

## **Almega Utbildnings yttrande över slutbetänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn - ytterligare frågor**

Almega Utbildning (nedan förbundet) har getts möjlighet att yttra sig över rubricerade slutbetänkande och vill framföra nedanstående.

Almega Utbildning är en arbetsgivar- och branschorganisation för fristående förskolor och skolor. Förbundet har cirka 820 medlemmar med tillsammans ca 420 000 barn och elever i verksamheterna. Förbundets medlemmar är bundna av kollektivavtal och är verksamma över hela landet.

### **Sammanfattning**

Förbundet **tillstyrker:**

- förslaget om krav på insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ska finnas hos den enskilda huvudmannen (avsnitt 10.6),
- förslaget om att kommuner ska yttra sig till Skolinspektionen (avsnitt 11.5.4).

Förbundet **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, (avsnitt 10.3 samt 10.4),

- förslaget om upplysningsplikt (avsnitt 10.4.2),
- förslag om sanktionsavgift mot överträdelse av upplysningsplikt (avsnitt 10.4.2),
- förslaget om ansökan om förhandsbesked (avsnitt 10.4.4),
- förslaget om skyndsam handläggning (avsnitt 10.4.5),
- förslaget om avgift och föreskriftsrätt (avsnitt 10.4.6),
- förslagen om innehåll i ett godkännande (avsnitt 11.5.1),
- förslaget om sanktionsavgift när en huvudman bedriver verksamhet utanför godkännandet, då förslaget behöver nyanseras (avsnitt 11.5.2),
- förslaget om att påtagliga negativa följder ges tydligare definition (avsnitt 11.5.3),
- förslaget om ytterligare kostnader för kommuners yttrande till Skolinspektionen (avsnitt 11.5.4),
- förslaget om ikraftträdande av bestämmelserna redan 2028 (avsnitt 12.1), samt
- förslaget om att belägenhetsadress och antal elevplatser ska framgå även av befintliga godkännanden (avsnitt 12.2).

#### Förbundet **bedömer:**

- att, om förslagen om skärpta villkor genomförs behöver förslaget om återkallelse vid överträdelse av förvärvsförbudet nyanseras och förtydligas inför lagstiftning (avsnitt 10.4.3)
- att förslagen om förbud mot nyetablering, utökning och förvärv inte är förenliga med egendomsskyddet och näringsfriheten utifrån proportionalitetsprincipen (avsnitt 11.6).

#### Förbundet **föreslår:**

- att det i stället för ett nytt ansökningsförfarande vid ändring av adress eller elevtal, införs krav på samverkan med kommunerna inför kommande eventuella förändringar (avsnitt 11.5.1).

## Övergripande synpunkter

Förbundet anser att det är mycket viktigt att oseriösa aktörer hindras att bedriva utbildning. Förbundet avstyrker dock flera av utredningens förslag då de i stället riskerar att försämra rättssäkerheten, minska flexibiliteten hos seriösa huvudmän och skapa oproportionerliga hinder för utveckling och anpassning av verksamheter samt underminera ekonomin pga. administrativa kostnader som går till byråkrati i stället för till undervisning. Framför allt drabbar förslagen urskillningslöst alla inom friskolesektorn, inte enbart det fåtal som inte håller god kvalitet.

Förbundet tillstyrker däremot förslagen som stärker kvalitet och förutsebarhet, samt förhindrar skolhuvudmän med allvarliga brister att utöka sin verksamhet.

Utredningen framför i sin inledning syftet med utredningen: "...sektorn präglas av bristande reglering. Enligt utredningens bedömning har denna bristande reglering påverkat barns och elevers rätt till en god utbildning negativt, i vissa fall på ett oförsvarligt sätt. Utredningen har därför med stöd i direktiven sett som sitt uppdrag att belysa och i förekommande fall åtgärda dessa brister."

