ska garantera att de inte har några tidigare skulder för barnomsorg.

En annan faktor som bedömts kunna innebära ett otillåtet elevurval är att skolans informationsmaterial enbart finns att tillgå på annat språk än svenska. Användandet av sådant material kan enligt Skolverket vara utestängande för vissa elever. Det här är exempel på hur Skolverket har valt att tolka lagens skrivning, dvs. vad det i praktiken innebär att de fristående grundskolorna ska vara öppna för alla.

Avgifter

Fram till 1997 var det, som vi har sett, tillåtet för fristående skolor att ta ut elevavgifter som Skolverket bedömde var skäliga i förhållande till kostnader för skolans undervisning. Det vanligast förekommande skälet till beslut om föreläggande under tidsperioden 1994 till och med 1996 var att den kritiserade skolan bedömdes ta ut oskäliga elevavgifter. Det var Skolverkets uppgift att avgöra vilka avgifter som var skäliga med hänsyn till de särskilda kostnaderna vid respektive skola. Argument som rörde mer omfattande undervisning än normaltimplanen, undervisning i speciella ämnen som musik och drama, samt speciellt undervisningsmaterial kopplat till skolans profil, godkändes som grund för ökade kostnader. Vid bedömningen av vad som avsågs vara rimligt och skäligt jämfördes den aktuella skolans uppgivna kostnader med den kommunala skolans kostnader. Trots att fristående skolor innan 1997 hade andra möjligheter att ta ut elevavgifter än kommunala skolor, kan vi alltså se att en viss anpassning ändå skedde till den offentliga skolans förutsättningar. Vad som inte godkändes som skäl för elevavgifter var utgifter för t.ex. obligatoriska skolmältider, förbrukningsmaterial, moms, pensioner, täckande av tidigare underskott samt uppläggning av buffert inför eventuellt framtida bidragssänkningar. Skolverket fann vidare att de säkerhetsåtgärder som en skola anförde som extra kostnad, ej hängde samman med skolans profil i undervisningshänseende. Att en skola anförde att den betalade royalty för att få använda en viss undervisningsmetod, ansågs inte heller motivera de elevavgifter som togs ut.

Från 1997 avskaffades rätten för fristående skolor att över huvud taget ta ut några elevavgifter (SFS 1996:1206). Att den rätten togs bort samtidigt som kravet på öppenhet för alla infördes, kan tolkas som ytterligare ett uttryck för en socialdemokratisk önskan att motverka

segregering. Försök att finansiera skolverksamheten utöver de kommunala bidragen har dock fortgått på sätt som inte godtagits av Skolverket. Skolor har t.ex. ålagts att inte ta betalt för skolmåltider eller förbrukningsmaterial. Dessutom har det enligt Skolverket förekommit otydligheter om huruvida frivilliga avgifter verkligen är frivilliga. Till exempel har myndigheten inte godtagit att vissa skolor har offentliggjort vilka föräldrar som har betalat frivilliga avgifter, och därmed indirekt vilka som inte har erlagt sådan avgift.

Från och med 2003 är inte heller kö- eller inskrivningsavgifter tillåtna (skollagen, 9 kap, 7§). Förelägganden har beslutats från detta år för skolor som har tagit ut den här typen av ersättning.

Som vi har sett har det fortlöpande skett överträdelser mot förbud att ta ut avgifter. När striktare regler har införts har även de överträtts.

Summering och kommentar

I Skolverkets styrning och kontroll av friskolemarknaden kan vi se inom vilka områden som regelverket har utmanats över tid, i meningen att vissa ansökningar och pågående verksamheter inte har bedömts uppfylla lagens krav inom dessa områden. Ett sådant område, eller tema, handlar om huvudmannen och dennes förutsättningar i olika avseenden. Bland annat har vissa huvudmäns ekonomiska förutsättningar bedömts vara otillräckliga och inte godtagbara som grund för den kontinuitet som efterfrågas. Vi kan påminna oss om att Skolverket har att bedöma en ansökande skolas förutsättningar för stabilitet och varaktighet, och att ökade granskningsrutiner har införts i samband med ansökan, samt att ytterligare kontroll är föreslagen. I det föregående kapitlet använde jag begreppet *kontinuitet* för att sammanfatta vad som bevakas genom de ökade kraven på huvudmannens förutsättningar.

Ett annat övergripande område som har bevakats handlar om hur väl de föreskrivna målen vad gäller kunskap, social fostran och lärande uppfylls. Vi har sett att förutsättningar för eleverna att uppnå de övergripande målen har bedömts vara otillräcklig vid vissa fristående grundskolor. Ytterligare ett område där Skolverket har framfört kritik är vissa fristående skolors principer för elevurval, liksom även andra faktorer som bedömts kunnat inskränka på kravet att skolorna ska vara öppna för alla.

När det gäller avgiftsfrihet respektive kvalitetsredovisningar såg vi i förra kapitlet att ny reglering har införts. Av besluten om föreläggande att döma har de nya kraven inte implementerats i alla skolor.

