

Lagrådsremiss

Villkor för fristående skolor m.m.

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 mars 2014

Jan Björklund

Per-Anders Svensson
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss föreslås bestämmelser i skollagen (2010:800) om att en nyetablering av en fristående skola ska föregås av ett samråd mellan den enskilde huvudmannen och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Det förtydligas också att den kommun där en fristående skola är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.

Vidare föreslås att i skollagen införa en bestämmelse om att Statens skolinspektion i sin tillsyn ska förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen.

Skollagen föreslås även reglera att lärarresurserna vid skolenheten ska analyseras om Skolinspektionen vid sin tillsyn konstaterar återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för elever att nå målen för utbildningen. Lagförslaget omfattar inte förskoleverksamheten. Om analysen ger stöd för det kan Skolinspektionen i ett föreläggande ange åtgärder som omfattar förändringar i lärarresurserna.

I skollagen föreslås även att kommuner ska vara skyldiga att informera vårdnadshavare och elever om utbildningar som erbjuds i eller av kommunen och om riksrekryterande utbildningar. En skolhuvudman ska vara skyldig att till Statens skolverk lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn.

De nya bestämmelserna i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2015. Bestämmelserna i skollagen om att kommunerna ska vara skyldiga att

informera om utbildningar ska dock träda i kraft den 1 juli 2015 och ska tillämpas på utbildningar som påbörjas efter den 30 juni 2015.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Det nuvarande systemet	12
5	Samråd vid etablering och prövning av enskilda som huvudmän för fristående skolor	14
5.1	Samråd med kommunen före etablering av en fristående skola.....	14
5.1.1	Dagens bestämmelser	14
5.1.2	Skolinspektionen ska göra en etableringskontroll innan en utbildning startar och ett samråd ska då vara genomfört	14
5.2	Snabbspår för prövning av brådskande ärenden	19
5.2.1	Dagens bestämmelser	19
5.2.2	Skolinspektionen ska skyndsamt kunna besluta om godkännande med hänsyn till elevernas möjlighet att fullfölja sin utbildning.....	19
5.3	När ska en utbildning senast starta?	21
5.3.1	Dagens bestämmelser	21
5.3.2	En huvudman ska starta en fristående skola senast två år efter godkännandet	22
5.4	Prövning av skolhuvudmannens lämplighet	23
5.4.1	Dagens bestämmelser	23
5.4.2	Huvudmannens lämplighet bör prövas	24
5.5	Ägarprövning och bolagssyftet.....	38
5.5.1	En utredning om ägarprövning m.m. har beslutats	38
5.5.2	Prövning av ägare till fristående skolor bör införas.....	39
6	Skärpta sanktioner	40
6.1	Dagens bestämmelser	40
6.2	Skyldighet att förena ett föreläggande med vite	42
6.3	Frågan om lärarresurser	44
7	Ökad öppenhet och insyn	47
7.1	Ett nytt informationssystem.....	47
7.1.1	Dagens bestämmelser	47
7.1.2	Ett nytt informationssystem inrättas för insyn i skolväsendet.....	47
7.2	Information om utbildningar som erbjuds elever i en kommun.....	56
7.2.1	Dagens bestämmelser	56
7.2.2	Skyldighet att informera om utbildningar som erbjuds elever	57

7.3	Kommuners insyn i fristående skolor.....	60
7.3.1	Dagens bestämmelser.....	60
7.3.2	Förtydligande av bestämmelserna om kommuners insyn i fristående skolor.....	61
7.4	Införande av meddelarskydd och offentlighetsprincipen.....	64
8	Ytterligare åtgärder.....	68
8.1	En utredning om bidragsregler för fristående skolor ska tillsättas.....	68
8.2	Utrymmet för skolors nytänkande och innovation.....	69
9	Ikräftträdande- och övergångsbestämmelser.....	70
10	Konsekvenser.....	72
10.1	Konsekvenser för statliga myndigheter.....	72
10.1.1	Statens skolinspektion.....	72
10.1.2	Statens skolverk.....	73
10.1.3	Sveriges Domstolar.....	74
10.2	Konsekvenser för kommunala huvudmän.....	74
10.3	Konsekvenser för huvudmän för fristående skolor.....	76
10.4	Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.....	77
11	Författningskommentar.....	78
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Friskolorna i samhället (SOU 2013:56).....	87
Bilaga 2	Författningsförslagen i betänkandet Friskolorna i samhället.....	92
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet Friskolorna i samhället.....	103
Bilaga 4	Sammanfattning av vissa förslag i betänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53).....	105
Bilaga 5	Utdrag ur lagförslag i betänkandet Privata utförare – kontroll och insyn.....	107
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet Privata utförare – kontroll och insyn.....	110

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 9 kap. 22 §, 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 §, 14 kap. 18 §, 15 kap. 34 §, 18 kap. 37 §, 24 kap. 7 §, 26 kap. 1, 2, 10, 13 och 27 §§ samt 29 kap. 1 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 5 a §, 26 kap. 9 a § och 29 kap. 19 a § samt närmast före 26 kap. 9 a § och 29 kap. 19 a § två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 a §

Innan en enskild huvudman startar utbildning inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska samråd ske mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Samrådet ska dokumenteras och avse den kommande verksamheten. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller gymnasiesärskola, ska kommunen ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet.

9 kap.

22 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att*

tillgodose allmänhetens behov av insyn.

10 kap.

41 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

11 kap.

40 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

14 kap.

18 §

Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har rätt till insyn i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

15 kap.

34 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

18 kap.

37 §¹

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn

¹ Senaste lydelse 2012:109.

i verksamheten.

i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

24 kap.

7 §

Den kommun där den internationella skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där den internationella skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

26 kap.

1 §²

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillsyn (2–9 §§),
- ingripanden vid tillsyn (10–18 §§),
- statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§), och
- nationell uppföljning och utvärdering (24–28 §§).

2 §

Med tillsyn avses i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Om det vid tillsynen av någon annan skolform än förskolan konstateras återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för elever att nå målen för utbildningen, ska lärarresurserna vid skolenheten analyseras.

Etableringskontroll

9 a §

Statens skolinspektion ska inom ramen för sin tillsyn genomföra en etableringskontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva, om Skolinspektionen godkänt den enskilde som huvudman enligt 2 kap. 5 §. Etabl-

² Senaste lydelse 2012:120.

eringskontrollen ska genomföras innan utbildningen startar.

10 §

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. *Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.*

13 §

En tillsynsmyndighet får återkalla ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag om

1. *ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och*

1. *missförhållandet är allvarligt eller den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 kap. 5 a §, och*

2. *missförhållandet är allvarligt.*

2. *ett föreläggande enligt 10 § inte har följts.*

27 §

Ett föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.

Statens skolinspektion ska förena ett föreläggande som avses i 10 § med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Om det finns anledning att anta att en person som är föremål för *föreläggandet* har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, får han eller hon inte föreläggas vid vite att medverka i en utredning som har samband med den gärningen.

Om det finns anledning att anta att en person som är föremål för *ett föreläggande* har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, får han eller hon inte föreläggas vid vite att medverka i en utredning som har samband med den gärningen.

29 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- bosättning (2–5 §§),
 - hemkommun och hemlandsting (6 §),
 - utlandssvenska elever (7 §),
 - personer med begåvningsmässig funktionsnedsättning (8 §),
 - information om icke skolpliktiga ungdomar (9 §),
 - handläggning (10 och 11 §§),
 - talerätt (12 §),
 - samverkan och anmälan till socialnämnden (13 §),
 - tystnadsplikt (14 §),
 - riksinternatskolor (15 och 16 §§),
 - International Baccalaureate (17 §),
 - överlämnande av betygshandlingar (18 §),
 - informationsskyldighet (19 §), – informationsskyldighet (19 §),
- och
- uppgiftsskyldighet (19 a §),
- och
- övriga bemyndiganden (20–29 §§).

19 §

Kommunen ska informera *vårdnadshavarna* om *förskola, fritidshem* och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. som kommunen *anordnar eller vars huvudman kommunen har godkänt eller förklarat berättigad till bidrag.*

Informationen ska även *avse* möjligheten för enskilda att bedriva förskola, fritidshem eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. med bidrag från hemkommunen enligt 8 kap. 21 §, 14 kap. 15 § samt 25 kap. 11 och 15 §§.

Kommunen ska informera *vårdnadshavare och elever* om *utbildning i förskolor, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, fritidshem, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor* och om sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. *och som erbjuds i eller av kommunen. Kommunen ska också informera om sådana riksrekryterande utbildningar som avses i 16 kap. 45 § och 19 kap. 37 § och om motsvarande utbildningar vid fristående skolor. Informationen ska utformas enligt 6 kap. 8 a § andra stycket kommunallagen (1991:900).*

Kommunen ska även *informera om* möjligheten för enskilda att bedriva förskola, fritidshem eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. med bidrag från hemkommunen enligt 8 kap. 21 §, 14 kap. 15 § samt 25 kap. 11 och 15 §§.

Uppgiftsskyldighet

19 a §

En huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska till Statens skolverk lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015 i fråga om 29 kap. 19 § och i övrigt den 1 januari 2015.

2. Bestämmelserna i 2 kap. 5 a § och 26 kap. 13 § ska tillämpas på huvudmän som har ansökt om godkännande efter den 1 oktober 2014.

3. Bestämmelserna i 29 kap. 19 § ska tillämpas på utbildningar som påbörjas efter utgången av juni 2015.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen bemyndigade den 14 juli 2011 ansvarigt statsråd att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utifrån en beskrivning av ägarstrukturen inom skolväsendet utreda och överväga ett antal frågor om villkor och regler för fristående skolor (dir. 2011:68). Regeringen beslutade tilläggsdirektiv den 4 oktober 2012 (dir. 2012:101), den 28 februari 2013 (dir. 2013:24), den 25 april 2013 (dir. 2013:42) och den 13 juni 2013 (dir. 2013:69). Kommittén antog namnet Friskolekommittén. Friskolekommittén överlämnade den 20 augusti 2013 betänkandet *Friskolorna i samhället* (SOU 2013:56) till ansvarigt statsråd vid Utbildningsdepartementet. Till grund för förslagen ligger en uppgörelse mellan de sex partierna Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Centerpartiet, Kristdemokraterna, Socialdemokraterna och Miljöpartiet som presenterades den 23 maj 2013. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och betänkandets författningsförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2013/4880/GV).

Regeringen bemyndigade den 11 oktober 2012 en särskild utredare att föreslå en modernisering av kommunallagen (dir. 2012:105). Utredningen antog namnet Utredningen om en kommunallag för framtiden. Utredaren överlämnade den 28 juni 2013 delbetänkandet *Privata utförare – kontroll och insyn* (SOU 2013:53) till ansvarigt statsråd vid Finansdepartementet. Utredaren lämnar i sitt betänkande bl.a. förslag som dels handlar om kommuners insyn i fristående och internationella skolor, dels om kommuners information om utbildningar som erbjuds elever i kommunen. Dessa förslag, som överlämnats till Utbildningsdepartementet, behandlas i denna lagrådsremiss. En sammanfattning av utredarens förslag i denna del finns i *bilaga 4* och relevanta författningsförslag finns i *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena, till den del de avser de två här nämnda frågorna finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2013/6911/GV).

4 Det nuvarande systemet

Det är nu drygt 20 år sedan friskolereformen genomfördes i Sverige (1992). Genom reformen gavs fristående skolor i huvudsak samma ekonomiska förutsättningar att verka som skolor med offentlig huvudman och alla föräldrar och elever fick samma möjlighet att välja skola. Friskolereformen har fått stort genomslag och de fristående skolorna utgör numera ungefär en sjättedel av grund- och gymnasieskolorna. De har tillfört mycket positivt till skolväsendet och många av

de intentioner som fanns när reformen genomfördes har också blivit verklighet.

Staten anger mål och riktlinjer för arbetet i skolan vilka huvudsakligen framgår av skollagen, läroplaner och kursplaner. Regelverket för fristående skolor förändrades påtagligt i samband med att den nya skollagen (2010:800) trädde i kraft. Den tillämpas på utbildning och annan verksamhet från och med 1 juli 2011. Den separata regleringen av de fristående skolorna som fanns i 1985 års lag upphörde och bestämmelserna är numera i huvudsak desamma för fristående skolor som för skolor med offentlig huvudman.

Principen om lika villkor

Skolans uppdrag är detsamma oavsett huvudmannaskap. Det ställs krav på att utbildningen vid fristående skolor ska vara likvärdig med utbildningen vid offentliga skolor och lika villkor ska gälla så långt möjligt oberoende av huvudman.

De fristående skolorna ska i så stor utsträckning som möjligt ha samma villkor och skyldigheter som skolor med offentlig huvudman. Det har ansetts viktigt för kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet. En bärande princip i skollagen är därför att alla verksamhets- och skolformer ska ha en i så stor utsträckning som möjligt gemensam reglering oavsett om huvudmannen är en kommun, ett landsting, staten eller en enskild. Exempelvis kan de flesta skolformer bedrivas med enskild huvudman och de nationella läroplanerna och kurs- respektive ämnesplanerna ska då tillämpas. Vissa grundläggande skillnader har dock inneburit att principen om lika villkor för huvudmän inte helt har kunnat upprätthållas när det gäller sanktionssystemet, t.ex. kan inte Skolinspektionen besluta att en kommunal skolas verksamhet ska upphöra.

Principen om lika villkor innebär också lika ekonomiska villkor. Regeringen har ansett att likvärdiga ekonomiska villkor är en förutsättning för en likvärdig utbildning och verklig valfrihet, se propositionen Offentliga bidrag på lika villkor (prop. 2008/09:171 s. 25). Riksdagen har infört förtydligade regler om kommunernas bidrag till fristående skolor som gäller från och med kalenderåret 2010.

Dagens bestämmelser

I denna lagrådsremiss lämnar regeringen förslag och bedömningar som berör olika sakfrågor och aspekter inom skolväsendet. För att förenkla läsningen, och för att de förslag som lämnas ska kunna ses i sitt sammanhang, lämnas en redogörelse av gällande bestämmelser i anslutning till de olika förslagen och bedömningarna.

5 Samråd vid etablering och prövning av enskilda som huvudmän för fristående skolor

5.1 Samråd med kommunen före etablering av en fristående skola

5.1.1 Dagens bestämmelser

I dag anges i skolförordningen (2011:185) och i gymnasieförordningen (2010:2039) att Skolinspektionen ska ge berörda kommuner möjlighet att yttra sig inför prövning av ansökningar om godkännande. Enligt 2 kap. 2 § skolförordningen ska den kommun där utbildningen ska bedrivas ges tillfälle att yttra sig. Vidare anges att när kommunen yttrar sig bör den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande. För utbildning på gymnasienivå gäller enligt 2 kap. 2 § gymnasieförordningen även att de närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ska ges tillfälle att yttra sig. Det handlar således om en möjlighet, inte en skyldighet, för berörda kommuner att yttra sig och ett yttrande blir en del av Skolinspektionens underlag när de gör en bedömning av om kraven för godkännande av huvudmannen enligt 2 kap. 5–7 §§ skollagen (2010:800) är uppfyllda. Skolinspektionens prövning innebär en helhetsbedömning utifrån samtliga relevanta omständigheter och enbart det faktum att en kommun motsätter sig etableringen av en fristående skola i kommunen, eller i närliggande kommun, är inte tillräckligt för att en ansökan ska kunna avslås.

Den situation som nu har beskrivits rör Skolinspektionens kommunikation med kommunerna och kommunernas möjligheter att ha synpunkter innan beslutet om godkännande. Om en huvudman godkänns har Skolinspektionen efter beslutet ett tillsynsansvar för verksamheten. Det finns inga författningsbestämmelser som på ett närmare sätt reglerar hur tillsynen ska gå till från godkännandet och fram till dess att utbildningen startar. Skolinspektionen kan dock även innan utbildningen startar använda sig av de sanktioner som finns i skollagen, dvs. utfärda förelägganden och i sista hand återkalla godkännandet.

5.1.2 Skolinspektionen ska göra en etableringskontroll innan en utbildning startar och ett samråd ska då vara genomfört

Regeringens förslag: I skollagen ska en bestämmelse införas med innebörden att Statens skolinspektion inom ramen för sin tillsyn ska genomföra en etableringskontroll av den verksamhet som en godkänd huvudman avser att bedriva. Etableringskontrollen ska genomföras innan den utbildning som godkännandet avser startar.

En nyetablering av en fristående skola ska föregås av ett samråd mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Samrådet ska avse den kommande verksamheten och genomföras efter

godkännande men före Skolinspektionens etableringskontroll. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska närliggande kommuner ges tillfälle att delta i samrådet. Detta ska ske genom lägeskommunens försorg. Samrådet ska dokumenteras. Skolinspektionen kan återkalla godkännandet om huvudmannen varken vid etableringskontrollen eller efter ett föreläggande kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommittén har inte föreslagit att samrådet ska dokumenteras skriftligt.

Remissinstanserna: En majoritet remissinstanser instämmer i förslaget eller har inget att invända mot det, bl.a. *Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam, Statens skolverk, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Eskilstuna, Stockholms och Umeå kommuner, AcadeMedia, Almega, Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen, Idéburna skolors riksförbund, Kunskapskolan i Sverige AB, Internationella Engelska skolan i Sverige AB, RIO – Rörelsefolk högskolornas intresseorganisation, Rädda Barnens riksförbund, Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA), Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolledarförbund och Synskadades riksförbund SRF.*

Ett antal remissinstanser är positiva till förslaget men anser att förslaget är otydligt kring vad samrådet ska handla om och vad det ska leda till. Exempelvis *Statskontoret* menar att det inte är klarlagt hur förslaget är tänkt att leda till en förbättrad samverkan mellan parterna och vilka konsekvenser det får för parterna och Skolinspektionen. *Statens skolinspektion* anför att det inte är tillräckligt tydligt vad samrådet ska behandla och syfta till. Även några kommuner, inklusive *Göteborgs och Täby kommuner, KFO/Arbetsgivaralliansen, Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* efterfrågar förtydliganden kring samrådets uppgift och innehåll. Enligt *Sveriges Elevkårer* är Friskolekommitténs ambition med mer samarbete mellan kommunala och fristående skolor bra, men samrådet riskerar bli verkningsslöst och inte ge någon påverkan på vare sig skolkvalitet eller samverkan.

Landstinget i Västra Götalands län framför att det vore önskvärt om förslaget innefattar de huvudmän som lägeskommunen har samverkansavtal med avseende gymnasieutbildning eftersom en ny skola påverkar samtliga elevers möjlighet till gymnasieval i ett samverkansområde.

När det gäller tiden för samrådet anser *Torsby och Trollhättans kommuner* att samrådet borde genomföras innan huvudmannen godkänts av Skolinspektionen. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* menar att det är överflödigt att reglera när i tiden som samråd ska ske – det viktiga är att det sker ett samråd.

Diskrimineringsombudsmannen anför att gjorda överenskommelser bör vara tillgängliga och transparenta. *Skolinspektionen* anser att samrådet ska dokumenteras vilket bör framgå av lagtexten. *Torsby kommun* menar att samverkan mellan kommuner och fristående skolor ska kännetecknas av öppenhet. *Täby kommun* finner att det bl.a. inte tydliggjorts i kommit-

téns förslag vilken part som kallar till ett samråd, inte heller om Skolinspektionen bara ska bedöma att samråd skett eller om den även ska få tillgång till protokoll/dagordning. *Läraryrket* anser att samrådet är alltför knapphändert beskrivet när det gäller dokumentationskrav.

Förvaltningsrätten i Stockholm påpekar att det krävs att ett föreläggande inte följts och att missförhållandet är allvarligt för att återkalla ett godkännande. *Skolinspektionen* anför att det är svårt att se att ett utblivet samråd uppfyller rekvisitet allvarligt missförhållande. Skolinspektionen föreslår att om ett återkallande är tänkt att ske då samråd inte genomförts bör det införas en särskild återkallelseparagraf som reglerar detta.

Göteborgs kommun påtalar att kommunens möjligheter att träffa överenskommelser eller ingå avtal med enskilda huvudmän är mycket begränsade, bland annat med hänsyn till konkurrenslagstiftning och regelverk kring entreprenadförhållanden i skolan. Även *Fridaskolorna AB* lyfter fram detta. Enligt *Täby kommun* har så kallade fria nyttigheter av domstolarna bedömts stå i strid med gällande lagstiftning, och det är för kommunen därför oklart vad Friskolekommittén åsyftar när den skriver att ”vissa resurser kanske kan utnyttjas gemensamt”.

Skälen för regeringens förslag

Det ska införas ett krav på samråd mellan en godkänd huvudman och kommunen innan en verksamhet får starta

Skolinspektionen kommunicerar ansökningar om att få starta en friskoleverksamhet med kommunerna innan en ansökan prövas. Kommunernas upplysningar utgör i det sammanhanget en del av underlaget vid prövningen. Om en huvudman då godkänns finns det därefter inga krav på att kommunerna ska vara delaktiga inför starten av verksamheten.

Friskolekommittén har ansett att det ska ske en ökad samverkan mellan kommunerna och de fristående skolor som vill etablera sig i kommunen. Detta motiveras av att kommunen är den lokala demokratiska arenan där medborgarna förväntar sig en politisk dialog kring åtgärder för att främja den egna lokala utvecklingen, där de fristående skolorna kan spela en roll och bidra till positiva resultat. Enligt kommittén behöver kommunernas möjligheter till dialog inför nyetableringar stärkas och kommittén föreslår därför ett nytt inslag i processen vid friskoleetableringar. Förslaget innebär att det ska vara ett samråd mellan kommunen där utbildningen är avsedd att bedrivas och den fristående skola som godkänts. Den fristående skolan får enligt förslaget starta först när den kan visa att ett samråd ägt rum. För gymnasieskolor gäller att också närliggande kommuner genom lägeskommunens försorg ska ges tillfälle att delta i samrådet. Regeringen instämmer i kommitténs förslag i den delen.

Malmö och Trollhättans kommuner liksom *Jämtlands Gymnasieförbund* anger i sina remissyttranden att kommunerna borde ha ett inflytande på beslut om godkännande av en huvudman och kunna påverka etableringar av en fristående skola. Regeringen konstaterar att kommunerna redan i dag har ett inflytande inför ett beslut om godkännande. Om en etablering innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas ska godkännande inte lämnas.

Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna på samma sätt beaktas. För att säkerställa att Skolinspektionen har ett fullgott underlag för sin prövning remitteras ansökningar till lägeskommunen, och i förekommande fall även närliggande kommuner. Någon ändring av den ordningen har inte föreslagits av Friskolekommittén och regeringen har ingen annan uppfattning än kommittén. Det är också en uppfattning som delas av bl.a. *AcadeMedia* och *Företagarna*.

Hur ska samrådet se ut?

Friskolekommittén föreslår att samrådet ska ta sikte på den kommande verksamheten och ger en del exempel på vad man ska samverka kring: att nya skolor i ökande grad kan etableras när kommunen bedömer att behoven finns, att ömsesidiga åtaganden kan göras om att utnyttja vissa resurser gemensamt, att information till kommunmedborgarna kan samordnas och att vissa satsningar kan göras tillsammans. Även formerna för den kommunala insynen kan behandlas inom ramen för samrådet.

Som bl.a. *Nacka kommun* och *Fridaskolorna AB* nämner i sina remissyttranden kan samrådet inte omfatta åtaganden som inte är möjliga att besluta om enligt den praxis som har utvecklats och den lagstiftning som finns på området. Flera remissinstanser har efterlyst en närmare precisering av vad samrådet är tänkt att handla om och leda till. Vidare framför *Statskontoret* och *Täby kommun* med flera att ett samråd saknar praktisk betydelse om det ska genomföras efter Skolinspektionens godkännande. Regeringen anser att själva syftet med ett samråd är att parterna ska kunna ta upp och diskutera allehanda frågor som har samband med verksamheten. Som Friskolekommittén anger ska det vara ett forum för samverkan mellan företrädare för kommuner och blivande fristående skolor. Det skulle därför inte vara meningsfullt att i författning reglera vilka specifika frågor och omständigheter som ska behandlas i ett samråd. En sådan ordning skulle också riskera att begränsa samrådet i alltför hög grad. Det bör alltså vara upp till parterna att ta upp de frågor som är relevanta i det aktuella fallet, utifrån de lokala förhållandena.

Friskolekommittén föreslår att lägeskommunen ska ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet om det är fråga om en fristående gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Regeringen konstaterar att den föreslagna bestämmelsen inte hindrar att lägeskommunen kan bjuda in kommuner när det finns samverkansavtal även i sådana fall de nya bestämmelserna inte kommer att innebära någon sådan skyldighet.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Skolinspektionen*, anser att det skriftligt ska dokumenteras att samråd har genomförts. Eftersom förslaget innebär att den enskilde huvudmannen ska kunna visa att samråd genomförts bör ett ansvar för att dokumentation upprättas ligga på den enskilde huvudmannen. Det ska vara ett krav att det handlar om ett dokument, exempelvis ett protokoll. Dokumentationskravet bör framgå av författningstexten. Alla medverkande bör få en kopia av handlingen. I och med att dokumentet kommer in till kommunen blir den en allmän handling och kan i enlighet med offentlighetsprincipen begäras ut. På detta sätt uppfylls

enligt regeringens mening det krav på transparens och öppenhet kring samrådet som *Diskrimineringsombudsmannen* och *Torsby kommun* efterfrågar.

Regeringen föreslår nedan att Skolinspektionen ska genomföra en s.k. etableringskontroll av en fristående skola innan verksamheten får starta. Samrådet ska ha genomförts innan etableringskontrollen eftersom den enskilde då ska kunna visa att ett samråd har genomförts.

Det kan finnas situationer när en kommun handlar på ett sådant sätt att det inte är möjligt eller mycket svårt för den enskilde att få till ett samråd. Det kan då knappast krävas mer än att han eller hon gör rimliga ansträngningar för att ett samråd ska komma till stånd. För den situationen kan den enskilde genom förfrågningar till kommunen eller annan korrespondens visa att det har gjorts rimliga ansträngningar. Den ordningen ligger också i linje med kommitténs förslag.

Vad ska hända om samråd inte har skett?

Tidigare har det sagts att Friskolekommitténs förslag innebär att den enskilde, dvs. huvudmannen för den fristående skolan, ska kunna visa att samråd har skett. Enligt kommittén ska Skolinspektionen kunna ingripa enligt 26 kap. skollagen (2010:800) om huvudmannen inte kan visa att samråd genomförts och att det då kan bli frågan om att återkalla godkännandet. *Skolinspektionen* ifrågasätter om det förhållandet att ett samråd inte skett ska anses vara ett så allvarligt missförhållande som enligt 26 kap. 13 § skollagen ska utgöra grund för återkallande av ett godkännande. Regeringen delar Skolinspektionens uppfattning att ett bristande samråd knappast kan betraktas som ett allvarligt missförhållande med hänsyn till bestämmelsens syfte och till hur den har tolkats i praxis. Den utformning bestämmelsen har i dag är därför inte tillräcklig som grund för återkallande om den s.k. sexpartiöverenskommelsen ska uppfyllas. För att tillgodose överenskommelsen och Friskolekommitténs förslag om att ett godkännande ska återkallas vid bristande samråd måste bestämmelsen kompletteras så att ett godkännande ska kunna återkallas om samråd inte har skett och inte heller rimliga åtgärder har vidtagits för att ett samråd skulle ske.

Det ska införas ett författningskrav på s.k. etableringskontroll

Skolinspektionens tillsynsuppgifter efter ett godkännande men innan en utbildning startar är inte särskilt reglerade. Inom ramen för sin tillsynsverksamhet gör dock Skolinspektionen sedan våren 2012 en kontroll av de verksamheter som har godkänts. Denna kontroll brukar benämnas etableringskontroll och syftar till att undersöka om huvudmannen har förutsättningar att starta verksamheten. Kontrollen görs några månader innan den planerade starttidpunkten. Om Skolinspektionen finner brister i den tänkta verksamheten kan inspektionen använda sig av de sanktionsmöjligheter i 26 kap. skollagen som gäller även i övrigt. I sista hand kan ett godkännande återkallas.

Friskolekommittén har föreslagit att etableringskontrollen författningsregleras. Förslaget innebär en skyldighet för Skolinspektionen att genomföra en kontroll av verksamheter efter huvudmannens godkännande men innan de startas. Förslaget hänger delvis samman med

den samrådsskyldighet som nyss har redogjorts för. Enligt kommittén ska Skolinspektionen vid etableringskontrollen undersöka om huvudmannen har genomfört samrådet, men Skolinspektionen ska också i övrigt granska om verksamheten kan starta som det är tänkt. Eftersom det handlar om bl.a. formella krav som ska granskas är det naturligt att Skolinspektionens skyldigheter framgår av författning. Regeringen delar alltså kommitténs förslag att Skolinspektionens skyldigheter att kontrollera etableringen ska författningsregleras.

Vid sin kontroll har Skolinspektionen samma möjligheter att ingripa som den har vid tillsynsverksamheten i dag. Den får dessutom möjligheten att återkalla ett godkännande vid bristande samråd. Detta har regeringen tidigare redogjort för.

5.2 Snabbspår för prövning av brådskande ärenden

5.2.1 Dagens bestämmelser

När det handlar om handläggningen av ansökningar gäller sedan 2010 vissa nya regler som bl.a. omfattar tidpunkter för huvudmannens ansökan och Skolinspektionens beslut. Syftet med ändringarna var att öka rättssäkerheten för enskilda huvudmän när det gäller ansökningsförfarandet, grunderna för Skolinspektionens prövning samt för att skapa bättre förutsättningar för planering av skolverksamheten (prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322).

En ansökan om att starta en fristående skola ska numera ha kommit in till Skolinspektionen senast den 31 januari året innan skolan ska starta (2 kap. 1 § skolförordningen [2011:185] och 2 kap. 1 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Genom tidigareläggningen av sista dag för ansökan kan Skolinspektionen påbörja sin handläggning tidigare vilket i sin tur kan skapa bättre förutsättningar för huvudmannens planering av verksamheten. Myndigheten ska, om möjligt, fatta beslut om eventuellt godkännande senast den 1 oktober året innan skolan ska starta (2 kap. 3 § skolförordningen och 2 kap. 3 § gymnasieförordningen).

Dessa regler är skrivna främst med fokus på ansökningar som handlar om att få starta en verksamhet och det finns inga särskilda regler som tar sikte på situationer när t.ex. en huvudman för en fristående skola är beredd att ta över en verksamhet som lagts ned på en annan skola.

Skolinspektionen har utvecklat en praxis som innebär att en huvudman som fått ett godkännande måste starta utbildningen senast vid början av läsåret året efter beslutet om godkännande.