Almega Utbildning delar utredarens uppfattning om att det inte finns utrymme för oseriösa aktörer inom friskolesektorn. Förbundet står bakom en stark inspektion av förskolor och skolor, av både kommunala och fristående skolhuvudmän. De som inte håller en god kvalitet och inte förtjänar sina förskolebarn och elever ska rätta till sin verksamhet, annars bör de inte få driva den vidare. Varje huvudman, oavsett om det är en fristående eller kommunal sådan, har ansvar för att bedriva utbildningen i enlighet med författningarnas krav. Skolinspektionen och kommunerna har i egenskap av tillsynsmyndigheter ansvar för att kontrollera att så sker, oavsett huvudmannaskapet. Inom friskolesektorn kompletteras tillsynen genom den uppförandekod och det etiska råd som finns i Almega Utbildning.

Sedan 2011 bedrivs fristående förskolor och skolor inom samma rättsliga ramverk som offentligt drivna verksamheter. Skolförfattningarna gäller samtliga huvudmän och uppställer samma krav och skyldigheter i fråga om utbildningens innehåll och genomförande. En bärande utgångspunkt i regelverket är att lika villkor ska gälla så långt det är möjligt mellan olika huvudmän.

Mot denna bakgrund är det en principiellt central fråga att även bestämmelser om tillsyn, ingripanden och sanktioner utformas på ett likvärdigt sätt. Genom förslagen i denna utredning pekas dock fristående verksamheter generellt ut som problematiska, vilket motiverar långtgående begränsningar i deras möjlighet att utvecklas och växa – oavsett om det i det enskilda fallet finns faktiska brister i huvudmannaskapet. Det är till exempel orimligt att fristående verksamheter ska ha en statligt bestämd dimensionering avseende antal barn och elever, oavsett hur många som väljer den fristående förskolan/skolan eller vad den har kapacitet för, när motsvarande bestämmelser helt saknas för den kommunala verksamheten.

Några motsvarande begränsningar eller sanktioner föreslås inte för offentligt drivna verksamheter, oberoende av kvalitet eller faktiska förhållanden. Förslagen innebär därmed en tydlig avvikelse från principen om lika villkor. Almega Utbildning menar därmed att det är av största vikt att alla huvudmän inom skolväsendet håller god kvalitet och därför behövs regler som tydligt begränsar dem som inte gör det. Ett övergripande problem med de förslag som utredningen landat i är dessvärre att förslagen träffar fristående aktörer generellt, utan någon koppling till faktiska brister i huvudmannaskapet, vilket väcker frågor om såväl proportionalitet som rättssäkerhet.

Förbundet vill också påpeka att en försämrad möjlighet att driva friskola de facto innebär att det genomförs förslag som går i motsatt riktning mot den mycket uttalade ambition som regeringen har - att öka kvinnors företagande. En stor andel av dem som idag arbetar inom skolans värld är kvinnor, många av dem som idag driver friskolor är kvinnor som tidigare har varit anställda i offentliga skolor. Det är en aspekt som inte alls tas upp i dessa sammanhang.

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.

Almega Utbildning 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 adresskrav 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 m m, 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 förskola eller 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. Det innebär också att det öppnar upp för att

tillsynsmyndigheterna kommunerna kan ställa helt olika krav beroende på vilken kommun den fristående förskolan är belägen i. Samma friskolehuvudman kan således komma att omfattas av en mängd olika krav beroende på lägeskommunen – i värsta fall 290 stycken olika regelverk.

Det är också olyckligt att tillsynsmyndigheterna får möjlighet att detaljstyra genom villkor för verksamheten utifrån perspektivet om mångfald. Vi har ett gemensamt regelverk i skolförfattningar och läroplaner för utbildningen, men hur målen nås kan ske på olika sätt och berikar utbildningen och mångfalden, liksom bidrar till utveckling. På samma sätt är det olyckligt förslaget riskerar leda till att man hela tiden utgår från kommunens verksamhet som en norm, även om den inte har bättre kvalitet.

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.

Förbundet 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.

Slutligen anser Almega Utbildning att utredningens förslag i stor utsträckning fokuseras på **hur** saker ska göras, framför vad som ska åstadkommas. Det är anmärkningsvärt att det saknas en definition av slutresultatet, dvs en definition av vad som menas med kvalitet och när en acceptabel nivå av kvalitet är uppnådd.