4. Kommunens styrning och kontroll

Fram till nu har vi koncentrerat oss på den politiska och statliga regleringen av skolmarknaden, som alltså innefattar dels produktion av regelverk, dels myndighetsutövning. Som en avslutande del kommer vi också att mer översiktligt se i vilka avseenden kommunen styr och kontrollerar Stockholms friskolemarknad. Den kommunala styrningen av Stockholms friskolemarknad sker emellertid *indirekt*, till skillnad mot den statliga, som sker *direkt*. Den indirekta styrningen innebär inte någon myndighetsutövning och därmed får den inte samma direkta konsekvenser som den statliga regeltillämpningen. Vi ska dock se i vilka avseenden kommunen försöker påverka skolmarknaden, dels genom politiska yttranden i samband med ansökningar, dels genom den inspektion som även kontinuerligt granskar verksamheten vid stadens egna skolor.

Som vi har sett tidigare infördes rätten för kommunen att yttra sig om konsekvenserna av en ny fristående skolas etablering, enligt den socialdemokratiska propositionens förslag. Likaså infördes samtidigt rätten för kommunen att ha insyn i de fristående skolornas verksamhet. Denna insyn sker i Stockholm bl.a. genom den inspektion som fristående skolor erbjuds, vilket jag återkommer till nedan. Insyn skiljer sig från den statliga tillsynen genom att den förra endast resulterar i bedömningar och uppmaningar som respektive skola kan beakta eller ej, enligt eget gottfinnande, medan sanktionsmöjligheter är kopplade till tillsynen, som alltså är direkt reglerande för vad som förekommer på skolmarknaden. Den inspektion som Stockholms stad erbjuder fristående skolor kan dock antas innebära en indirekt styrning och kontroll, då resultaten offentliggörs på Internet och därmed är tillgängliga t.ex. för föräldrar och elever som ska välja skola.

Politiska yttranden vid insläppskontroll

Kommunen där en ansökande fristående skola är tänkt att ligga har alltså rätt att yttra sig om de ekonomiska konsekvenserna för det kommunala skolväsendet av en eventuell etablering. Kommunen kan, om den bedömer att etableringen skulle leda till *påtagligt negativa konsekvenser* för den offentliga skolan, avråda att den fristående skolan blir godkänd och får rätt till bidrag. Skolverkets beslut är dock

avgörande, oavsett om kommunen har tillstyrkt eller avstyrkt rätten till offentlig finansiering. Från Skolverkets sida finns vidare intresse av att få ta del av sådan information om ansökande tjänsteproducenter som kan finnas lokalt, och som kan vara av betydelse för de beslut som fattas (Skolverket 2004b).

Enligt ett särskilt beslut av kommunfullmäktige i Stockholm stad, behandlas sedan 1999 Skolverkets remisser om tillståndsgivning till fristående skolor av utbildningsnämnden. Utbildningsförvaltningen förbereder och lämnar förslag till beslut, efter att bl.a. berörda stadsdelsnämnder har remissbehandlat ansökningarna om att starta nya fristående skolor.

Utbildningsnämnden i Stockholms stad har i sina yttranden från 1999 till 2003 med få undantag tillstyrkt etablering av nya fristående grundskolor. Under tidsperioden har ett politiskt majoritetsskifte skett, från en borglig koalition till en koalition mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet. Endast i tre fall har nämnden avslagit ansökningar, varav två avslag rör samma sökande. I det senare fallet var argumenten för avslagen att huvudmannen inte ansågs vara lämplig för att bedriva skolverksamhet. Skälet till avstyrkandet var med andra ord ett helt annat än att en etablering skulle ha påtagligt negativa konsekvenser för det kommunala skolväsendet. Dock innehåller avstyrkandet sådan lokal information som Skolverket uppger sig vilja ta del av inför sin avgörande bedömning av en ansökan (Skolverket 2004b).

I det andra fallet var argumentet för avstyrkande att den avknoppning av en kommunal grundskola som var aktuell, skulle få påtagligt negativa konsekvenser för det kommunala skolväsendet. En utökad verksamhet var nämligen planerad vid just den aktuella skolan, i samband med omfattande nyproduktion av lägenheter inom skolans upptagningsområde. Beslutet om avstyrkande fattades efter det kommunpolitiska majoritetsskiftet. Skolan ifråga fick också avslag på ansökan från Skolverket, dock inte med motivering att kommunens ekonomi skulle påverkas påtagligt negativt, utan med att ansökan var ofullständig.

Utbildningsnämnden i Stockholms stad har alltså från 1999 till 2003 tillstyrkt de allra flesta ansökningarna. Nämnden har dock inte alltid varit enig. I ett flertal fall har socialdemokraternas och vänsterpartiets ledamöter röstat för avstyrkande, och de borgliga partiernas representanter för tillstyrkande. Miljöpartiets enda

representant har fällt avgörandet såväl vid de ovan nämnda avstyrkandena som vid ett flertal tillstyrkanden.