5.2.2 Skolinspektionen ska skyndsamt kunna besluta om godkännande med hänsyn till elevernas möjlighet att fullfölja sin utbildning

<p>Regeringens bedömning: Beslut i ett ärende om godkännande som huvudman för en utbildning i en fristående skola som anordnas av en annan huvudman bör fattas skyndsamt om det finns särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjligheter att fullfölja sin utbildning.</p>

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Med ett undantag instämmer de remissinstanser som yttrat sig i denna del i Friskolekommitténs bedömning eller har inget att invända. Positiva är bl.a. *Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam, Göteborgs, Stockholms, Umeå och Vårgårda kommuner, Västra Götalandsregionen, Almega, Fridaskolorna AB, Idéburna skolors riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarnas Riksförbund, Rädda Barnens riksförbund, Svenska Montessoriförbundet, Svenskt Näringsliv och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).*

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Sveriges Elevkårer samt Sveriges Kommuner och Landsting är positiva till förslaget men understryker att den förenklade handläggning utredningen talar om inte får bli en sämre handläggning så att kvaliteten på Skolinspektionens ägarprövning påverkas.

Företrädare för fristående skolor, däribland *AcadeMedia, Kunskapsskolan i Sverige AB* och *Friskolornas riksförbund* samt *Svenska Riskapitalföreningen (SVCA)* instämmer i förslaget men lämnar relativt likalydande förslag till en alternativ tvådelad handläggningsprocess, innebärande att huvudmannen i ett första steg certifieras av Skolinspektionen och att det sedan är frågan om en mer förenklad process.

Statens skolinspektion avstyrker förslaget om snabbspår för brådskande ärenden eftersom ytterligare reglering enligt myndigheten är obehövlig. Enligt Skolinspektionen är det endast vid byte av huvudman (det vill säga godkännande av ny huvudman för befintlig verksamhet) som det är nödvändigt att hantera en ansökan skyndsamt, vilket Skolinspektionen gör redan i dag. Skolinspektionen anser att det inte är lämpligt med ett snabbspår i andra fall än vid byte av huvudman, bland annat för att det skulle ge felaktiga konkurrensförhållanden och att det skulle försvåra prövningen av påtagliga negativa följder om ansökningar om godkännanden i större utsträckning tillåts komma in utanför ansökningstiden. Skolinspektionen anför vidare att om förslaget ändå genomförs måste det knytas ihop med att den huvudman som bedriver den pågående verksamheten vill att godkännandet återkallas för dennes del. Även *Sveriges Kommuner och Landsting*, som inte har några invändningar mot förslaget, ställer sig frågande till om det verkligen behövs några författningsändringar för att åstadkomma det tänkta snabbspåret.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt Friskolekommittén är väntetiden för att få beslut med anledning av ansökan om att godkännas som huvudman för en fristående skola ett bekymmer bland de fristående skolorna. Skolinspektionen bör därför utveckla ett snabbspår att använda i sådana fall där elevperspektivet talar för en förenklad handläggning. Det kan enligt Friskolekommittén exempelvis gälla situationer då en fristående gymnasieskola av någon anledning väljer att inte fortsätta anordna ett program eller en inriktning som tidigare har bedrivits och en annan skola är redo att ta över elever, men där den senares godkännande inte avser det aktuella programmet. Om Skolinspektionen i det läget följer sina ordinarie rutiner kan ett flera månader långt studieuppehåll

uppstå för eleverna, eftersom ansökningar om godkännande ska lämnas senast den 31 januari kalenderåret innan utbildningen ska starta (2 kap. 1 § skolförordningen [2011:185] och 2 kap. 1 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Det bör i sådana lägen enligt kommitténs uppfattning vara möjligt med ett förenklat förfarande. En sådan ansökan avser i de allra flesta fall mindre förändringar i eller utökningar av verksamheten. I många fall torde, enligt kommittén, huvudmannen dessutom redan vara godkänd av myndigheten med avseende på lämplighet och förutsättningar att bedriva utbildningsverksamhet.

Kommittén föreslår därför att beslut i ett ärende om godkännande som huvudman för fristående skola ska fattas skyndsamt om det finns särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjligheter att fullfölja sina studier. Skolförordningen respektive gymnasieförordningen bör därför ändras i enlighet med förslaget. Det får vidare enligt Friskolekommittén ankomma på Skolinspektionen att i sina föreskrifter (SKOLFS 2011:154) om ansökan om godkännande som huvudman för fristående skola närmare ange vad en sådan ansökan ska innehålla.

Skolinspektionen anser att en författningsändring är obehövlig. Regeringens erfarenhet är att Skolinspektionens handläggning i de fall som varit aktuella under de senaste åren varit skyndsamt vilket inneburit att flertalet elever i fristående skolor vars huvudman gått i konkurs snabbt kunnat fortsätta sina studier vid andra skolor. Detta förfarande är dock i dag oreglerat vilket enligt regeringens uppfattning inte är lämpligt av bl.a. rättssäkerhetsskäl. Det bör därför av författning framgå att Skolinspektionen snabbt ska kunna handlägga ansökningar om godkännande av huvudman för en fristående skola om det finns särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjligheter att fullfölja sina studier. Skolinspektionen ska därmed inte vara bunden till förordningskrav om att ansökningar ska ha kommit in senast den 31 januari kalenderåret innan den nye huvudmannen avser att bedriva verksamheten.

Med stöd i Friskolekommitténs förslag bedömer regeringen att beslut om godkännande av en enskild som ansöker om godkännande för utbildning i en fristående skola som anordnas av en annan huvudman ska fattas skyndsamt. Det bör också i dessa fall i författning göras möjligt att ansöka senare än vad som gäller i dag.

5.3 När ska en utbildning senast starta?

5.3.1 Dagens bestämmelser

De bestämmelser som reglerar Statens skolinspektionens handläggning av enskildas ansökan om att godkännas som huvudmän återges ovan under avsnitt 5.2.1.

5.3.2 En huvudman ska starta en fristående skola senast två år efter godkännandet

Regeringens bedömning: Det bör införas en bestämmelse som innebär att en fristående skola ska starta senast vid början av läsåret två år efter godkännandet.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Kommittén har föreslagit att Skolinspektionen efter ansökan ska kunna fatta beslut om att skjuta upp starten.

Remissinstanserna: Den stora majoriteten remissinstanser som kommenterat bedömningen instämmer eller har inget att invända, däribland *Trollhättans, Täby* och *Värgårda kommuner, Almega, Fridaskolorna AB, Kunskapskolan i Sverige AB, Rädda Barnens riksförbund, Svenska Montessoriförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting* samt *Waldorfskolefederationen*.

Ingen remissinstans avstyrker förslaget, men några föreslår alternativet att det ska vara en tvåårsgräns som huvudregel. *Statens skolinspektion* anser att Friskolekommitténs förslag generellt sett är ett bra förslag då myndigheten kan se ett behov av längre tid än ett år för att starta en skola. Det föreslagna ansökningsförfarandet innebär dock för Skolinspektionens del en ökad administration och prövning av ärenden när huvudmännen söker om att skjuta upp starten av en skola. Skolinspektionen ser därför att det skulle vara lämpligare om lagstiftningen medgav att det av alla godkännanden kan framgå som villkor att skolan ska startas inom två år. *AcadeMedia* och *Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA)* tillstyrker förslaget i sak, men möjligheten att skjuta upp starten av en skolverksamhet ett kalenderår bör enligt *AcadeMedia* utgöra huvudregeln och inte tillämpas i vissa angivna fall. *Friskolornas Riksförbund* och *Svenskt Näringsliv* anser att det enbart är skolhuvudmannen som själv ska kunna avgöra om skolstarten bör skjutas upp ytterligare ett år. *Kunskapskolan i Sverige AB* och *Internationella Engelska skolan i Sverige AB* tillstyrker att beslut om tillstånd att starta en skola ska vara giltiga under två år.

Malmö kommun instämmer i att det kan finnas rimliga anledningar till att en fristående skola inte hinner starta upp sin verksamhet inom ett år från godkännandet. Kommunen menar dock att man i konsekvensanalysen även bör bedöma hur den föreslagna regelförändringen påverkar kommunens planering.

Skälen för regeringens bedömning: I dag finns det ingen författningsreglering som anger när en fristående skola senast ska starta efter ett godkännande. Skolinspektionen använder sig dock numera av en praxis som innebär att detta ska ske senast året efter godkännandet. Enligt kommittén är detta olyckligt eftersom det kan finnas mycket rimliga och legitima skäl att förbereda starten ytterligare ett år, t.ex. på grund av påbörjad bygglovsprocess eller motsvarande. Kommittén föreslår därför att regeringen gör ett förtydligande i skolförordningen respektive gymnasieförordningen som ger huvudmannen möjlighet att skjuta upp starten ett kalenderår när start inte kunnat ske som planerat på grund av omständigheter utanför huvudmannens kontroll.

En stor del av remissinstanserna har angett att det bör vara en huvudregel att en fristående skola ska startas senast två år efter godkännandet. Enligt regeringens uppfattning kan det finnas skäl att tillåta en längre tid för att förbereda starten av en skola än vad Skolinspektionens praxis medger. Det kan handla om omfattande investeringar och en hel del administrativt arbete innan lokaler och organisation är på plats. Det förslag som kommittén har lämnat bygger dock på att huvudmannen ska ansöka om att få skjuta upp starten och att Skolinspektionen därefter ska pröva om huvudmannen har anfört tillräckliga skäl för sin begäran. Som flera remissinstanser har påtalat, däribland *Skolinspektionen*, leder detta till ett ökat administrativt förfarande som inte motsvarar nyttan. I stället bör förordningsbestämmelser införas som anger att en fristående skola ska starta senast två år efter godkännandet. Detta innebär givetvis inte att en fristående skola är förhindrad att starta tidigare. Med anledning av att en etableringskontroll ska genomföras innan utbildningen startar är det angeläget att huvudmännen anmäler till Skolinspektionen när de har för avsikt att starta utbildningen.

5.4 Prövning av skolhuvudmännens lämplighet

5.4.1 Dagens bestämmelser

En enskild huvudman som vill starta en fristående skola måste ansöka om det hos Skolinspektionen. Grundläggande regler om Skolinspektionens prövning av godkännande av enskilda huvudmän finns i 2 kap. 5–7 §§ skollagen (2010:800). I 5 § andra stycket anges tre huvudkriterier för att en verksamhet ska kunna godkännas. Det första kriteriet för godkännande är att den enskilde ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Detta gäller både vid inrättandet och på sikt. Med föreskrifter avses samtliga bestämmelser i lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som gäller för den aktuella skolformen eller fritidshemmet. Det är således inte bara skollagen och därtill hörande förordningar samt myndighetsföreskrifter som innefattas i kravet, utan samtliga författningar som gäller för skolverksamheten. Några närmare föreskrifter eller riktlinjer om hur denna prövning ska gå till finns inte.

Ett annat villkor för godkännande enligt 5 § andra stycket är att utbildningen inte får innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. För grundskolor och grundsärskolor ska prövningen göras utifrån följderna i den kommun där skolan är tänkt att etableras. För etablering av gymnasieskola och gymnasiesärskola ska en prövning även göras utifrån konsekvenserna i närliggande kommuner. Bedömningen av påtagliga negativa följder innefattar två delar, påtagliga negativa följder för eleverna samt påtagliga negativa följder för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Vid bedömningen av påtagliga negativa följder för eleverna ska hänsyn tas till elevernas möjlighet att välja en skola som ligger nära hemmet och deras tillgång till ett brett utbud av utbildningar. Det kan då spela roll vilka nationella program kommunen erbjuder i gymnasieskolan och om den nya verksamheten skulle tillföra något nytt

till det tidigare utbudet. Huruvida en etablering påverkar möjligheterna för befintliga utbildningsalternativ att fortsätta sin verksamhet kan också vara av betydelse.

Med påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen menas att etableringen medför långsiktiga negativa ekonomiska konsekvenser eller organisatoriska svårigheter för den kommunala organisationen. Vid en sådan prövning är bland annat information om att en fristående skola är avsedd att ersätta en nedlagd kommunal skola viktig. Även vilken påverkan en etablering av en fristående skola har för kommunens möjligheter att upprätthålla bredden i sin egen skolverksamhet är av betydelse, se propositionen Bidragsvillkor för fristående verksamheter (prop. 2009/10:157 s. 20 f.). Vid prövningen bedömer Skolinspektionen hur stort utrymme det finns i kommunen för ytterligare utbildning med samma inriktning.

Det tredje huvudkriteriet som måste vara uppfyllt enligt 2 kap. 5 § andra stycket är att, om godkännandet avser förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, så måste elevunderlaget vara tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Enligt 1985 års skollag uppställdes som krav för godkännande av en enskild huvudman att verksamheten skulle ha minst 20 elever, om det inte fanns särskilda skäl att tillåta ett lägre elevantal. Även om detta krav inte finns kvar i 2010 års skollag så ska elevunderlaget även fortsatt ha en stor betydelse för bedömningen av förutsättningarna att bedriva en långsiktig verksamhet av hög kvalitet (prop. 2009/10:165 s. 644). Ju färre elever en skola har desto svårare är det för huvudmannen att leva upp till de kvalitetskrav som ställs i skollagen och andra författningar.

Av 2 kap. 5 § tredje stycket följer att ett godkännande från Skolinspektionen ska avse en viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskolenhet. Enligt 1 kap. 3 § avses med skolenhet verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad. Om en huvudman vill utöka sin verksamhet med någon ytterligare skolenhet eller med mer omfattande utbildning på befintlig skolenhet krävs således ett nytt godkännande från Skolinspektionen.

På skolområdet saknas det regler om att det ska göras en mer generell prövning av sökande huvudmans lämplighet innan beslut om godkännande tas. I förordningen (1999:1134) om belastningsregister finns en uppräknad lista av myndigheter som har rätt att få ut uppgifter från belastningsregistret för ärenden där myndigheten enligt författning ska göra en lämplighetsprövning. Skolinspektionen är i dag inte en av de myndigheter som har den möjligheten.

5.4.2 Huvudmannens lämplighet bör prövas

Regeringens bedömning: Statens skolinspektion bör pröva huvudmannens personliga och ekonomiska lämplighet i samband med godkännande av en enskild huvudman. Kravet på lämplighet bör kvarstå även efter det att godkännande har lämnats.

Skolinspektionen bör få rätt att inhämta uppgifter om vissa allvarliga brott ur belastningsregistret som underlag för sin prövning.

En redan godkänd huvudman bör anmäla till Skolinspektionen när en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet. Anmälan bör göras i förväg eller, om det förhållande som föranlett anmälningsskyldighet inte har kunnat förutses, utan dröjsmål.

Ett godkännande bör få återkallas utan ett föregående föreläggande om huvudmannen inte längre är lämplig och saknar faktisk eller rättslig möjlighet att vidta åtgärder för att avhjälpa bristen.

Regeringen bör få meddela föreskrifter om vilka som ska omfattas av lämplighetsprövningen.

Regeringen avser att skyndsamt utreda frågan om möjligheten att hos Skolinspektionen sekretessbelägga uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig över förslaget instämmer i att huvudmannens lämplighet bör prövas, däribland *Statens skolverk, Göteborgs, Hultsfreds, Stockholms, Trollhättans och Umeå kommuner, AcadeMedia, Friskolornas riksförbund, Företagarna, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Rädda barnen, Svenskt Näringsliv* och *Sveriges Elevkårer*.

Statens skolinspektion, Ekobrottsmyndigheten och Fridaskolorna AB anser att fler brottstyper bör ingå än de kommittén föreslagit. Samtidigt pekar *Fridaskolorna AB* på att integritetsaspekten måste vägas in vid beslut om vilka uppgifter som bör tas med, en uppfattning som även *Datainspektionen* för fram. *Brottsförebyggande rådet*, som i princip inte har något att invända mot förslaget, efterlyser en redogörelse för de risker man ser eftersom kommittén anger att det är ovanligt att huvudmän är olämpliga.

Datainspektionen saknar en analys av förslagets konsekvenser för den personliga integriteten i förhållande till integritetsskyddslagstiftningen. *Datainspektionen* efterlyser bl.a. en redogörelse för vilket lagligt stöd som kommer att utgöra grund för behandlingen av personuppgifterna.

Datainspektionen och *Skolinspektionen* är tveksamma till att *Skolinspektionen* ska ges föreskriftsrätt. *Skolinspektionen* anser att *Skolverket* som normgivande myndighet i stället borde bemyndigas att utfärda föreskrifter för prövningen och att det är olämpligt att i föreskrifter ange vilka omständigheter som ska beaktas i prövningen eftersom detta måste göras i det enskilda fallet.

Journalistförbundet, Tidningsutgivarna och *Utgivarna* avstyrker förslaget att det ska finnas sekretess hos *Skolinspektionen* för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, med hänvisning till allmänhetens intresse för uppgifterna.

Flera remissinstanser, däribland *Ekobrottsmyndigheten, Skolinspektionen, Täby kommun, Lärarförbundet* och *Svenska Riskkapitalförbundet (SVCA)*, efterlyser förtydliganden av vad som avses ingå i *Skolinspektionens* prövning, vad den ska innebära, definitioner etc.

När det gäller anmälan av en ny person som får ett väsentligt inflytande i huvudmannen framför *Skolinspektionen* att syftet med anmälan

bör framgå av lagen. *Skolinspektionen* är vidare tveksam till om en utelämnad anmälan kan anses vara ett så allvarligt missförhållande som krävs för återkallande och menar att det i så fall krävs ytterligare författningsstöd.

Flera remissinstanser, däribland *Skolinspektionen*, *Kunskapsskolan AB* och *Lärarförbundet*, pekar på att det är oklart vilka som avses ingå i den personkrets som ska lämplighetsprövas. *Skolinspektionen* anser att personkretsen bör framgå av lag eller förordning, inte av myndighetsföreskrifter. Myndigheten efterlyser även ett förtydligande av vad som kan ingå i personlig lämplighetsprövning utöver vandel, t.ex. insikt och erfarenhet av att bedriva utbildning. *AcadeMedia* och *Svenska Riskkapitalföreningen* tillstyrker kommitténs förslag förutsatt att det bl.a. tydligt anges vilka fysiska eller juridiska personer som ska vara föremål för anmälan, att det inte innebär en betungande administration och att *Skolinspektionens* handläggning är skyndsam.

Skälen för regeringens bedömning

Friskolekommittén har föreslagit att *Skolinspektionen* ska pröva huvudmannens personliga och ekonomiska lämplighet i samband med godkännande av en enskild huvudman. När det gäller personlig lämplighet ska en s.k. vandelsprövning ingå. *Skolinspektionen* ska få rätt att inhämta uppgifter om vissa allvarliga brott ur belastningsregistret som underlag för sin prövning. I *Skolinspektionens* ärenden om godkännande ska vidare, enligt Friskolekommitténs förslag, sekretess gälla för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Kravet på lämplighet bör kvarstå även efter det att godkännande har lämnats. En redan godkänd huvudman ska enligt Friskolekommittén anmäla till *Skolinspektionen* när en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet. Anmälan ska göras i förväg eller, om det förhållande som föranlett anmälningsskyldighet inte har kunnat förutses, utan dröjsmål.

Regeringen delar Friskolekommitténs uppfattning att en lämplighetsprövning bör införas som ett komplement till den prövning av en sökande som *Skolinspektionen* gör vid godkännande som huvudman för en fristående skola. Regeringen anser även att *Skolinspektionen* bör få rätt att inhämta uppgifter ur belastningsregistret, att sekretess bör gälla i så stor utsträckning som möjligt för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden samt att förändringar som innebär att en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet ska anmälas till *Skolinspektionen*.

I det följande redovisas regeringens syn på Friskolekommitténs förslag liksom på remissinstansernas synpunkter. Ägarprövningsutredningen, som bl.a. ska utreda vilka möjliga krav som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn, ska lämna sina förslag den 15 november 2014. Dessa förslag tangerar frågan om prövning av enskilda huvudmän. Vidare aviserar regeringen i denna lagrådsremiss att frågan om möjligheten att sekretessbelägga uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden ska utredas skyndsamt. För att kunna presentera ett sammanhållet lagförslag som inför lämplighetsprövning av enskilda skolhuvudmän avser regeringen att väga

samman de slutsatser som här redovisas med resultatet av ovanstående utredningar och återkommer med förslag till införande av lämplighetsprövning av enskilda skolhuvudmän.

Behövs det en lämplighetsprövning av enskilda huvudmän?

Den prövning som Skolinspektionen i dag gör i samband med ett godkännande syftar till att säkerställa en god kvalitet på utbildningarna och till att stärka utbildningsväsendet i stort. Prövningen tar sikte dels på om huvudmannen har förutsättningar att följa författningar och om det finns negativa följder för elever, det allmänna skolväsendet i kommunen och, i vissa fall, i närliggande kommuner. Även om kravet på att huvudmannen ska ha förutsättningar att följa författningar på sätt och vis innefattar en viss prövning av lämpligheten går det inte att säga att det sker någon mer grundlig sådan prövning innan ett godkännande.

Friskolekommitténs förslag innebär att det införs en mer allmän lämplighetsprövning. Det är också något samtliga remissinstanser ställer sig positiva till. Enligt kommittén finns det ett behov av en mer fördjupad granskning i samband med ett godkännande även om det inte verkar vara särskilt vanligt att olämpliga personer startar och driver fristående skolor. Enligt kommittén finns det dock exempel då kriminellt belastade personer drivit verksamhet.

Utgångspunkten i Sverige är att näringsverksamhet ska drivas fritt utan krav på tillstånd eller godkännande. Men det finns ett antal undantag från den principen. Friskolekommittén har pekat på några sådana undantag och det finns i olika sammanhang flera särskilda skäl för att gå ifrån principen om fritt tillträde till marknaden. Lagstiftaren har då infört krav på tillstånd eller godkännande.

Huvudskälet till en förhandsprövning för att starta friskoleverksamhet är att det allmänna i grunden har ett särskilt ansvar för att barn och unga får en utbildning av god kvalitet. Det är också en verksamhet som är finansierad av skattemedel. Därför finns det starka skäl att behålla ett undantag från principen om fritt marknadstillträde för friskoleverksamhet. En alternativ ordning med bara en efterhandsgranskning riskerar att i större utsträckning leda till att elever redan har drabbats av brister i skolverksamheten när tillsynen sker.

Kravet på godkännande för huvudmän för att få starta friskoleverksamhet finns som sagts redan i dag. Det förslag som lämnas tar alltså inte sikte på att införa något nytt krav på godkännande, utan handlar om att i viss mån utvidga och fördjupa prövningen. Förslaget innebär att olämpliga fysiska eller juridiska personer inte ska få driva eller ha ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Regeringen anser att en lämplighetsprövning av huvudmännen bör innebära att kvaliteten på utbildningen kan höjas. Det får sannolikt till följd att vissa personer som är klart olämpliga att vara huvudmän för fristående skolor inte kommer att kunna få tillstånd och att andra, när de är medvetna om lämplighetskravet, avstår från att ansöka. Det kan till exempel röra sig om personer som i första hand har andra motiv för att söka sig till utbildningssektorn än att bedriva en god utbildning.

Enligt regeringens bedömning bör också ett införande av en lämplighetsprövning bidra till att allmänhetens förtroende för utbildnings-

väsendet bibehålls genom att olämpliga personer inte tillåts att driva och ansvara för utbildningar vid fristående skolor. Naturligtvis ska också elever och föräldrar kunna känna att verksamheten drivs av personer som är lämpliga för uppdraget. Regeringen anser därför att det bör införas en lämplighetsprövning av enskilda huvudmän vid fristående skolor.

I detta sammanhang bör påpekas att regeringen den 20 december 2012 beslutade att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda vilka möjliga krav, utöver redan befintliga, som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn (dir. 2012:131). Syftet med utredningen, Ågarprövningsutredningen, är att ytterligare säkerställa samhällets krav på att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang och bedriva en god och högkvalitativ verksamhet (se även avsnitt 5.5.2). I uppdraget ingår bl.a. att utreda om det, i de fall där det krävs kommunalt eller statligt tillstånd eller motsvarande typ av godkännande för att bedriva verksamhet, finns behov av att införa krav på t.ex. lämplighet och kompetens i samband med ansökan om tillstånd för dem som genom ägande utövar ett väsentligt inflytande över företag inom välfärdssektorn. I utredningen ingår även att utreda om det i samband med ansökan om tillstånd eller annan typ av godkännande bör införas motsvarande krav för styrelse och verkställande ledning för företag inom välfärdssektorn. Utredningen ska redovisa sitt resultat i november 2014.

Vad bör prövningen omfatta?

Friskolekommittén har föreslagit att lämplighetsprövningen ska ta sikte på personliga förhållanden och ekonomiska förhållanden. Det är också två faktorer som normalt brukar vara betydelsefulla vid denna typ av prövningar. Regeringen delar kommitténs uppfattning att personliga och ekonomiska förhållanden bör vara det som bör granskas vid prövningen. Även om uttrycken är allmänt hållna avgränsar de mot sådant som helt saknar relevans för en lämplighetsprövning. Kommittén ger vägledning för vad som avses med uttrycken, vilket beskrivs i det följande.

När det gäller personliga förhållanden har kommittén tagit upp att enskildas brottslighet är en faktor som kan leda till att huvudmannen inte godkänns. Det är även regeringens uppfattning att det är den mest betydelsefulla omständigheten när de personliga förhållandena prövas. Om huvudmannen själv eller någon annan som har ett inflytande på huvudmannens verksamhet har gjort sig skyldig till grov brottslighet torde det vara ett starkt skäl att neka huvudmannen ett godkännande.

Kommittén har i ett annat sammanhang tagit upp vissa brottstyper som kan tala för att den enskilde ska nekas ett godkännande. Det handlar huvudsakligen om vissa grova våldsbrott, sexualbrott och viss ekonomisk brottslighet.

En lämplighetsprövning när det handlar om brottslighet bör enligt regeringen utgå från brottets eller brottslighetens allvar och det samband brottsligheten har med den tänkta verksamheten. I denna del håller regeringen således med Friskolekommittén. Detta innebär dock inte att brottstypen skulle sakna betydelse. Skulle tidigare brottslighet exempelvis ha riktat sig mot barn eller unga eller om den på annat sätt varit kränkande

mot sådana personer är det naturligtvis i detta sammanhang allvarligare än om brottsligheten riktat sig mot vuxna.

När det gäller brottslighet som inte är fullt så allvarlig bör Skolinspektionen enligt Friskolekommittén, en bedömning regeringen delar, göra en avvägning som tar sikte på brottslighetens karaktär och straffvärde samt andra faktorer som kan ha betydelse för bedömningen. Finns det exempelvis andra anmärkningar på huvudmannens lämplighet än brottslighet kan det ha betydelse för utgången. När det gäller tidigare brottslighet finns det anledning att se allvarigare på upprepad brottslighet än om något visst brott framstår som en engångsföreteelse. Har det gått lång tid sedan ett brott begicks kan det finnas skäl att se mildare på brottsligheten vid den helhetsbedömning som ska göras. En annan omständighet som bör ha betydelse är om ett brott har begåtts inom ramen för en tidigare skolverksamhet. Om någon tidigare har utnyttjat ett huvudmannaskap för exempelvis ekonomisk brottslighet finns det starka skäl att neka ett godkännande. Men om likande verksamhet tidigare har bedrivits under lång tid utan anmärkning kan det finnas skäl att se mildare på mindre allvarliga brister. Enligt regeringen bör ren bötesbrottslighet normalt inte leda till ett avslag. Det skulle dock kunna finnas enstaka fall där upprepad bötesbrottslighet gör att lämpligheten skulle kunna ifrågasättas.

Även andra faktorer som har att göra med en enskilds personligaandel kan ibland ha betydelse. Dessa faktorer bör dock ha mindre betydelse vid bedömningen än en eventuell brottslighet har.

Lämplighetsprövningen bör också omfatta ekonomiska förhållanden. Eftersom det handlar om en lämplighetsbedömning bör syftet med prövningen av de ekonomiska förhållandena enligt regeringens uppfattning vara att verksamheten ska vila på stabil ekonomisk grund så att elever och utbildningsväsendet inte drabbas negativt av ekonomiska oegentligheter eller liknande. Det är inte tänkt att prövningen ska gå ut på att bedöma sökandens ekonomiska förmåga i allmänhet, utan mer om det finns någon ekonomisk misskötsamhet i bakgrunden. Ekonomiska oegentligheter som utgör brott har behandlats tidigare i denna lagrådsremiss. Men även annan ekonomisk misskötsamhet skulle kunna få betydelse. Det kan röra sig om restförda skulder hos Kronofogdemyndigheten, att en rörelse har fortsatt att drivas trots att den var likvidationspliktig, att någon med inflytande på verksamheten har varit delaktig i konkurser eller företagsrekonstruktioner, eller att någon har påförts skattetillägg.

Det är inte varje ekonomisk misskötsamhet som bör leda till att ett godkännande avslås. Som kommittén har angett har det betydelse hur allvarlig misskötsamheten är, vilka belopp det handlar om men även omständigheter som hur lång tid som har gått sedan bristerna i ekonomiskt hänseende och om det rör sig om någon enstaka misskötsamhet eller om den är systematisk. Det kan också ha betydelse exempelvis hur en skuld har uppkommit.

Friskolekommittén skriver i sitt betänkande (s. 291) att Skolinspektionen bör göra en helhetsbedömning av de omständigheter som framkommer i ett ärende och prövningen bör ta sikte på förhållanden som har betydelse i sammanhanget och som inte är ringa. Vid bedömningen bör myndigheten ta hänsyn till brottets straffvärde, omständigheterna vid

brottet och den tid som har förflutit från det att brottet begicks. För avslag bör krävas att det har framkommit olämplighet som på ett påtagligt sätt bedöms i en inte obetydlig omfattning kunna påverka huvudmannens lämplighet att bedriva skolverksamhet. Regeringen instämmer i detta.

Vid en prövning bör Skolinspektionen således göra en sammanvägning av de omständigheter som kommit fram vid granskningen. Det gäller både de personliga och ekonomiska förhållandena. Vissa remissinstanser har efterlyst mera precisa riktlinjer för Skolinspektionens prövning. Förhållandena i de enskilda fallen är dock ofta så olika att det enligt regeringens uppfattning knappast är möjligt att exakt precisera när en ansökan bör nekas. Enligt regeringen bör därför de närmare gränserna för nivån på lämplighetsprövningen överlämnas till rättstillämpningen.

Vilka bör omfattas av prövningen?

Det är sökanden (den blivande huvudmannen) som formellt bör prövas. Den som ansöker om godkännande är antingen ett bolag, en förening, en stiftelse, ett trossamfund eller en fysisk person. Enligt Friskolekommittén bör ett lämplighetskrav därför riktas mot den som ansöker om ett godkännande. När det gäller juridiska personer skulle dock en prövning som bara tar sikte på sökanden riskera att bli verkningslös. I dessa fall bör kravet enligt Friskolekommittén även riktas mot de personer som har ett väsentligt inflytande i rörelsen, t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot eller en person som har en dominerande ägarposition. Det är också något som är vanligt i andra sammanhang.

Om huvudmannen är en fysisk person bör det självfallet vara denne som både formellt och i praktiken kommer att prövas. Huvudmannen, som driver verksamheten, och ägaren av verksamheten är då en och samma person. Om huvudmannen är en juridisk person bör denne prövas. I praktiken innebär en prövning av en juridisk person att prövningen även omfattar den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på något annat sätt har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Det gäller styrelseledamöter och styrelsesuppleanter men skulle även kunna avse fysiska eller juridiska personer med ett ägande som uppgår till t.ex. minst 50 procent av röster eller kapital. Detta gäller oavsett formen för den juridiska person som är huvudman.