## Allmänt om proportionalitetsprincipen och vikten av att beakta den vid ny lagstiftning

Proportionalitetsprincipen är en **grundläggande rättsprincip** i svensk rätt som innebär att lagstiftning och andra offentliga åtgärder inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå ett legitimt och godtagbart syfte. Principen kommer till uttryck på flera olika nivåer i svensk rätt, såsom regeringsformen och förvaltningslagen, men också i EU-rätten och Europakonventionen. Ingrepp i enskildas rättigheter eller intressen måste stå i rimlig proportion till den nytta som åtgärden är avsedd att uppnå.

Principen syftar till att säkerställa **balans mellan allmänna intressen och skyddet för enskilda**, och är nära kopplad till rättssäkerhet och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.

Även om proportionalitetsprincipen oftast tillämpas vid myndighetsutövning, är den lika relevant vid lagstiftning, särskilt när ny lag

innebär inskränkningar i grundläggande rättigheter, näringsfrihet eller äganderätt.

Vid bedömningen av om lagstiftning är proportionerlig bedöms i regel intresseavvägningen (rimligheten); dvs. står de negativa konsekvenserna för enskilda i rimlig proportion till den nytta som uppnås för det allmänna? En lagstiftning som inte klart visar att nyttan är större än de negativa konsekvenserna för den enskilde, riskerar alltså att stå i strid med proportionalitetsprincipen.

Särskilt höga krav på proportionalitet ställs när lagstiftningen:

- innebär **generella eller schablonartade begränsningar**,
- **drabbar även aktörer som inte bidrar till det identifierade problemet**, eller
- medför **betydande administrativa, ekonomiska eller rättsliga konsekvenser**.

Förbundet anser att utredningens förslag i många avseenden strider mot proportionalitetsprincipen utifrån alla de tre väsentliga punkter som angivits ovan. De delarna av förslagen bör därför inte genomföras, då de tydligt **innebär negativa konsekvenser för den enskilde som inte står i proportion till den nytta som uppnås**.

## Synpunkter på respektive förslag

### 10 Förslag om villkor och förbud för aktörer med bristfälligt huvudmannskap

#### 10.3 Utökning av bristfällig verksamhet genom ansökan om godkännande

**Utredningens förslag:** Villkoret att den enskilde ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen ska skärpas och förtydligas. Den enskilde *ska* inte anses uppfylla villkoret under

- tiden som en tillsyn pågår efter ett beslut om föreläggande,
- två år från ett beslut om sanktionsavgift på grund av överträdelse av ett godkännande som enskild huvudman, överträdelse av värdeöverföringsförbud eller att anmälan om nedläggning av en skolenhet inte gjorts i rätt tid,
- tre år från ett beslut om föreläggande som förenats med vite eller värdeöverföringsförbud, eller som avser allvarligt miss-förhållande, eller
- fem år från ett beslut om återkallelse av godkännande på grund av allvarligt missförhållande, att huvudmannen inte uppfyller

förutsättningarna för godkännandet eller överträdelse av förvärvsförbudet som föreslås nedan, eller ett beslut om statlig åtgärd för rättelse.

Efter den tid som avses i första stycket får vid bedömningen av om den enskilde har förutsättningar att följa föreskrifterna för utbildningen beaktas om tillsynsmyndighet under de senaste fem åren beslutat om sådant ingripande.

Vid bedömningen av om den enskilde har uppfyllt det skärpta villkoret ska även ingripanden mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut ingick i samma koncern eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som den enskilde beaktas.

Om det finns särskilda skäl ska ett ingripande vid tillsyn inte beaktas vid bedömningen av det skärpta villkoret.