De politiska yttrandena innehåller dock ytterligare synpunkter än de fattade besluten om tillstyrkande respektive avstyrkande. De framförda synpunkterna betraktar jag som försök till opinionsbildning. Framför allt uttrycker socialdemokrater och vänsterpartister generella farhågor över det ökade antalet fristående skolor i staden, samt kritik mot det begränsade inflytande som kommunen enligt dessa ledamöter har över friskoleetableringarna. Den partipolitiska polarisering på riksdagsnivå när det gäller reglering av villkoren för fristående skolor, har alltså sin motsvarighet i Stockholms stad. Vissa nämndledamöter framför i yrkanden och särskilda uttalanden generella synpunkter om fristående skolor. Socialdemokratiska och vänsterpartistiska ledamöter för fram argument som talar till friskoleetableringars nackdel. Ett exempel på en kritisk inställning till kommunens, enligt vissa politiker, begränsade möjlighet att påverka etableringen av fristående skolor är följande särskilda uttalande från en socialdemokratisk ledamot:

Vi anser att kommunens yttrande över ansökan om att starta friskola bör ges en annan vikt och omfattning än vad som är fallet i den nuvarande lagstiftningen. Yttrandet bör inte endast avse de direkta effekterna på det kommunala skolväsendet utan också huruvida friskolans etablering kan betraktas som ett positivt komplement till den kommunalt drivna verksamheten (Utbildningsnämndens politiska yttranden, 2001).

Vidare framförs i detta uttalande åsikten att en nystartad fristående skola i en stad av Stockholms storlek, kan få stora följder lokalt även om nyetablering inte är påtagligt negativ för kommunen i stort. Effekterna kan, enligt uttalandet, bli stora i en viss stadsdel, även om det kommunala skolväsendet som helhet inte påverkas i samma utsträckning. I uttalandet kan vi se dels ett värnande om den offentliga skolan, dels en åsikt om att andra krafter än marknadens bör reglera skolmarknaden. Andra generellt kritiska uttalanden kommer från vänsterpartister och uttrycker oro dels över det stora antalet

ansökningar i sig, dels över att flera huvudmän för kommunala skolor ansöker om att få knoppa av verksamheter och driva dem i egen regi.

Ett särskilt uttalande från miljöpartiet uttrycker istället en bejakande inställning till fristående skolor:

Det är mycket positivt med den stora mängden ansökningar som inkommit om att få starta/utöka fristående skolor. Det är härligt att det finns så många människor med visioner och idéer om hur skolan kan utvecklas och som känner en drivkraft att genomföra dem (Utbildningsnämndens politiska yttranden, 1999).

Också här uttrycks alltså generella synpunkter, men av en helt annan karaktär än i exemplena ovan. Den här refererade nämndledamoten är istället positivt, till en omfattande utvidgning av antalet privata aktörer på skolmarknaden.

Förutom ovan nämnda synpunkter om fristående skolor i stort, framför vissa av utbildningsnämndens ledamöter farhågor om att alla ansökande huvudmän inte är lämpade att bedriva skolverksamhet: ”Vi hyser oro över att den stora flora av sökanden för startande av friskolor även kan innehålla lycksökare som förutom en oseriös inställning till verksamheten även saknar kompetens vad gäller pedagogik/metodik”, står att läsa i ett särskilt uttalande från socialdemokraterna (Utbildningsnämndens politiska yttranden, 1999). Dessutom uttalas oro över de bristande språkkunskaper hos vissa huvudmän som ansökningar uppges tyda på. Tveksamhet uttalas vidare om huruvida det finns underlag att starta ytterligare skolor med muslimsk inriktning, utöver de som redan finns. Den här typen av synpunkter handlar alltså inte om generella aspekter av att fler fristående skolor etableras. Farhågorna rör dels vissa ansökande huvudmäns lämplighet, dels att vissa typer av utbud anses kunna bli för stort för det befintliga elevunderlaget.

Kontroll av löpande verksamhet

Så till den kommunala insynen i skolornas löpande verksamhet. Genom beslutet enligt den socialdemokratiska propositionens förslag fick kommunen, som vi tidigare har sett, rätt till insyn i de fristående

skolornas verksamhet. Detta sker i Stockholm genom att verksamheten vid fristående skolor kan inspekteras på motsvarande sätt som de kommunala grundskolorna. I Stockholm har utbildningsförvaltningen tidigare erbjudit de fristående grundskolorna att ingå i stadens inspektion, dvs. ett uttalat ”ja” från skolorna har krävts för att de ska ingå. Få skolor hörsammade denna inbjudan. Under läsåret 2001-2002 genomfördes inspektioner i fem av stadens fristående grundskolor. Inför läsåret 2002-2003 ändrade emellertid utbildningsförvaltningen sitt erbjudande. Detta år fordras istället ett aktivt ”nej” för att skolorna inte skall inspekteras. Under 2002-2003 besöktes 26 av 67 fristående grundskolor av stadens inspektörer, vilka rapporterade respektive skolas styrkor och svagheter. Inspektionen sker på samma sätt i fristående skolor som i kommunala.