En prövning av personer med ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet kan enligt Friskolekommittén ytterligare garantera att huvudmannen och dennes företrädare har tillräckliga förutsättningar för att kunna erbjuda utbildning av god kvalitet. Även om lämpligheten för andra än huvudmannen i praktiken också kommer att prövas bör en prövning formellt mynna ut i att sökanden är lämplig eller olämplig. Detta betyder att det inte är de enskilda personerna med väsentligt inflytande hos sökanden som formellt ska godkännas utan beslutet ska avse sökanden (den tänkta huvudmannen). Man kan uttrycka det så att det är sökanden som är part vid prövningen. Sökandens eventuella olämplighet kan bestå i att han eller hon leds av, eller står under väsentligt inflytande av, en eller flera personer som i sig visar sig vara olämpliga. Eftersom en sådan prövning omfattar bland annat vissa ägare av huvudmannen kan den tangera sådana förhållanden som omfattas av Ägarprövningsutred-

ningens uppdrag, se avsnitt 5.5. Den utredningen ska dock behandla även andra förhållanden än lämpligheten hos ägarna.

Det bör enligt regeringen vara tydligt vilka som ska omfattas av en prövning av huvudmannens lämplighet. Den uppfattningen delas av flera remissinstanser. Regeringen bedömer därför att det i förordning bör regleras vilka befattningshavare som i praktiken kan granskas. Detta är viktigt för den som ansöker om godkännande så att sökanden själv kan granska personerna innan en ansökan ges in. Det är också väsentligt att Skolinspektionens rätt till belastningsregisterutdrag avgränsas på ett korrekt sätt.

Arbetsgivarföreningen KFO lyfter i sitt remissvar fram svårigheten i att göra en lämplighetsprövning av huvudmannen vid start av ett nytt föräldrakooperativ, och att det inte är ändamålsenligt att tillämpa ett sådant förfarande på samtliga föräldrar. Enligt Friskolekommitténs förslag kommer alla ägare eller medlemmar av ett föräldrakooperativ inte att vara föremål för anmälan eller lämplighetsprövning – endast de som utövar ett väsentligt inflytande i verksamheten – och förslaget tar således inte sikte på att alla förändringar i ägarkretsen eller verksamhetens ledning ska anmälas. Detsamma gäller Skolinspektionens lämplighetsprövning.

Underlaget för Skolinspektionens granskning

Friskolekommittén anser att Skolinspektionen för sin lämplighetsprövning bör ges rätt att inhämta utdrag ur belastningsregistret, genom en ändring av förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Regeringen delar denna uppfattning eftersom inspektionens granskning och prövning annars skulle riskera att bli i det närmaste verkningslös. Det är heller ingen remissinstans som har ifrågasatt att Skolinspektionen ges en sådan rätt.

Skolinspektionens tillgång till uppgifter ur registret bör enligt kommittén begränsas och endast avse vissa allvarliga brott: brott enligt brottsbalken som innefattar allvarliga kränkningar av andra människor såsom mord, dråp, grov misshandel, människorov, grovt rån, barnpornografibrott och alla sexualbrott samt ekonomisk brottslighet enligt skattebrottslagen (brott mot 3 kap. 1, 2 eller 6 §, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 §, 16 kap. 10 a § brottsbalken eller mot skattebrottslagen [1971:69]). Brott som bara har lett till böter ska enligt kommittén inte omfattas.

Skolinspektionen, Ekobrottsmyndigheten och *Fridaskolorna AB* har fört fram att utdrag ur belastningsregistren borde omfatta fler brottstyper. Gemensamt för dem är att de anser att brott mot 9–11 kap. brottsbalken bör ingå. Det handlar om bedrägeri och annan oredlighet, förskingring och annan trolöshet och brott mot borgenärer m.m. Skolinspektionen föreslår en ytterligare utvidgning, så att myndigheten ges rätt att ta del av samma uppgifter som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kan få enligt 16 b § förordningen om belastningsregister i ärenden om tillstånd. I andra hand önskar myndigheten kunna få del av de uppgifter som Fastighetsmäklarnämnden får enligt 12 §.

Det finns starka integritetsskäl mot att uppgifter om personers tidigare brottslighet lämnas ut i stor utsträckning. Det måste därför göras en avvägning mellan inspektionens behov av uppgifterna och den skada eller

olägenhet som den enskilde kan drabbas av genom ett utlämnande. Det är också en synpunkt som har lämnats av *Datainspektionen* under remissbehandlingen. Vid den bedömningen bör det beaktas vilka slags brott som i stor utsträckning har betydelse för bedömningen och därför kan leda till att ett godkännande bör nekas. I det sammanhanget bör det också poängteras att *Skolinspektionen* har möjlighet att ta fram även annat material som bedömningen kan grundas på.

Regeringen delar kommitténs bedömning av de brottstyper som tagits upp i betänkandet. Det rör sig uteslutande om brott som till sin karaktär är allvarliga och som också i hög utsträckning kan leda till ett nekat godkännande. Regeringen delar också remissinstansernas uppfattning att brott mot 9–11 kap. brottsbalken bör omfattas av rätten till registerutdrag. Det handlar om ekonomiska brott som i vissa fall har ett betydande straffvärde. Till skillnad mot exempelvis skattebrott riktar sig dessa brott i stor utsträckning mot enskilda. Det finns dock knappast skäl att av den anledningen göra någon skillnad vid lämplighetsprövningen.

Ett ytterligare utvidgande av rätten till belastningsregisterutdrag när det gäller vilka brottstyper som ska omfattas skulle givetvis vara till nytta för *Skolinspektionen* vid prövningen. Som sagts måste dock detta behov vägas mot integritetsaspekterna. Visserligen kan det verka logiskt att, så som *Skolinspektionen* anser, ge *Skolinspektionen* samma möjligheter som IVO eller Fastighetsmäklarnämnden. Dessa myndigheters prövning omfattar i större utsträckning personer som är aktivt involverade i själva grundverksamheten. För skolväsendets del finns i annat sammanhang en sådan prövning. Den som inte har lämnat ett registerutdrag ur belastningsregistret får inte anställas eller genomföra praktik i skolväsendet (se 2 kap. 31 § skollagen [2010:800]). *Skolinspektionens* nu aktuella prövning omfattar emellertid i många fall inte personer som aktivt deltar i skolans arbete. Därför finns det enligt regeringen inte skäl att ge *Skolinspektionen* ett större utrymme att hämta in registerutdrag för sin lämplighetsprövning. Regeringen finner heller inte skäl att, som *Skolinspektionen* föreslår, ge myndigheten tillgång till uppgifter ur misstankeregistret. Regeringen delar också kommitténs uppfattning att brottslighet som bara har lett till böter inte bör omfattas. Som tidigare har nämnts går det inte att utesluta att det finns fall då bötesbrottslighet skulle kunna leda till ett nekat godkännande men integritetsaspekterna bedöms i dessa fall inte kunna anses väga upp behovet.

Vid en prövning av huvudmannens lämplighet bör *Skolinspektionen*, utöver tillgången till belastningsregisterutdrag, kunna få ta in annat material och även lägga sådant till grund för sin bedömning. Detta gäller för andra prövningsmyndigheter. Det skulle kunna gälla exempelvis förfrågningar hos Skatteverket eller Kronofogdemyndigheten men även material som *Skolinspektionen* redan har tillgång till. Myndigheter ska bedriva en korrekt och effektiv ärendehandläggning vilket innebär att beslut måste fattas på ett sakligt underlag samtidigt som uppgiftsinsamling bör begränsas till det som krävs för ärendehandläggningen. *Skolinspektionens* handläggning ska således präglas av objektivitet, saklighet och relevans, samtidigt som effektivitetskravet sätter gränser för vilken information som kan begäras in.

En grundläggande rättsprincip är att enskilda ska få möjlighet att bemöta det som läggs till grund för ett negativt beslut. Den principen bör

även gälla vid Skolinspektionens prövning av ett godkännande eftersom det kan röra sig om uppgifter som är osanna eller förhållanden som har missförstått. Innan ett beslut fattas bör därför myndigheten kommunicera sådana förhållanden med sökanden så att denne kan undanröja eventuella felaktigheter eller misstag. Det har också i praxis ansetts viktigt att ett negativt beslut innehåller de konkreta omständigheter som ligger till grund för bedömningen av en persons eventuella olämplighet, vilket ytterst har att göra med den enskildes möjligheter att tillvarata sin rätt.

Skolinspektionen efterlyser i sitt remissyttrande garantier för att det inte kommer att finnas några hinder, t.ex. med hänsyn till sekretess, mot att inhämta uppgifter från Kronofogdemyndigheten och Skatteverket, vid sin prövning av ekonomisk lämplighet. Det har emellertid inte redovisats något tydligt behov av att ta in andra uppgifter än sådana som är offentliga. Regeringen bedömer att det inte finns skäl att införa några sekretessbrytande regler när det gäller informationsöverföring mellan berörda myndigheter.

Författningstekniska frågor

Friskolekommittén har ansett att det för aktörerna i friskolesektorn är angeläget att Skolinspektionens prövning av en huvudmans lämplighet kännetecknas av förutsebarhet och konsekvens. Skolinspektionen bör därför, enligt kommittén, få ett bemyndigande av regeringen att utfärda föreskrifter för sin lämplighetsprövning. Sådana föreskrifter bör enligt Friskolekommittén t.ex. innehålla närmare bestämmelser om vilka som kan anses ha ett sådant väsentligt inflytande i en huvudmans verksamhet att de ska omfattas av huvudmannens vandelsprövning, vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av lämpligheten och vad beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande lämplighet ska grunda sig på. Det får sedan överlämnas åt rättstillämpningen att ge det närmare innehållet åt lämplighetskravet.

Skolinspektionen har dock ansett att det inte bör ankomma på myndigheten att meddela föreskrifter för sin lämplighetsprövning. Skolinspektionen har föreslagit att den uppgiften i stället bör ligga på Statens skolverk. Även *Datainspektionen* avstyrker förslaget med hänvisning till att den vaga regleringen kan ge Skolinspektionen alltför långtgående befogenheter, med risk att enskilda individer kan kartläggas. Vidare är det flera remissinstanser som efterlyser närmare preciseringar om vad lämplighetsprövningen ska omfatta och hur den ska genomföras.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att en lämplighetsprövning bör präglas av förutsebarhet och konsekvens. Det är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt att enskilda kan förutse vilka omständigheter som Skolinspektionen lägger till grund för sin prövning så att de kan rätta sig efter det regelverk som finns. Det är också tydligt att det behövs föreskrifter som klart redovisar vilka personer som i praktiken omfattas av Skolinspektionens granskning. Som regeringen tidigare har nämnt behövs det därför föreskrifter som avgränsar personkretsen. Regeringen instämmer också i Skolinspektionens synpunkt att den myndigheten inte bör vara normgivande samtidigt som den har till uppgift att vara tillsynsmyndig-

het. Regeringen anser därför att föreskrifter i stället bör meddelas på förordningsnivå.

När det däremot gäller frågan om det ska införas mer detaljerade regler om själva lämplighetsprövningen har regeringen en annan uppfattning. Detta beror inte på att det inte finns behov av sådana regler utan i stället på att det knappast är möjligt att åstadkomma ett sådant regelverk. Eftersom det handlar om en lämplighetsprövning ligger det i sakens natur att förhållandena kan vara mycket varierande i de enskilda fallen. Att i författning försöka precisera alla tänkbara olämplighetsfaktorer och hur dessa ska vägas mot varandra bedömer regeringen knappast vara fruktbart. Ett sådant system skulle också leda till att Skolinspektionen skulle vara förhindrad att beakta omständigheter som inte tagits upp i föreskrifter, men som är klart graverande för sökanden. Det har inte heller i lagstiftning inom andra rättsområden som innehåller krav på lämplighetsprövning ställts upp sådana detaljerade regler, utom när det gäller vissa formella krav som ska vara uppfyllda. Regeringen har i detta avsnitt i någon mån preciserat sin syn på frågan. I övrigt anser regeringen att de närmare omständigheter som ska kunna leda till att ett godkännande nekas bör klargöras genom rättspraxis.

Det har också efterlysts föreskrifter om vilket underlag som ska ligga till grund för Skolinspektionens prövning. Som regeringen tidigare har varit inne på kan Skolinspektionen hämta in material för sin prövning. Skolinspektionen bör alltså, förutom belastningsregisterutdrag, kunna använda sig av de offentliga myndighetsuppgifter som inspektionen får tillgång till. Men även annat material skulle kunna ligga till grund för prövningen, exempelvis material som redan finns hos Skolinspektionen. I sammanhanget är det värt att poängtera att det inte är avsikten att Skolinspektionen normalt ska göra några mer ingripande och omfattande efterforskningar av olika uppgifter. En sådan insats motsvarar ofta inte nyttan av åtgärden. När Skolinspektionen på ett eller annat sätt har fått indikationer på brister kan det dock finnas anledning till en mer djupgående granskning. Som nämnts tidigare är det mycket viktigt att uppgifterna kommuniceras med sökanden och att inspektionen har tillräckligt belägg för sådana omständigheter som läggs till grund för ett negativt beslut.

Sammanfattningsvis anser alltså regeringen att regeringen bör få meddela föreskrifter om vilken personkrets som bör vara föremål för Skolinspektionens lämplighetsprövning.

Om Skolinspektionen vid sin tillsyn hittar brister vad gäller huvudmannens lämplighet så gäller de generella reglerna om gången i ett tillsynsärende i 26 kap. skollagen. Dessa regler beskrivs i avsnitt 6.1.

Den personliga integriteten och behandling av personuppgifter

Syftet med en lämplighetsprövning är att säkerställa att de huvudmän som godkänns har förutsättningar att erbjuda utbildning av god kvalitet. En lämplighetsprövning är även viktig med hänsyn till elevers och föräldrars förtroende för utbildningen vid fristående skolor och för utbildningssystemet i dess helhet.

Enligt Friskolekommitténs förslag bör Skolinspektionen ges en rätt att i samband med lämplighetsprövningen beställa utdrag ur belastnings-

registret avseende sökanden. Utdraget ska endast innehålla information om brottslighet som föranlett annan påföljd än böter och som varit av ekonomiskt slag eller inneburit kränkningar av andra personer. Skolinspektionens rätt att få uppgifter ur belastningsregistret föreslås således endast omfatta sådan brottslighet som innebär att det finns särskilt starka skäl att ifrågasätta huvudmannens lämplighet att bedriva utbildningsverksamhet. Skolinspektionen kommer också när lämplighetsprövning införs som ett verktyg i huvudmannaprövningen att kunna ta in offentliga uppgifter från andra myndigheter, t.ex. uppgifter om skulder hos Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Skolinspektionens möjligheter att begära ut uppgifter torde medföra att lämplighetsprövningen kan genomföras på ett effektivt sätt.

Friskolekommitténs förslag innebär att Skolinspektionen kommer att behandla personuppgifter. Även om dessa uppgifter till stora delar är åtkomliga i allmänna handlingar som är offentliga får sammanställningen av uppgifterna anses vara känslig. Särskilt uppgifterna om lagöverträdelse är typiskt sett integritetskränkande. Spridningen av sådana uppgifter kräver särskilt noggranna överväganden. Det måste vid ett införande av en lämplighetsprövning säkerställas att den kränkning av den personliga integriteten som personuppgiftsbehandlingen kan antas medföra står i rimlig proportion till ändamålen med behandlingen.

Personuppgiftslagen (1998:204) gäller för Skolinspektionens behandling av personuppgifter i ärenden om godkännande. Personuppgifter får behandlas utan samtycke av den som personuppgifterna avser bara under vissa särskilda förutsättningar. Personuppgifter får bl.a. behandlas om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning (se 10 § e). Beträffande personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar t.ex. brott gäller dessutom att dessa, som huvudregel, endast får behandlas av myndigheter (se 21 §). Vidare får personuppgifter bara samlas in för särskilda uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in (se 9 § c och d).

Skolinspektionens handläggning av ärenden om godkännande som huvudman får anses utgöra myndighetsutövning mot enskild. Det finns alltså en rättslig grund i personuppgiftslagen för att behandla personuppgifterna. Syftet med insamlandet av personuppgifterna får anses vara berättigat. Regeringen gör bedömningen att den inskränkning i den personliga integriteten som Friskolekommitténs förslag innebär står i rimlig proportion till ändamålen med behandlingen.

Sekretess för uppgifter hos Skolinspektionen

Friskolekommittén har föreslagit att sekretess ska gälla hos Skolinspektionen i ärenden om godkännande av enskild som huvudman för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Kommittén motiverar sitt förslag med att Skolinspektionen kommer att hantera känsliga uppgifter. Någon närmare analys av vad för slags känsliga uppgifter som kan komma i fråga och

varför de måste skyddas av sekretess i de aktuella ärendena görs dock inte i betänkandet.

En ny sekretessbestämmelse utgör en begränsning av den grundlagsstadgade rättigheten att ta del av allmänna handlingar och det är därför viktigt att en noggrann avvägning görs mellan sekretessintresset för en viss uppgift och intresset av allmänhetens insyn i en viss verksamhet.

I fråga om införandet av en bestämmelse om sekretess avseende en enskilds personliga förhållanden i ärenden om godkännande som huvudman gör regeringen följande överväganden. Enligt Friskolekommitténs förslag kommer Skolinspektionen att kunna få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret avseende den fysiska person som ansöker om att bli godkänd som huvudman eller som har ett väsentligt inflytande i den verksamhet som bedrivs av den juridiska person som ansöker om att bli godkänd. För uppgifter i belastningsregistret råder absolut sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (1998:620) om belastningsregister (se 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400, OSL]). Sekretessbestämmelsen är dock inte tillämplig när en myndighet tar ut en uppgift för att använda den i sin egen verksamhet. Då blir den sekretess som kan gälla i denna verksamhet i stället tillämplig. I dag finns det inte någon sekretessbestämmelse som skyddar dessa uppgifter hos Skolinspektionen. De uppgifter ur belastningsregistret som Skolinspektionen föreslås få tillgång till anger om den enskilde har begått vissa brott som föranlett någon annan påföljd än böter och i förekommande fall vilka brott det gäller. De brott som avses är sådan allvarlig brottslighet som innebär kränkningar av andra personer och ekonomisk brottslighet. Sådana uppgifter kan visserligen vara känsliga för den enskilde, detta särskilt då det rör sig om en sammanställning av uppgifter om brott. Detta måste givetvis beaktas vid en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset. Fristående skolor utför emellertid förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning och bedrivs med offentliga medel. Allmänhetens intresse av insyn när det gäller vem som ansöker om att få etablera en fristående skola och vilka uppgifter som ligger till grund för Skolinspektionens prövning i ärenden om godkännande av huvudmän måste därför anses vara mycket stort. En ansökan om att få godkännas som huvudman är vidare en frivillig åtgärd. Något som också måste beaktas är att de aktuella uppgifterna är offentliga i de domar som ligger till grund för belastningsregistret. Motsvarande uppgifter hos vissa andra myndigheter som genomför lämplighetsprövningar, t.ex. Inspektionen för vård och omsorg, är inte belagda med sekretess.

Beträffande sekretess om uppgift avseende en enskilds ekonomiska förhållanden kan inledningsvis nämnas att en sökandes ekonomiska förhållanden redan i dag spelar en roll för Skolinspektionens prövning av godkännande som huvudman. Det handlar då om att bedöma om sökanden har förutsättningar att finansiera kostnader för att börja driva skolan och för att bedriva en stabil och långsiktig verksamhet så att ett godkännande inte får negativa följder för elever eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Sökanden ska därför t.ex. kunna redovisa en tillförlitlig likviditetsbudget och en resultatbudget för de första tre åren. I vissa fall kan det bli aktuellt att granska om det finns ekonomiska medel hos en koncernmoder eller

andra bolag i koncernen. Det kan också vara aktuellt att i prövningen ta in annat underlag som anger aktuell ekonomisk status. I vissa fall kan det sannolikt handla om känsliga uppgifter i form av t.ex. entreprenadavtal eller uppgifter om lönekostnader. Kommittén har dock inte angett närmare vilka typer av känsliga uppgifter det kan handla om eller i vilken omfattning och i vilket syfte som sådana uppgifter om ekonomiska förhållanden skulle behöva hämtas in. Utifrån de förutsättningarna anser regeringen inte att det i nuläget är möjligt att göra den nödvändiga intresseavvägningen mellan det grundlagsskyddade insynsintresset och intresset av att kunna skydda vissa uppgifter med sekretess.

Vid en samlad bedömning anser regeringen att frågan om sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden måste utredas vidare. Det behöver göras en djupare analys av behovet av att kunna skydda uppgifter, vilka uppgifter det i så fall kan handla om och i vilken omfattning. Behovet av att skydda affärshemligheter bör särskilt beaktas i en sådan analys. Regeringen avser att skyndsamt låta utreda frågan. Friskolekommittén föreslår även att huvudmännen ska vara skyldiga att göra en anmälan till Skolinspektionen i de fall det görs ändringar i ägarförhållanden eller i verksamhetens ledning. Syftet med detta är att Skolinspektionen i sin tillsynsverksamhet ska pröva om huvudmannen fortsätter att uppfylla lämplighetskravet. Skolinspektionen har i dag i sin tillsynsverksamhet möjlighet att begära av huvudmännen att de lämnar upplysningar och tillhandahåller handlingar och annat material som behövs för tillsynen (se 26 kap. 7 § skollagen [2010:800]). I dag gäller enligt 23 kap. 7 § OSL sekretess med rakt skaderekvisit i Skolinspektionens tillsynsverksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Denna bestämmelse syftar främst till att skydda känsliga uppgifter som hänför sig till elever och lärare. Kommittén har inte berört frågan om sekretess till skydd för huvudmannen vid Skolinspektionens tillsyn och regeringen avser att i ovan nämnda utredning även låta utreda frågan om utformningen av bestämmelserna om sekretess i Skolinspektionens tillsyn.

Anmälan när någon med väsentligt inflytande byts ut

För att ett krav på lämplighet ska fylla en reell funktion bör lämplighetskravet enligt Friskolekommittén kvarstå även efter det att godkännande har lämnats. Enligt kommittén blir bestämmelsen annars alltför lätt att kringgå. Kommitténs förslag bygger alltså på att en lämplighetsprövning även ska göras när personer i ägar- eller ledningskretsen byts ut. För den uppgiften behöver Skolinspektionen få information i samband med att någon i den aktuella kretsen byts ut och kommittén föreslår därför att en redan godkänd huvudman ska anmäla till myndigheten när en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att lämplighetskravet även bör omfatta nya aktörer och att en prövning bör göras av nya fysiska och juridiska personer med väsentligt inflytande. Remissinstanserna har inte heller motsatt sig en sådan ordning. Den prövningen bör för de nya personerna motsvara den som görs vid en ursprunglig ansökan. Regeringen instämmer också i kommitténs uppfattning att det är nödvän-

digt att införa en bestämmelse som ålägger huvudmannen att anmäla sådana förändringar. En anmälan om att en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannen ska göras i förväg eller, om det förhållande som föranlett anmälningsskyldighet inte har kunnat förutses, utan dröjsmål.

En naturlig följd av förslaget är att inspektionen även ges rätt att i denna situation inhämta motsvarande uppgifter ur belastningsregistret som vid godkännande.

Däremot finns det inte skäl att, som *Täby kommun* anser, ålägga Skolinspektionen en skyldighet att lämna meddelande om ändringsanmälan till kommunen där den fristående skolan finns. Regeringen bedömer att information om vilka som har ett väsentligt inflytande i en enskild huvudmans verksamhet är exempel på sådan information som kommunen bör kunna få del av inom ramen för sin rätt till insyn i fristående skolor belägna i kommunen (se även avsnitt 7.3).

Om nya ägar- eller ledningspersoner vid prövningen visar sig ha sådana brister att de inte är lämpliga får Skolinspektionen ingripa enligt 26 kap. skollagen (2010:800). I första hand bör Skolinspektionen förelägga huvudmannen att avhjälpa bristerna. Om ett föreläggande inte följs får inspektionen återkalla godkännandet enligt 26 kap. 13 §. Men det bör också införas en möjlighet för inspektionen att utan föreläggande återkalla godkännandet om huvudmannen saknar faktisk eller rättslig möjlighet att vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

5.5 Ägarprövning och bolagssyftet

5.5.1 En utredning om ägarprövning m.m. har beslutats

Regeringen beslutade den 16 januari 2014 att ge Ägarprövningsutredningen tilläggsdirektiv. Av direktiven framgår att utredaren, utöver att lämna eventuella förslag på krav som säkrar att de som äger och driver företag inom skola, vård och omsorg ska ha ett långsiktigt och seriöst engagemang, även ska bedöma om det är rättsligt möjligt och lämpligt att införa kriterier för vad som ska betraktas som varaktigt ägande i friskolesektorn. Utredaren ska också bedöma om sådana kriterier även ska gälla andra offentligt finansierade välfärdstjänster. Eventuella förslag får inte utformas på sådant sätt att de skulle kunna utesluta vissa ägarformer (dir. 2014:3). I uppdraget ingår också att utreda om det är rättsligt möjligt och lämpligt att kräva att ett aktiebolag som driver fristående skola helt eller delvis ska ha till syfte enligt 3 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551) att bedriva utbildning av god kvalitet för att få tillstånd att driva verksamheten. Som ett led i uppdraget ingår att analysera hur ett aktiebolags verksamhet skulle påverkas av att bolaget helt eller delvis har ett annat syfte än vinst. Analysen ska även omfatta vilka konsekvenser ett helt eller delvis annat syfte har för fördelningen av vinsten och hur verksamheten skulle påverkas om bolaget har som enda syfte att bedriva utbildning av god kvalitet och överskottet som huvudregel ska återinvesteras i verksamheten.

5.5.2 Prövning av ägare till fristående skolor bör införas

Regeringens bedömning: Ägarprövning bör införas för att säkerställa att ägarna av skolföretag har ett seriöst och långsiktigt intresse för att bedriva utbildning. Det är angeläget att regelverket utformas så att det inte i onödan försvårar för mindre aktörer på friskoleområdet, t.ex. föräldrakooperativ och ideella föreningar.

Friskolekommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna som kommenterat Friskolekommitténs bedömning instämmer eller har ingen invändning, bland dem *Domstolsverket*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Hultsfreds*, *Malmö* och *Umeå kommuner*, *Läraryrket*, *Fridaskolorna*, *Sveriges Elevkårer*, *Sveriges Kommuner och Landsting* samt *Sveriges Skolledarförbund*.

Bland andra *Statens skolverk*, *Stockholms kommun* och *Lärarnas Riksförbund* anser att begreppet långsiktighet måste klargöras. Enligt *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* ses långsiktighet i utbildningssystemet som viktigt både för samhället och för enskilda elever. Men svårigheten är enligt IFAU hur ägarrens seriositet och långsiktighet ska kunna bedömas, och myndigheten ställer sig frågande inför om detta verkligen kan fångas upp av den typ av dokumentation som betänkandet lyfter fram som vägledande, exempelvis i bolagsordning, affärsplan, och prospekt.

Almega, *AcadeMedia*, *Friskolornas riksförbund*, *Internationella Engelska skolan i Sverige AB*, *Kunskapsskolan i Sverige AB* samt *Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA)* avstyrker bedömningen. *Almega* avstyrker med hänvisning till att åtgärden inte kommer att betyda någonting i praktiken på grund av gränsdragnings- och definitionsproblem, samtidigt som den leder till ökad administration och högre kostnader. Bland annat anser *AcadeMedia* att det är fel att rikta in sig på ägandets längd, snarare än själva verksamheten och de faktorer som i praktiken påverkar elevernas vardag, och i förlängningen kvaliteten på deras utbildning. Ett tänkbart sätt att säkerställa långsiktighet är att ställa upp kriterier kring ägandet som tar sikte på kvalitet. Om förslaget om långsiktighet som kriterium genomförs är det enligt *AcadeMedia* angeläget, för att uppnå ett rätts-säkert förfarande, att de rekvisit som ska uppfyllas tydligt definieras och att överklagandemöjligheter införs.

Skälen för regeringens bedömning: Tidigare har regeringen redogjort för det regelverk som i dag gäller när en enskild ska godkännas som huvudman. Endast i undantagsfall beaktas i dag huvudmannens ägare vid denna prövning. Friskolekommittén har föreslagit, se avsnitt 5.4.2 en mer ingående prövning av de som ansöker om att bli godkända som huvudmän för fristående skolor. Enligt förslaget ska den prövningen innefatta en bedömning av sökandens lämplighet. Då sökanden är en juridisk person omfattar prövningen vissa ledande befattningshavare. En prövning av sökanden kan i vissa fall även omfatta ägare som har ett väsentligt inflytande och det som ska prövas är deras personliga och ekonomiska vandel. Friskolekommittén bedömer dock att en sådan prövning inte är tillräcklig utan att det bör krävas av en ägare att denne manifesterar en

långsiktig ambition att bedriva en utbildning av god kvalitet. För att motverka snabba ägarbyten och säkerställa kvaliteten bör den fristående skolans huvudman enligt kommittén trovärdigt belägga att ägarnas avsikt är att detta ägande ska vara långsiktigt. Kommittén konstaterar i sitt betänkande att regeringen beslutat om direktiv till en särskild utredare om vilka möjliga krav som kan och bör ställas på de som äger och driver företag inom välfärdssektorn. Utredaren har också samrått med Friskolekommittén. Regeringen gör ingen annan bedömning än kommittén att en utvidgad ägarprövning bör införas som tar sikte på ägarens seriositet för och intresse av verksamheten.

Enligt kommittén är det angeläget att regelverket utformas så att det inte i onödan försvårar för mindre aktörer på friskoleområdet. Det är enligt kommittén också av effektivitetsskäl angeläget att Skolinspektionen vid denna prövning inte på ett djupgående sätt ska behöva pröva alla fall när en ny ägare får ett väsentligt inflytande över verksamheten. Det finns t.ex. juridiska former där ägarförändringar får anses vara av mindre intresse, t.ex. i ekonomiska föreningar som drivs som föräldrakooperativ. Skolinspektionen bör därför få bedöma i vilka fall en anmälan om ägarskifte bör föranleda en grundligare ägarprövning. I de fall en fördjupad ägarprövning inleds måste den bedrivas med viss skyndsamhet. Samtidigt som beslutet måste vara välgrundat så kan det ha negativa effekter för enskilda, inte minst berörda elever, om beslutet drar ut på tiden.