### Förbundets kommentarer till förslagen:

Utifrån Skolinspektionens årsredovisningar och den löpande tillsynsstatistiken ligger antalet **förelägganden om konstaterade brister normalt på flera tusen per år**, sett över hela landet och alla skolformer sammantaget. Det handlar alltså inte om tiotal eller hundratal, utan om en omfattande tillsynsvolym varje år. Förelägganden har stora skillnader i allvarlighetsgrad. Vissa förelägganden avser mindre och lätt åtgärdade brister, andra mindre allvarliga brister men som kan kräva ett längre förändringsarbete med längre tid för redovisning, vilket får till följd att tillsynen pågår längre, trots en icke allvarlig brist. Vid allvarliga brister kombineras vanligen föreläggandet med vite. Däremellan finns en stor variation på hur tillsynsmyndigheten bedömer en brist, både hos Skolinspektionen liksom hos kommunerna. Ett föreläggande i tillsyn är alltså inte en proportionerlig grund för förvärvsförbud, utan att det samtidigt avser en tydligt allvarlig brist. Det kan också konstateras att Skolinspektionen fått i uppdrag att ytterligare öka antalet inspektioner, vilket också innebär att huvudmän kan vara föremål för flera olika inspektioner utifrån regelbunden tillsyn, tematisk tillsyn och kvalitetsgranskningar.

Förslaget innebär att även mindre eller redan avhjälpna brister kan leda till fleråriga hinder, vilket väcker tydliga proportionalitetsinvändningar. I kombination med en koncernbaserad bedömning riskerar detta att få karaktären av kollektiv bestraffning, även i fall där det saknas sakligt samband mellan tidigare brister och den nya verksamheten. Det är orimligt att exempelvis en mindre brist i en förskola belägen i Bodens kommun, ska kunna förhindra en huvudmans ansökan om att starta en specifik yrkesutbildning på gymnasieskola i Skåne.

En koncern kan ha exempelvis 40 enheter. På en av de mindre orterna har en av dessa enheter haft problem med att rekrytera behöriga lärare (vilket också gäller de kommunala skolorna på orten) och därför fått ett föreläggande. Eftersom tillsynsmyndigheten är väl medveten om rekryteringsproblemen på orten, ges en lång tid för uppföljning. Det innebär en orimlighet att det under den tiden inte går att utveckla någon

annan enhet inom koncernen, eftersom föreläggandet inte säger något om kvaliteten på de andra skolorna. Jämförelsevis är det vanligt att en eller flera skolor hos en kommunal huvudman har brister i verksamheten, vilket inte innebär att kommunen är en bristfällig huvudman.

Förbundet avstyrker i första hand helt förbudet mot nyetablering eller utökning utifrån de fyra punkter som ställs upp i förslaget. Men om ett sådant förbud alls ska införas, bör det åtminstone begränsas till att avse allvarliga brister som innebär en reell påverkan på barns och elevers trygghet och utbildningens kvalitet. Det ställer krav på att en allvarlig brist tydligt definieras, exempelvis brister som är omfattande och/eller upprepade, systematiska och som allvarligt påverkar elevers rätt till utbildning, trygghet och måluppfyllelse. Förbundet bedömer därmed att, om sådana skärpta villkor alls ska införas, det endast är förelägganden kombinerade med viten som ska ligga till grund för de skärpta villkoren under den tid tillsynen pågår. Skolinspektionen har de senaste åren utfärdat **ett åttiotal förelägganden** kombinerade med viten. Det skulle innebära en tydlig avgränsning av de brister som kommer ifråga. Om de skärpta villkoren införs, anser förbundet att de inte ska omfatta en hel koncern utan den verksamhet som är berörd.

**Förbundet avstyrker förslaget om skärpta villkor och förbud mot nyetablering eller utökning av verksamheten.**

**Förbundet avstyrker förslaget om att förbud mot nyetablering eller utökning av verksamheten ska omfatta en hel koncern, eftersom en brist i en verksamhet inte säger något om kvaliteten i övriga enheter.**

**Om sådana skärpta villkor ändå införs, bör de i så fall avse allvarliga brister som påverkar elevers rätt till utbildning, trygghet och måluppfyllelse, dvs. sådana som ligger till grund för förelägganden kombinerade med vite.**

### ***Tiden för förbud mot utökning/nyetablering***

Förbundet anser, som framgår ovan, att förslaget om skärpta villkor för utökning/nyetablering ska avstyrkas. Men om det beslutas att införas, bör det alltså avse **allvarliga brister**. Det är dock inte rimligt att införa ett förbud mot utökning/nyetablering som sträcker sig längre än två år. En längre tidsperiod är svår att överblicka och riskerar att få konsekvenser som inte står i proportion till de skäl som anförs för åtgärden.