Den kommunala skolinspektionen gör en bedömning av den verksamhet som erbjuds vid respektive skola. I detta ligger att *kvaliteten* på verksamheten värderas, till skillnad mot Skolverkets tillsyn som enbart kontrollerar *laglydigheten*. Huvudmannens lämplighet vad gäller ekonomisk vandel eller regelkunskap berörs inte vid kommunens inspektion. Granskningen syftar till att ”utvärdera kvaliteten av skolornas verksamhet samt säkerställa att de nationella målen upprätthålls” ([www.stockholm.se/ utbildningsförvaltningen/ uppföljning och utvärdering/ inspektörsrapporter](http://www.stockholm.se/utbildningsforvaltningen/uppfoljning_och_utvardering/inspektorsrapporter)). Det innebär att uppfyllelsen av såväl kunskapsmål som andra krav och riktlinjer som formuleras i styrdokumentet värderas. Dessutom omnämns i rapporterna ytterligare ett kriterium för att verksamheten ska bedömas vara av hög kvalitet, nämligen att den ”kännetecknas av en strävan till förnyelse och ständiga förbättringar utifrån de förutsättningar man har” (t.ex. Rapport från inspektion på Sverigefinska skolan i Järva 2003, s.2). Förändringsbenägenhet förefaller med andra ord vara en förutsättning för att en verksamhet ska bedömas vara av hög kvalitet.

Den kommunala skolinspektionen utgår från gällande regelverk. Då regelverket föreskriver en mål- och resultatstyrd verksamhet, ligger i linje med detta att skolornas dokumentation, utvärdering och uppföljning är områden som återkommande uppmärksammas i rapporterna. Dessa områden bör enligt inspektörerna utvecklas mer på många skolor. Vissa skolors egen uppföljning av elevernas kunskapsutveckling bedöms vara otillräcklig. Bedömningar görs även av kvalitetsredovisningar, liksom utformningen av lokala styrdokument, såsom arbetsplaner och nedtecknade förändringsstrategier. Inspektörs-

rapporterna kan genom fokuseringen på det som jag tidigare har kallat skolornas kontrollerbarhet, sägas ingå i implementeringen av den målstyrda, icke detaljreglerade skolan.

Vidare uppmärksammar inspektörerna lärares samverkan för att tillvarata skilda kompetenser, förmedla en helhetssyn till eleverna samt anpassa betygssystem och andra bedömningsgrunder. Det är alltså organisationen av lärarnas samarbete som uppmärksammas. Här framträder ett ideal där lärare ska komplettera varandra och skapa en helhet som är mer än de enskilda delarna. Även lärarnas sammanlagda behörighet och kompetens bedöms, liksom planerna för kompetensutveckling.

Bedömning sker även av elevernas kunskap om olika mål samt deras "insikt i sitt eget lärande". Även sådan bedömning kan relateras till implementering av den mål- och resultatstyrda skolan, men också till förväntningar som ställs såväl på innehållet i skolverksamheten som på vad den enskilde eleven ska ta till sig. Detta är med andra ord ett visst sätt att "vara elev på" som inspektörerna tycks försöka att implementera i skolorna. Graden och typen av elevinflytande är också centrala punkter i rapporterna.

Vad gäller undervisningen i övrigt uppmärksammas graden av flexibilitet och variation, samt graden av lärar- respektive elevstyrning. Möjligheterna att öva muntlig kommunikation i skolor med mycket datorbaserad inlärning diskuteras. I den tidigare rapporten från projektet redovisade vi att vissa skolor profilerar sig just genom att undervisningen i stor utsträckning är IT-baserad (Hugemark & Mannerfelt, 2003).

Också lokalerna och deras utrustning för praktiska moment bedöms. Här kan vi påminna oss om den ökade betoning som Skolverket har på att en ansökande skola har tillgång till ändamålsenliga lokaler. På såväl central som lokal nivå kan vi alltså se att skolverksamhet inte anses kunna bedrivas var som helst om eleverna ska kunna nå kunskapsmålen.

Summering och kommentar

Som vi har sett har utbildningsnämnden i Stockholm med få undantag tillstyrkt ansökningar om nyetableringar av fristående skolor. Dock finns en tydlig partipolitisk skiljelinje mellan de ledamöter som är positiva respektive negativa till såväl fler etableringar som till

kommunens lagstadgade möjlighet att påverka skolmarknadens utbredning och sammanlagda utbud. De skillnader på riksnivå mellan de politiska blockens inställning till fristående skolor har med andra ord sin motsvarighet på den politiska nivån i Stockholms stad.

Vad vi vidare kan konstatera är att kommunen, genom sin lagstadgade rätt till insyn, har möjlighet att uttala sig relativt detaljerat om fristående skolors verksamhet. I Stockholms stad kan dock de fristående grundskolorna välja om de ska bli inspekterade eller ej. Skolinspektörernas rapporter rör i stor utsträckning faktorer som har med implementering av den mål- och resultatstyrda skolan att göra, dvs. hur väl skolans mål vad gäller kunskap, social fostran och lärande uppfylls. Medan Skolverkets tillsyn syftar till att bedöma laglydighet, syftar alltså kommunens inspektion till att bedöma kvalitet, i betydelsen vilken grad nationella mål och föreskrifter är uppfyllda.

Några av de problem som inspektörsrapporterna beskriver är att den samlade formella lärarkompetensen och den pedagogiska miljön i vissa skolor är bristfällig. De beskrivna svårigheterna handlar om att andelen utbildade lärare är för låg, referensramarna för betygssättning för snäva, samt att rektorer är för dåligt insatta i den dagliga skolverksamheten. Vi kan påminna oss om att kraven på lärares och rektors formella professionalitet har stärkts genom åren, och att Skolverket riktat kritik mot samma områden som kommunens inspektörer. De problem som inspektörerna anger handlar med andra ord om att möjligheter till styrningen via professionell standardisering är otillräckliga.

