

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Skärpta villkor för friskolor - ytterligare förslag SOU 2025:123

Kunskapsskolan i Sverige AB (härefter Kunskapsskolan) är utsedd remissinstans, och framför nedan yttrande.

Sammanfattning

Kunskapsskolan tillstyrker:

- förslaget om krav på insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ska finnas hos den enskilda huvudmannen,
- förslaget om att kommuner ska yttra sig till Skolinspektionen.

Kunskapsskolan avstyrker:

- förslagen om skärpta villkor med ett förbud mot nyetablering eller utökning av verksamhet på det sätt som förslagen utformats i betänkandet,
- förslagen om skärpta villkor med förbud mot förvärv av verksamhet på det sätt som förslagen utformats i betänkandet, att förslagen om förbud mot nyetablering, utökning eller förvärv av verksamhet ska omfatta en hel koncern,
- förslaget om upplysningsplikt,
- förslag om sanktionsavgift mot överträdelse av upplysningsplikt,
- förslaget om ansökan om förhandsbesked,
- förslaget om skyndsam handläggning,
- förslaget om avgift och föreskriftsrätt,
- förslagen om innehåll i ett godkännande,
- förslaget om sanktionsavgift när en huvudman bedriver verksamhet utanför godkännandet,
- förslaget om att påtagliga negativa följder ges tydligare definition,
- förslaget om ytterligare kostnader för kommuners yttrande till Skolinspektionen,
- förslaget om ikraftträdande av bestämmelserna redan 2028, samt
- förslaget om att belägenhetsadress och antal elevplatser ska framgå även av befintliga godkännanden.

Övergripande synpunkter

Utredningens förslag innebär i praktiken omfattande begränsningar för fristående huvudmäns möjligheter att både starta, driva och att växa i sin skolverksamhet, även när verksamheten håller hög kvalitet och kan bidra till att stärka elevers utbildningsmöjligheter. Förslagen innebär dessutom

en tydlig inskränkning av elevernas valfrihet och möjligheten att välja den skola som bäst motsvarar deras behov och håller den kvalitet de efterfrågar. I det sammanhanget vill vi också framföra att det genomgående saknas ett övergripande kvalitetsperspektiv i utredningen. Det förs inget resonemang om vilken betydelse en skola med god kvalitet kan ha för elevernas utveckling. I stället utgår utredningen i stor utsträckning från antaganden om att fristående skolor försämrar utbildningen i en kommun eller riskerar att påverka kommuners ekonomi negativt, utan att detta underbyggs av vetenskapligt stöd.

Kunskapsskolan konstaterar också att fristående skolverksamheter styrs av en kombination av statliga godkännanden samtidigt som kommunernas inflytande ökar i allt högre utsträckning. Det är lätt att se det i ett sammanhang där demografin gör att barn- och elevantalet sjunker och då konkurrensen mellan fristående och kommunala huvudmän ökar. Utredningen föreslår ett flertal nya begränsningar i godkännandena samt införande av nya ansökningsförfaranden vid förändringar av fristående verksamheter, såsom adress-krav och elevantal. Detta riskerar att leda till ökad administrativ börda och längre handläggningstider, med såväl inlåsnings effekter som betydande kostnadsökningar för fristående förskolor och skolor. Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att utredningen inte beaktar behovet av regelförenkling, i linje med regeringens tydliga ambitioner på andra områden.

Ytterligare ett förslag i utredningen som komplicerar tillståndsförfarandet och innebär en betydande rättsosäkerhet för den sökande, är att ett godkännande också kan förenas med villkor som tillsynsmyndigheterna själva avgör, exempelvis avseende bemanning, kompetens, lokaler med mera, trots att sådana krav inte är angivna i lag. Det innebär inte bara ett omfattande avsteg från utgångspunkten om att en enskild huvudman för fristående skola ska vara just en fristående och självständig huvudman. Denne ska därför agera och bedömas utifrån skolförfattningarna och inte som uppdragstagare till en beställare av verksamhet. I sådan entreprenadverksamhet är det möjligt att reglera verksamheten i avtal med ett antal olika villkor som beställaren själv önskar uppfylla. Men fristående skolverksamhet utgör inte entreprenad i lagstiftningens mening, utan bedrivs av självständiga huvudmän med ett eget och direkt ansvar fullt ut för verksamhetens kvalitet, genomförande och regelefterlevnad.