**Förbundet avstyrker därför, om ett förslag om förbud mot nyetablering/utökning genomförs, ett förbud för längre tid än två år.**

## **10.4 Utökning av bristfällig verksamhet genom förvärv**

**Utredningens förslag:** En fysisk eller juridisk person får inte förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman under den tid som personen har förvärvsförbud.

Förvärvsförbud gäller för en fysisk eller juridisk person under den tid som personen inte uppfyller det skärpta villkoret som ställs för att godkännas

som enskild huvudman om att den enskilde ska ha förutsättningar i övrigt att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vid bedömningen av om förvärvsförbud föreligger ska tillsynsmyndigheten även beakta ingripande vid tillsyn mot enskild huvudman som vid tidpunkten för beslutet ingick i samma koncern, eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen, eller som personen genom direkt eller indirekt ägande hade ett bestämmande inflytande över.

Om det finns särskilda skäl ska ett ingripande vid tillsyn inte beaktas vid bedömningen av om förvärvsförbud föreligger.

### **Förbundets synpunkter på förslagen:**

Förbundet har samma uppfattning angående förbudet att förvärva verksamhet, såväl som vid ansökan om att starta ny verksamhet, ovan. Förbundet avstyrker därför förvärvsförbudets nuvarande utformning. Förbundet 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. Förbundet avstyrker därför förslaget om förvärvsförbud. Om ett sådant ändå skulle införas, anser förbundet att ett sådant förbud endast ska gälla vid allvarliga brister som kan kopplas till det aktuella ägarinflytandet. Vidare anser förbundet 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 ventilen innebära att den inte används alls, eller riskerar bli godtycklig.

Ett exempel på hur ett förvärvsförbud i enlighet med utredningens förslag skulle kunna slå är följande:

Två kvinnor väljer att vid millennieskiftet starta en fristående gymnasieskola och driver den från grunden genom att belåna sina egna fastigheter. Kvinnorna har arbetat inom kommunal skolverksamhet, men drivs av övertygelsen att de kan driva skola bättre än den något stelbenta kommunen med långa beslutskedjor. För att inte drabbas av personlig konkurs om satsningen går fel startar verksamheten som aktiebolag. Det är normalt den tryggaste och vanligaste driftsformen för en verksamhet oavsett sektor. Ägarna väljer att ta ut en mycket låg lön under tiden, för att försäkra sig om att verksamheten bär sig och att eleverna får en kvalitativt god utbildning. I takt med att verksamheten blir alltmer populär och fler elever söker sig till den, beslutas att öppna ytterligare en skola, en grundskola. Även den blir populär och när verksamheterna till slut bär sig, kan de två ägarna ta ut en något högre ersättning genom en vinstutdelning i stället för lön, när så är möjligt. Verksamheterna håller mycket god kvalitet och belönas med kvalitetsutmärkelser. Skolinspektionen gör omfattande tillsyner under årens lopp, men finner

inga brister. Efter drygt 20 år konstateras dock en brist i den pågående tillsynen. Föreläggandet avser inte en allvarlig brist och av den anledningen läggs tiden för uppföljning från Skolinspektionens sida relativt långt fram i tiden. Samtidigt vill dock den ena ägaren pensionera sig och vill därför överlåta verksamheten till sin ägarpartner. Verksamheten har dock just då ett föreläggande i en pågående tillsyn. Under den här tiden skulle alltså ett förvärvsförbud råda för den delägare som skulle kvarstå i verksamheten. Det skulle omöjliggöra antingen för den ena delägaren att pensionera sig vid önskad tidpunkt, alternativt att försäljningen skulle tvingas ske till någon helt annan. Det är en helt orimlig följd av förslagen.