5. Regleringen av friskolemarknaden

Olika former av styrning

Friskolereformen genomfördes enligt den politiska retoriken i syfte att skapa variation och valfrihet på skolmarknaden. En tanke bakom reformen var att utbudet på skolmarknaden skulle styras av vilka verksamheter som var efterfrågade, dvs. av konkurrens mellan skolor i fråga om innehåll och resultat. Konkurrensen sker dock i praktiken inom vissa givna ramar eftersom villkoren för fristående skolor och deras huvudmän är reglerade i lagar och förordningar, vilka ligger till grund för Skolverkets myndighetsutövning. Både styrning och kontroll av fristående skolor har stärkts i ett antal avseenden under de år som har passerat sedan friskolereformen genomfördes 1992. Dessa avseenden handlar om vem som får driva en fristående grundskola, vad som krävs av en fristående grundskola samt hur konkurrensen med det offentliga skolväsendet ska regleras.

Inledningsvis nämnde jag att det är ett generellt mönster att mål- och resultatstyrda verksamheter styrs i efterhand (Lindqvist & Borell, 1998). Den ökade kontrollen av hur väl skolor uppfyller kunskapsmålen och den typ av social fostran som föreskrivs, är exempel på detta. Förutom den kontroll i efterhand som är generell för mål- och resultatstyrda verksamheter, har vi kunnat konstatera att även regler för kontroll i förväg har införts för fristående grundskolor. Exempel är de ökade kraven på formell kompetens för lärare, rektors kompetens och ansvar, godkända intagningsprinciper samt avgiftsfrihet. Också kraven att kursplaner och betygskriterier för en skolas egna ämnen upprättas, är exempel på styrning i förväg. Regeringsuppdraget om skärpta rutiner vid godkännande och löpande tillsyn innefattade en politisk önskan om att införa ytterligare former för styrning såväl i förväg, som i efterhand. Med andra ord kan vi se en komplex struktur för hur fristående grundskolor styrs och kontrolleras.

De ökade kraven på att verksamheten är beskriven, t.ex. i ansökningar samt i kvalitetsredovisningar, kan relateras till mål- och resultatstyrningen. En fråga är om kraven på att en verksamhet ska kunna beskrivas, har betydelse för hur den i praktiken organiseras och

bedrivs. Enligt *ett* synsätt skulle det innebära att trenden med ökade krav på de fristående skolornas beskrivningar av sin verksamhet leder till en homogenisering av de fristående skolorna, och därmed ger traditionella marknadskrafter ett mer begränsat utrymme att påverka utbudet på skolmarknaden. Enligt *ett annat* synsätt innebär kraven på beskrivningar förbättrade förutsättningar för marknadens mekanismer, då skolorna blir mer jämförbara för den presumtiva konsumenten (jfr. Norén, 2003). Motsvarande resonemang går att föra om de ökade kraven på att skolornas resultat ska mätas genom kunskapskontroller, som de nationella proven och eventuella lokala mätningar.

Sammantaget har vi sett att den ökade styrningen och kontrollen av fristående grundskolor har syftat till att i vissa avseenden homogenisera de utbud som fristående grundskolor får tillhandahålla. Jag har tidigare tagit upp att graden av detaljreglering av offentligt finansierade marknader har relaterats till graden av respektive marknads allmänintresse (Norén, 2003). Aspekter som karaktäriserar skolan i förhållande till andra offentligt finansierade verksamheter som kan drivas i privat regi, är bland annat långsiktiga och samhällsrelaterade målsättningar, även om skolans fokus på individens önskemål och nytta har ökat över tid. Andra aspekter som jag kommer att återkomma till nedan är att skolans undervisning tillhandahålls av en traditionellt etablerad yrkeskategori, bedrivs i ett specifikt rumsligt sammanhang samt att deltagande i skolverksamhet är obligatorisk för medborgare i ett visst åldersspann.

Vad styrs och kontrolleras?

Syftet med den här studien är att utröna vilka begränsningar det finns för vad som får erbjudas på skolmarknaden, dvs. *vad* det är som styrs och kontrolleras när det gäller fristående skolor. Annorlunda uttryckt, inom vilka områden är den politiska styrningen överordnad marknadens mekanismer? De områden som jag har funnit att den ökade regleringen har varit inriktad på är följande: 1) *Kontinuitet*, 2) *Professionalitet*, 3) *Skolans mål*, 4) *Icke-segregering* samt 5) *Den offentliga skolans möjligheter*.

1) Kontinuitet

I den här frågan är *tjänsteproducenten* och dennes förmåga att kunna erbjuda en stabil och varaktig verksamhet i fokus. Det här är en fråga som har blivit aktualiserad både när det gäller regelverket och på den tillämpade nivån. På skilda regleringsnivåer är olika aspekter av huvudmannens förutsättningar och kompetens för att bedriva skolverksamhet uppmärksammade. Vi har sett initiativ till skärpt reglering vad gäller huvudmännens ekonomiska och organisatoriska förutsättningar. I sin rapportering av regeringsuppdraget om skärpta rutiner vid bedömningar av fristående skolor, ifrågasätter Skolverket lämpligheten i vissa huvudmannaförformer och föreslår att regeringen tillsätter en utredning i frågan. Vidare är det enligt myndigheten svårt att bedöma koncernskolors ekonomiska förutsättningar. Med andra ord förefaller Skolverket kunna uppfatta att huvudmän antingen har för smal eller för bred ekonomisk organisation, för att kunna påvisa verksamhetens kontinuitet.