Utredningen föreslår även att redan godkända skolor ska få sina befintliga tillstånd omprövade och ersatta med beslut som innebär ett maxtak för antalet elever som får tas emot. Att ändra ett tidigare gynnande förvaltningsbeslut på ett sätt som innebär en försämring för den enskilde strider mot grundläggande rättsprinciper i förvaltningslagen och mot förbudet mot retroaktiv lagstiftning. Kunskapsskolan menar dock att den nytta som förslaget avser att uppnå inte står i rimlig proportion till de negativa konsekvenser som uppstår för den enskilde huvudmannen, exempelvis i form av begränsade möjligheter att utveckla en verksamhet som efterfrågas och håller hög kvalitet. Förslaget får dessutom till följd att elevernas möjligheter att välja den skola som bäst motsvarar deras behov minskar. Vi bedömer därför att införandet av ett maxtak främst skulle innebära en inskränkning av elevernas valfrihet och i praktiken begränsa möjligheten att välja fristående skolor.

Kunskapsskolans syn på utbildning

Kunskapsskolan drivs av övertygelsen om att det ska finnas en skola som passar varje elev. Sverige behöver ett skolsystem som säkerställer att alla barn och unga får tillgång till kunskap och utveckling genom likvärdig utbildning. Det betyder inte att alla skolor ska vara likadana. Det måste vara möjligt att organisera en skola på olika sätt, utifrån pedagogisk modell, elevernas förutsättningar och behov samt medarbetargruppens styrkor och utmaningar. För att eleverna ska

ha en reell valfrihet, och för att möjliggöra en professionsdriven skolutveckling i Sverige, behövs en mångfald av skolor.

Skolan behöver styrning - men inte detaljstyrning. Kunskapsskolan är oroade över olika reformförslag, som vart och ett för sig och tillsammans skulle minska såväl lärare och rektorers som huvudmannens handlingsutrymme, vilket i sin tur riskerar försämra skolans möjligheter att möta varje elev. Det finns också en uppenbar risk att ökad detaljstyrning skulle minska tilliten till professionen och läraryrkets attraktivitet. Skolans styrning bör handla om *vad* skolan ska leverera, men inte exakt *hur* det ska göras. Vi välkomnar politiska reformer som utvecklar skolan - men avvisar sådana som begränsar den.

Kapitel 10 – Villkor och förbud för aktörer med bristfälligt huvudmannaskap

Skärpta villkor vid ansökan om utökning av befintlig verksamhet

Kunskapsskolan avstyrker samtliga förslag att skärpa kraven vid ansökan om godkännande. Det är särskilt anmärkningsvärt att ett etableringsförbud föreslås införas under tiden en tillsyn pågår efter ett beslut om föreläggande. Av Kunskapsskolans erfarenhet av Skolinspektionen kan tillsyner pågå under en omotiverad lång tid efter ett föreläggande. I vissa fall kan en skolhuvudman få vänta upp till ett år på Skolinspektionens bedömning av de åtgärder som skolhuvudmannen vidtagit efter ett föreläggande. Att en skolhuvudman i praktiken får ett etableringsförbud under Skolinspektionens handläggningstid är inte rimligt eller motiverat.

Det är inte ovanligt att Skolinspektionen använder föreläggande om ingripande även för tämligen bagatellartade brister, till exempelvis att något dokument inte helt uppfyller de formella krav som ställs. En skolhuvudman ges normalt ett par månader att inkomma med vidtagna åtgärder, och Skolinspektionens handläggningstid tar därefter ytterligare en tid - allt från någon dag till flera månader. Att därtill lägga den koncernsmitta som också föreslås, blir det i praktiken ett etableringsstopp för större skolhuvudmän.