Det här är en verklig berättelse om en fristående skolhuvudman. Det finns många verksamheter just nu som har likartade förutsättningar, dvs. det är tid för ägare (ofta kvinnliga företagare) att lämna verksamheterna pga. pension eller andra ändrade personliga förhållanden. Tiden nu utgör ett generationsskifte inom många fristående verksamheter. Det skulle leda till orimliga inlåsnings effekter om delägare förhindras att ta över verksamheter som i stort fungerar mycket väl och håller god kvalitet.

Förslaget saknar också elevperspektiv. Om ingen finns som kan överta verksamheten pga. förvärvsförbud riskerar väl fungerande verksamheter att läggas ned och elever måste söka ny utbildning. Detta är tyvärr ett realistiskt scenario, om ribban för förvärvsförbud läggs så lågt som ett föreläggande om en brist under pågående tillsyn.

Förbundet delar ambitionen att säkerställa att endast lämpliga huvudmän får bedriva och förvärva verksamhet. Det aktuella förslaget innebär dock att även huvudmän med mindre eller avhjälpna brister omfattas av samma långtgående begränsningar som dem med allvarliga brister. Detta leder till konsekvenser som inte står i rimlig proportion till syftet och som inte bygger på en individuell bedömning av risk eller lämplighet. Det saknar också en helhetssyn på verksamhetens utbildningskvalitet.

I praktiken innebär utredningens förslag en generell uteslutning av alla enskilda huvudmän som under något tillfälle under tillsyn har en brist, oavsett bristens art, omfattning eller relevans för ett framtida förvärv. En sådan ordning riskerar att bli både urskillningslös och oproportionerlig och överensstämmer därmed inte med proportionalitetsprincipen i svensk rätt.

Förbundet anser att det är rimligt att Skolinspektionen gör en prövning av huvudmannen inför förvärv på det sätt som sker idag vid nyetablering och utökning av verksamhet, men såsom förslaget ligger i betänkandet innebär det i stället ett trubbigt och administrativt krångligt system. Redan dagens ägar- och ledningsprövning ger god insikt för att kunna bedöma seriositet och kvalitet. Förbundet anser att tillsynsmyndighetens bedömning behöver vara förutsägbar och tydlig, men att ett system där en enda brist vid tillsyn hos en del av verksamheten ska styra ett förvärvsförbud, träffar fel.

**Förbundet avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning.**

## 10.4.2 Upplyningsplikt vid anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet

**Utredningens förslag:** I en anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet i den enskilde huvudmannen ska huvudmannen lämna upplysningar om det pågår tillsyn av, eller tillsynsmyndighet beslutat om sådant ingripande vid tillsyn som omfattas av det av utredningen föreslagna skärpta villkoret mot den person som förvärvat ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i huvudmannen eller en enskild huvudman som personen haft bestämmande inflytande över genom ägande.

Upplysningar ska också lämnas om pågående tillsyn av, eller om det beslutats om ingripande som omfattas av villkoret mot en enskild huvudman som vid tidpunkten för tillsynsmyndighetens beslut ingick i samma koncern som personen som förvärvat det bestämmande inflytandet, eller hade i huvudsak samma direkta eller indirekta ägare som personen.

Den enskilde huvudmannen ska därutöver lämna de upplysningar som är av betydelse för bedömningen av om en överträdelse av förvärvsförbudet ägt rum.

Om uppgifterna enligt ovan inte lämnas i anmälan ska tillsynsmyndigheten besluta om sanktionsavgift.

Av ett beslut om godkännande ska framgå adress och antal elever.

Ytterligare villkor kan läggas till avseende bemanning, lokaler, kompetens m m.

### Förbundets synpunkter på förslagen:

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

Förbundet vill även uppmärksamma den betydande administrativa belastning som förslaget medför. I större koncerner med många enheter och flera huvudmän skulle det krävas att hela organisationen kontinuerligt håller sig informerad om pågående tillsyner och uppföljningsdatum för samtliga huvudmän. Detta är inte en ändamålsenlig ordning.