När det gäller tillämpning av det nu gällande regelverket kan vi i Skolverkets tillståndsprovning se hur bedömda brister i huvudmännens ekonomiska förutsättningar har lett till avslag. Huvudmän har även nekats tillträde till marknaden när det funnits organisatoriska tveksamheter, som t.ex. vid annat registrerat verksamhetsområde än skola. Vid den löpande tillsynen, som också den är en tillämpning av regelverket, har obalans i budget lett till förelägganden. Då handlar det alltså om tjänsteproducenter som tidigare har fått tillstånd att agera på skolmarknaden.

Skolverket föreslår även att en ny kontrollfunktion införs, nämligen att få begära utdrag ur polisens belastningsregister i samband med att någon ansöker om att få starta en fristående grundskola. Här handlar det inte längre om vilka associationsformer, utan om vilka personer som anses vara lämpliga huvudmän. Myndigheten uppger även ett behov att i ökad utsträckning kontrollera de uppgifter som huvudmän lämnar.

Även på den kommunala nivån har jag funnit ett politiskt intresse för frågan om *vem* som får driva en fristående grundskola. Kommunpolitiska uttalanden har haft såväl ideologiska förtecken, t.ex. oro över ett ökat antal koncern- eller bolagsskolor, som mer praktisknära argument, t.ex. att en viss huvudman inte anses vara kompetent att bedriva skolverksamhet.

Sammanfattningsvis kan vi se att styrning och kontroll av huvudmän syftar till att bevaka kontinuiteten på den offentligt finansierade skolmarknaden och utestänga aktörer som inte bedöms kunna uppfylla kraven på att bedriva en stabil och varaktig verksamhet i enlighet med regelverket. En möjlig tolkning är att den öppenhet för nya aktörer som skolpengen skapade, har fått oavsedda och, enligt offentliga och vänsterpolitiska bedömningar, icke önskvärda konsekvenser. Vi kan påminna oss om att jag inledningsvis nämnde att den svenska skolmarknaden i ett internationellt perspektiv är ovanligt öppen för att finansiera privata skolalternativ med offentliga medel. Den lagstiftning som i ett första skede var mycket tillåtande mot privata aktörer, har följts av initiativ från socialdemokratiskt ledda regeringar till hårdare krav på privata tjänsteproducenter *innan* de får agera på skolmarknaden.

2) Professionalitet

Det finns ett antal olika krav som ställs på var och en av de fristående skolorna som ska verka på skolmarknaden. Ett av områden där kraven har ökat handlar om tjänsteutövarnas professionalitet. Det här området har även den kommunala förvaltningen visat intresse för, genom kvalitetsbedömningarna från stadens skolinspektörer. På den lagreglerade nivån har vi bl.a. sett hur fristående skolor har blivit ålagda att ha en identifierbar rektor, och kraven på denne rektors kompetens och ansvar har stärkts. Den ökade regleringen kan ses som en förstärkning av den decentralisering av ansvar för skolan som har skett, med start redan innan friskolereformen genomfördes. Först fick kommunen successivt ta över det tidigare statliga ansvaret för skolan, därefter har rektor vid respektive skola fått ett ökat formellt ansvar.

Kraven på lärarnas formella kompetens har stärkts och anpassats till regleringen av den kommunala skolans lärare. Skolverket har underkänt vissa skolors ansträngningar att rekrytera lärare med formell behörighet. Möjligheten för fristående skolor att prioritera andra kompetenser och egenskaper hos personalen än den formella lärarutbildningen har med andra ord minskat.

Som jag tidigare har påpekat förefaller regering och myndighet anse det vara angeläget att bevaka vilka värderingar som förmedlas vid vissa fristående skolor, samtidigt som det också förefaller vara förenat med svårigheter att genomföra den kontrollen. Kravet på

formellt utbildade lärare är ett sätt att indirekt, genom professionell standardsisering, styra vilka normer som förmedlas.

3) Skolans mål

Även detta område handlar om krav på var och en av de fristående grundskolorna. Vi har sett att kraven stärkts på att fristående grundskolors undervisning och övrig verksamhet ska ha samma kunskapsmål och förmedla samma värderingar som den offentliga skolans läroplan anger. Kraven på den gemensamma kunskaps- och värdebasen kan relateras dels till skolans samhällsrelaterade mål, dels till att grundskoleverksamhet är obligatorisk för medborgare i ett visst åldersspann. Därmed kan man säga att det är såväl en rättighet som plikt att få del av vissa kunskaper och viss fostran.