Enligt kommittén bör Ägarprövningsutredningen (Fi 2012:11) analysera frågan om det behövs en reglering av bolagssyftet för de bolag som bedriver skolverksamhet, vilket är förenligt med utredningens direktiv. En sådan konstruktion på skolområdet skulle, om den bedöms lämplig, innebära att Skolinspektionen bara beviljade tillstånd till nya huvudmän i bolagsform om de i sina bolagsordningar hade en sådan bestämmelse som avses i 3 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551). Det krav som i så fall skulle ställas är att syftesbestämmelsen bara skulle innehålla en uppgift om att ett bolagssyfte skulle vara att tillhandahålla utbildning av god kvalitet. Effekten av en sådan bestämmelse blir att ägarna vid bolagsbildningen måste ta ställning till hur bolagets syfte ska formuleras och vilka konsekvenser detta får för fördelningen av vinsten. Ägarprövningsutredningen bör enligt Friskolekommittén analysera frågan för att ett beslutsunderlag ska finnas. Analysen ska även omfatta frågan om det ska krävas att utbildning av god kvalitet ska vara det enda bolagssyftet och om överskott som huvudregel ska återinvesteras i verksamheten.

Direktiven till Ägarprövningsutredningen täcker in de frågeställningar och utgångspunkter Friskolekommittén angett när det gäller ägarprövning och en eventuell reglering av bolagssyfte.

6 Skärpta sanktioner

6.1 Dagens bestämmelser

Genom den nya skollagen (2010:800) som tillämpas på utbildning efter den 1 juli 2011 har Statens skolinspektions tillsyn stärkts på olika sätt.

För det första har nu tillsynen fått ett tydligt lagstöd, vilket är viktigt eftersom tillsynsbeslut kan vara mycket ingripande för den granskade huvudmannen. En samlad reglering av tillsynen finns nu i 26 kap. skollagen. För det andra har Skolinspektionen genom den nya skollagen fått utökade sanktionsmöjligheter. Som en konsekvens av att den nya skollagen är uppbyggd efter principen om lika villkor oavsett huvudman, är också sanktionsmöjligheterna numer till stora delar desamma oavsett om det handlar om en offentlig eller enskild huvudman.

Sanktionsmöjligheterna kan beskrivas som en sanktionstrappa, där utgångspunkten är att mindre ingripande åtgärder ska prövas först. Ingripanden måste också alltid stödjas på proportionalitetsprincipen, dvs. att ett ingripande inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning. Vid allvarliga och brådskande missförhållanden finns möjlighet att hoppa över steg i sanktionstrappan.

I 26 kap. 10 § regleras föreläggande, vilket kan sägas vara den primära sanktionen när brister upptäcks inom tillsynen. Enligt paragrafen får Skolinspektionen förelägga en huvudman som enligt lagen står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Det sista är en viktig rättssäkerhetsaspekt eftersom ett föreläggande kan kombineras med vite och även är ett steg i processen mot att återkalla ett godkännande för en enskild huvudman. Det är då centralt att huvudmannen för en fristående skola får klart för sig vad som behöver göras för att uppfylla föreläggandet.

Om Skolinspektionen konstaterar att det finns mindre allvarliga brister kan myndigheten, med stöd av 11 §, tilldela huvudmannen en anmärkning i stället för ett föreläggande. Enligt 12 § finns även en möjlighet för Skolinspektionen att avstå från ingripande om överträdelsen är ringa, den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse, eller det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

Av 13 § följer att Skolinspektionen kan återkalla ett godkännande för en enskild huvudman om ett föreläggande enligt 10 § inte följts samt missförhållandet är allvarligt. Bestämmelsen är således konstruerad så att ett föreläggande måste ha getts för att ett godkännande ska kunna återkallas.

Vid mycket allvarliga och brådskande situationer har Skolinspektionen enligt 18 § möjlighet att utfärda ett tillfälligt verksamhetsförbud i upp till sex månader. Denna sanktion kan användas mot enskilda huvudmän om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse enligt 13 § kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning.

I 27 § finns en bestämmelse som innebär att ett föreläggande enligt bestämmelserna får förenas med vite. Det är således Skolinspektionen själv som väljer om ett föreläggande ska förenas med vite eller inte.

Regler om vitesbeloppets storlek finns i lagen (1985:206) om viten. Viten ska enligt 3 § i den lagen fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden och till

omständigheterna i övrigt är så stort att det kan antas påverka huvudmannen att följa föreläggandet. En utgångspunkt är således att vitesbeloppet ska fastställas till ett belopp som bedöms få avsedd effekt. Vitesbeloppet kan således enligt viteslagen sättas högt om den felande har god betalningsförmåga.

Av 28 kap. 2 § 5 skollagen följer att ett vitesföreläggande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § kan således bara överklagas om det blivit förenat med vite.

6.2 Skyldighet att förena ett föreläggande med vite

Regeringens förslag: Det ska införas en skyldighet för Statens skolinspektion att förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser brister som allvarligt har försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen.

Friskolekommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Göteborgs, Stockholms, Umeå och Vårgårda kommuner, Västra Götalandsregionen, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Föräldraalliansen, Rädda Barnens riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Svenska Montessoriförbundet* m.fl. är positiva till förslaget. *Domstolsverket* framhåller att det ur rätts-säkerhetssynpunkt är bra om tillämpningen av sanktioner slutligen av-görs i domstol. *Lärarförbundet* anser dock att det är tveksamt att skyldig-heten bara ska finnas när bristerna är av allvarlig art och pågått under lång tid.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Statens skolverk, Statens skolinspektion, Täby kommun, Företagarna* och *Kunskapsskolan i Sverige AB*, är kritiska mot förslaget på den grunden att Skolinspektionen redan har möjlighet att använda vite och att nuvarande reglering är tillräcklig. Skolinspek-tionen framhåller att det är olyckligt att begränsa myndighetens utrymme att själva bestämma och anser att förslaget behöver förtydligas om det ändå ska genomföras.

Friskolornas riksförbund avstyrker förslaget och menar att skyldig-heten att förena ett föreläggande med vite skulle strida mot proportion-alitetsprincipen samt att ett vitestvång är onödigt.

Sveriges Kommuner och Landsting ifrågasätter om den aktuella kom-mittén har mandat att lägga förslag som innebär skärpta sanktioner mot kommuner.

Skälen för regeringens förslag: Tillsyn är ett viktigt statligt styrmedel för att säkerställa en likvärdig utbildning av god kvalitet oavsett huvud-man. Statens kontroll av fristående skolor ska även i framtiden i första hand ske genom effektiv tillsyn.

Regeringen delar Friskolekommitténs bedömning att det inte är möjligt att i författning koppla ett ingripande från Skolinspektionen till att vinst-uttag gjorts från verksamheter med allvarliga kvalitetsbrister. I likhet

med kommittén anser regeringen att det likväl finns skäl att göra förändringar i skollagen (2010:800) i syfte att åstadkomma en mer effektiv tillsyn.

Ett viktigt syfte med tillsynen är att den ska leda till hög kvalitet i verksamheterna. Tillsynen ska ha en framåtsyftande funktion där besluten från tillsynen ska leda till en utveckling av kvaliteten i verksamheterna. Ett annat viktigt syfte med tillsynen är att den ska säkerställa barns och elevers rättssäkerhet. Genom den nya skollagen har Skolinspektionens tillsynsroll kraftigt förstärkts, dels genom att myndighetens fått ett tydligare författningsstöd för sin verksamhet och dels genom att myndigheten fått tillgång till fler och skarpare sanktioner.

Den grundläggande sanktionen som Skolinspektionen har till sitt förfogande enligt den nya skollagen är som ovan anges föreläggande. För att ett beslut om återkallelse av tillstånd eller rätt till bidrag ska kunna aktualiseras måste huvudmannen först fått ett föreläggande där det tydligt anges vad som krävs för att åtgärda de aktuella bristerna.

En nyhet i den nya skollagen var att Skolinspektionen fick en generell möjlighet att kombinera sina förelägganden med vite. I förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 550) angavs som syfte med att införa vitesmöjligheten att regeringen ville skapa en större bredd i de sanktionsmöjligheter som Skolinspektionen har till sitt förfogande samt att det var påkallat med mer likvärdiga sanktionsmöjligheter mot kommunala och enskilda huvudmän.

För att den statliga tillsynen ska kunna uppfylla sina syften, dels att vara ett viktigt verktyg i arbetet med att utveckla kvaliteten i verksamheterna, och dels att säkerställa barns och elevers rättssäkerhet, är det viktigt att Skolinspektionen använder sig av de verktyg som numer finns i lagstiftningen på ett så effektivt sätt som möjligt.

Den nya skollagen har tillämpats på utbildning sedan den 1 juli 2011. Under de ca två och ett halvt år som gått sedan dess har Skolinspektionen använt vitesverktyget i mycket begränsad omfattning, även om en ökad användning kan konstateras under senare tid. Regeringen delar Friskolekommitténs bedömning att en aktivare användning av vitesinstrumentet skulle kunna ge förutsättningar för en mer effektiv tillsyn. Detta stärks också av att vitesbeloppen enligt viteslagen ska bestämmas så att de kan antas påverka huvudmannen att följa föreläggandet. Till detta kommer att en utökad användning av vitesinstrumentet även stärker rättssäkerheten för huvudmän för fristående skolor, genom att de då ges möjlighet att överklaga Skolinspektionens beslut till domstol. I likhet med Friskolekommittén anser regeringen därför att skollagen bör skärpas genom att det i vissa fall ska vara obligatoriskt för Skolinspektionen att förena ett föreläggande med vite. Liknande regler om skyldighet att förelägga med vite finns i dag bl.a. i 31 § produktsäkerhetslagen (2004:451) samt i 26 § marknadsföringslagen (2008:486).

Friskolekommittén föreslår att skyldigheten att förena ett föreläggande med vite ska gälla brister som allvarligt har försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. Enligt Friskolekommittén ska i begreppet ”allvarligt” ligga att bristerna inte är av tillfällig art, utan ska ha funnits under en längre period. I en sådan situation måste förslaget anses proportionellt. Kommittén menar också att det finns många olika situationer när vitesstraffet kan bli aktuellt. Det får inte vara fråga om

sådana situationer där det är nödvändigt att besluta om ett tillfälligt verksamhetsförbud. Däremot bör det inte uteslutas att det kan vara fråga om situationer där det senare i processen kan bli aktuellt med beslut om återkallelse.

Skolinspektionen anser att förslaget behöver förtydligas så att det tydligare framgår i vilka situationer bestämmelsen är tänkt att tillämpas. Regeringen menar dock att frågan om när bestämmelsen ska tillämpas måste grundas på en helhetsbedömning i det enskilda fallet och att en närmare exemplifiering av vilka situationer som kan bli aktuella skulle kunna uppfattas som en alltför snäv avgränsning av det tänkta tillämpningsområdet. Det bör därför vara upp till rättstillämpningen att närmare avgöra vad som ligger i kriteriet att det ska handla om brister som allvarligt har försvårat elevernas förutsättningar att nå målen för utbildningen.

Sammanfattningsvis anser alltså regeringen att det ska införas en skyldighet för *Skolinspektionen* att förena ett föreläggande med vite om förelägandet avser brister som allvarligt har försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. Eftersom en grundläggande princip i den nya skollagen är lika villkor mellan offentliga och enskilda huvudmän ska detta så långt som möjligt även gälla för de sanktioner som *Skolinspektionen* har. Förslaget om skyldighet att vitesförelägga ska därför gälla både offentlig och enskild huvudman.

6.3 Frågan om lärarresurser

Regeringens förslag: Om Statens skolinspektion vid sin tillsyn av en skolverksamhet konstaterar återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå kunskapsmålen för utbildningen, ska *Skolinspektionen* göra en särskild analys av lärarresurserna på skolan. *Skolinspektionen* ska ges möjlighet att i föreläggande ange åtgärder för att avhjälpa de påtalade bristerna som omfattar förändringar i lärarresursernas storlek och disposition om analysen ger stöd för detta.

Friskolekommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Arbetsmiljöverket, Stockholms, Täby, Umeå och Vårgårda kommuner, Jämtlands Gymnasieförbund, Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam, Lärarförbundet, Föräldraalliansen, RIO – Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation* och *Svenska Montessoriförbundet* är positiva till förslaget.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) framhåller att möjligheten att förstärka och omdisponera lärarresurser är intressant då det till skillnad från viten sätter eleven i fokus. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* tillstyrker förslaget i sig men vill att det ska skärpas. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Rädda Barnens riksförbund* är positiva till förslaget men vill att även andra kompetenser än lärare ska omfattas av reglerna.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun, AcadeMedia, Friskolornas riksförbund, Kunskapskolan i Sverige AB, Sveriges Kom-*

muner och Landsting samt *Svenskt Näringsliv*, är kritiska till förslaget på den grunden att det är osäkert hur stark kopplingen är mellan lärartäthet och hög kvalitet i utbildningen.

Statskontoret anför att det finns risker med att detaljreglera tillsynen på ett område när systemet i övrigt är målstyrt.

Statens skolverk är positivt till att en analys av lärarresursen görs i tillsynen men avstyrker att Skolinspektionen ska ange hur lärarbrist ska åtgärdas.

Statens skolinspektion anser att förslaget är otydlig och blir svårt att tillämpa. Förslaget behöver enligt myndigheten utvecklas och förtydligas för att kunna fungera.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 26 kap. 2 § skollagen (2010:800) definieras tillsyn enligt skollagen som en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen. Skolinspektionens tillsyn handlar således om att granska att huvudmän uppfyller de författningskrav som gäller för verksamheten i syfte att verksamheterna ska nå så hög kvalitet som möjligt samt att barn och elevers rättssäkerhet ska upprätthållas.

När det gäller lärarresurser finns bestämmelser i 2 kap. 13–23 §§ skollagen om krav på behörighet och legitimation för lärare som sätter upp ramarna för hur huvudmännen kan fördela lärarresurser. Utöver dessa regler bör även framhållas 3 kap. 3 § skollagen, där det anges att alla elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. I 5 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) anges att eleverna genom strukturerad undervisning ska ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för eleverna att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen.

Enligt 26 kap. 10 § andra stycket skollagen ska ett föreläggande ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Bestämmelsen motiveras av att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är viktigt att huvudmannen så noga som möjligt får veta vad som förväntas. När bestämmelsen infördes uttalade regeringen att detta endast är en rekommendation till hjälp för huvudmannen och att denne kan välja att avhjälpa en brist på ett annat sätt än vad myndigheten angett om det är möjligt (prop. 2009/10:165 s. 898). Friskolekommittén framhåller att Skolinspektionen trots denna bestämmelse i realiteten varit återhållsam med att ange specificerade åtgärder i samband med sina förelägganden. Enligt kommittén är bakgrunden till detta att Skolinspektionen bedömt att det från rättssäkerhetssynpunkt är problematiskt att rekommendera åtgärder som inte har ett tydligt stöd i lagen.

Det finns i övrigt inga specifika regler om lärarresurser i de författningar som gäller för skolan, t.ex. saknas helt regler om lärartäthet. Friskolekommittén framhåller att Skolinspektionen därför inte har ansett sig kunna kritisera en skola för att den har för få lärare eftersom det inte finns något uttryckligt krav i lagen på en viss lärartäthet. Mot denna bak-

grund har Skolinspektionen inte heller ansett sig kunna förelägga skolor att göra förändringar i lärarresursernas storlek, kompetens och disposition.

Kunskap ger den enskilda människan möjligheter att växa upp och att påverka sin situation. En god utbildning öppnar perspektiv och ger goda livsförutsättningar. Gemensamt för hela skolväsendet är lärarens betydelse. Den vetenskapliga forskningen pekar samfällt ut lärarens betydelse för elevernas resultat som den enskilt största och viktigaste faktorn. Forskningen visar också att lärarens förmåga att inspirera och lära ut är helt avgörande för en elevs utveckling.

Att en skola har tillräckligt med lärarresurser, både vad gäller omfattning och kvalitet, är enligt regeringens uppfattning en central förutsättning för att elever ska kunna få sin rätt till utbildning tillgodosedd och för att utbildningen i övrigt ska hålla en hög kvalitet. Regeringen anser i likhet med Friskolekommittén att det är otillfredsställande att Skolinspektionen, när den finner brister och större eller annorlunda disponerade lärarresurser skulle kunna avhjälpa dessa, inte anser sig kunna anvisa sådana lösningar.

Om Skolinspektionen i sitt tillsynsarbete får indikationer på att det finns brister i verksamheten i en kommunal eller fristående skola och detta har sin grund i lärartätheten bör särskilda åtgärder vidtas. Kommittén har föreslagit att det då ska göras en analys av lärarsituationen vid skolenheten. Regeringen har ingen annan uppfattning än kommittén i det avseendet. Kommittén har dock ställt som krav för en sådan analys att det ska handla om återkommande brister och att bristerna påtagligt ska påverka förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. Inte heller i den delen har regeringen en avvikande uppfattning. Analysen bör omfatta antalet lärare, kompetensnivån och hur lärarresurserna disponeras, dvs. inte endast lärartäthet utan även lärarnas utbildning och hur de används.

Om analysen leder till att det finns belägg för att bristerna kan kopplas till lärarresursen vid skolan bör Skolinspektionen ges ett tydligare utrymme att i samband med ett beslut om föreläggande ange åtgärder för att avhjälpa bristerna som inkluderar förändringar i lärarresursernas storlek och disposition. De åtgärder som anges i ett föreläggande måste dock ha stöd i gällande författningar och när det är möjligt ska huvudmannen kunna uppfylla kraven på ett annat sätt än genom de åtgärder som anges i förelägandet. *Statens skolinspektion* har anfört att bestämmelsen bör förtydligas för att kunna tillämpas på ett bra sätt. Regeringen anser emellertid att de generella bestämmelserna som finns om tillsynens funktion och föreläggandens utformning är tillräckliga för att skapa goda förutsättningar för en tillämpning i enlighet med avsikten bakom bestämmelsen.

7 Ökad öppenhet och insyn

7.1 Ett nytt informationssystem

7.1.1 Dagens bestämmelser

Alla huvudmän, såväl offentliga som enskilda, för utbildning och annan verksamhet som bedrivs enligt skollagen är enligt 26 kap. 25 § skollagen (2010:800) skyldiga att lämna uppgifter om sin verksamhet för nationell uppföljning och utvärdering. Närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten finns i förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmän inom skolväsendet m.m. samt Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. (SKOLFS 2011:142 och SKOLFS 2011:156).

7.1.2 Ett nytt informationssystem inrättas för insyn i skolväsendet

Regeringens förslag: Huvudmän ska vara skyldiga att till Statens skolverk lämna sådana uppgifter som behövs för allmänhetens insyn i skolväsendet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas.

Regeringens bedömning: Skolverket bör ges i uppdrag att bygga upp och administrera ett nationellt informationssystem för alla skolor som möjliggör jämförelser av olika skolor. Systemet bör innehålla information om skolors organisation, resultat och utbildningsutbud, upplevd kvalitet, ekonomisk information samt eventuella förelägganden från Statens skolinspektion. Ekonomisk information bör redovisas på huvudmannanivå och på skolenhetsnivå. Informationen bör redovisas i lättillgänglig form på en webbsida samt erbjuda goda sökmöjligheter för allmänheten. Systemet bör vara i drift så fort det är praktiskt möjligt, dock senast 1 juli 2015.

En utredning bör tillsättas för att skyndsamt utreda hur ekonomisk information ska kunna lämnas och redovisas på skolenhetsnivå.

Kommitténs förslag och bedömning: Överensstämmer i huvudsak enligt regeringens förslag och bedömning. Kommittén angav inte något författningsförslag om vilken typ av information som informationssystemet bör innehålla. Kommittén bedömde vidare att systemet skulle vara i drift den 1 januari 2015 eller så fort det är praktiskt möjligt.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser instämmer eller har inget att invända mot förslaget att ett nytt informationssystem upprättas, däribland *Socialstyrelsen*, *Statskontoret*, *Statens skolinspektion*, *Barnombudsmannen*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Göteborgs*, *Hultsfreds* och *Stockholms kommuner*, *Västra Götalandsregionen*, *Jämtlands Gymnasieförbund*, *Föräldraalliansen*, *RIO – Rörelsefolk högskolornas*

intresseorganisation, Rädda barnens riksförbund, Svenska Montessoriförbundet och Dyslexiförbundet FMLS.

Friskolornas riksförbund tillstyrker förslaget om att ett nationellt informationssystem kring skolors kvalitet ska inrättas. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Friskolornas riksförbund* och *Svenskt Näringsliv* redovisar ett samarbetsprojekt mellan organisationerna om att skapa en databas med jämförande information. SKL framhåller att de hellre sett att staten samarbetar kring det systemet än att det inrättas ett separat system som administreras av Skolverket. Även *Stockholms kommun* redovisar att de tillhandahåller en liknande tjänst med bland annat information om kunskapsresultat och upplevd kvalitet.

Konkurrensverket och *Företagarna* lyfter fram vikten av likabehandling av kommunala och fristående skolor för att bidra till konkurrensneutralitet mellan de olika aktörerna. *Friskolornas riksförbund* anger att oavsett vilka mått som slutligen väljs ska det, för att skolvalet ska vara likvärdigt, krävas att fristående skolor och kommuner avkrävs redovisning enligt samma princip och på samma nivå.

Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam är positiv till att Friskolekommittén föreslår att databasen ska vara lättillgänglig, och framhåller att den i det avseendet bör utformas enligt aktuell standard för tillgänglig webb, WCAG 2.0. *Skolinspektionen* anger att det i uppdraget bör ingå att ta fram information på flera språk och att anpassa informationen så att den är lättillgänglig även för personer med funktionsnedsättning. Även *Diskrimineringsombudsmannen* påtalar vikten av att ett tillgänglighetsperspektiv tillämpas vid utvecklingen av själva webbplatsen.

Flera remissinstanser som tillstyrker att ett informationssystem tillskapas framför invändningar och synpunkter på Friskolekommitténs förslag till informationsinnehåll i databasen, bland andra *Almega, Friskolornas riksförbund, Företagarna, Kunskapsskolan i Sverige AB* och *Svenskt Näringsliv* liksom *Statens skolverk, Fridaskolorna AB* och *Läraryrket*.

Företagarna ställer sig positiva till att uppgifter ska lämnas avseende ekonomisk information på skolenhetsnivå. Ett antal remissinstanser invänder dock mot förslaget att ekonomisk information föreslås ska redovisas på skolenhetsnivå. *Falkenbergs och Stockholms kommuner* uppger att omfattande anpassningar av redovisningssystemet kommer att bli nödvändiga för att kunna tillhandahålla efterfrågad information. Enligt *Göteborgs kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* kommer förslaget att leda till ett omfattande administrativt arbete som inte står i proportion till vad informationen kan tillföra t.ex. föräldrar inför deras val av skola. *Statens skolverk* konstaterar att kravet på ekonomisk information kommer att medföra att huvudmännen behöver ta fram uppgifter som i vissa fall inte finns tillgängliga i dag. Skolverket bedömer att det krävs en författningsändring för att reglera och standardisera skolhuvudmännens ekonomiredovisning. *AcadeMedia* och *Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA)* tillstyrker inte förslaget om obligatoriskt informationssystem i den del som avser att huvudmannen ska redovisa ekonomiska resultat på skolenhetsnivå. *AcadeMedia* kan inte tillhandahålla den efterfrågade informationen eftersom kostnaderna inte fördelas på skolnivå.

Med hänvisning till höga utvecklingskostnader och låg svarsfrekvens avråder *Statens skolverk* från att elev- och föräldraenkäter genomförs enligt de principer som kommittén föreslår. Verket, liksom *Skolinspektionen* samt *Eskestuna* och *Stockholms kommuner*, betonar vikten av att samplanering sker kan med befintliga enkätinstrument. *Skolinspektionen* genomför sedan flera år en skolenkät som går ut till alla skolor inför tillsyn, i genomsnitt en femtedel av alla skolor varje år. *Skolinspektionen* förordar att skolenkäten används och i så fall utökas till att ges vartannat eller vart tredje år. Det som talar för detta är att *Skolinspektionen* har ett kostnadseffektivt och väl utarbetat insamlingsförfarande och i de flesta delar hög svarsfrekvens vilket skulle kunna vara till stor nytta för detta andra syfte.

Flera remissinstanser framför synpunkter och önskemål på olika typer av uppgifter som inte omnämns i Friskolekommitténs betänkande, men som instanserna anser bör ingå. Bland annat har *Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam*, *Ungdomsstyrelsen*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Föräldraalliansen Sverige* och *Handikappförbundet (HSO)* föreslagit att uppgift om skolors tillgänglighet och/eller likabehandlingsplaner ska ingå i det nationella systemet.

Malmö kommun ifrågasätter om elever och föräldrar har behov av att jämföra skolor i hela landet, särskilt då det gäller grundskolan. Det behovet återfinns snarare hos staten. *Idéburna skolors riksförbund*, *Waldorfskolofederationen*, *Freinetföreningen i Sverige* och *Waldorfskolornas samråd* anför i ett gemensamt remissyttrande att de tror att det absolut bästa sättet för elever/föräldrar att värdera en skola är att ha direktkontakt med skolan för att dels få svar på sina frågor, dels via besök känna in om den aktuella skolan är rätt för eleven. *Sveriges Skolledarförbund* ifrågasätter nyttan med ett statligt finansierat nationellt informationssystem över landets skolor och avvisar kommitténs förslag på denna punkt. *Föräldraalliansen Sverige* frågar sig om kostnaden för att bygga upp ett informationssystem på nationell nivå ska prioriteras i nuläget då servicen bör åligga varje kommun.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Behovet av ett nytt informationssystem

Rätten att välja skola har ofta framhållits som en kvalitetsdrivande faktor. Tanken är att om eleverna tenderar att välja bort dåliga skolor tvingas dessa för sin överlevnad arbeta aktivt för att åtgärda kvalitetsbristerna. Enligt Friskolekommittén visar dock flera undersökningar att verkligheten befinner sig en bit bort från denna idealbild. Ett uppenbart problem är att "skolmarknaden" inte är så transparent som väl fungerande marknader bör vara. Eleverna och deras familjer kan därför sakna den information de skulle behöva för att göra välunderbyggda val. Mer lättillgänglig information av hög kvalitet stärker det fria skolvalet och bidrar därmed till ökat kvalitetsfokus i alla skolor. Friskolekommittén anser att en god tillgång till öppen information dessutom underlättar elevers, föräldrars och allmänhetens insyn i skolorna, vilket bidrar till ett ökat förtroende.

Friskolekommittén föreslår därför att ett nytt nationellt system som möjliggör jämförelser av olika skolor byggs upp och administreras av Skolverket. I systemet ska uppgifter presenteras på ett sådant sätt att det

blir möjligt att jämföra olika skolenheter. Informationen ska redovisas öppet och i lättillgänglig form på en webbsida. Systemet, som enligt kommittén bör vara i drift den 1 januari 2015, ska erbjuda goda sökmöjligheter för allmänheten.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att det behövs en förbättrad information till allmänheten inför val av skola. Med utgångspunkt i Friskolekommitténs förslag avser regeringen att ge Skolverket i uppdrag att bygga upp och administrera ett nationellt informationssystem för alla skolor som möjliggör jämförelser mellan dem. Systemet ska innehålla information om skolors organisation, resultat och utbildningsutbud, upplevd kvalitet, ekonomisk information samt eventuella förelägganden från Skolinspektionen.

Friskolekommitténs förslag till uppgifter som ska ingå i systemet

Friskolekommittén anger i sitt betänkande vilka uppgifter den föreslagna databasen ska innehålla:

- Betygsgenomsnitt.
- Betygsgenomsnitt i förhållande till socioekonomiska faktorer, t.ex. enligt Skolverkets SALSA-modell.
- Andelen elever som når målen i alla ämnen i årskurs 6 och 9.
- Andelen elever som efter årskurs 9 är behöriga till nationella program i gymnasieskolan.
- Andelen elever som har grundläggande högskolebehörighet efter genomgången gymnasieutbildning.
- Genomsnittsresultat på nationella prov.
- Utvecklingen av elevernas kunskapsresultat ("förädlingsvärde").
- Lärartäthet.
- Andelen legitimerade lärare.
- Elevhälsa, skolbibliotek samt skolbibliotekarie och idrottssal.
- Skolans organisation för särskilt stöd till elever med behov av sådant och tillgången på speciallärare och lärare med specialpedagogisk kompetens.
- Elevers och föräldrars upplevda kvalitet.
- Särskild profil eller inriktning.
- Särskilt kursutbud, t.ex. uppgift om vilka kurser som gymnasieskolor erbjuder som programfördjupning.
- Förelägganden från Skolinspektionen.
- Huvudmannens juridiska form (för fristående skolor).
- Ekonomisk information på skolenhetsnivå.
- Nyckeltal om huvudmannens ekonomi, såsom omsättning, eget kapital, soliditet och resultat (för fristående skolor).

De uppgifter som Friskolekommittén föreslagit ska ingå i databasen avser således skolors organisation, resultat och utbildningsutbud, upplevd kvalitet, ekonomisk information samt eventuella förelägganden. Friskolekommittén konstaterar att många av de uppgifter som föreslås ingå i databasen redan i dag samlas in inom ramen för det nationella uppföljningssystemet som Statens skolverk ansvarar för. Skolhuvudmännen är skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för Skolverkets uppföljning

(26 kap. 25 § skollagen [2010:800], 1 § förordningen [1992:1083] om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. och Skolverkets föreskrifter [SKOLFS 2011:142] om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. samt Skolverkets föreskrifter [SKOLFS 2011:156] om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. enligt 1985 års skollag). Ekonomisk information på enhetsnivå eller ekonomiska nyckeltal, som Friskolekommittén föreslår ska vara obligatoriska att lämna, ingår inte i dagens insamling. Friskolekommittén ansåg att Skolverket bör få i uppgift att utveckla de närmare formerna för informationssystemet, bland annat att avgöra utformning och omfattning av kundundersökningar samt med vilken periodicitet dessa bör genomföras, liksom att meddela föreskrifter om någon uppgift inte ska vara obligatorisk att lämna.

Skolverkets redovisning av uppdrag om vilka uppgifter som ska vara obligatoriska respektive frivilliga att lämna

Regeringen beslutade den 17 oktober 2013 att ge Skolverket i uppdrag att utreda och lämna förslag på vilka uppgifter som Skolverket bedömer bör vara obligatoriska för huvudmän att lämna till Skolverket – utöver uppgifter som behövs för den officiella statistiken eller ekonomisk information – för att myndigheten ska kunna genomföra Friskolekommitténs förslag om ett nytt informationssystem (U2013/6124/GV). Skolverket skulle göra en konsekvensanalys av de förslag som lämnas, och när uppdraget genomförs samråda med Skolinspektionen, Sveriges Kommuner och Landsting samt med Friskolornas riksförbund. Skolverket redovisade uppdraget den 17 december 2013 (U2013/7716/GV).

Följande uppgifter ingår i den officiella statistiken för skolväsendet respektive den officiella biblioteksstatistiken och ska enligt Skolverkets förslag därför ingå obligatoriskt i det nya informationssystemet: betygs-genomsnitt och för årskurs 9 betyg även i förhållande till socioekonomiska faktorer (SALSA), andelen elever som når målen/kraven för godkända betyg i alla ämnen i årskurs 6 och 9, andelen elever som efter årskurs 9 är behöriga till nationella program i gymnasieskolan, andelen elever som har grundläggande högskolebehörighet efter genomgången gymnasieutbildning, genomsnittresultat på nationella prov, lärartäthet och andelen legitimerade lärare, tillgången på speciallärare och specialpedagoger samt uppgift om skolbibliotek (lämnas till Kungliga biblioteket). Måttet utvecklingen av elevernas kunskapsresultat ("förädlingsvärde") bygger på tillgänglig information om betyg och resultat från nationella prov. Skolverket anger dock att det inte kommer att finnas tillgång till nya resultatmått över kunskapsutvecklingen förrän under 2015 (t.ex. påbörjades inte insamlingen av betyg från årskurs 6 förrän våren 2013 och först våren 2014 lämnar de första eleverna den reformerade gymnasieskolan med examens- eller studiebevis).