Om de skärpta villkoren för utökning- och förvärvsförbud genomförs, anser vi följande. När det gäller Skolinspektionen bör uppgifter om tillsyn och uppföljning vara lätt tillgängliga direkt för myndigheten, som själv har de bästa förutsättningarna att göra de bedömningar som krävs. Därför **anser förbundet att det är Skolinspektionens ansvar att samordna besluten om förelägganden.**

**Förbundet avstyrker dock från att sanktionsavgift ska utdömas.**

Förslaget är oproportionerligt, då det i en stor koncern som driver ett flertal olika skolformer kan vara omöjligt att med full säkerhet redovisa tillsyner och när en tillsyn avslutas. Flera tillsynsmyndigheter brister ofta i tydlighet om tillsyner pågår fortfarande eller inte. Det är därför svårt att uppge

exakta uppgifter och det är därför inte heller rimligt att utdöma sanktionsavgift för uppgifter som huvudmannen inte förfogar över.

När det gäller frågan om **villkor som ställs i godkännandet som inte är grundade i författningarna, anser förbundet att det är direkt felaktigt att ställa sådana villkor** och innebär både rättsosäkerhet och rättslöshet för skolhuvudmännen. Det behandlas ytterligare i avsnitt nedan.

### 10.4.3 Återkallelse vid överträdelse av förvärvsförbudet

**Utredningens förslag:** Ett godkännande av en enskild som huvudman får återkallas om en fysisk eller juridisk person har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i den enskilde huvudmannen som har förvärvats i strid med förvärvsförbudet.

Om tillsynsmyndigheten bedömer att ett godkännande kan återkallas ska myndigheten informera personen som har det bestämmande inflytandet och den enskilda huvudmannen om bedömningen.

Myndigheten ska ge personen och huvudmannen tillfälle att yttra sig innan beslut om återkallelse fattas. Myndigheten ska samtidigt upplysa om att den enskilde huvudmannens godkännande kan återkallas om personen inte minskar sitt innehav i huvudmannen på så sätt att denne inte längre har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande.

#### Förbundets synpunkter på förslaget:

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 uppmärksammas mindre brist i tillsyn, ska inte kunna leda till ett återkallande. För att elevperspektivet och proportionalitetsprincipen ska tillgodoses anser förbundet 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.

**Förbundet avstyrker i första hand de skärpta villkoren för utökning- och förvärvsförbud. Men om villkoren ändå införs, anser förbundet ändå att förslaget ovan måste förtydligas och nyanseras inför lagstiftning.**

### 10.4.4 Ansökan om förhandsbesked

**Utredningens förslag:** En fysisk eller juridisk person får ansöka hos en tillsynsmyndighet om förhandsbesked om personen har ett förvärvsförbud.

Om tillsynsmyndigheten lämnar förhandsbesked att förvärvsförbud inte gäller för sökanden är beskedet bindande för myndigheten i förhållande till förvärv av en enskild huvudman som sker inom ett år från beslutet.

Andra stycket gäller inte om det framkommer omständigheter som förändrar myndighetens bedömning om dessa inte var kända för myndigheten vid förhandsbeskedet, eller inträffat efter förhandsbeskedet, men innan tidpunkten för det förvärv som är föremål för tillsyn.

En ansökan om förhandsbesked ska vara skriftlig. I ansökan ska den enskilde lämna de uppgifter som behövs för att förhandsbesked ska kunna lämnas.

**Förbundet avstyrker förslagen om skärpta villkor vid utökning och förvärv. Om förslagen ändå genomförs, tillstyrker förbundet detta förslag.**

#### 10.4.5 Skyndsam handläggning

**Utredningens förslag:** Tillsynsmyndigheten ska lämna förhandsbesked inom tre månader efter att ansökan kom in.

Om det finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten besluta om längre handläggningstid av ansökan. Sökanden ska underrättas om beslutet.

**Förbundet avstyrker förslagen om skärpta villkor vid utökning och förvärv. Om förslagen ändå genomförs, tillstyrker förbundet detta förslag.**

#### 10.4.6 Avgift och föreskriftsrätt

**Utredningens förslag:** Skolinspektionen eller den kommun som handlägger ärenden om ansökan om förhandsbesked får ta ut en avgift för en sådan ansökan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för ansökan om förhandsbesked hos Skolinspektionen.