Om målen för undervisningen skulle vara desamma vid alla skolor skulle enbart metoden för att uppnå dem kunna skilja sig åt mellan olika alternativ. Den gemensamma kunskapsbasen som den socialdemokratiska propositionen efterfrågar är mer att betrakta som en miniminivå. Ytterligare kunskapsmål kan hävdas av skolor som anser sig ha hög kvalitet på sin undervisning, samt av skolor med särskilda ämnesutbud. En fråga som har varit aktuell i den löpande tillsynen är hur långt en skolas ämnesprofilering kan drivas utan att det går ut över andra ämnen. Enligt Skolverkets bedömningar har utrymmet för profilämnen i vissa fall minskat elevernas möjlighet att nå kunskapsmålen i andra ämnen. Ämnesprofileringen har då hamnat i konflikt med kravet på måluppfyllelse och gemensam kunskapsbas, vilket innebär att särintressen har bedömts gå ut över allmänintressen. Därmed ser vi också en begränsning för den heterogenitet och variation som får erbjudas på skolmarknaden. Även vissa skolors rumsliga förutsättningar har bedömts kunna utgöra hinder för att eleverna når kunskapsmålen, t.ex. om möjligheterna att genomföra laborationer i naturvetenskapliga ämnen har ansetts vara bristfälliga.

De värderingar som Skolverket bevakar är den offentliga skolans, vilka bygger på kristen etik och ett demokratiskt synsätt. De är med andra ord inte neutrala. Ett värde som har lyfts fram i direktiv och utredningar är inflytande. Elev- och föräldrainflytande ska enligt läroplanen ingå som en del av elevernas fostran i ett demokratiskt förhållningssätt. Vissa skolor har också fått kritik för att elever respektive föräldrar har haft för liten möjlighet att påverka

verksamheten. Jag har tidigare nämnt att det inte är tillåtet att ha ett auktoritärt undervisningssystem även om föräldrar efterfrågar det. Så långt sträcker sig inte rätten till valfrihet. Däremot är det möjligt att erbjuda undervisning med *betoning* på lärarstyrning eller på elevstyrning, vilket också sker som den tidigare rapporten i projektet visade (Hugemark & Mannerfelt, 2003).

Hur väl konfessionella skolor uppfyller kraven på att förmedla den offentliga läroplanens värderingar har, vilket jag tidigare redovisat, varit föremål för utredande. I rapporteringen av regeringsuppdraget om skärpta rutiner uppger Skolverket att nya metoder har prövats för att komma åt om skolor arbetar utifrån otillåtna värderingar. Med andra ord återkommer frågan om i vilken utsträckning som alternativa värderingar kan förmedlas parallellt med de offentligt föreskrivna. Även i tillsynsrapporter framkommer att Skolverket återkommande har intresserat sig extra mycket för hur väl vissa skolor, som profilerar sig med att representera (även) alternativa värderingar, uppfyller de offentliga målen.

Som vi har sett har kraven ökat på att de fristående skolorna ska vara möjliga att kontrollera, och även på deras egenkontroll. Vad som är värt att notera är att även om kontrollerbarheten i teorin har stärkts genom krav på nationella prov och kvalitetsredovisningar, ökad kontroll i samband med ansökan om godkännande samt den kommunala möjligheten till insyn och uppföljning, så betyder inte det med nödvändighet att de redan godkända skolorna har blivit mer kontrollerade. Vi har sett att ett vanligt förekommande skäl till föreläggande för fristående skolor i Stockholm är just att de inte har upprättat kvalitetsredovisningar. Dessutom kräver inte Stockholms stad att de fristående skolorna ska ingå i den löpande kommunala inspektionen.

Sammanfattningsvis handlar regleringen av skolans mål i stor utsträckning om frågor som kan relateras till föreställningar om jämlikhet och rättvisa, utifrån att alla elever ska få ta del av vissa bestämda kunskaper, färdigheter och värderingar oavsett vilken skola de går i. Kravet förutsätter en viss homogenitet på skolmarknaden. Elever kan, utöver minikraven, erbjudas att ta del av ytterligare kunskaper, färdigheter och värderingar, det sistnämnda dock inom vissa ramar. Samhället har anspråk på att skolorna ska kunna åskådliggöra och redovisa hur de uppfyller mininivån och den förutsatta homogeniteten. Kraven på offentliggjord egenkontroll

motiveras dels med att det ska understödja skolans egen utveckling, dels att undervisningens kvalitet ska var möjlig att bedöma av föräldrar och elever som ska välja skola, dvs. har med valfriheten att göra.

4) Icke-segregering

Så kommer vi till området icke-segregering, som också det har med förhållandet vid den enskilda skolan att göra. Sedan kravet på öppenhet för alla skrevs in i lagen enligt den socialdemokratiska propositionens förslag, har det kravet överträtts såväl av ansökande aktörer, som vid vissa godkända skolor. Skolverket gör nedslag på skolors ansatser till tester, könskvotering och språkkunskapsförtur. Dock ställs inga krav på att skolan ska vara *anpassad* för alla. I den tidigare rapporten i projektet visade vi hur fristående skolor kan presentera sig som anpassade för t.ex. elever som kan ta ett extra stort ansvar för den egna inläringen, eller för elever med psykosociala problem. Dessa skolor uppger i sin ansökan om godkännande att de är öppna för alla, även om vissa skolors urvalsprinciper kan innebära att t.ex. elever med viss typ av svårigheter uppges ha företräde (Hugemark & Mannerfelt, 2003). En fråga är hur långt driven en anpassning till vissa kan vara, och fortfarande rymmas inom ramen för "öppet-för-alla-ideologin". En tånjning av regelverket är att ha tester som visar om man är lämplig elev vid en viss skola. Hur välkomna är elever som enligt de rådgivande testerna inte lämpar sig för skolan i fråga? Och vad innebär det att en skola som är anpassad för elever med vissa problem i ansökan uppger sig vara öppen för alla? I praktiken antas respektive elev till den typen av skola först efter överenskommelse med den ansvariga kommunala förvaltningen eftersom elevens hemkommun måste godta en högre skolkostnad (Hugemark & Mannerfelt, 2003).