Skolverket konstaterar att information om förelägganden från Skolinspektionen samt om juridisk form för huvudmän för fristående skolor redan finns tillgängliga hos Skolinspektionen.

Skolverket föreslår att uppgifter om elevhälsa, skolbibliotekarie och idrottssal ska vara frivilliga för huvudmännen att lämna. Skolverket nämner samtidigt att myndigheten i samverkan med Socialstyrelsen ska

utarbete indikatorer för uppföljningen av kvaliteten på och tillgången till elevhälsa. Det uppdraget ska slutredovisas i april 2016. Resultatet av uppdraget kan bli annat material ersätter de frivilliga uppgifterna. Av mättekniska skäl föreslår Skolverket att uppgiften om skolans organisation för särskilt stöd till elever i behov av stöd bör vara frivillig för huvudmän att lämna. Detsamma bör enligt verket gälla uppgifter om särskild profil eller inriktning på skolan.

När det gäller särskilt kursutbud, t.ex. uppgift om vilka kurser som gymnasieskolor erbjuder som programfördjupning, bedömer Skolverket att informationen inte kommer att kunna presenteras på ett jämförbart sätt då skolor sällan i förväg vet i detalj vilka kurser som ska ges och då kursutbudet fastställs vid olika tidpunkter under året. Skolverket anger också att det kursutbud som presenteras i databasen kan uppfattas som ett löfte och att webbplatsens trovärdighet kan komma att ifrågasättas om huvudmännen senare beslutar att inte erbjuda de kurser de planerat. Skolverket föreslår i stället att huvudmännen obligatoriskt ska lämna uppgift om planerade studievägar (program och inriktningar) vilka i dag inte är obligatoriska uppgifter. Uppgiften innebär att elever, föräldrar och studie- och yrkesvägledare kan få en nationell överblick över utbudet av studievägar i landets gymnasieskolor, en överblick som i dag saknas.

När det gäller elevers och föräldrars upplevda kvalitet föreslår Skolverket att uppgiften ska vara obligatorisk att lämna. Skolverket förordar att Skolinspektionens så kallade skolenkäter utvecklas så att de inkluderar en brukarundersökning, där det ges möjlighet för huvudmän att komplettera enkäterna med frågor som är relevanta utifrån lokala förhållanden. Brukarundersökningen föreslås omfatta elever i grundskolans årskurs 5 och 9 samt elever som går andra året i gymnasieskolan, vilket överensstämmer med skolenkäterna, och ges vartannat år.

Regeringens förslag till uppgifter som ska ingå i informationssystemet

Utifrån Skolverkets redovisning anser regeringen att följande uppgifter ska vara obligatoriska att lämna, utöver de som redan lämnas obligatoriskt: uppgift om elevers och föräldrars upplevda kvalitet, förelägganden från Skolinspektionen, huvudmannens juridiska form (för fristående skolor) samt uppgift om planerade studievägar i gymnasieskolan (program och inriktningar). Den senare uppgiften, som Skolverket föreslagit bör ingå, anser regeringen är en viktig information för att elever och föräldrar ska ha ett gott underlag inför beslut om val av skola. Frågan om det nya informationssystemet ska innehålla ekonomisk information som är obligatorisk behandlas särskilt i ett separat delavsnitt nedan.

De huvudmän som vill det föreslås frivilligt kunna lämna följande uppgifter till Skolverket för publicering i databasen: tillgång till elevhälsa, skolbibliotekarie och idrottssal, skolans organisation för särskilt stöd till elever i behov av stöd, uppgift om särskild profil eller inriktning på skolan samt särskilt kursutbud, t.ex. uppgift om vilka kurser som gymnasieskolor erbjuder som programfördjupning. Regeringen noterar att Skolverkets kommande redovisning av indikatorer för uppföljningen av kvaliteten på och tillgången till elevhälsa kan komma att leda till att sådana uppgifter i framtiden kan bli obligatoriska, ett önskemål flera remissinstanser framfört.

Täby kommun och *Skolverket* framhåller att det är viktigt att det av det nya systemet framgår vilka uppgifter som är kvalitetssäkrade av Skolverket och därmed jämförbara och vilka som huvudmännen frivilligt lämnat (som inte kan genomgå samma kontroller). Regeringen delar bedömningen att sådana frivilliga uppgifter visuellt bör presenteras på ett annat sätt än de obligatoriska, så att det blir tydligt för användarna.

Frågan om ekonomisk information på enhetsnivå måste utredas vidare

Friskolekommittén anger i sitt betänkande att det ska finnas aktuell ekonomisk information på enhetsnivå för både kommunala och fristående skolor, och att det ska vara möjligt att följa hur resurserna används på varje skola. Det ska i regel, enligt Friskolekommittén, finnas en resultat- och balansräkning (eller motsvarande) för varje skolenhet. För fristående skolor föreslås att ekonomiska nyckeltal som omsättning, eget kapital, soliditet och årets resultat för huvudmannen redovisas. På motsvarande sätt föreslås det för kommunala skolor kunna utläsas om en skolenhet går med över- eller underskott och vilka overheadkostnader som finns.

I dag samlas uppgifter om de kommunala huvudmännens kostnader – fördelat på kostnadslagen undervisning, lokaler och inventarier, skolmåltider, läromedel/utrustning/skolbibliotek, elevhälsa respektive övrigt – in på kommunnivå. Uppgifterna hämtas årligen automatiskt in från det s.k. kommunala räkenskapsammandraget. För fristående skolor samlas uppgifterna in på skolenhetsnivå. Dessa kostnadsuppgifter samlas in inom ramen för den officiella statistiken avseende skolväsendet. Enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Det innebär att Skolverket inte publicerar kostnadsstatistik för enskilda fristående skolor eller huvudmän. När det gäller den ekonomiska information som Friskolekommittén föreslår ska ingå i det nya informationssystemet avses inte sådana statistiska uppgifter som regleras i OSL. Det är fråga om information som behövs för allmänhetens insyn i skolväsendet, t.ex. sådan som finns i bolags årsredovisningar. För att säkerställa att huvudmännen överlämnar uppgifter om sina ekonomiska förhållanden föreslår Friskolekommittén en ny bestämmelse med innebörden att huvudmännen är skyldiga att till Skolverket lämna sådana uppgifter som behövs för allmänhetens insyn i skolväsendet.

Även om många remissinstanser är positiva till förslaget är det flera, såväl myndigheter som kommuner och företrädare för fristående skolor, som avstyrker eller invänder mot att ekonomisk information ska redovisas på enhetsnivå. Det är, enligt vad t.ex. *Göteborgs kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* anför, förknippat med stora kostnader att ålägga huvudmännen att lämna sådan information. Samtidigt ifrågasätter t.ex. *AcadeMedia* nyttan med en sådan information eftersom kommun- respektive koncerngemensamma kostnader i så fall måste schabloniseras ut på skolenheter vilket innebär att kostnadsbilden inte överensstämmer med den faktiska kostnadsbilden för respektive skola.

Skolverket anser i sin redovisning av regeringsuppdraget att det är angeläget att göra ekonomisk information på skolenhetsnivå tillgänglig

för elever men att detta samtidigt är svårt att förena med krav på jämförbarhet mellan fristående och kommunala skolor, liksom med de två principer som Friskolekommittén anger som grundläggande för ett utvidgat informationssystem: överskådlighet (att kunna överblicka valmöjligheter och innehåll) samt tillförlitlighet (att informationen är uppdaterad och korrekt). Vad som försvårar är dels att uppgifterna inte finns att tillgå och dels att uppgifter inom kommunen inte blir jämförbara då de redovisas på olika sätt. Skolverket lyfter fram att såväl Friskolornas Riksförbund som Sveriges Kommuner och Landsting avstyrkt förslaget om att tillhandahålla ekonomisk information på skolenhetsnivå. Skolverket bedömer att det varken är möjligt eller rimligt att ålägga huvudmän krav om att lämna ekonomisk information per skolenhet, utan framhåller i stället att uppgifter om kostnader per elev i de olika skolformerna finns tillgänglig på huvudmannanivå.

Regeringen anser att det är angeläget att ekonomisk information redovisas på skolenhetsnivå för både fristående skolor och kommunala skolor. Liksom Friskolekommittén anser regeringen att det i regel ska finnas resultat- och balansräkning (eller motsvarande) för varje skolenhet. För kommunala skolor ska på motsvarande sätt kunna utläsas om en viss skolenhet går med över- eller underskott och vilka overheadkostnader som finns, alltså en korrekt utfördelning av kostnader som bärs gemensamt i hela skolförvaltningen eller kommunen. Redovisning av ekonomisk information på skolenhetsnivå ska därför införas. På detta sätt kan allmänhetens berättigade behov av insyn i det offentligt finansierade skolväsendet tillgodoses. Remissinstansernas yttranden visar dock att det krävs en ordentlig genomlysning av hur budgetering och redovisning går till i kommuner och skolföretag för att kunna bedöma hur en jämförbar ekonomisk information ska kunna upprättas. Frågan måste utredas vidare i syfte att möjliggöra att sådan information som behövs för allmänhetens insyn presenteras på skolnivå. Regeringen avser därför att tillsätta en särskild utredare med uppgift att skyndsamt utreda och lämna sådana förslag som innebär att ekonomisk information ska redovisas på skolenhetsnivå.

För att säkerställa att uppgifter lämnas om ekonomiska förhållanden bör huvudmännen vara skyldiga att lämna sådana uppgifter till Skolverket som behövs för allmänhetens insyn i skolväsendet. Regeringen föreslår därför en ny bestämmelse i skollagen med denna innebörd. Förslaget innebär alltså en skyldighet för huvudmännen att lämna uppgifter till Skolverket. Vilka uppgifter som avses är inte preciserade i lagtexten och det kan ifrågasättas om det krävs ett bemyndigande för att regeringen (eller förvaltningsmyndighet) ska få specificera uppgiftsskyldigheten närmare, eftersom föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas skulle kunna ses som verkställighetsföreskrifter. Det handlar dock om en hel del uppgifter som i vissa delar inte kan bedömas som helt triviala, se tidigare i detta avsnitt. Med hänsyn till att uppgiftsskyldigheten för huvudmännen är allmänt hållen i lagtexten och till att en motsvarande bestämmelse i skollagen har utformats som ett bemyndigande (26 kap. 25 §) anser regeringen att det även här krävs ett bemyndigande för föreskrifter om vilka uppgifter som huvudmännen ska lämna.

Det nya informationssystemet ska enligt regeringens bedömning innehålla ekonomisk information på huvudmannanivå och, i det fall informat-

ionen är tillgänglig, på skolenhetsnivå. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag som innebär att ekonomisk information ska lämnas och presenteras på skolenhetsnivå.

Informationen ska vara lättillgänglig

Informationen i det nya informationssystemet är tänkt att på ett lättillgängligt sätt tillhandahålla information till allmänheten om skolors kvalitet och resultat, bl.a. som underlag för skolval. Det får inte vara krångligt eller kräva särskilda förkunskaper för att tillgodogöra sig informationen. Friskolekommittén framhåller att informationen ska redovisas i lättillgänglig form på en webbsida samt erbjuda goda sökmöjligheter för allmänheten. Som bl.a. *Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam* och *Diskrimineringsombudsmannen* anger är det viktigt att webbplatsen anpassas så att den är tillgänglig även för funktionshindrade. Vidare är det önskvärt att den information som presenteras finns tillgänglig på flera språk.

Tidpunkt för när systemet ska tas i drift

Friskolekommittén uttalar att det nya informationssystemet bör vara i drift den 1 januari 2015 eller så fort det är praktiskt möjligt. Uppgiften kräver ett omfattande utvecklingsarbete men som Friskolekommittén framhåller har Skolverket regeringens uppdrag att ta fram ett system där elever och föräldrar ska kunna jämföra skolor (U2012/4307/S). Enligt uppdraget ska systemet utgå från befintlig statistik som ska presenteras på ett mer användarvänligt sätt än i dag, och kunna användas av elever och föräldrar från och med januari 2014. Enligt Skolverket kommer systemet att driftsättas 2014. Av kommitténs uttalanden, där man framhåller vikten av att detta system tas i drift i enlighet med Skolverkets redovisade planering, framgår att det systemet kan utgöra grund för det nya informationssystem som föreslås i denna lagrådsremiss. Kommittén skriver att [ett sådant system] inte är tillräckligt, utan att det behöver kompletteras och utvecklas med de i detta betänkande föreslagna uppgifterna i enlighet med de angivna riktlinjerna.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att det nya informationssystemet bör bygga på de informationssystem som Skolverket hittills utvecklat och utvecklar. Det finns ingen anledning att utveckla olika system med delvis samma innehåll, det vore slöseri med finansiella resurser och påverka effektiviteten negativt. Detta är vidare en förutsättning för att driftsättning ska kunna ske inom rimlig tid. Trots detta bedömer regeringen att Friskolekommitténs önskemål om att det nya systemet ska vara i drift den 1 januari 2015 inte är realistiskt. Det är viktigt att tillräcklig tid för utveckling avsätts för att säkerställa systemets funktionalitet.

Regeringen bedömer att systemet bör vara i drift så fort det är praktiskt möjligt, dock senast 1 juli 2015.

7.2 Information om utbildningar som erbjuds elever i en kommun

7.2.1 Dagens bestämmelser

Enligt 29 kap. 19 § skollagen (2010:800) ska kommunen informera vårdnadshavarna om förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som kommunen anordnar eller vars huvudman kommunen har godkänt eller förklarat berättigad till bidrag. Kommunens informationsskyldighet gäller oavsett om verksamheten anordnas av kommunen eller en enskild huvudman. Informationen ska även avse möjligheten för enskilda att starta och driva såväl förskola eller fritidshem som annan pedagogisk verksamhet med offentlig finansiering genom kommunalt bidrag. Enligt propositionen Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar (prop. 2008/09:115 s. 40 f.) innebär bestämmelsen att kommunen ska informera föräldrar om verksamheten i allmän förskola och syftet med denna. För att underlätta föräldrarnas val av verksamhetsform bör informationen omfatta uppgifter om verksamheternas huvudmän, huvuddragen i den pedagogiska inriktningen, organisation, avgifter, lokaler, omfattning vad gäller barn och personal samt gällande statliga och kommunala bestämmelser.

I förarbetena anförde regeringen vidare att det inte är rimligt att familjerna själva inför val av omsorgsform ska behöva kontakta flera utförare i kommunen. Kommunernas information bör därför även omfatta syftet med en specifik verksamhet samt grundläggande orientering om förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens styrsystem och uppgifter. Utformningen av informationen och sättet att sprida den på bör enligt förarbetena bestämmas av kommunen. Det kan vara rimligt att enskilda verksamheter lämnar relevant information till kommunerna avsedd för publicering vid tillfället för godkännande. Informationen bör vara lättillgänglig och språkligt utformad så att den når ut och förstås av alla berörda kommuninvånare. Det är upp till varje kommun att vid behov göra informationen tillgänglig även på minoritets- och invandrarspråk.

Vid sidan om kommunens skyldighet att informera om olika förskolor, fritidshem m.m. som finns i kommunen finns det även bestämmelser i skollagen om att kommunen ska informera om gymnasieskolans nationella program och om möjligheterna att få utbildning på introduktionsprogram (15 kap. 8 §). När det gäller gymnasiesärskola finns en liknande bestämmelse i 18 kap. 9 § skollagen som anger att varje kommun ska informera om gymnasiesärskolans olika program. Av propositionen En gymnasiesärskola av hög kvalitet (prop. 2011/12:50 s. 44) framgår bl.a. att kommunerna måste ge tydlig information om vilka nationella program de erbjuder inom sina egna gymnasiesärskolor eller i samverkan med andra när elever som söker till gymnasiesärskolan får välja utbildning på motsvarande sätt som de som söker till gymnasieskolan.

Därutöver finns en bestämmelse om att hemkommunen ska informera vårdnadshavarna om förskoleklassen och syftet med denna samt verka för att barnen deltar i den (9 kap. 4 § andra stycket). När det gäller denna bestämmelse framgår det av förarbetena till den nya skollagen (prop. 2009/10:165 s. 719 f.) att barnets hemkommun ska ansvara för informationen, som ska avse även verksamhet med enskild huvudman.

Det finns vidare en bestämmelse i skollagen att elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning så att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning (2 kap. 29 § skollagen).

7.2.2 Skyldighet att informera om utbildningar som erbjuds elever

Regeringens förslag: Kommunen ska informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskoleklass, grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor som erbjuds i eller av kommunen och om de riksrekryterande utbildningar Statens skolverk godkänt.

I skollagen införs en hänvisning till kommunallagens bestämmelse om hur informationen ska utformas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Utredningen föreslog att kommunens informationsplikt skulle omfatta utbildningar som erbjuds elever i kommunen.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten remissinstanser instämmer eller har inget att invända med anledning av utredningens förslag, däribland *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Justitiekanslern*, *Kommerskollegium*, *Stockholms universitet*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Statskontoret*, *Hässleholm*, *Karlskrona*, *Kristinehamns*, *Skellefteå* och *Stockholms kommuner*, *Famna*, *Företagarna*, *SACO – Jusek* samt *FUB För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning*.

Ett antal kommuner – *Danderyds*, *Haninge*, *Helsingborgs*, *Karlstads* och *Lerums kommuner* – lyfter fram att förslaget kan komma att medföra en ökad administrativ börda som i så fall kommunerna ska kompenseras för.

Statens skolinspektion ställer sig tveksam till om kommunerna ska lägga resurser på att bygga upp lokala informationssystem parallellt med ett nationellt system som är att förorda av olika skäl, och välkomnar ett sådant system som Friskolekommittén föreslagit. Myndigheten anser att när ansvaret vilar på en statlig myndighet finns det goda förutsättningar att systemet kommer att innehålla information som är saklig och objektiv. *Statens skolverk*, som avstyrker förslaget, menar att det som utredningen vill uppnå redan tillgodoses genom den information som Skolverket tillhandahåller och kommer att utveckla i enlighet med Friskolekommitténs förslag. Enligt *Helsingborgs kommun* kan sådan allmän information om all skolverksamhet om erbjuds elever i kommunen ses som en naturlig del i kommunens informationsansvar, och bedömer att detaljerad information som personalsammansättning, personalens utbildningsnivå och andra kvalitativa mått bör kunna hämtas från nationella databaser. Ytterligare ett antal kommuner – *Lerums*, *Malmö* och *Örebro kommuner* – samt *Friskolornas riksförbund* har lämnat synpunkter med liknande innebörd.

Skolinspektionen anser att det finns flera svagheter i utredningens förslag dels att informationen om utbildningar begränsas till den egna kommunen, dels att inte vuxenutbildningen omfattas. I och med det fria skolvalet kommer en kommunalt uppbyggd information att sakna intresse för många vårdnadshavare och elever. Det är inte enbart den egna kommunen som är avgörande för skolvalet. *Skolverket* anser att det är oklart vad förslaget egentligen innebär: avses endast utbildning som erbjuds eleven inom kommunens gränser eller utbildning som erbjuds kommunens elever?

Borlänge kommun föreslår att ansvaret att lämna information om utbildningar bör begränsas till att omfatta de utbildningar som finns inom kommunens geografiska område eller som erbjuds genom avtal eller samverkansavtal. Helhetsansvaret för alla utbildningar med riksintag bör vara ett statligt ansvar.

Konkurrensverket understryker vikten av hur informationen förmedlas och anser att kommuner och landsting bör utarbeta rutiner och riktlinjer för hur informationen ska lämnas på ett konkurrensneutralt och opartiskt sätt. Enligt *Tillväxtverket* kan ett tydliggörande av vilken information kommun och landsting ska tillhandahålla gällande möjliga utförare öka transparensen och därigenom också gynna konkurrensen. *Nacka kommun* menar att informationen som ges bör vara konkurrensneutral, en aspekt som saknas i lagförslaget.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) har utrett frågan om medborgarnas behov av och tillgång till information som behövs vid valet av utförare av kommunalt finansierad verksamhet. I delbetänkandet *Privata utförare – kontroll och insyn* (SOU 2013:53) fann utredningen att det finns ett behov för medborgarna att få information om utbildningar i förskoleklasser, grundskolor och gymnasieskolor m.fl. skolformer på kommunal nivå. För att det ska vara lätt att göra olika skolval ska varje kommun därför, enligt utredningens förslag, vara skyldig att informera om samtliga utbildningar som erbjuds barn och ungdomar i kommunen. Förslaget innebär en utvidgning jämfört med vad som gäller i dag enligt 29 kap. 19 § skollagen (2010:800), att kommunen är skyldig att informera vårdnadshavare om förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.

Skyldigheten ska enligt utredningens förslag omfatta samtliga utbildningar som erbjuds vid skolor belägna i hemkommunen oberoende av huvudman, dvs. utbildningar som erbjuds av huvudmän för fristående skolor samt landsting ska ingå. Vidare ska utbildningar vid skolor belägna i andra kommuner ingå om utbildningarna erbjuds i samverkan med andra kommuner och landsting. I tillägg till detta föreslås att informationskyldigheten även ska omfatta s.k. riksrekryterande utbildningar i gymnasieskolan som Statens skolverk godkänt.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det är viktigt att vårdnadshavare och elever får en komplett och korrekt information om de utbildningar som finns att välja på. Genom att informationen ges oberoende av vilken huvudman som anordnar utbildningen säkerställs att informationen ges på lika villkor, och att konkurrensneutralitet uppnås vilket bl.a. *Konkurrensverket* lyft fram vikten av. Det är naturligt att det är hemkommunen som ska ansvara för informationen då det är hemkommunen som enligt skollagen är ansvarig för att alla barn och ung-

domar som har rätt till utbildningen också får det. För detta talar även att hemkommunen är den som finansierar utbildningen, oberoende av vem som är huvudman. Regeringen delar inte *Borlänge kommuns* uppfattning att kommunens informationsskyldighet bör inskränkas till de utbildningar kommunen erbjuder, vilket skulle innebära en begränsning av den information elever behöver för att kunna göra ett informerat val av skola och utbildning.

I likhet med utredningen anser regeringen att en kommun inte bör vara skyldig att informera om alla de utbildningar som erbjuds vid samtliga fristående skolor i hela landet. Även om dessa står öppna för alla elever som uppfyller behörighetskraven, och elevernas hemkommuner är skyldiga att lämna bidrag till en fristående skola varhelst den finns i landet för de elever som mottagits, ser regeringen att det kan vara förenat med stora svårigheter för en kommun att hålla sig uppdaterad om samtliga fristående skolors utbildningsutbud. Skyldigheten att tillhandahålla information om utbildningar i fristående skolor föreslås därför bara gälla de fristående skolor som är belägna i kommunen. Eftersom kommunen har rätt till insyn i dessa fristående skolor, och dessutom via Skolinspektionen ingår i remissförfarandet i samband med godkännande av enskilda som huvudmän för utbildningar vid fristående skolor, bör kommunen ha god information om de aktuella utbildningarna. Det finns därför enligt regeringens bedömning inte skäl att, såsom t.ex. *Sveriges Kommuner och Landsting* föreslår, införa en lagreglerad skyldighet för huvudmän för fristående skolor att lämna uppgifter om de utbildningar som de erbjuder.

Ett krav på kommunerna att informera om de utbildningar som erbjuds får inte innebära nya betungande krav på uppgiftslämnande. Regeringens inställning är att huvuddelen av informationsskyldigheten kan uppfyllas genom kommunens webbplats och i förekommande fall, genom länkar till relevant information. Denna lösning lyfts fram av utredningen och förordas av bl.a. *Skolverket*, *Skolinspektionen* och *Örebro kommun*. I Skolverkets databas *Utbildningsinfo.se* finns information om samtliga utbildningar vid alla grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor i landet. Informationssystemet *SIRIS* innehåller information på skolnivå om bl.a. skolors resultat, t.ex. betyg och provresultat, och lärartäthet liksom Skolinspektionens tillsynsbeslut. Den informationsdatabas som föreslås i denna lagrådsremiss kommer när den är driftsatt enligt regeringens bedömning att innehålla den information som Utredningen om en kommunallag för framtiden avser med sitt förslag. Regeringens förslag att den nya databasen obligatoriskt ska innehålla uppgifter om program och programinriktningar vid gymnasieskolorna (se avsnitt 7.1.2) är ett viktigt inslag i detta. Ett krav på kommunerna att tillhandahålla information i enlighet med utredningens förslag bedöms därför inte innebära någon tillkommande administrativ börda för kommunerna, och heller inte utgöra grund för kommunerna att ställa krav på uppgiftslämnande från kommunala eller enskilda huvudmän.

Regeringen har i propositionen *Privata utförare av kommunal verksamhet* (prop. 2013/14:118) föreslagit en ny bestämmelse i kommunallagen som syftar till att säkerställa att allmänheten ges en god information om de valmöjligheter som finns när enskilda kan välja en särskild utförare av nämndens tjänster. Enligt förslaget (6 kap. 8 a § kommunallagen

[1991:900]) ska nämnden lämna information om samtliga utförare om inte annat är särskilt föreskrivet. Sådan information ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Utredningen om en kommunallag för framtiden, som föreslagit den nya bestämmelsen, har föreslagit att dessa krav bör tillämpas även när information lämnas om vilka utbildningar som erbjuds barn- och ungdomar. Regeringen delar denna bedömning.

Regeringen föreslår att bestämmelsen i 29 kap. 19 § skollagen ändras så att kommunen ska vara skyldig att informera vårdnadshavare och elever om utbildning även i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola som elever erbjuds i eller av kommunen samt om de riksrekryterande utbildningar Skolverket godkänt. Den information som lämnas ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

7.3 Kommuners insyn i fristående skolor

7.3.1 Dagens bestämmelser

I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om lägeskommunens rätt till insyn i fristående skolor för de skolformer där Skolinspektionen prövar frågan om godkännande och utövar tillsyn, dvs. förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Bestämmelserna är identiskt utformade för samtliga dessa skolformer och anger endast att den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten (se t.ex. 10 kap. 41 §).

Behovet av insynsbestämmelser har ändrats som en följd av de nya reglerna om bidrag till fristående verksamheter som gäller sedan kalenderåret 2010. Tidigare beräknades kommunens bidrag till den enskilde huvudmannen med hänsyn till elevernas behov och skolans åtagande. Nu är det principen om lika villkor som styr bidraget och hemkommunens bidrag till fristående skolor ska beräknas efter samma principer som kommunerna använder vid fördelning av resurser till de egna skolorna. I samband med att den nya skollagen infördes togs den skyldighet som kommunerna tidigare haft att inkludera de fristående skolorna i sin uppföljning och utvärdering bort. I förarbetena till lagen (prop. 2009/10:165 s. 384 f.) motiverades det med att den nya skollagen är uppbyggd kring principen om lika villkor och att huvudmännen för de fristående skolorna nu har samma krav på systematiskt kvalitetsarbete som offentlig verksamhet. Regeringen konstaterade dock att det inte finns något som hindrar att kommuner erbjuder huvudmän för fristående skolor möjlighet att delta i kommunens uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten.

Motsvarande bestämmelser om insyn finns för sådana internationella skolor som regleras i 24 kap. 2–7 §§ skollagen. För dessa verksamheter gäller dock fortfarande äldre regler om hemkommunens bidrag. Detta bidrag ska fortfarande beräknas med hänsyn till elevernas behov och skolans åtagande.

7.3.2 Förtydligande av bestämmelserna om kommuners insyn i fristående skolor

Regeringens förslag: Kommunernas rätt till insyn i de fristående skolorna och de internationella skolorna förtydligas så att det framgår att insynsrätten finns så att kommunerna ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Umeå, Justitiekanslern, Kommerskollegium, Stockholms universitet, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statskontoret, Hässleholms, Karlskrona, Kristinehamns, Krokoms, Norrtälje, Nyköpings, Skellefteå och Stockholms kommuner, Famna, Företagarna, Jusek samt FUB För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning* instämmer i förslaget eller har inget att invända.

Några kommuner – *Lerums, Linköpings och Malmö kommuner* – instämmer i förslaget men efterlyser förtydliganden av vilken information som kommunen ska kunna begära av en huvudman för en fristående skola. Även *Friskolornas riksförbund* anser det angeläget att bestämmelsen förtydligas och att det står klart vad insynsrätten omfattar. Förbundet föreslår att regleringen flyttas förslagsvis till 26 kap. skollagen och att det bör klarläggas vad insynen omfattar, vilka befogenheter kommunen ges samt att kommunen ska ha rätt att ta del av den fristående skolans dokumenterade kvalitetsarbete.

Svenskt Näringsliv finner att syftet med förslaget är att förtydliga när en kommun har rätt till insyn men det framgår inte av lagtexten vad som menas med insyn och det är oklart var gränsen går mellan insyn och tillsyn. Därmed finns det en överhängande risk att man inte når uppsatt mål. Enligt *Helsingborgs kommun* är det av stor vikt att gränsdragningen mellan insyn och tillsyn är fortsatt mycket tydlig, då den fristående verksamheten kan uppfatta att kommunen har ett alltför stort granskningssupdrag och att konkurrensneutraliteten därmed inte upprätthålls.

Laholms, Landskrona, Malmö och Uppsala kommuner föreslår att bestämmelsen bör kompletteras med en uppgiftsskyldighet för de privata utförarna att lämna information till kommunerna. *Uppsala universitet, Norrköpings och Örebro kommuner* samt *Handikappförbunden* anser att offentlighetsprincipen bör införas i de fristående skolorna.

Ett antal remissinstanser lämnar förslag på olika uppgifter som den kommunala insynsrätten bör omfatta. Bland annat *Länsstyrelsen i Skåne, Borås kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund* anser att insynsrätten bör omfatta de ekonomiska förhållandena i de fristående skolorna. *Borås kommun* anser i likhet med *LO* och *Lärarförbundet* att rätten till insyn ska utvidgas så att en kommun kan ställa krav på uppgifter om personaltäthet, kompetens och kvalitet. *Båstads kommun* föreslår att fristående skolor självmant och regelbundet ska återkoppla elevers frånvaro och betyg till hemkommunen medan *Landskrona kommun* anför att de privata utförarnas informationskyldighet bör omfatta information kring den privata utförarens

verksamhet som möjliggör för kommunerna att göra en bedömning av verksamhetens långsiktighet. *Handikappförbunden* anser att kommunernas tillsynsansvar behöver utvidgas och även omfatta uppföljning av de enskilda verksamheternas likabehandlingsarbete enligt diskrimineringslagen. *Friskolornas riksförbund* finner att flertalet av de uppgifter som utredningen anger att insynsrätten kan omfatta redan är reglerade och bör inte ingå i insynsrätten.