Utredningen föreslår också att vid föreläggande vid vite, sanktionsavgift samt beslut om återkallelse ska en prövotid om ett antal år införas. Utredningens resonemang i denna del är inte särskilt uttömmande, och det är därmed inte tydligt varför en prövotid behövs. Det rimliga borde vara att förhålla sig till den bedömning Skolinspektionen gjort av de åtgärder skolhuvudmannen vidtagit för att komma till rätta med bristerna. Om Skolinspektionen har bedömt att dessa är adekvata och att åtgärderna har kommit tillrätta med bristerna, ska detta inte heller senare läggas huvudmannen till last.

Utökning genom förvärv

Kunskapsskolan har samma uppfattning angående förbudet att förvärva verksamhet, såväl som vid ansökan om att starta ny verksamhet, som ovan. Kunskapsskolan avstyrker därför förvärvsförbudets nuvarande utformning. Kunskapsskolan anser att förslagen om skärpta villkor med förbud mot nyetablering/utökning samt förvärv strider mot proportionalitetsprincipen. Koncernbaserad bedömning riskerar vidare att leda till kollektiv bestraffning även där inga kopplingar finns mellan tidigare brister och den nya verksamheten som avses att förvärvas, exempelvis när en kommun förelagt en fristående förskola att öka barnsäkerheten med ett staket och förvärvet gäller en gymnasieskola. Kunskapsskolan avstyrker därför förslaget om förvärvsförbud. Vidare anser Kunskapsskolan att den "ventil" som anges, dvs. att ett ingripande vid tillsyn inte ska beaktas vid

bedömningen av om förvärvsförbud föreligger, bör förtydligas och ges riktlinjer för när det kan användas. Annars riskerar villkoren innebära att den inte används alls, eller riskerar bli godtycklig.

Upplysningsplikt vid anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet

Kunskapsskolan vill återigen framhålla den bristande proportionalitet som kommer till uttryck i de skärpta villkoren för förvärvsförbud. I enlighet med att Kunskapsskolan avstyrker de skärpta villkoren för utökning- och förvärvsförbud, avslår vi även detta förslag, såsom en följd av det.

Återkallelse vid överträdelse av förvärvsförbudet

Det är rimligt att det finns en tydlig sanktion kopplad till förvärvsförbud. Men såsom många förslag är utformade i utredningen, saknar det en nyansering och proportionalitet till konsekvenserna. En mindre överträdelse, exempelvis en icke uppmärksammande mindre brist i tillsyn, ska inte kunna leda till ett återkallande. För att elevperspektivet och proportionalitetsprincipen ska tillgodoses anser Kunskapsskolan att det måste förtydligas när ett återkallande kan ske. Det bör avse allvarliga fall när överträdelse skett. En sådan bestämmelse bör utformas så att huvudmannens godkännande kan kvarstå i situationer där omständigheterna motiverar en mer nyanserad bedömning.

11 Förslag om en ändamålsenlig process för godkännande som huvudman

Belägenhetsadress och antalet elever ska framgå av beslut om godkännande och beslutet kan förenas med ytterligare villkor

När Skolinspektionen kräver en adress angiven vid ansökan innebär det att en sökande, förutom att betala en avgift för ansökan, också måste stå för betydande kostnader i form av lokalhyra eller rent av byggkostnader, utan att ha en aning om huruvida huvudmannen godkänns för att bedriva utbildning eller inte. Det kan konstateras att förra året godkändes endast tre (3) ansökningar om nyetablering. Det innebär i praktiken ett etableringsstopp, åtminstone för mindre skolhuvudmän som inte tillhör en koncern.

Men för alla fristående huvudmän uppstår en form av moment 22. Om huvudmannen inte har ett godkännande, vill en hyresvärd inte skriva under ett hyreskontrakt. Om det inte finns en angiven adress = hyreskontrakt eller fastighetsavtal, godkänns inte sökanden. Det innebär en enorm ekonomisk risk och oavsett storlek på huvudmannen är en sådan risk orimlig och stora svårigheter att alls kunna hitta en lämplig fastighet för skolverksamheten. Det innebär att den huvudman som ändå väljer att ansöka om att få starta också riskerar att stå med hyreskostnader för lokal över tid.