Ytterligare en fråga som rör icke-segregering är de ökade kraven på avgiftsfrihet. Vi har dock kunnat konstatera att kravet på avgiftsfrihet har överträtts av vissa tjänsteproducenter. Öppet-för-alla-ideologin kan, liksom också kravet på avgiftsfrihet, betraktas som ankare till den tidigare välfärdsstatens enhetliga skola. Båda kan relateras till en viss rättvisepincip, enligt vilken alla ska ha samma möjligheter.

5) Den offentliga skolans utrymme

Den här frågan har inte med den enskilda skola i sig att göra, utan med *skolmarknaden* i respektive kommun. Som vi har sett har lagstiftningens värnande om det offentliga skolväsendet ökat sedan skolpengssystemet infördes. Enligt den socialdemokratiska propositionen ska alla elever ha möjlighet att välja en kommunal grundskola. I inledningen till den här rapporten nämnde jag att fristående skolor i högre grad är offentligt finansierade i Sverige än i andra länder. Vi har dock i den här rapporten kunnat se att regleringen av de fristående grundskolorna innefattar värderingar som utgår från ett jämlikhetstänkande, dvs. till sådant som lyftes fram redan under framväxten av de tidigare svenska enhets- respektive grundskolorna. Kanske kan man tala om en offentlig, eller möjligen socialdemokratisk, strävan efter att utforma det marknadsanpassade skolväsendet i en svensk välfärdstappning.

Källor

- Blomqvist, Paula & Bo Rothstein, 2000, *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*, Agora förlag
- Brunsson, Nils & Bengt Jacobsson (red.), 1998, *Standardisering*, Nerenius & Santéus förlag
- Förordning (1996:1206) om fristående skolor, svensk författningssamling
- Förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet, svensk författningssamling
- Förordning (2002:39) om ändring av förordningen (1996:1206) om fristående skolor, svensk författningssamling
- Förordning (2000:1107) om ändring av förordningen (1996:1206) om fristående skolor, svensk författningssamling
- Förordning (1997:599) om ändring i grundskoleförordningen (1994:1194, svensk författningssamling)
- Grundskoleförordningen (1994:1194), svensk författningssamling
- Hugemark, Agneta & Charlotte Mannerfelt, 2003, *Vad är till salu? Om utbud på marknader för grundskola och personlig assistans*. FoU-rapport 2003:9, Socialtjänstförvaltningen, Stockholms stad
- Lag om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och barnomsorg, SFS 2000:873
- Lindqvist, Rafael & Klas Borell 1998, "Inledning: Organisation och välfärdspolitik", i Lindqvist (red.), *Organisation och välfärdsstat*, Studentlitteratur, Lund
- Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, Förordning 1994:1
- Norén, Lars, 2003, Valfrihet till varje pris. Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg, Grafikerna Livréna
- Proposition 1995/96:200, *Fristående skolor m.m.*
- Proposition 2001/02:35, *Fristående skolor*
- Skollagen (1985:1100)
- Skolverket, 1997, *Barn mellan arv och framtid. Konfessionella, etniska och språkligt inriktade skolor i ett segregationsperspektiv*, Dnr 1997-09-29
- Skolverket, pressmeddelande 2002-11-21

Skolverket 2003, *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*.
Rapport 230

Skolverket 2004a, *Inspektion av fristående skolor med konfessionell inriktning eller motsvarande*. Avrapportering av ett regeringsuppdrag

Skolverket 2004b, *Skarpare rutiner vid tillståndsprövning och inspektion av fristående skolor*. Avrapportering av ett regeringsuppdrag

SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*,
Utbildningsdepartementet

SOU 2003:46, *Var-dags-inflytande i förskola, skola och vuxenutbildning*, Utbildningsdepartementet

SOU 2003:98, *Aktiebolag med begränsad vinstutdelning*,
Justitiedepartementet

Övrigt material

Besluten om avslag på ansökan om godkännande av fristående grundskola i Stockholms stad 1994-2003, Skolverket

Besluten om återkallade godkännande av fristående grundskola i Stockholms stad 1994-2003, Skolverket

Besluten om föreläggande vid tillsynsärende 1994-2003, Skolverket

Besluten vid regelbunden tillsyn 1999-2003, Skolverket

Rapporter avseende fristående grundskolor från stadens skolinspektion 2001/2002 och 2002/2003, utbildningsförvaltningen Stockholms stad

Utbildningsnämndens politiska yttranden avseende ansökningar om godkännande av fristående grundskola i Stockholms stad 1999-2003, Stockholms stad

www.stockholm.utbildningsforvaltningen.se