Statens skolinspektion har inget att invända mot att insynsbestämmelserna förtydligas men ställer sig tveksam till om förändringen kommer att uppnå sitt syfte. Skolinspektionen konstaterar att om syftet ska uppnås måste kommunen aktivt utnyttja sin rätt och inhämta kunskap vilket långt ifrån är fallet i många kommuner. Anser man att det finns ett behov av ett klagörande vad insynsrätten har för syfte och vilket ansvar kommunen har bör det komma till uttryck i en tydlig reglering i skollagen. Skolinspektionen anser att det är viktigt att kommunen får en ökad insyn i den av kommunen skattefinansierade verksamheten och att det därför bör övervägas om inte insynsrätten inom detta område bör utvidgas.

Ett fåtal remissinstanser avstyrker utredningens förslag. *Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet* avstyrker förslaget då den anser att utredningen inte hanterat frågan att tydliggöra vad insynsbestämmelserna innebär för kommunernas rätt till insyn i fristående och internationella skolor. *Statens skolverk* finner det inte vara motiverat att ge kommunerna en väsentligt utökad rätt att begära in uppgifter från en enskild huvudman med den fristående skolan. Det öppnar enligt verket för en kraftigt utökad uppgiftslämnarbörda och medför ytterligare arbete för kommunerna avseende uppgifter som redan finns framtagna genom skolmyndigheternas uppdrag. Vidare anser Skolverket att elevens hemkommun har ett legitimt intresse av att få kunskap om den enskilde elevens skolgång när det gäller skolpliktsansvaret och skyldigheten att betala bidrag. Det gäller dock oavsett var i landet en elev går i skolan, vilket kräver en helt annan ”insynsrätt” om elevens skolgång och inte verksamheten vid de skolor som är belägna inom kommunens gränser. Enligt Skolverkets uppfattning borde det i stället utredas hur en sådan insynsrätt skulle kunna regleras i skollagen. *Karlstads* och *Norrköpings kommuner* anser att förslagen inte är tillräckliga.

Skälen för regeringens förslag: Parallellt med Friskolekommitténs arbete har, som framgått ovan, en särskild utredare haft i uppdrag att föreslå en modernisering av kommunallagen (1991:900). I uppdraget har ingått att klargöra vad skollagens bestämmelser om kommuners rätt till insyn i enskild verksamhet innebär för kommunerna och vid behov lämna författningsförslag. Utredningen om en kommunallag för framtiden föreslår i delbetänkandet *Privata utförare – kontroll och insyn* (SOU 2013:53) att kommunerna ska ha fortsatt rätt till insyn i de fristående skolorna för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn, men att bestämmelserna ska förtydligas.

Utredningens förslag innebär att det förtydligas att syftet med insynen är att kommunerna ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn. Med begreppet kommunens skyldigheter enligt skollagen avses enligt utredningen att

säkerställa att kommunen kan få sådan insyn att kommunen kan uppfylla sitt övergripande och yttersta ansvar för att elever i kommunen erbjuds utbildning från förskoleklass till vuxenutbildning. Kommunen behöver få information om den utbildning som de fristående skolorna och de internationella skolorna bedriver och planerar att bedriva för att kunna planera sin egen skolverksamhet. Insynsrätten ska också säkerställa kommunens skyldighet att se till att skolpliktiga barn fullgör sin skolplikt. Med en förtydligad insynsbestämmelse förbättras förutsättningarna att planera varje elevs fortsatta skolgång.

Utredningens förslag till förtydligande av insynsbestämmelserna innebär vidare att bestämmelserna ska säkerställa allmänhetens behov av information om den fristående skolan, t.ex. vid skolval. Sådan information om utbildningarna vid de fristående skolorna kan kommunen få genom de olika nationella databaserna som finns eller är under utveckling. Insynsrätten ger kommunerna möjligheter att vid behov kunna få sådan information direkt av de enskilda som driver de fristående skolorna i kommunen. Annan information som utredningen bedömer att allmänheten kan vara intresserad av är om dessa skolors personal, t.ex. om antalet anställda. Utredningen har uppfattat sina direktiv som att den ska tydliggöra insynsbestämmelserna men inte att den har befogenhet att föreslå en utvidgning av den rådande insynsrätten. Därför föreslår inte utredningen någon utvidgning av insynsrätten till att avse skolornas ekonomiska förhållanden. Däremot när det gäller internationella skolor kan kommunen fortfarande ha ett behov av att ha insyn i t.ex. skolornas ekonomiska förhållanden för att kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov. Inte heller här föreslår utredningen någon utvidgning av kommunens insynsrätt.

Det är enligt regeringens uppfattning viktigt att insynsrätten utövas så att den inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för de fristående skolorna. En omfattande informationsutlämning skulle kunna innebära betydande kostnader för fristående skolor, inte minst mindre sådana. Det kan exempelvis bli följden om kommunen vid oregelbundna tillfällen begär information samt i situationer när informationen inte finns tillgänglig via t.ex. offentliga databaser och därför måste lämnas i särskild ordning av den fristående skolan.

Friskolekommittén har vid samråd instämt i utredningens förslag i denna del. Förslagen i denna lagrådsremiss om en ny informationsdatabas och om skolhuvudmännens skyldighet att i det sammanhanget lämna de uppgifter som behövs för allmänhetens insyn är enligt regeringen tillräckliga. Regeringen delar *Skolverkets* uppfattning att kommuners behov av information om de fristående skolornas verksamhet i stor utsträckning kan tillgodoses genom att ta del av de uppgifter som finns i de nationella databaserna. Den nya informationsdatabas som föreslås (se avsnitt 7.1) bedöms väl svara mot de behov som utredningen pekat på i denna del. Regeringen anser bland annat av det skälet att det inte finns något behov av att, såsom några kommuner föreslagit, införa en skyldighet för huvudmän till fristående skolor att lämna de uppgifter som kommunen kan komma att vilja ta del av inom ramen för sin insynsrätt.

Regeringen har i propositionen *Privata utförare av kommunal verksamhet* (prop. 2013/14:118), som behandlar merparten av de förslag utredningen presenterat i sitt betänkande, tagit ställning för att de

övergripande principerna för fördelning av ansvar mellan statlig tillsyn och kommunal uppföljning och kontroll på hälso-, sjukvårds- och socialtjänstområdet inte bör förändras. När det gäller skolväsendet bedömer regeringen att fördelningen mellan stat och kommun ska ligga fast när det gäller tillsynsansvaret.

Sammanfattningsvis föreslår alltså regeringen att kommunernas möjlighet att ha insyn i de fristående skolorna ska förtydligas så att det framgår att syftet är att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.

7.4 Införande av meddelarskydd och offentlighetsprincipen

Regeringens bedömning: Offentlighetsprincipen och ett meddelarskydd för anställda bör införas i fristående skolor. En utredning tillsätts för att analysera hur det i praktiken ska gå till och finna former för genomförandet som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolor, förvaltningar och huvudmän för fristående skolor.

Friskolekommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Den stora majoriteten remissinstanser instämmer eller har inget att invända med anledning av Friskolekommitténs bedömning om införande av offentlighetsprincipen, bland dem *Domstolsverket*, *Barnombudsmannen*, *Statens skolverk*, *Arbetsmiljöverket*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Göteborgs, Trollhättans och Täby kommuner*, *Föräldraalliansen*, *Journalistförbundet*, *Läraryrket*, *Lärarnas Riksförbund*, *RIO – Rorelsefolkhögskolornas intresseorganisation*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Tidningsutgivarna*, *Utgivarna*, *Dyslexiförbundet FMLS*, *Synskadades riksförbund SRF* samt *Autism- och Aspergerförbundet*.

Fridaskolorna AB instämmer i att vidare utredning behövs för att offentlighetsprincipen ska kunna införas men att en sådan ordning riskerar att skapa en omfattande administration för enskilda aktörer och framför allt för mindre skolor och minska intresset för att starta skolor. *RIO – Rorelsefolkhögskolornas intresseorganisation* anger att det är viktigt att också en liten skola kan leva upp till kraven. *Företagarna* finner att det kan vara berättigat med skälig insyn i fristående skolors verksamheter men att det dock är av central betydelse att sådan insynsmöjlighet begränsas till vad som kan anses skäligt. Det är enligt organisationen viktigt att ett eventuellt nytt system som bygger på offentlighetsprincipen innebär minimal ökad administrativ börda.

Totalt nio remissinstanser avstyrker eller är negativa till att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor. *AcadeMedia* anser att effekten går att uppnå med andra medel som är mindre ingripande och mer kostnadseffektiva. Som tänkbart alternativ anger *AcadeMedia* att Skolinspektionen ges utökade befogenheter att ta del av de fristående skolornas ekonomiska underlag, men dessa bör vara sekretessbelagda vid myndig-

heten. *Almega* anser att frågan inte bör utredas. Det är enligt organisationen bra med ökad ekonomisk transparens men det går för långt att införa offentlighetsprincipen eftersom det innebär stora extra kostnader, och att det är svårt att se hur mindre skolor ska kunna klara av lagstiftningen. *Friskolornas riksförbund* och *Kunskapskolan i Sverige AB* påtalar att ett införande av offentlighetsprincipen skulle innebära ett stort administrativt merarbete som huvudmännen heller inte får ersättning för. En effektivare väg är, enligt *Friskolornas riksförbund*, att tydliggöra vilka avgränsade dokument och handlingar som bör vara tillgängliga för allmänheten och som ger en bild av verksamhetens kvalitet. Förbundet pekar på att aktiebolagslagen redan i dag har krav på att viss information blir tillgänglig för granskning och insyn genom att årsredovisningar blir offentliga, auktoriserad revision samt den ansvarslagstiftning som finns för ett bolags styrelse. *Internationella Engelska skolan i Sverige AB* anser att det finns skäl att varna för konsekvenserna då fristående skolor skulle ges en frihetsgrad för att göra saker annorlunda än offentlig drift. Detta förfelas om man måste ha samma administrativa regler. *Svenska Montessoriförbundet* är inte emot öppenhet och offentlighet men anser att det i vissa fall kan vara svårt att balansera gentemot elevers och personals integritet, vilket särskilt gäller i små enheter. Det kräver också en ökad administration och därmed ökad kostnad för de mindre verksamheterna och denna kostnad kommer då att tas från basverksamheten. Även *Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA)* pekar på kraftigt ökade kostnader och att resurser styrs bort från undervisning som skäl för sitt avstyrkande. *Svenskt Näringsliv* bedömer att förslaget är mycket kostsamt, och konstaterar att kommunerna redan har insyn och Skolinspektionen tillsyn, samt att det för aktiebolag redan finns en omfattande offentlig reglering i och med aktiebolagslagen.

Av de som lämnat synpunkter på kommitténs bedömning om införande av meddelarskydd för anställda i fristående skolor tillstyrker alla förutom två remissinstanser (*Almega* och *Svenskt Näringsliv*) bedömningen. Bland dem finns *Justitiekanslern*, *Domstolsverket*, *Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam*, *Barnombudsmannen*, *Statens skolverk*, *Arbetsmiljöverket*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Göteborgs*, *Lekebergs*, *Stockholms* och *Umeå kommuner*, *Jämtlands Gymnasieförbund*, *Västra Götalandsregionen*, *KFO/Arbetsgivaralliansen*, *Handikappförbunden*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Läraryrket*, *Lärarnas Riksförbund*, *Rädda Barnen Sverige*, *Svenska Riskkapitalförbundet (SVCA)*, *Sveriges Elevkårer*, *Sveriges Kommuner och Lands-ting* och *Sveriges Skolledarförbund*.

Fridaskolorna AB tillstyrker att meddelarskydd införs men påpekar att reglerna kan behöva formuleras annorlunda än för offentlig verksamhet med hänsyn till att frågor om utveckling av affärsmodeller och metoder, ekonomisk information etc. hittills betraktats som konkurrensverktyg. Även *Friskolornas riksförbund* tillstyrker om syftet är att direkta missförhållanden i verksamheter kan bli kända, men framför att det är viktigt att ett utökat meddelarskydd inte ger utrymme för att en enskild huvudmans alla företagshemligheter fritt kan meddelas till medier. *Kunskapskolan i Sverige AB* tillstyrker och anser att det är viktigt att beakta att

det finns eventuella företagshemligheter som inte bör omfattas av meddelarskydd.

Skälen för regeringens bedömning: Offentlighetsprincipen har sedan lång tid och under vissa förutsättningar gjorts tillämplig på vissa privata organ i fråga om sådana uppgifter som normalt sköts av det allmänna. Enligt gällande rätt gäller det dels s.k. kommunala företag, dvs. aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400, OSL]), dels vissa andra privaträttsliga organ som har förts in i bilagan till OSL. Den rättsliga effekten av att ett organ förs in i denna bilaga är i första hand att regleringen i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar också ska gälla handlingarna hos organet, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns i bilagan (2 kap. 4 § OSL). En konsekvens av att ett organ förs in i bilagan till OSL är också att tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter blir tillämpliga i den i bilagan angivna verksamheten (13 kap. 2 § OSL). Ett privaträttsligt organ som ska tillämpa nämnda bestämmelser jämföras vidare med myndighet vid tillämpningen av OSL och arkivlagen (1990:782). Ett sådant organ har således både en skyldighet att registrera och arkivera allmänna handlingar samt att tillämpa relevanta sekretessbestämmelser.

Det huvudsakliga skälet till att vissa enskilda organ införts i bilagan är att de i viss verksamhet har fått i uppdrag av staten att ägna sig åt myndighetsutövning mot enskilda, se propositionen om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. (prop. 1986/87:151 s. 146 f.), t.ex. att fördela statsbidrag. I vissa fall har även det faktum att en verksamhet är offentligfinansierad i kombination med andra faktorer bedömts ha sådan betydelse att offentlighetsprincipen har gjorts tillämplig på verksamheten (se bl.a. propositionen Handlingsoffentlighet vid vissa stiftelser [prop. 1996/97:142], propositionen Ombildning av Handikappinstitutet [prop. 1997/98:57] och propositionen Bildande av ett familjemedicinskt institut [prop. 2001/02:38]). Det är dock inte självklart att offentlighetsprincipen ska göras tillämplig på ett privaträttsligt organ bara därför att det ägnar sig åt myndighetsutövning mot enskilda eller att dess verksamhet är offentligfinansierad. En förutsättning för att så ska ske är bl.a. att regleringen bedöms få praktisk betydelse. Det har t.ex. inte ansetts befogat att göra offentlighetsprincipen tillämplig hos ett enskilt organ där det skulle vara nödvändigt att genom sekretessbestämmelser kraftigt begränsa eller rent av i praktiken upphäva insynen. När det gäller utbildningsområdet har flera enskilda aktörer förts in i bilagan till OSL. Detta gäller bl.a. Stiftelsen Chalmers Tekniska Högskola, Internationella Handelshögskolan i Jönköping Aktiebolag och Folkbildningsrådet.

Enligt Friskolekommitténs sexpartiöverenskommelse ska offentlighetsprincipen införas i fristående skolor. Kommittén bedömer att en utredning bör ges i uppdrag att föreslå hur ett införande i praktiken ska gå till. Kommittén understryker att vid sidan av utgångspunkten att öka öppenheten och insynen ska en annan utgångspunkt för utredningen vara att finna former för genomförandet som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolor, förvaltningar och huvudmän för fristående skolor.

Det finns enligt regeringen starka skäl för kommitténs bedömning. Skolverksamheten innefattar myndighetsutövning mot enskilda, den är offentligfinansierad och den sekretessreglering som gäller till skydd för enskilda på utbildningsområdet lämnar stort utrymme för insyn (se bl.a. 23 kap. OSL). Vidare var syftet med friskolereformen att elever och vårdnadshavare skulle ha möjlighet att bedöma kvalitet och villkor för olika skolor. Detta blir bara möjligt om verksamheten även i praktiken blir öppen för insyn. Regeringen delar därför den bedömning som gjordes av Friskolekommittén. Som nämnts ovan, och som också har påtalats av Friskolekommittén, är en konsekvens av att offentlighetsprincipen görs tillämplig hos ett enskilt organ, t.ex. en fristående skola, att bestämmelserna om meddelarfrihet och meddelarskydd blir tillämpliga.

I betänkandet Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) föreslås att en ny lag införs för att reglera meddelarskyddet i förhållande till privata arbetsgivare inom vissa verksamhetsområden, bl.a. verksamheter som regleras enligt 1, 24 och 25 kap. skollagen (2010:800). Lagen föreslås bli utformad med det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild och ger i princip samma skydd som gällande reglering för kommunala företag och enskilda organ som förs in i bilagan till OSL. Alla som är verksamma inom kärnverksamheten, oavsett anställningsform, ska omfattas av lagen. Även inhyrd personal omfattas således och sådan personal är fri att lämna ut uppgifter om den verksamhet de är uthyrda till om verksamheten ligger inom lagens tillämpningsområde. I princip kan all typ av information lämnas ut med stöd av lagen. Lagstadgade tystnadsplikter påverkas dock inte utan dessa bryter rätten att meddela uppgifter för offentliggörande. Liksom när det gäller de kommunala företagen undantas personer i företagsledande ställning från lagens tillämpningsområde, bl.a. för att de inte med stöd av lagen ska kunna lämna ut företagshemligheter. Enligt utredningen föreslås den nya lagen träda i kraft den 1 juli 2015. Utredningens förslag har remitterats.

Även om den utredningens förslag har visst samband med de bedömningar som görs i denna lagrådsremiss har förslagen olika utgångspunkter. Regeringens bedömning i denna remiss tar sikte på att införa offentlighetsprincipen för fristående skolor. Frågan om att införa meddelarfrihet och meddelarskydd blir då bara en konsekvens av offentlighetsprincipen. Det finns därför inte skäl att avvakta ett ställningstagande i fråga om betänkandet Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. En annan sak är att den utredning som tillsetts bör beakta det fortsatta arbetet med betänkandet.

Friskolekommittén har instämt i att insynsparagraferna i skollagen ska finnas kvar och förtydligas. Enligt Friskolekommittén bör den utredning som ska föreslå hur ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor i praktiken ska gå till också analysera om insynsrätten skulle fylla någon funktion om offentlighetsprincipen införs.

Regeringen har ingen invändning mot kommitténs bedömning. I enlighet med sexpartiöverenskommelsen och de utgångspunkter för uppdraget som Friskolekommittén angivit i sitt betänkande avser regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag om hur offentlighetsprincipen kan införas i fristående skolor.

8 Ytterligare åtgärder

8.1 En utredning om bidragsregler för fristående skolor ska tillsättas

Regeringens bedömning: Regeringen avser att i en utredning göra en översyn av de bestämmelser om beräkning och beslut om bidrag till fristående skolor som infördes 2010. Utredningen bör också granska hur kommunerna redovisar sina kostnader för skolväsendet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten remissinstanser som kommenterat Friskolekommitténs bedömning instämmer eller har inget att invända mot att bidragsregler och kostnader för huvudmän för fristående skolor utreds, bland dem finns *Trollhättans*, *Täby* och *Umeå kommuner*, *KFO/Arbetsgivaralliansen*, *Företagarna*, *Läraryrkesförbundet*, *Rädda Barnens riksförbund*, *Svenska Montessoriförbundet*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges Skolledarförbund*.

Kammarrätten i Göteborg välkomnar en utredning men påpekar att överklaganden främst rört likställighetsprincipen vid bidragsgivning.

Jämtlands Gymnasieförbund välkomnar förslaget med förhoppningen om att ersättningsystemen kan förenklas och om möjligt standardiseras. Enligt *Fridaskolorna AB* är det uppenbart att kommuner beräknar beloppen på olika sätt, och anger att det är viktigt att en utredning ges ett öppet mandat så att även andra modeller för fastställande av bidrag kan prövas, såsom generellt användande av statligt fastställda (ev. utbetalade) bidrag.

Även *AcadeMedia* välkomnar en översyn, och anger att man har identifierat följande brister: ersättning medges inte för ett fjärde år, kommuner nekar att avtala om ersättning för elever på yrkesintroduktion och överklaganderätt saknas, lagregler saknas om bidragsbestämmande när kommuner ingår. *Friskolornas riksförbund* framför liknande synpunkter.

Handikappförbunden och *Dyslexiförbundet FMLS* tillstyrker bedömningen med motiveringen att det är viktigt att de satsningar som görs kommer alla elever till del. Förbunden anser att bidragsbeslutet måste villkoras med att elever med funktionsnedsättning måste ha lika tillgång till skolans undervisning och verksamhet.

Bland andra *Kunskapskolan i Sverige AB* och *Internationella Engelska skolan i Sverige AB* har angett att det är svårt att få information om hur kommunerna beräknat bidragen.

Två remissinstanser är negativa till bedömningen. *Göteborgs kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det saknas avgörande skäl att göra en översyn av dagens bestämmelser om beräkning och beslut om bidrag, och pekar på att det har kommit domar som ger vägledning. Göteborgs kommun avstyrker även att det görs en översyn av hur kommunerna redovisar sina kostnader, med hänvisning till att de fristående skolorna har långtgående möjligheter att begära ut handlingar och dokument. Enligt kommunen har man haft en mängd kontakter med enskilda huvudmän och tagit fram och sammanställt olika ekonomiska

underlag som är väldigt detaljerade och kräver ett omfattande arbete att ta fram.

Skälen för regeringens bedömning: Friskolekommittén anser att det vore värdefullt med en översyn av de bidragsbestämmelser som infördes från och med kalenderåret 2010 (prop. 2009/10:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:129). Detta motiveras bl.a. av att flera av Friskolekommitténs förslag behandlar nya resursfördelningsfrågor.

I kommitténs arbete har vissa brister uppmärksammats som kommittén anser bör utredas och åtgärdas. När kommittén ställt sig bakom förslagen om förtydliganden av kommuners rätt till insyn i fristående skolor har ett problem som många friskolor påtalar uppmärksammats, nämligen deras bristande insyn i kommunerna. Det handlar om misstanken att kommunerna försöker dölja sina verkliga skolkostnader i syfte att sänka bidragen till friskolorna. Denna misstro har resulterat i hundratals domstolstvister, av vilka några ännu pågår. Denna brist på förtroende är inte bra och riskerar att leda till problem i relationerna mellan kommuner och friskolor. Därför föreslår kommittén att reglerna för redovisning av kommunala skolkostnader ses över. Samma principer för insyn och redovisning ska gälla i kommuner som för friskolor. Regeringen delar denna bedömning.

En överväldigande majoritet av de remissinstanser som behandlat frågan har ställt sig positiva till kommitténs bedömning om att en utredning bör tillsättas. Dagens bidragsbestämmelser tillämpas nu för femte året och regeringen delar uppfattningen att det finns behov av att undersöka hur bestämmelserna fungerar liksom att bedöma transparensen i hur underlaget för bidragsbesluten hanteras. Vidare ger det stora antalet överklaganden som författningsändringen inneburit anledning till en översyn. I den proposition där regeringen presenterade förslaget till förtydligade bestämmelser (prop. 2009/10:171) bedömde regeringen att möjligheten att överklaga bidragsbeslut i allmän förvaltningsdomstol inte skulle få någon nämnvärd påverkan på domstolarnas arbete och kostnader. I den mån utgiftsökningar, som inte är obetydliga, uppkommer för förvaltningsdomstolarna ska dock domstolarna kompenseras för detta.

8.2 Utrymmet för skolors nytänkande och innovation

Regeringens bedömning: Utrymmet för skolors nytänkande bör vara så stort som möjligt. Effekten på innovationsutrymmet av gjorda och aktuella skolreformer bör analyseras, och om analysen visar att det är önskvärt bör nödvändiga initiativ tas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans, *Sveriges Elevkårer*, invänder mot bedömningen, i övrigt instämmer de remissinstanser som behandlat frågan eller har inget att invända. Bland dem återfinns bl.a. *Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Göteborgs, Hultsfreds, Stockholms, Trollhättans och Umeå kommuner*, *AcadeMedia*,

Almega, Företagarna, Lärarförbundet, Svenskt Näringsliv och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Diskrimineringsombudsmannen framför att det vid en sådan översyn är lämpligt att se över på vilket sätt och med vilket resultat skolor använt innovationsutrymmet.

Några remissinstanser, däribland *Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund*, samt *Kunskapsskolan*, anger i sina remissvar exempel på frågeställningar och reformer som bör ingå i analysen.

Skälen för regeringens bedömning: Friskolekommittén gör i sitt betänkande bedömningen att regeringen bör säkerställa att utrymmet för skolors nytänkande inte snävas in mer än nödvändigt. En anledning till att fristående skolor gavs möjlighet att bedriva utbildning med offentliga bidrag var att skolor med annan huvudman än kommuner sannolikt skulle introducera mer nya metoder, organisationsformer och okonventionella lösningar. Kommitténs uppfattning är att detta motiv fått stå tillbaka de senaste åren när lagstiftningen allt mer handlat om att ställa samma krav på fristående skolor som på kommunala skolor och att verksamheterna så långt möjligt bedrivs enligt samma villkor. Utan att lyfta fram någon enskild regel är det kommitténs uppfattning att innovationsutrymmet för skolor de senaste åren blivit för litet och att det för hela skolväsendet är av vikt att utrymmet för nytänkande inte snävas in mer än nödvändigt. Friskolekommittén bedömde därför att regeringen i den form som anses lämplig bör analysera effekten på innovationsutrymmet av gjorda och aktuella skolreformer, och om analysen visar att det är önskvärt ta erforderliga initiativ. Regeringen delar Friskolekommitténs uppfattning i denna fråga.

Med ett undantag instämmer de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga eller har ingen erinran mot Friskolekommitténs bedömning att det bör säkerställas att utrymmet för skolors nytänkande inte snävas in mer än nödvändigt. *Sveriges Elevkårer* delar inte bedömningen att innovationsutrymmet blivit för litet för fristående skolor de senaste åren.

Regeringen avser att i enlighet med Friskolekommitténs förslag analysera gjorda reformers effekt på innovationsutrymmet.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Bestämmelsen om kommunernas skyldighet att informera om utbildningar i skolväsendet ska träda i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas på sådana utbildningar som påbörjas efter utgången av juni 2015. Övriga ändringar i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2015. Bestämmelserna om samråd och återkallelse av godkännandet på grund av uteblivet samråd ska tillämpas på huvudmän som har ansökt om godkännande efter den 1 oktober 2014.

Kommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Kommittén föreslår att bestämmelserna om skyldighet för huvudmän att

till Statens skolverk lämna sådana uppgifter som behövs för allmänhetens insyn i skolväsendet ska, om möjligt, träda i kraft den 1 juli 2014. Kommittén föreslår inga övergångsbestämmelser när det gäller samråd.

Utredningens förslag: Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. Överensstämmer i fråga om tillämpning med regeringens förslag.

Remissinstanserna om kommitténs förslag: Endast två remissinstanser har lämnat synpunkter på kommitténs förslag. *Trollhättans kommun* menar att det är av vikt att noga analysera vilka föreslagna förändringar som bygger på varandra och därmed hänger ihop, så att förberedelse- och genomförandetid kan planeras och behovet av övergångsbestämmelser minimeras. *KFO/Arbetsgivaralliansen* anser att det krävs en stor informationsinsats samt rimlig tid för huvudmännen att arbeta fram de underlag som behövs för att få kvalitet på insyner i skolväsendet. *KFO/Arbetsgivaralliansen* anser därför att samtliga delar i utredningens förslag tidigast bör träda i kraft den 1 januari 2015.

Remissinstanserna om utredningens förslag: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller förslaget om kommuners skyldighet att informera om vilka utbildningar som erbjuds elever i kommunen görs en hänvisning till en bestämmelse i kommunallagen. Denna bestämmelse (6 kap. 8 a § kommunallagen [1991:900]), som handlar om hur informationen ska lämnas, har föreslagits av regeringen i propositionen *Privata utförare av kommunal verksamhet* (prop. 2013/14:118). Det är viktigt att kommunerna och landstingen får tillräckligt med tid för att hinna förbereda sig och sammanställa den information som de enligt bestämmelsen blir skyldiga att tillhandahålla. Den nya bestämmelsen i kommunallagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2015. Den föreslagna ändringen i skollagen (2010:800) om kommunernas skyldighet att informera om utbildningar som erbjuds elever i kommunen föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2015. Bestämmelserna bör tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2015.

Övriga ändringar i skollagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

Friskolekommittén har föreslagit att huvudmän som godkänts för utbildning med start höstterminen 2015 ska omfattas av skyldigheten att ta initiativ till samråd med kommunen. En ansökan om godkännande som enskild huvudman ska ha kommit in till Statens skolinspektion senast den 31 januari kalenderåret innan utbildningen ska starta (2 kap. 1 § skolförordningen [2011:185] och 2 kap. 1 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Ansökan som avser utbildning som ska starta höstterminen 2015 har således redan kommit in till Skolinspektionen när förslagen i denna lagrådsremiss lämnas. För den enskilde är det viktigt att förutsättningarna för att få ett godkännande är kända när ansökan lämnas in, särskilt med hänsyn till att ett godkännande kan komma att återkallas om de nya kraven inte uppfylls. Det är rimligt att anta de bestämmelser som föreslås i denna lagrådsremiss har kungjorts, och därmed får anses ha blivit allmänt kända, den 1 oktober 2014. Regeringen föreslår därför, till skillnad från Friskolekommittén, att bestämmelserna om samråd och återkallelse av godkännandet på grund av uteblivet samråd ska tillämpas på huvudmän som har ansökt om godkännande efter den 1 oktober 2014.

För att Skolverket ska ha möjlighet att senast den 1 juli 2015 driftsätta det informationssystem som föreslås i denna lagrådsremiss (se avsnitt

7.1) måste huvudmännens skyldighet att lämna uppgifter som behövs för allmänhetens insyn börja gälla senast den 1 januari 2015. Regeringen bedömer att det inte är praktiskt möjligt att införa en skyldighet för huvudmännen att lämna uppgifter till Statens skolverk tidigare än den 1 januari 2015. Därför föreslår regeringen att även denna bestämmelse ska träda i kraft då.

10 Konsekvenser

I detta avsnitt redogörs för ekonomiska och andra konsekvenser av de förslag som regeringen presenterar i denna lagrådsremiss.

Att en överenskommelse har slutits ger förutsättningar för en reglering som upplevs som långsiktig, vilket gagnar de enskilda huvudmännen. Förslaget om skärpta sanktioner syftar ytterst till att säkerställa att enskilda huvudmän för fristående skolor har förutsättningar att bedriva en skolverksamhet präglad av långsiktighet och kvalitet. Genom förslaget om ett nytt informationssystem tas ytterligare steg mot en ökad transparens och insyn i skolverksamheten. Det underlättar elevers och föräldrars val av skola liksom att hålla sig förtrogna med förutsättningarna för skolans verksamhet och dess resultat. Det underlättar också allmänhetens insyn i den viktiga välfärdstjänst som skolväsendet upprätthåller. Förslagen kommer vid ett genomförande vidare att bidra till att stärka konkurrensen genom att tillhandahålla objektiv och jämförbar information om skolors förutsättningar och resultat, oberoende av huvudman och driftsform. Dessa välfärdsvinster låter sig svårigen beräknas i kronor, men uppväger enligt regeringens uppfattning mer än väl de kostnader som förslagen medför för det allmänna och för skolföretag.