Förslaget innebär också att möjligheten att överklaga ett nekande beslut från tillståndsmyndigheterna är minimal. Det är ytterst få som har möjlighet att fortsätta driva ett ärende som vanligen tar minst ett år att handlägga i domstol, när samtidigt lokalkostnader måste betalas och det är oviss utgång i rätten. När huvudmännen blir varse detta, görs därför ofta en ny ansökan till tillståndsmyndigheten, för att slippa invänta den långsamma hanteringen i förvaltningsrätten. Tillsynsmyndigheter har dock påpekat att det inte går att hantera en ny ansökan samtidigt som den tidigare ansökan överklagats, dvs. det är inte möjligt att ha två likartade ärenden samtidigt. Det innebär därmed ytterligare svårigheter för huvudmän att kunna lösa problemet med att det krävs adress vid ansökan.

Om syftet faktiskt är att i praktiken begränsa möjligheterna till etablering och utveckling av fristående skolor, bör detta uttryckas på ett ärligare sätt så att lagstiftarens mening blir tydlig – förslagen avser att innebära etableringshinder och minska valfriheten för eleverna.

Ett godkännande som huvudman ska förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid skolenheten

Även detta förslag får anses ha en tydlig inriktning att begränsa möjligheterna att utveckla skolverksamheter med god kvalitet enbart på den grunden att de är just fristående. Det finns i utredningen inget resonemang om de kvaliteter fristående skolor kan tänkas medföra för både kommunens skolväsende och framför allt för de elever som vill välja friskolan.

Det skäl som anges för förslaget är att kommunen och Skolinspektionen annars skulle ha svårt att bedöma om en etablering medför påtagligt negativa konsekvenser för kommunen. En sådan bedömning kan dock göras utan att fastställa ett specifikt elevantal i godkännandet. Ett mer ändamålsenligt och proportionerligt sätt vore att utgå från elevprognoser alternativt koppla ett maxantal elever till de regler som gäller för maxantal personer i en byggnad enligt plan- och bygglagen m.m. Att införa en fast numerär begränsning framstår därför som en extremt ingripande åtgärd som i praktiken begränsar verksamheternas handlingsutrymme. På sikt riskerar det dessutom att hindra elever från att välja den skola som bäst motsvarar deras behov, vilket skulle innebära en tydlig inskränkning av valfriheten för både elever och vårdnadshavare.

Att återinföra en begränsning av detta slag är lika problematiskt i dag. Förslaget saknar såväl ett tydligt kvalitetsperspektiv som ett elevperspektiv. En mer rimlig ordning vore i stället att rikta eventuella inskränkningar mot skolor som uppvisar tydliga kvalitetsbrister – oavsett huvudman – snarare än mot verksamheter som efterfrågas av elever och håller god kvalitet.

Förslag om att förändringar i elevantal eller adress ska innebära ny ansökan hos Skolinspektionen

Kunskapsskolan anser att kravet på ny ansökan hos Skolinspektionen riskerar att skapa betydande inlåsnings effekter och leda till direkta negativa konsekvenser för utbildningsverksamheten. Utredningens resonemang ger intryck av en ambition att begränsa utveckling och utökning av fristående verksamheter. Samtidigt kan en adressändring för en fristående skola lika gärna bero på förändrade förutsättningar, såsom minskat söktryck eller behov av att anpassa lokalkostnaderna. För att en friskola snabbt ska kunna hantera nya ekonomiska eller organisatoriska förhållanden kan ett byte av lokaler vara nödvändigt. Till skillnad från kommuner har fristående huvudmän inte möjlighet att stänga delar av lokaler eller fördela kostnader på samma sätt. Vid minskande elevantal krävs därför ofta en snabb flytt för att säkerställa verksamhetens stabilitet och ekonomi. Att i dessa situationer behöva genomgå en omfattande ansökningsprocess hos Skolinspektionen innebär både ökade kostnader och betydande administrativ börda.

Förslaget begränsar därmed den flexibilitet som är nödvändig för att huvudmännen ska kunna upprätthålla en hållbar verksamhet. Utredningens förslag saknar dessutom ett tydligt elevperspektiv, trots att sådana förändringar i hög grad påverkar elevernas skolgång och kontinuitet.