10.1 Konsekvenser för statliga myndigheter

De statliga myndigheter som berörs av förslagen är Statens skolinspektion, Statens skolverk och Sveriges Domstolar.

10.1.1 Statens skolinspektion

Friskolekommittén bedömer att flera av förslagen innebär ökade krav på arbetsinsatser vid Skolinspektionen. De förslag som kommer att kräva den största resursförstärkningen är dels förslaget om skärpta sanktioner vid allvarliga brister, vilket innebär att Skolinspektionen mer aktivt än i dag ska använda vitesinstrumentet, dels förslaget att myndigheten ska göra fördjupade analyser av lärarresurserna vid allvarliga brister. För dessa förslag beräknas Skolinspektionen behöva ett resurstillskott om sammanlagt 2 miljoner kronor per år. Kommitténs förslag om obligatoriskt samråd inför friskoleetablering, inrättande av ett ”snabbspår” vid huvudmannabyte och en senareläggning av starten av en skola (”tvåårs-

regeln”) bedöms inte ställa krav på tillkommande resurser för Skolinspektionen.

Skolinspektionen invänder i sitt remissyttrande mot kostnadsberäkningen för en utökad användning av viten, att den tillkommande arbetstiden för hantering av viten är i genomsnitt 5,5 arbetsdagar i stället för 2,1 dagar och att använd lönenivå är för låg. Samtidigt menar Skolinspektionen att Friskolekommitténs bedömning av antalet ärenden som blir aktuella att förena med viten är kraftigt överskattad. I övrigt har inte Skolinspektionen invänt mot Friskolekommitténs kostnadsberäkningar.

Enligt regeringens förslag ska information om elevers och föräldrars upplevda kvalitet som ska ingå i det nya informationssystem som Skolverket ska ansvara för, hämtas från Skolinspektionens så kallade skolenkäter. Enkäterna behöver därför utvidgas såväl vad gäller de frågor som ställs som dess frekvens och omfattning. Skolinspektionen har som svar på en förfrågan från Utbildningsdepartementet (U2013/7716/GV) uppskattat den löpande tillkommande kostnaden för att utvidga enkäten till att ges vartannat år till 3 miljoner kronor per år. Till detta kommer engångskostnader om ca 600 000 kronor för en revidering av enkäterna då de behöver utökas med 5–10 frågor samt för organisatoriska merkostnader i inledningsskedet, inklusive ett upphandlingsförfarande. Myndigheten beräknar inga merkostnader för leveranserna av resultatdata till Skolverket, däremot behöver en teknisk lösning för att överföra data mellan myndigheterna utvecklas. Skolinspektionen har under den tid som funnits till förfogande inte kunnat uppskatta myndighetens kostnad i denna del.

Regeringen bedömer att Friskolekommitténs beräkningar av Skolinspektionens kostnader, i den del de kunnat göras, är realistiska. Regeringen konstaterar att den beräknade merkostnaden för att via en utbyggnad av Skolinspektionens skolenkäter få information om elevers och föräldrars upplevda kvalitet, väsentligt understiger Friskolekommitténs beräkningar som utgick från att nya enkäter skulle utvecklas och administreras.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att Skolinspektionens löpande årliga merkostnader till följd av förslagen är 5 miljoner kronor fr.o.m. 2015. Därutöver tillkommer engångskostnader för utveckling av rutiner kring skolenkäterna om 0,9 miljoner kronor för 2014.

10.1.2 Statens skolverk

Skolverket föreslås ansvara för utveckling och drift av ett nytt informationssystem med information om samtliga skolor. Friskolekommittén beräknar en engångskostnad för utveckling av databas och användargränssnitt till 16 miljoner kronor och löpande driftskostnader inklusive användarsupport till 2 miljoner kronor årligen. Vidare beräknas Skolverket ha kostnader för informationsinsatser i samband med lanseringen om 2 miljoner kronor.

Skolverket anger i sitt yttrande över Friskolekommitténs betänkande samt i redovisningen av uppdraget om vilka uppgifter som ska redovisas i ett nytt informationssystem (U2013/7716/GV) att de beräknar kostnaden för att utveckla databas och gränssnitt till 22,5 miljoner kronor samt att den löpande årliga kostnaden bedöms vara 3 miljoner kronor.

Anledningen till den högre utvecklingskostnaden anges vara att Skolverket kommer att vara tvunget att anlita extern kompetens som har en annan kostnadsbild än Skolverkets egen personal.

Regeringen bedömer, med hänsyn till Skolverkets redovisning, och till att kostnaderna för hantering av enkätdata bedöms vara lägre än vad som tidigare beräknats, engångskostnaden för utveckling av informationssystemet till sammanlagt 20 miljoner kronor fördelat på 10 miljoner kronor 2014 och 10 miljoner kronor för 2015. Vidare tillkommer engångskostnader för informationsinsatser i samband med lanseringen till 2 miljoner kronor. För löpande drift beräknas Skolverket ha merkostnader om 1,25 miljoner kronor 2015 och därefter 2,5 miljoner kronor årligen.

10.1.3 Sveriges Domstolar

Kommitténs förslag om skärpta sanktioner, och därmed ett ökat antal förelägganden som överklagas samt ansökningar om utdömande av vite, bedöms medföra ett utökat resursbehov för Sveriges Domstolar om 1,5 miljoner kronor årligen. *Domstolsverket* anser att kostnadsuppskattningen är rimlig. *Förvaltningsrätten i Stockholm* bedömer att även om ökningen av antalet vitesmål torde bli ganska litet kommer kostnaden sannolikt att bli något högre än vad kommittén kommer fram till.

Regeringen bedömer i likhet med Domstolsverket att Friskolekommitténs beräkning, som innebär att merkostnaden uppgår till 1,5 miljoner kronor per år, fr.o.m. 2015, är rimlig.

10.2 Konsekvenser för kommunala huvudmän

Kommunerna berörs framför allt av förslaget om att etableringen av en fristående skola ska föregås av ett samråd och förslaget om att huvudmännen ska lämna vissa uppgifter till ett nytt informationssystem. Ansvar för genomförandet av samrådet föreslås ligga på den enskilde huvudmannen. Om det rör sig om en fristående gymnasieskola föreslås dock lägeskommunen av praktiska skäl svara för att närliggande kommuner ges tillfälle att delta. Samrådet kan innebära ett merarbete vars omfattning skiljer sig från fall till fall, men samrådet kan också medföra fördelar som uppväger detta merarbete. Friskolekommittén har inte kunnat kostnadsberäkna effekten av förslaget, bl.a. då formerna för samrådet inte är reglerade och då omfattningen beror på antalet inkomna ansökningar, men bedömer att det inte medför bestående kostnadsökningar. *Sveriges Kommuner och Landsting* delar denna uppfattning.

I denna lagrådsremiss föreslås ett förtydligande av skollagen med innebörden att de åtgärder Skolinspektionen i ett föreläggande ska ange kan inkludera förändringar i lärarresursen. Denna förtydligade möjlighet som ges till Skolinspektionen skulle kunna medföra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. När det är möjligt ska huvudmannen kunna uppfylla kraven på ett annat sätt än genom de åtgärder som anges i förelägandet, något som gäller redan i dag (se avsnitt 6.3). De situationer som det här kan bli fråga om är tydliga brister som innebär att

elever riskerar att inte nå målen för utbildningen i skolan och enbart efter en upprepad kontroll av Skolinspektionen. Regeringen bedömer därför att förslaget är motiverat i förhållande till den kommunala självstyrelsen. Alternativet att låta regleringen stå kvar i sin nuvarande form, bedöms vara ineffektivt. Då lärarresursen har en stark koppling till undervisningsnivån och elevers möjlighet att nå målen för utbildningen är det motiverat att Skolinspektionen efter att ha konstaterat återkommande brister får en tydligare möjlighet att förelägga om en utökad lärarresurs. Det går i dag inte att bedöma om förslaget kan komma att påverka kommunernas kostnader. Regeringen kommer därför att noga följa hur Skolinspektionen tillämpar den föreslagna bestämmelsen och om den påverkat kostnaderna för kommunerna.

Nästan samtliga de uppgifter som föreslås bli obligatoriska i det nya informationssystemet lämnas redan i dag till Skolverket eller Kungliga biblioteket, inom ramen för den officiella statistiken, och medför därför inga merkostnader. Den tillkommande uppgiften är information om vilka program och programinriktningar som erbjuds i gymnasieskolor som hittills har lämnats frivilligt av huvudmännen men som nu föreslås bli obligatorisk. Detta bedöms inte medföra några merkostnader för kommunerna.

Kommunerna kommer dock att ha merkostnader för viss administration av skolenkäterna, att administrera plats och tid för att enkäten ska besvaras samt lösenordshantering. Enligt Skolinspektionens bedömning (U2013/7716/GV) kan det bli frågan om 30–60 minuter för en person per skola (vartannat år).

Förslaget att kommunerna ska informera vårdnadshavare och elever om utbildning, i förskoleklass, grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor som elever erbjuds i eller av kommunen samt om de riksrekryterande utbildningar Statens skolverk godkänt, innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Eftersom kommunerna redan i dag har en i lag stadgad informationsskyldighet är den utvidgning som det nya förslaget innebär dock en relativt begränsad inskränkning enligt regeringens mening. Regeringen anser att det ur medborgarsynpunkt är av stor vikt att elever och vårdnadshavare får tillgång till denna information. Den inskränkning som förslaget innebär måste mot denna bakgrund anses nödvändig för att tillförsäkra elever och vårdnadshavare tillräcklig information. Förslaget kan komma att medföra en begränsad kostnadsökning för kommunerna. Skyldigheten avser i första hand att ge information på befintlig webbplats och kan fullgöras genom att kommunen länkar till annan information varför det administrativa merarbetet är begränsat. Som framgår av utredningens förslag kan denna skyldighet uppfyllas genom att kommunen på sin hemsida länkar till Skolverkets databaser med kvalitetssäkrad, jämförbar information om utbildningar och skolor. Den nya informationsdatabas som Skolverket föreslås ansvara för kommer att uppfylla de kriterier som utredningen föreslagit att kommunallagen ska ställa för denna information.

Förslaget om förtydligande av bestämmelserna om kommunens rätt till insyn i fristående skolor bedöms inte innebära några ökade kostnader för kommunerna. Förslaget innebär inte någon utvidgad skyldighet för kommuner att vidta någon åtgärd utan innebär endast en möjlighet att begära information. Därmed ökar kommunernas möjligheter att planera sin verk-

samhet och ha beredskap för att t.ex. kunna ta emot elever om en fristående skola måste stänga.

Regeringen bedömer med ledning av ovanstående att kommunernas merkostnader till följd av regeringens förslag är begränsade. Kommunernas merkostnader för hantering av skolenkäterna bedöms sammantaget understiga 500 000 kronor per år, vilket får ses som försumbart. En nationellt jämförbar enkätundersökning bedöms, vilket *Eskilstuna kommun* anger, kunna medföra att kommuner kan upphöra med kostnadskrävande lokala enkäter.

10.3 Konsekvenser för huvudmän för fristående skolor

De företag som berörs av förslagen är de företag, föreningar och andra juridiska personer samt fysiska personer som är huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Berörda är även företag som äger företag som är skolhuvudmän. Enligt Friskolekommittén fanns det läsåret 2011/12 890 enskilda huvudmän som drev 1 340 fristående skolor på grundskole- och gymnasial nivå med sammanlagt drygt 207 000 elever. Aktiebolagsformen dominerade, drygt hälften av huvudmännen var aktiebolag. Sett till ägarstrukturen ingick 236 av huvudmännen (27 procent) i en koncern, och 635 (47 procent) av skolorna. Av alla huvudmän drev 86 procent endast en skola vilket innebär att 57 procent av skolorna drevs av en huvudman med endast en skola. Regeringens analys av hur förslagen påverkar stora respektive små skolor och huvudmän visar att förslagets påverkan på skolorna och huvudmännen inte skiljer sig åt beroende av deras storlek.

Förslaget om krav på samråd med kommunen före etableringen av en fristående skola kan medföra krav på ökade resurser för en enskild huvudman. Det är den enskilde huvudmannen som ska bjuda in till samråd, ansvara för dokumentation och ska kunna visa att ett sådant har genomförts vid Skolinspektionens etableringskontroll. Formerna för samrådet är dock inte reglerade utan styrs av den enskilde och berörd kommun själva. Det är inte heller fråga om uppgifter som ska lämnas med regelbundenhet utan endast i samband med etablering av ny verksamhet, varför förslaget inte bedöms medföra någon bestående kostnadsökning för de enskilda huvudmännen.

I denna lagrådsremiss föreslås ett förtydligande av skollagen med innebörden att de åtgärder Skolinspektionen i ett föreläggande ska ange kan inkludera förändringar i lärarresursen. Förslaget innebär inte några merkostnader för huvudmännen annat än om de uppvisat klara brister i verksamheten och detta beror på bristande tillgång till lärare eller hur lärarresursen används vid skolan. Som framgår av avsnitt 10.2 ovan kommer regeringen att noga följa hur Skolinspektionen tillämpar den föreslagna bestämmelsen och om den påverkat kostnaderna för huvudmännen.

I likhet med kommunerna bedöms de enskilda huvudmännens merkostnader till följd av ett genomförande av förslagen om ett nytt informationssystem, inklusive hantering av skolenkäterna, vara begränsade. Den tid som går åt för att lämna de två nya uppgifter som föreslås vara obligatoriska för huvudmännen att tillhandahålla – uppgift om utbildningar och enkätresultat, övrig information tillhandahålls redan i dag obligatoriskt – torde inskränka sig till någon timme per år för en genomsnittlig fristående skola (se även avsnitt 10.2).

Förslaget om ändring av bestämmelserna om kommunens rätt till insyn i fristående skolor är inte en utvidgning av den rätt till insyn som kommunen har i dag, utan ett förtydligande av de nuvarande reglerna. Förslaget innebär inte en utvidgad skyldighet för de enskilda huvudmännen att lämna uppgifter och kan därmed inte anses medföra några utökade kostnader för enskilda huvudmän. För att uppfylla allmänhetens behov av insyn kan kommuners behov av information om de fristående skolornas verksamhet tillgodoses genom att ta del av de uppgifter som finns i de nationella databaserna, bl.a. den nya informationsdatabas som föreslås i denna lagrådsremiss (se avsnitt 7.1.2 samt 7.3.2).

Förslaget att kommunen ska vara skyldig att informera om vilka utbildningar som erbjuds elever i kommunen, även om de utbildningar som ges av fristående skolor i kommunen, bedöms inte medföra några kostnadsökningar för de enskilda huvudmännen. Alla huvudmän lämnar redan i dag information om sina utbildningar, via egna hemsidor och på annat sätt, bl.a. inför elevers val av skola och utbildning. Kommunen bedöms kunna uppfylla sin uppgiftsskyldighet genom att länka till de nationella databaserna, utan att behöva samla in ytterligare information direkt från huvudmän för fristående skolor.

En beräkning av den administrativa bördan, mätt i arbetstid, som förslagen medför låter sig svårigen göras då den till en del styrs av den enskilde huvudmannens egen ambitionsnivå. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att förslagen medför inga eller begränsade tillkommande kostnader för de enskilda huvudmännen. Det gäller oavsett huvudmannens storlek.

10.4 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Förslagen i denna lagrådsremiss får inga konsekvenser i förhållande till EU:s regelverk.

11 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring av skollagen (2010:800)

2 kap.

5 a § Innan en enskild huvudman startar utbildning inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska samråd ske mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Samrådet ska dokumenteras och avse den kommande verksamheten. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller gymnasiesärskola, ska kommunen ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om samråd.

I bestämmelsen föreskrivs att en nyetablering av en fristående skola med utbildning inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola alltid ska föregås av ett samråd mellan den enskilde som avser att starta utbildningsverksamhet och den kommun där utbildningen är tänkt att bedrivas. Med lagtextens uttryck att starta utbildning omfattas även utökning av befintlig verksamhet. Även detta ska således föregås av ett samråd.

Samrådet ska avse den kommande verksamheten och syfta till att lägga grunden för en konstruktiv relation mellan de enskilda huvudmännen och kommunerna. Det ska genomföras efter godkännandet men före den etableringskontroll som Statens skolinspektion ska genomföra enligt 26 kap. 9 a §. Samrådet ska dokumenteras. På så sätt kan den enskilde vid etableringskontrollen visa att ett samråd har skett. Det kan finnas situationer när en kommun handlar på ett sådant sätt att det inte är möjligt eller mycket svårt för den enskilde att få till ett samråd. Det kan då knappast krävas mer än att han eller hon gör rimliga ansträngningar för att ett sådant ska komma till stånd. För den situationen kan den enskilde genom förfrågningar till kommunen eller annan korrespondens visa att det har gjorts rimliga ansträngningar. Denna skyldighet att vidta rimliga åtgärder för att få till stånd ett samråd framgår av 26 kap. 13 §.

Enligt 26 kap. 13 § kan ett godkännande återkallas om den enskilde inte har vidtagit rimliga åtgärder för att få till stånd ett samråd med kommunen. Av regleringen följer att ansvaret för att ta initiativ till ett samråd ligger på den enskilde som vill etablera utbildningsverksamhet i kommunen. Om utbildningen avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska även närliggande kommuner ges tillfälle att medverka i samrådet. Detta ska ske genom lägeskommunens försorg. Med närliggande kommuner avses de kommuner som, utöver lägeskommunen, fått tillfälle att yttra sig över huvudmannens ansökan i samband med Skolinspektionens handläggning av ärendet om godkännande.

Både formerna för och innehållet i ett samråd får anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Ett samråd kan leda fram till ett avtal mellan kommunen och den enskilde där ömsesidiga åtaganden görs. Kommunen kan dock inte genom ett sådant samarbetsavtal frånhända sig sitt ansvar för eleverna i kommunen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.1.

9 kap.

22 § Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Paragrafen behandlar en kommuns insyns rätt i verksamheten vid en fristående skola som är belägen i kommunen och anordnar förskoleklass.

I paragrafen har gjorts ett tillägg för att precisera kommunens insyns rätt. Rätten till insyn för kommunerna ska begränsas till sådan insyn som kommunen måste ha för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.

Med kommunernas rätt till insyn i de fristående skolorna för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag avses att kommunen ska få den insyn och information som krävs för att den ska kunna uppfylla sitt övergripande och yttersta ansvar för att barn, elever och vuxna i kommunen ska erbjudas utbildning från förskoleklass till vuxenutbildning.

Insynsbestämmelserna ska också säkerställa allmänhetens behov av information om den fristående skolan, t.ex. vid skolval. Insynsrätten säkerställer att kommunerna vid behov får sådan information som krävs för att de ska kunna fullgöra den informationsskyldighet som följer av 29 kap. 19 §. Kommunen ska kunna få informationen direkt av de fristående skolorna i kommunen.

Exempel på information som kommunen med stöd av insynsbestämmelsen kan begära ut är information om personalen, t.ex. information om andelen legitimerade lärare liksom om antalet anställda och antalet anställda omräknat till heltid.

Kommunen kan inte med stöd av sin insyns rätt ta del av en fristående skolas ekonomiska förhållanden.

Kommunen ska kunna utöva sin insyns rätt genom besök i skolan eller genom att ta del av vissa handlingar. Kommunen ska inte begära in handlingar som kan komma att sekretessbeläggas i kommunen eller som av annat skäl inte ska lämnas ut av den enskilde. Kommunen ska inte ha rätt att göra påpekanden eller begära förändringar i verksamheten t.ex. genom föreläggande med stöd av bestämmelsen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.2.

10 kap.

41 § Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

I paragrafen regleras kommunens rätt till insyn i den fristående grundskolans verksamhet.

Paragrafen har samma innebörd som den som föreslås gälla för fristående förskoleklasser i 9 kap. Därutöver gäller att insynsrätten i en fristående grundskola möjliggör för kommunen att få den information som krävs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet att se till att skolpliktiga barn fullgör sin skolplikt även om eleven går på en fristående skola. För att kommunen ska kunna fullgöra denna skyldighet krävs att kommunen får tillräckligt med information inom rimlig tid.

Slutligen innebär insynsrätten också att kommunen kan informera sig om de fristående skolornas kunskapsresultat, fördelning av undervisningstid mellan årskurser, inriktningar m.m. för att kunna säkerställa elevernas skolgång vid eventuell nedläggning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.2.

11 kap.

40 § Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

I paragrafen regleras kommunens rätt till insyn i den fristående grundsärskolans verksamhet.

Paragrafen har samma innebörd som den som föreslås gälla för fristående grundskolor i 10 kap.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.2.

14 kap.

18 § Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har rätt till insyn i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

I paragrafen regleras kommunens rätt till insyn i verksamheten vid fristående skolor som anordnar fritidshem.

Paragrafen har, samma innebörd som de som föreslås gälla för fristående grundskolor och grundsärskolor i 10 kap. 41 § respektive 11 kap. 40 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.2.

15 kap.

34 § Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

I paragrafen regleras kommunens rätt till insyn i den fristående gymnasieskolans verksamhet.

Paragrafen har samma innebörd som de som föreslås gälla för bl.a. fristående grundskolor och grundsärskolor i 10 kap. 41 § och 11 kap. 40 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.2.

18 kap.

37 § Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.

I paragrafen regleras kommunens rätt till insyn i den fristående gymnasiesärskolans verksamhet.

Paragrafen har samma innebörd som den som föreslås gälla för fristående gymnasieskolor i 15 kap. 34 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.2.

24 kap.

7 § Den kommun där den internationella skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.

I paragrafen regleras kommunens rätt till insyn i den internationella skolans verksamhet. En liknande bestämmelse föreslås för bl.a. fristående grundskolor och gymnasieskolor i 10 kap. och 15 kap.

När det gäller internationella skolor ska kommunen ha fortsatt rätt att få insyn i en internationell skolas ekonomiska förhållanden för att kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov, jfr 24 kap. 4 och 6 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.2.

26 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillsyn (2–9 a §§),
- ingripanden vid tillsyn (10–18 §§),
- statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§), och
- nationell uppföljning och utvärdering (24–28 §§).

I paragrafen anges kapitlets innehåll. Ändringen innebär att det anges att bestämmelserna om tillsyn även omfattar den nya paragrafen 9 a §.

26 kap.

2 § Med tillsyn avses i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Om det vid tillsynen av någon annan skolform än förskolan konstateras återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för elever att nå målen för utbildningen, ska lärarresurserna vid skolenheten analyseras.

I paragrafen definieras vad som avses med tillsyn enligt skollagen.

Andra stycket är nytt och anger en skyldighet för den tillsynsmyndighet som enligt 3 § har tillsyn över alla skolformer utom förskolan, nämligen Statens skolinspektion. Om Skolinspektionen vid sin tillsyn konstaterar återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för elever att nå målen för utbildningen ska myndigheten analysera lärarresurserna vid skolenheten. För att det ska bli aktuell med en analys gäller alltså att det ska vara fråga om återkommande brister. Dessa kan inte vara bagatellartade, utan de ska påtagligt påverka förutsättningarna att nå målen. Analysen bör omfatta lärarresursernas storlek, kompetens och hur lärarresurserna disponeras. Av 10 § andra stycket följer att Skolinspektionen efter en sådan analys i ett föreläggande kan ange att huvudmannen bör förändra lärarresurserna för att avhjälpa bristerna vid skolenheten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

26 kap.

9 a § Statens skolinspektion ska inom ramen för sin tillsyn genomföra en etableringskontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva, om Skolinspektionen godkännt den enskilde som huvudman enligt 2 kap. 5 §. Etableringskontrollen ska genomföras innan utbildningen startar.

Paragrafen är ny och innebär att Statens skolinspektion inom ramen för sin tillsyn ska genomföra en kontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva, s.k. etableringskontroll. Skyldigheten att genomföra en etableringskontroll omfattar verksamheter som ska bedrivas av huvudmän som Skolinspektionen godkännt, dvs. huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Kontrollen ska ske innan huvudmannen startar utbildningen och bör avse frågor som ingår i den etableringskontroll som Skolinspektionen genomför redan i dag, såsom om rektorsfrågan är löst, hur tillgången på behöriga lärare ser ut inför skolstarten, om det finns tillgång till ändamålsenliga lokaler och lärverktyg samt om skolan har fått tillräckligt många elever. I förekommande fall kan också beaktas om huvudmannen i sin tillsyn konstaterat allvarliga brister i huvudmannens befintliga verksamhet. Bestämmelsen innebär att Skolinspektionen blir skyldig att genomföra en sådan kontroll av samtliga huvudmän som godkänts.

Av 26 kap. 13 § följer att en enskild huvudman vid etableringskontrollen ska kunna visa att ett sådant samråd som anges i 2 kap. 5 a § har genomförts med kommunen respektive med berörda kommuner, eller i vart fall kunna visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få ett sådant samråd till stånd. Om huvudmannen inte kan visa detta ska Skolinspektionen ingripa enligt 26 kap. skollagen. Samma sak gäller naturligtvis också om Skolinspektionen vid etableringskontrollen konstaterar andra brister.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.1.2.

26 kap.

10 § En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. *Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om förelägganden.

Av *andra stycket* framgår att ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om Statens skolinspektion har gjort en analys enligt 2 § andra stycket och om analysen ger stöd för det kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna hos skolenheten. Förändringarna kan avse såväl lärarresursernas storlek som deras kompetens och disposition. Åtgärder av detta slag bör anges om inte Skolinspektionen finner att andra specificerade åtgärder är lämpligare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

26 kap.

13 § En tillsynsmyndighet får återkalla ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag om

1. *missförhållandet är allvarligt eller den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 kap. 5 a §, och*

2. *ett föreläggande enligt 10 § inte har följts.*

I paragrafen anges när en tillsynsmyndighet kan återkalla ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag.

En återkallelse ska, utom i de fall som anges i 14 §, alltid föregås av ett föreläggande. Först när föreläggandet inte följs kan återkallelse ske.

Första och andra punkterna har av redaktionella skäl har bytt plats. Av det som nu blivit *första punkten* följer att den brist som tillsynsmyndigheten funnit hos huvudmannen ska utgöra ett allvarligt missförhållande för att godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag ska få återkallas. Av den nya lydelsen följer att Skolinspektionen i vissa fall kan återkalla ett godkännande efter den etableringskontroll som ska göras innan den fristående skolan startar, även om det inte rör sig om ett allvarligt missförhållande. Detta gäller om den fristående skolan inte har samrått med eller vidtagit rimliga åtgärder för att få till stånd ett samråd med den kommun där utbildningen ska bedrivas, jfr 2 kap. 5 a §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.5.2.

26 kap.

27 § Ett föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.

Statens skolinspektion ska förena ett föreläggande som avses i 10 § med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Om det finns anledning att anta att en person som är föremål för *ett föreläggande* har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, får han eller hon inte föreläggas vid vite att medverka i en utredning som har samband med den gärningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om viten.

Enligt gällande bestämmelser är det Statens skolinspektion som avgör om ett föreläggande som avser brister i en verksamhet som står under dess tillsyn ska förenas med vite. I *andra stycket*, som är nytt, införs en skyldighet för Skolinspektionen att förena ett föreläggande med vite i vissa allvarliga fall. Det gäller brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. I dessa fall är det av största vikt att bristerna åtgärdas skyndsamt. Vitet tjänar som ett påtryckningsmedel för att garantera att föreläggandet verkligen följs inom rimlig tid. Förslaget i *andra stycket* innebär inte några ändringar i möjligheten att förena ett föreläggande med vite i andra fall.

För att en brist ska anses allvarligt försvåra förutsättningarna för eleverna att nå målen får den inte vara tillfällig. Hur länge en brist ska ha funnits för att skyldigheten att vitesförelägga ska gälla beror dock på vilken typ av brist det är fråga om.

Skyldigheten att förelägga huvudmannen med vite gäller inte om det av särskilda skäl är obehövt, t.ex. om en enskild huvudman har försatts i konkurs eller när huvudmannen på annat sätt har upphört med verksamheten.

Ändringen i *tredje stycket* är redaktionell med anledning av att *andra stycket* har skjutits in. Bestämmelsen ska träffa alla fall av vitesförelägganden enligt paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2. Närmare bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

29 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- bosättning (2–5 §§),
- hemkommun och hemlandsting (6 §),
- utlandssvenska elever (7 §),
- personer med begåvningsmässig funktionsnedsättning (8 §),
- information om icke skolpliktiga ungdomar (9 §),
- handläggning (10 och 11 §§),
- talerätt (12 §),
- samverkan och anmälan till socialnämnden (13 §),
- tystnadsplikt (14 §),
- riksinternatskolor (15 och 16 §§),
- International Baccalaureate (17 §),
- överlämnande av betygshandlingar (18 §),
- informationsskyldighet (19 §),
- *uppgiftsskyldighet* (19 a §), och
- övriga bemyndiganden (20–29 §§).

I paragrafen anges kapitlets innehåll. Ändringen görs med anledning av den nya bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 19 a §.

29 kap.

19 § Kommunen ska informera *vårdnadshavare och elever om utbildning i förskolor, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, fritidshem, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor och om sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. och som erbjuds i eller av kommunen. Kommunen ska också informera om sådana riksrekryterande utbildningar som avses i 16 kap. 45 § och 19 kap. 37 § och om motsvarande utbildningar vid fristående skolor. Informationen ska utformas enligt 6 kap. 8 a § andra stycket kommunallagen (1991:900).*

Kommunen ska även informera om möjligheten för enskilda att bedriva förskola, fritidshem eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. med bidrag från hemkommunen enligt 8 kap. 21 §, 14 kap. 15 § samt 25 kap. 11 och 15 §§.

Paragrafen behandlar kommuners informationsskyldighet i fråga om utbildning i skolväsendet.

I *första stycket första och andra meningen* har gjorts ett tillägg om vilka som ska informeras och om omfattningen av informationen. Kommunen ska informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskolor, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, fritidshem, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor samt sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. Informationen behöver inte rikta sig till barnen i förskolan, bara till deras vårdnadshavare. Information avseende övriga uppräknade skolformer och fritidshemmet ska rikta sig till såväl elever som deras vårdnadshavare.

Kommunens informationsskyldighet omfattar utbildning vid alla förskoleenheter och skolenheter och all sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. och som erbjuds i eller av kommunen, oavsett huvudman. Det inkluderar utbildning vid fristående förskolor och skolor belägna i kommunen och även de gymnasieprogram och eventuell annan utbildning inom skolväsendet som landstingen är huvudmän för.

När det gäller gymnasieutbildningar inom gymnasieskola och gymnasiesärskola ska varje kommun ansvara för att ungdomarna i kommunen erbjuds sådan gymnasieutbildning. Kommunen kan erbjuda utbildning som den själv anordnar eller utbildning som anordnas av en annan kommun eller ett landsting enligt samverkansavtal med kommunen eller landstinget. Eftersom utbildning enligt samverkansavtal erbjuds av kommunen omfattas denna av informationsskyldigheten.

Enligt 16 kap. 45 § och 19 kap. 37 § får Statens skolinspektion för nationella program i gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan besluta att det till en viss utbildning i första hand ska tas emot sökande från hela landet (riksrekrytering). Närmare bestämmelser om vilka utbildningar som kan bli riksrekryterande finns i 5 kap. gymnasieförordningen (2010:2039). Av samma förordning framgår att även huvudmän för fristående skolor, som ju normalt står öppna för elever från hela landet, under vissa förutsättningar kan ansöka om motsvarande prövning och få beslut om s.k. riksrekrytering (5 kap. 14 § gymnasieförordningen). Sådana utbildningar är inte alltid belägna i den aktuella kommunen, men kommunen är skyldig att informera om dem.

I en ny *tredje mening* i första stycket hänvisas till 6 kap. 8 a § andra stycket kommunallagen (1991:900). Den angivna bestämmelsen föreslås bli införd i kommunallagen genom prop. 2013/14:118 och anger att informationen som kommunen lämnar ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. När kommunen samlar in information om

de fristående skolor som erbjuds i kommunen bör kommunen kunna inhämta informationen från de olika nationella databaserna som finns. Några mer omfattande krav ställs inte på kommunerna.

Bestämmelserna i första stycket andra meningen har flyttats till ett nytt *andra stycke* och omformulerats. Detta innebär ingen ändring i sak.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.2.2.

29 kap.

19 a § En huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska till Statens skolverk lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas.

Paragrafen är ny.

I paragrafens *första stycke* regleras huvudmännens skyldighet att lämna de uppgifter som behövs för allmänhetens insyn i verksamheten till Statens skolverk. De uppgifter som ska lämnas är uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas till Skolverket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.1.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015 i fråga om 29 kap. 19 § och i övrigt den 1 januari 2015.
2. Bestämmelserna i 2 kap. 5 a § och 26 kap. 13 § ska tillämpas på huvudmän som har ansökt om godkännande efter den 1 oktober 2014.
3. Bestämmelserna i 29 kap. 19 § ska tillämpas på utbildningar som påbörjas efter utgången av juni 2015.

I *första punkten* anges att lagen i huvudsak ska träda i kraft den 1 januari 2015. Bestämmelsen i 29 kap. 19 § ska dock träda i kraft den 1 juli 2015 eftersom den bestämmelsen i 6 kap. 8 a § kommunallagen (1991:900) i propositionen 2013/14:118 föreslås träda i kraft samma dag.

Andra punkten anger att bestämmelserna i 2 kap. 5 a § och 26 kap. 13 § ska tillämpas på huvudmän som har ansökt om godkännande efter den 1 oktober 2014.

I *tredje punkten* anges att den ändrade bestämmelsen om kommuners informationsskyldighet i 29 kap. 19 § ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter utgången av juni 2015, dvs. efter den nya bestämmelsens ikraftträdande.

Sammanfattning av betänkandet Friskolorna i samhället (SOU 2013:56)

Friskolereformen 1992 innebar betydande förändringar i reglerna för fristående skolor och ledde till en kraftig expansion av antalet elever i sådana skolor. I dag går drygt 16 procent av eleverna i svenska grund- och gymnasieskolor i fristående skolor, jämfört med mindre än en procent för tjugo år sedan.

I betänkandets bakgrundskapitel ges en bild av sektorns framväxt, hur synen på fristående skolor förändrats över tiden, vilket regelverk som gäller för sådana skolor, hur godkännande och inspektion av fristående skolor går till och vad man vet om kvaliteten i de fristående skolorna. I enlighet med direktiven görs en redovisning av dagens ägarstruktur i friskolesektorn och en genomgång av rättsläget i fråga om så kallade avknoppningar av skolor.

Till grund för förslagen i betänkandet ligger en sexpartiuppställning som förhandlades fram inom ramen för Friskolekommittén och presenterades den 23 maj 2013. Bakom förslagsavsnittet står de fyra allianspartierna – Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna – samt Socialdemokraterna och Miljöpartiet. De två övriga partierna i kommittén, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet, deltog inte i uppställningen och har var för sig lämnat reservationer.

Sexpartiöverenskommelsen omfattar också vissa frågor som berörs i andra utredningar. Partierna är ense om att fortsätta samråda när resultatet av dessa utredningar föreligger.

I det följande sammanfattas innehållet i förslagsavsnittet.

Utgångspunkter

Friskolorna har kommit för att stanna. Kommittén anser att möjligheten att välja skola är av stort värde, både för den enskilde eleven och för att stimulera utvecklingen inom skolväsendet. Därför vill kommittén slå vakt om det fria skolvalet. Kommittén vill se en fungerande mångfald av aktörer i skolan. Sverige har en modell på skolområdet som innebär att fristående skolor kan gå med vinst. Det är kommitténs uppfattning att den möjligheten ska finnas kvar men att det nu, med tjugo års erfarenhet av friskolereformen, finns anledning att göra förändringar i regelverket så att det blir tydligt att möjligheten till vinst alltid är förenad med krav på god kvalitet.

De nya bestämmelser som föreslås har alla kvaliteten i fokus. Det finns anledning att också i friskolesektorn – där staten är den politiska nivå som bestämmer förutsättningarna – ytterligare främja ett ambitiöst och långsiktigt kvalitetsarbete. I kommitténs överväganden har lika villkor för kommunala och fristående skolor eftersträvat, och flera av förslagen berör också kommunala skolor. Det är vår förhoppning att förslagen kommer att ha en positiv inverkan på kvaliteten även där.

Prövning av skolhuvudmannens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet

Skolinspektionen ska pröva huvudmannens personliga och ekonomiska lämplighet i samband med godkännande av en enskild huvudman. När det gäller personlig lämplighet ska en s.k. vandelsprövning ingå. Skolinspektionen ska få rätt att inhämta uppgifter om vissa allvarliga brott ur belastningsregistret som underlag för sin prövning. I Skolinspektionens ärenden om godkännande ska sekretess gälla för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Kravet på lämplighet bör kvarstå även efter det att godkännande har lämnats. En redan godkänd huvudman ska anmäla till Skolinspektionen när en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet. Anmälan ska göras i förväg eller, om det förhållande som föranlett anmälningsskyldighet inte har kunnat förutses, utan dröjsmål.

Prövning av ägarnas lämplighet och långsiktighet

Ägarprövning bör införas för att säkerställa att ägarna av skolföretag har ett seriöst och långsiktigt intresse för att bedriva utbildning. Det bör ankomma på Skolinspektionen att bedöma i vilka fall prövning kan göras mer summariskt och i vilka fall en fördjupad prövning ska göras. En sådan prövning måste göras skyndsamt. Eftersom frågan om ägarprövning inom välfärdssektorn utreds i särskild ordning, nämligen av Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (Fi 2012:11), lämnar kommittén inte några författningsförslag i denna del. Kommittén redogör emellertid för sina egna överväganden i frågan, som också framförts till utredningen om ägarprövning.

Kommittén känner en oro inför att en del ägares affärsupplägg skulle kunna innebära en olycklig kortsiktighet i verksamheten. Utbildning är till sin karaktär långsiktig. Lärare ska känna att det finns anledning att utvecklas i yrket genom vidareutbildning, investeringar ska göras i bra lokaler och utrustning, elever ska helst inte tvingas byta skola för att förhållandena snabbt förändras. Särskilt mot slutet av den fem–sjuåriga ägarcykeln som riskkapitalbolag ofta arbetar med tenderar ägarna att kräva goda ekonomiska resultat av sina bolag. Det kan tvinga fram besparingar som går ut över kvaliteten.

Den lagstiftning som i dag gäller på finansmarknadsområdet kan ge viss vägledning om hur ägarprövning i skolsektorn kan utformas. Finansinspektionen har vid tillståndsärenden rätt att se på den sökandens anseende i branschen och granska den sökandens affärsplan. Ägarprövningen på skolområdet ska på motsvarande sätt säkra att ägarna har ett seriöst och långsiktigt intresse för utbildning. För att motverka snabba ägarbyten och säkerställa kvaliteten bör den fristående skolans huvudman trovärdigt belägga att ägarnas avsikt är att detta ägande ska vara långsiktigt. Det kan exempelvis framgå i bolagsordning, affärsplan, prospekt eller motsvarande dokument. Hur långsiktighet ska definieras blir en fråga för den nya utredningen. Friskolekommittén har till Ägarprövningsutredningen

framhållit att vad som bör anses vara tillräcklig långsiktighet på skolområdet bör bli föremål för en särskild analys. Det är inte säkert att kravet på långsiktighet måste vara detsamma för den som exempelvis vill driva en vårdcentral som för den som vill driva en skola.

Samråd med kommunen före friskoleetablering

En nyetablering av en fristående skola ska föregås av ett samråd mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Samrådet ska avse den kommande verksamheten och genomföras efter godkännande men före Skolinspektionens s.k. etableringskontroll. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola ska närliggande kommuner ges tillfälle att delta i ett samråd, vilket den tänkta lägeskommunen ska ombesörja.

Meddelarskydd för anställda vid fristående skolor

Ett meddelarskydd för anställda i fristående skolor bör enligt kommitténs uppfattning införas. Eftersom frågan om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet utreds av Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentlig finansierad verksamhet (Ju 2012:11) lämnar kommittén inte några författningsförslag i denna del.

Öppenhet, insyn och offentlighet

Friskolornas verksamhet ska präglas av öppenhet. Att friskolorna är helt skattefinansierade talar för att insynen i verksamheten bör vara god. För detta talar även att skolorna ägnar sig åt myndighetsutövning. Kommittén lämnar i betänkandet flera förslag i syfte att uppnå öppenhet och insyn i skolväsendet.

Offentlighetsprincipen ska införas i friskolorna. Innan en lagändring med den innebörden kan införas måste vissa praktiska konsekvenser analyseras närmare. Regeringen bör därför tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur ett införande i praktiken ska gå till. Utöver utgångspunkten att öka öppenheten och insynen bör en annan utgångspunkt för utredningen vara att finna former för genomförandet som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolor, förvaltningar och fristående huvudmän.

Skolverket ska ges i uppdrag att bygga upp och administrera ett nationellt informationssystem för alla skolor. Systemet ska möjliggöra jämförelser av olika skolor. Informationen ska redovisas i lättillgänglig form på en webbsida samt erbjuda goda sökmöjligheter för allmänheten. Systemet bör vara i drift den 1 januari 2015, eller så fort det är praktiskt möjligt.

Det obligatoriska informationssystemet föreslås innehålla information från den officiella statistiken, uppgifter från Skolinspektionen samt in-

formation insamlad genom kundenkäter och inrapportering från skolor. För att öka insynen i skolornas ekonomi ska det även finnas aktuell ekonomisk information för både friskolor och kommunala skolor, och det ska vara möjligt att följa hur resurserna används på varje skola. Huvudmännen ska vara skyldiga att till Skolverket lämna sådana uppgifter som behövs för allmänhetens insyn i skolväsendet.

I kommitténs arbete har det uppmärksammats att huvudmän för fristående skolor har bristande insyn i kommunernas verksamhet. Detta kan bidra till misstankar om att kommunerna inte lämnar bidrag för elever i fristående skolor i enlighet vad som följer av skollagen. Att enskilda huvudmän saknar förtroende för kommuner är inte bra. Kommittén anser att regeringen bör göra en översyn av dagens bestämmelser om beräkning och beslut om bidrag till fristående skolor. I översynen bör ingå en granskning av hur kommunerna redovisar sina kostnader för skolväsendet.

Skärpta sanktioner vid allvarliga brister

Redan i dag är det möjligt att förena ett föreläggande enligt skollagen med vite. Denna möjlighet har dock hittills använts i mycket liten omfattning. Kommittén bedömer att ett mer aktivt användande av vitesinstrumentet skulle ha en positiv effekt på kvalitetsarbetet i skolorna. Det ska därför införas en skyldighet för Statens skolinspektion att förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser brister som allvarligt har försvårat förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. I begreppet ”allvarligt” ligger att bristerna inte är av tillfällig art, utan ska ha förelegat under en längre period.

Frågan om lärarresurser

I de fall Skolinspektionen vid sin tillsyn av en skolverksamhet konstaterar återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå kunskapsmålen för utbildningen, ska Skolinspektionen göra en särskild analys av lärarresurserna på skolan. Om analysen ger stöd för det, bör Skolinspektionen i samband med ett beslut om föreläggande ange sådana åtgärder för att avhjälpa de påtalade bristerna som inkluderar förändringar i lärarresursernas storlek och/eller disposition.

Snabbspår i Skolinspektionen för brådskande ärenden m.m.

Kommittén föreslår att beslut i ett ärende om godkännande som huvudman för fristående skola ska fattas skyndsamt om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjligheter att fullfölja sina studier. Det kan exempelvis gälla situationer då en fristående gymnasieskola av någon anledning väljer att inte fortsätta anordna ett program eller en inriktning som tidigare har bedrivits och en annan skola är redo att ta

över elever, men där den senares godkännande inte avser det aktuella programmet. Bilaga 1

Kommittén anser även att det bör förtydligas i författning att en huvudman kan få skjuta upp starten av en skolverksamhet ett kalenderår, om utbildningen inte kunnat starta som planerat pga. omständigheter utanför huvudmannens kontroll.

Frågan om reglering av bolagsverksamhetens syfte

Det är kommitténs uppfattning att den möjlighet till ägarprövning som bör införas kommer att ha betydelse för att säkerställa att oseriösa och kortsiktiga ägare till fristående skolor sällas bort. Frågan har uppkommit om det också, därutöver, behövs en reglering av syftet för de bolag som bedriver skolverksamhet. Det bör därför utredas om det ska införas ett krav på att aktiebolag som vill bedriva skolverksamhet i sin bolagsordning ska ange att bolagets verksamhet, helt eller delvis, har till syfte att bedriva utbildning av god kvalitet och hur ett sådant krav i sådana fall bör utformas. Utredningen om ägarprövning och mångfald vid offentligt finansierade välfärdstjänster (Fi 2012:11) bör, för att ett beslutsunderlag ska finnas, analysera frågan och ta fram förslag i den kontext som utredningens direktiv utgör.

Frågan om skolors utrymme för nytänkande och innovation

Enligt kommitténs mening bör det säkerställas att utrymmet för skolors nytänkande inte snävas in mer än nödvändigt. Ansvar för att detta sker bör vila på regeringen. I den form regeringen finner lämplig bör tidigare och aktuella skolreformers effekt på innovationsutrymmet analyseras. Om analysen visar att det är önskvärt bör regeringen ta nödvändiga initiativ.

Författningsförslagen i betänkandet Friskolorna i samhället

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) dels att 2 kap. 5 § och 26 kap. 10, 14 och 27 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i 2 kap. ska införas två nya paragrafer, 5 a § och 7 a §, i 26 kap. en ny paragraf, 9 a § och i 29 kap. en ny paragraf, 19 a §, samt närmast före 26 kap. 9 a § och 29 kap. 19 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas.

Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. *Avser godkännandet förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska den enskilde också bedömas lämplig att bedriva utbildningen med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden.*

Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsär-

Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsär-

skola krävs därutöver att elev-
underlaget är tillräckligt för att
verksamheten ska kunna bedrivas
långsiktigt.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller
förskoleenhet.

skola krävs därutöver att elev-
underlaget är tillräckligt för att
verksamheten ska kunna bedrivas
långsiktigt.

*Regeringen eller den myndighet
regeringen bestämmer får med-
dela föreskrifter om en enskild
huvudmans lämplighet att bedriva
utbildning.*

5 a §

*Innan en enskild huvudman
startar utbildning inom förskole-
klass, grundskola, grundsärskola,
gymnasieskola, gymnasiesärskola
eller fritidshem som anordnas vid
en skolenhet med förskoleklass,
grundskola eller grundsärskola
ska samråd ske mellan den
enskilde och den kommun där
utbildningen ska bedrivas. Sam-
rådet ska avse den kommande
verksamheten. Om utbildningen
ska bedrivas i form av
gymnasieskola eller gymnasie-
särskola ska kommunen ge när-
liggande kommuner tillfälle att
medverka i samrådet.*

*Den enskilde ska vid den
etableringskontroll som avses i
26 kap. 9 a § visa att ett samråd
enligt första stycket har genom-
förts, eller att den enskilde har
vidtagit rimliga åtgärder för att få
ett sådant samråd till stånd.*

7 a §

*Den som har godkänts som
huvudman för förskoleklass,
grundskola, grundsärskola, gymn-
asieskola, gymnasiesärskola eller
fritidshem som anordnas vid en
skolenhet med förskoleklass,
grundskola eller grundsärskola
ska till Statens skolinspektion an-
mäla ändringar av vilka fysiska
eller juridiska personer som har
ett väsentligt inflytande i huvud-
mannens verksamhet.*

Anmälan ska göras i förväg, eller om det förhållande som föranlett anmälningskyldigheten inte har kunnat förutses, utan dröjsmål.

26 kap.

Etableringskontroll

9 a §

Statens skolinspektion ska inom ramen för sin tillsyn genomföra en etableringskontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva, om Skolinspektionen godkänt den enskilde som huvudman enligt 2 kap. 5 §. Etableringskontrollen ska genomföras innan den utbildning som godkännandet avser startar.

10 §

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna.

Om Statens skolinspektion konstaterar återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen ska Skolinspektionen analysera lärarresurserna vid skolenheten. Om denna analys ger stöd för det kan de åtgärder som avses i andra stycket inkludera förändringar i lärarresurserna.

14 §

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 6 §.

Återkallelse får även ske om den enskilde inte längre bedöms lämp-

lig enligt 2 kap. 5 § andra stycket och saknar faktisk eller rättslig möjlighet att vidta åtgärder för att avhjälpa bristen.

27 §

Ett föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.

Statens skolinspektion ska förena ett sådant föreläggande som avses i 10 § med vite om det avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövt.

Om det finns anledning att anta att en person som är föremål för föreläggandet har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, får han eller hon inte föreläggas vid vite att medverka i en utredning som har samband med den gärningen.

29 kap.

Uppgiftsskyldighet

19 a §

En huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska till Statens skolverk lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn. Uppgifterna ska lämnas för varje skolenhet för sig.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014 i fråga om 29 kap. 19 a § och i övrigt den 1 januari 2015.

2. Ett godkännande som huvudman enligt 2 kap. 5 § i dess tidigare lydelse ska, om det gäller vid utgången av december 2014, fortsätta att gälla som ett godkännande enligt paragrafen i dess nya lydelse.

Förslag till
lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen
(2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 23 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

7 §

Sekretess gäller hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut samt i tillsynsverksamhet hos Statens skolinspektion och Myndigheten för yrkeshögskolan samt hos Lärarnas ansvarsnämnd i ärenden om legitimation, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om godkännande hos Statens skolinspektion för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskriver regeringen i fråga om förordningen (1999:1134) om belastningsregister

dels att 18 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 16 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 e §

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3 kap. 1, 2 eller 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 §, 16 kap. 10 a § brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69) ska, om brotten föranlett någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av Statens skolinspektion i ärenden om godkännande enligt skollagen (2010:800), i fråga om den som ärendet gäller eller den som har ett väsentligt inflytande i dennes verksamhet.

18 §

En myndighet som enligt 10, 11, 12, 13, 14, 16 b eller 16 c § har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret vid tillståndsgivning, godkännande eller meddelande av legitimation, har rätt att få motsvarande uppgifter för prövning av ett meddelat tillstånd, godkännande eller certifikat eller en beslutad auktorisation eller meddelad legitimation.

En myndighet som enligt 10, 11, 12, 13, 14, 16 b, 16 c eller 16 e § har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret vid tillståndsgivning, godkännande eller meddelande av legitimation, har rätt att få motsvarande uppgifter för prövning av ett meddelat tillstånd, godkännande eller certifikat eller en beslutad auktorisation eller meddelad legitimation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskriver regeringen i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039)

dels att 2 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 2 kap. ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 3 a och 7 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 a §

För prövning av en enskild huvudmans lämplighet ska uppgifter ur belastningsregistret inhämtas enligt 16 e § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

3 §

Beslut i ett ärende som avses i 1 § ska om möjligt fattas före den 1 oktober kalenderåret innan utbildningen ska starta.

Om en huvudman i samband med ansökan eller senare kan visa att utbildningen, utan dennes förskyllan, inte kan starta höstterminen kalenderåret efter Statens skolinspektions beslut får Skolinspektionen besluta att godkännandet i stället ska avse utbildning som ska starta höstterminen två kalenderår efter beslutet.

3 a §

Om en enskild ansöker om godkännande som huvudman för utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan som anordnas av en annan huvudman ska beslutet fattas skyndsamt om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjlighet att fullfölja sin utbildning.

7 §

Skolinspektionen får meddela föreskrifter om en enskild huvudmans lämplighet att bedriva utbildningsverksamhet. Bilaga 2

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskriver regeringen i fråga om skolförordningen (2011:185)

dels att 2 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 2 kap. ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 4 och 5 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 a §

För prövning av en enskild huvudmans lämplighet ska uppgifter ur belastningsregistret inhämtas enligt 16 e § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

3 §

Beslut i ett ärende som avses i 1 § ska om möjligt fattas före den 1 oktober kalenderåret innan utbildningen ska starta.

Om en huvudman i samband med ansökan eller senare kan visa att utbildningen, utan dennes förskyllan, inte kan starta höstterminen kalenderåret efter Statens skolinspektions beslut får Skolinspektionen besluta att godkännandet i stället ska avse utbildning som ska starta höstterminen två kalenderår efter beslutet.

4 §

Om en enskild ansöker om godkännande som huvudman för utbildning i förskoleklass, grundskola, grundsärskola eller fritidshem som anordnas av en annan huvudman ska beslutet fattas skyndsamt om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till elevernas möjligheter att fullfölja sin utbildning.

Skolinspektionen får meddela föreskrifter om en enskild huvudmans lämplighet att bedriva utbildningsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

Förslag till
förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för
huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Härigenom föreskriver regeringen i fråga om förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. att det ska införas en ny paragraf, 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

*Statens skolverk får meddela
föreskrifter om vilka uppgifter som
en huvudman ska lämna enligt
29 kap. 19 a § skollagen
(2010:800).*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2014.

Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet Friskolorna i samhället

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Justitieombudsmannen (JO), Riksrevisionen, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Socialstyrelsen, Myndigheten för handikappolitisk samordning – Handisam, Barnombudsmannen, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Finansinspektionen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sameskolstyrelsen, Ungdomsstyrelsen, Konkurrensverket, Bolagsverket, Tillväxtverket, Regelrådet (N 2008:05), Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Arvidsjaurs kommun, Eskilstuna kommun, Falkenbergs kommun, Göteborgs kommun, Hultsfreds kommun, Lekebergs kommun, Malmö kommun, Stockholms kommun, Torsby kommun, Trollhättans kommun, Täby kommun, Umeå kommun, Vimmerby kommun, Vårgårda kommun, Kalmarsunds Gymnasieförbund, Jämtlands gymnasieförbund, Landstinget i Västra Götalands län, Academedia, Almega, Arbetsgivarföreningen KFO, Folkbildningsrådet, Fridaskolorna AB, Friskolornas riksförbund, Företagarna, Föräldraalliansen Sverige, Handikappförbunden (HSO), Idéburna skolors riksförbund, Internationella Engelska skolan i Sverige AB, Journalistförbundet, Kunskapsskolan i Sverige AB, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, RIO – Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, Riksförbundet BRIS, Rädda Barnens riksförbund, Svenska Montessoriförbundet, Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA), Svenskt Näringsliv, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Elevkårer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges skolledarförbund, Tidningsutgivarna (TU), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) samt Waldorfskolofederationen.

Utanför remisslistan har dessutom Dyslexiförbundet FMLS, Utgivarna, Synskadades riksförbund, Autism- och Aspergerförbundet, Freinetföreningen i Sverige och Waldorfskolornas samråd inkommit med yttrande.

Institutet för Framtidsstudier, Askersunds kommun, Avesta kommun, Härnösands kommun, Kungsbacka kommun, Markaryds kommun, Norbergs kommun, Nässjö kommun, Osby kommun, Simrishamns kommun, Skurups kommun, Skövde kommun, Storumans kommun, Strängnäs kommun, Strömstads kommun, Tibro kommun, Åsele kommun, Älvkarleby kommun, Österåkers kommun, Överkalix kommun, ABB Industriegymnasium AB, Föreningen Sveriges skolchefer (FSS), Institutet för Näringslivsforskning (IFN), IT Gymnasiet Sverige AB, Jensen Education College AB, Kollegiet för svensk bolagsstyrning, Kommunala Företagens Samorganisation (KFS), LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, Lika Unika, Motorbranschens Yrkesnämnd, Praktiska Sverige

Bilaga 3

AB, Prolympia, SACO Studentråd, Sektor3 – Tankesmedjan för det civila samhället, Stiftelsen Europaskolan, Sveriges elevråd (SVEA), Teknikföretagen, Thorégruppen AB och Vittra AB har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått.

Sammanfattning av vissa förslag i betänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53)

I delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53) lämnar Utredningen om en kommunallag för framtiden olika förslag rörande bl.a. ansvaret för uppföljning och kontroll av kommunal verksamhet som lämnats över till privata utförare, kommunal insyn i fristående skolor och internationella skolor samt bättre information till brukarna om utförare av kommunala tjänster. Nedan sammanfattas utredningens förslag som handlar om skolväsendet, och som behandlas i denna lagrådsremiss.

Insyn i fristående och internationella skolor

Bestämmelserna om den kommunala insynen i de fristående skolorna har funnits sedan 1990-talet. De tyngsta skälen till att införa insynsbestämmelserna var dels att kommunerna behövde insyn i de fristående skolornas ekonomi för att kunna besluta om bidragsbeloppet, dels att kommunerna behövde insyn i de fristående skolornas verksamhet eftersom de var skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gjorde av sitt eget skolväsende. Genom ändringar i skollagen är dessa skäl inte längre aktuella för de fristående skolorna. Insynsbestämmelserna upplevs numera som otydliga i fråga om vilken funktion de är tänkta att fylla. Utredningen har därför fått i uppdrag att klargöra vad skollagens bestämmelser om kommuners rätt till insyn i enskild verksamhet innebär för kommunerna och vid behov föreslå förtydligande.

Utredningen föreslår att kommunerna ska ha fortsatt insyn i de fristående skolorna och de internationella skolorna för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn, t.ex. vid skolval. Möjlighet att välja skola förutsätter exempelvis tillgång till god och neutral information till elever och vårdnadshavare om fristående såväl som kommunala skolor. Annan information om den fristående eller internationella skolans verksamhet som allmänheten kan vara intresserad av är uppgifter om dess personal och dess kompetens och utbildningsnivå. Liksom i dag ska insynsrätten inte omfatta insyn i de ekonomiska förhållandena i de fristående skolorna. Däremot när det gäller internationella skolor kan kommunen fortfarande ha ett behov av att ha insyn i t.ex. skolornas ekonomiska förhållanden för att kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov.

Bättre information till brukarna

I dag har medborgarna i stor utsträckning möjlighet att välja mellan olika utförare av kommunala tjänster. Det gäller exempelvis när kommuner och landsting beslutat om att den enskilde ska få välja utförare av hem-

tjänst eller välja mellan olika kommunala vårdboenden. För att den enskilde ska kunna göra ett bra val krävs att denne har tillgång till bra information. Detta är lika viktigt oavsett vad som ska väljas.

Utredningen föreslår bl.a. att kommunen ska informera vårdnadshavare och elever om utbildningen i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola som elever i kommunen erbjuds, oavsett om det avser en kommunal eller fristående skola. I skollagen ska det införas en hänvisning till kommunallagens bestämmelse om hur informationen ska utformas.

Utdrag ur lagförslag i betänkandet Privata utförare – kontroll och insyn

Nedan presenteras ett utdrag av de författningsförslag som lämnas i delbetänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53), och som behandlas i denna lagrådsremiss.

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 22 §, 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 §, 14 kap. 18 §, 15 kap. 34 §, 18 kap. 37 §, 24 kap. 7 § och 29 kap. 19 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

22 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

10 kap.

41 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

11 kap.

41 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

14 kap.

18 §

Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har rätt till insyn i verksamheten *för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

15 kap.

34 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

18 kap.

37 §¹

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

24 kap.

7 §

Den kommun där den internationella skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten.

Den kommun där den internationella skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten *för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

¹Senaste lydelse 2012:109.

29 kap.

19 §

Kommunen ska informera *vårdnadshavarna* om *förskola, fritidshem* och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. som kommunen *anordnar eller vars huvudman kommunen har godkänt eller förklarat berättigad till bidrag*.

Informationen ska även *avse* möjligheten för enskilda att bedriva förskola, fritidshem eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. med bidrag från hemkommunen enligt 8 kap. 21 §, 14 kap. 15 § samt 25 kap. 11 och 15 §§.

Kommunen ska informera *vårdnadshavare och elever* om *utbildning i förskolor, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, fritidshem, gymnasieskolor* och *gymnasiesärskolor* samt sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. och som *erbjuds elever* i kommunen. *Informationen ska lämnas i enlighet med vad som anges i 6 kap. 8 a § andra stycket kommunallagen (1991:900)*.

Kommunen ska även *informera om* möjligheten för enskilda att bedriva förskola, fritidshem eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. med bidrag från hemkommunen enligt 8 kap. 21 §, 14 kap. 15 § samt 25 kap. 11 och 15 §§.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Bestämmelserna i 29 kap. 19 § ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2015.

Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet Privata utförare – kontroll och insyn

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Umeå, Svenska institutet för europapolitiska studier, Justitiekanslern (JK), Kommerskollegium, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statskontoret, Inspektionen för vård och omsorg, Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan), Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Stockholms universitet, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Statens skolverk, Statens skolinspektion, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Bergs kommun, Borlänge kommun, Borås kommun, Båstads kommun, Danderyds kommun, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Helsingborgs kommun, Hudiksvalls kommun, Hässleholms kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kristinehamns kommun, Krokoms kommun, Kävlinge kommun, Laholms kommun, Landskrona kommun, Lerums kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Nyköpings kommun, Skellefteå kommun, Sollefteå kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Växjö kommun, Örebro kommun, Jämtlands läns landsting, Stockholms läns landsting, Uppsala läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Almega, Avfall Sverige, Famna, Friskolornas riksförbund, Företagarna, Svenskt Näringsliv, Vårdföretagarna, Återvinningsindustrierna, Journalistförbundet, Kommunal, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges läkarförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Vårdförbundet, Handikappförbunden, Pensionärernas Riksorganisation och Sveriges Pensionärsförbund.

Spontana yttranden har även inkommit från Nacka kommun, Svenska Diabetesförbundet, FUB – För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, Fria förskolor (FSO) och Sveriges kommunaljuridiska förening,

Kammarkollegiet, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (SIEPS), Regelrådet (N 2008:05), Gnosjö kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Hammarö kommun, Herrljunga kommun, Luleå kommun, Skurups kommun, Svalövs kommun, Tranemo kommun, Töreboda kommun, Vårgårda kommun, Östra Göinge kommun, Jämtlands gymnasieförbund, Skåne läns landsting, Sveriges Byggindustrier, Fackförbundet Vision, Sveriges Skolledarförbund och Sveriges Elevkårer har beretts tillfälle att avge yttrande men har inte yttrat sig eller avstått.