Ett godkännande får även i övrigt förenas med villkor om antalet utbildningsplatser och med andra villkor som är av betydelse för verksamheten

Utredningens förslag ovan om att förena godkännandet med andra villkor riskerar att ytterligare komplicera tillståndsförfarandet och skapa en betydande rättsosäkerhet för den sökande. Ett godkännande kan enligt förslaget förenas med ytterligare villkor som tillsynsmyndigheten själv avgör, exempelvis avseende bemanning, kompetenskrav eller lokalutformning, trots att sådana krav inte framgår av skolförfattningarna. Det innebär en tydlig avvikelse från grundtanken om att en fristående huvudman ska vara en självständig aktör som bedöms utifrån gällande lagstiftning, inte

som en uppdragstagare i ett entreprenadförhållande där villkor kan styras av en beställares egna önskemål.

De föreslagna reglerna skulle skapa en oförutsägbarhet och rättsosäkerhet som inte är förenlig med rimliga krav på förutsebar lagstiftning. Det skulle också innebära en rättslöshet för fristående verksamheter, då det kombinerat med förslaget om adresskrav, innebär ekonomiska hinder för att överklaga villkor som är orimliga och oproportionerligt betungande.

Sanktionsavgift när en huvudman bedriver verksamhet utanför godkännandet

Föreliggande förslag om sanktionsavgift om det sker ett överträdande av godkännandet får kopplas till tidigare förslag om att tillsynsmyndigheterna får frihet att förena godkännandet med villkor som inte har stöd i lagstiftningen. Mot den bakgrunden är det helt orimligt att sanktionsavgifter ska utdömas mot den huvudman som faktiskt agerar i enlighet med författningarnas krav, men i strid med godtyckliga villkor i ett godkännande. Vidare finns här inte någon tydlig koppling till den skada som en överträdelse kan innebära. Det är exempelvis otydligt vad en förändring av elevantalet kan innebära för överträdelse av godkännandet. Kan det avse mottagande av en extra elev som redan har syskon på en skola, eller handlar det om större avvikelser? Kunskapsskolan anser därför att sanktionsavgifter i detta avseende inte framstår som varken legitima, transparenta eller förutsägbara och avstyrker därför förslaget.

Påtagliga negativa följder ges tydligare definition

Utredningen föreslår vidare att tillståndsmyndigheten i sin samlade bedömning ska beakta konsekvenser som bedöms bestå för kommunens skolväsende i mer än tre år från den tidpunkt när utbildningen är avsedd att påbörjas. Detta är en förändring från dagens riktmärke om fem år. Som skäl för detta anför utredningen att det handlar om att fem år är en lång tid för en enskild elev att drabbas av de negativa följderna för kommunen. Men det måste vara ett missförstånd från utredningens sida. Följderna drabbar naturligtvis inte enskilda elever, utan är ett riktmärke för den tid som kommunens skolväsende ska kunna ställa om efter etablering av en skolverksamhet. Det handlar vanligen om förändringar av lokalbeståndet. Men enligt rättspraxis har kommuner rätt att undanta avställda lokaler från skolpengsberäkningen, varför det i det avseendet inte kan uppstå ökade kostnader. Däremot kan lokalkostnader i form av drift uppstå för eventuellt avställda lokaler, men dessa bör kunna hållas till ett minimum för uppvärmning inför ett avyttrande eller annan användning. Kunskapsskolan anser därför att dagens bestämmelser om fem år är en rimlig tid. Utredningen framför: *"Bestämmelsen tar sikte på de fall då en etablering leder till allvarigare konsekvenser som kommunen inte kan anpassa sig till inom en rimlig tid"*. Någon bedömning av vad som kan utgöra allvarigare konsekvenser lämnas dock inte. Kunskapsskolan vill där ta fasta på att det handlar om konsekvenser som bedöms allvarliga. För det fall att förslaget ändå genomförs, bör det framgå tydligt av lagstiftningen vilka konsekvenser som kan bedömas vara allvarliga så att dessa kan ligga till grund för tillståndsmyndigheternas bedömning.

För Kunskapsskolan i Sverige AB

Cecilia Carnefeldt
Styrelseordförande

Mathias Ljungström
Jurist