#### **Förbundets synpunkter på förslaget:**

Förbundet konstaterar att antalet olika ansökningsförfaranden blir omfattande med utredningens förslag, även för förändringar av mindre dignitet. Det kan därför komma att uppstå inlåsnings effekter om avgifter ska erläggas för varje ansökan. Ett exempel är att en liten skola blir mycket populär och har ett stort söktryck av elever. Då behöver skolhuvudmannen ytterligare investeringar för utveckling, vilket innebär

byte till en större lokal, förändring av elevantalet samt en ny tillkommande investerare/ägare. Det kan för en mindre huvudman innebära svårigheter att stå för ett flertal ansökningskostnader. Förbundet konstaterar att detta inte har beaktats i utredningen och anser att förutsättningarna för en föreskriftsrätt om avgifter därför måste ses över.

**Förbundet avstyrker förslaget.**

## **10.6 Insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ska finnas hos den enskilda huvudmannen**

**Utredningens förslag:** Prövningen av om den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ska sammantaget avse

1. verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, och
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag.

**Förbundet tillstyrker förslaget.**

## **11 Förslag om en ändamålsenlig process för godkännande som huvudman**

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

**Utredningens förslag:** Ett godkännande ska utöver viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet avse en viss plats som anges genom belägenhetsadress eller motsvarande beteckning.

Ett godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola ska förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid skolenheten. Ett godkännande som huvudman för gymnasieskola ska därutöver förenas med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid respektive program och, i förekommande fall, inriktning.

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

Om en huvudman endast ansöker om att ändra belägenhetsadress eller motsvarande, utöka antalet utbildningsplatser eller att ändra sådana andra villkor som givits i godkännandet och som är av betydelse för verksamheten ska prövningen som huvudregel avse huvudmannens ekonomiska förutsättningar och om ändringen innebär påtagliga negativa

följder för eleverna eller för skolväsendet i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Vid ansökan om utökning av antalet utbildningsplatser ska den godkännande myndigheten även pröva om den enskilde i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Om det finns skäl för det får den godkännande myndigheten även pröva andra villkor.

**Utredningens bedömning:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § meddela föreskrifter att en provning enligt 2 a kap.2 §, om det finns särskilda skäl, får göras vid andra tillfällen än vad som framgår av 2 kap. 1 § första stycket skolförordningen respektive 2 kap. 1 § första stycket gymnasieförordningen.

**Utredningens bedömning:** Regeringen bör utreda om rätten att bedriva resursskola ska regleras genom Skolinspektionens beslut om godkännande.

### **Förbundets synpunkter på förslagen:**

***Ett godkännande ska utöver viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskolenhet avse en viss plats som anges genom belägenhetsadress eller motsvarande beteckning***

Både kommuner och Skolinspektionen använder sig redan av denna bestämmelse utan uttryckligt lagstöd. När kommuner tidigare använt sig av detta villkor, har det inte inneburit något större bekymmer. Kommunerna är ofta "snabbfotade" och kan fatta ett beslut om godkännande inom en relativt snar period och har vanligen också en löpande ansökningsperiod utan specifikt angivna stoppdatum. Den demografiska profilen har också varit god, utvecklingen av fristående förskolor har gynnat kommunerna som därmed inte behövt bekosta investeringar i nya lokaler osv och har kunnat säkerställa barnomsorgsgarantin.

Idag ser situationen annorlunda ut. 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. Samma sak gäller i dag även kommunernas krav på adress. Idag, när barnantalet sjunker, säger i stort sett alla kommuner nej till utökning av fristående förskolor. Det innebär att

den huvudman som ändå väljer att ansöka om att få starta också riskerar att stå med hyreskostnader för lokal över tid.

Det kan tänkas rimligt att det i tider då barnantalet minskar, inte heller etableras ytterligare fristående förskolor och skolor. Det kan riskera att det uppstår påtagligt negativa konsekvenser för skolväsendet i kommunen, vilket då kommer att prövas. Men då den föreslagna lagstiftningen också kommer att gälla vid tider då barnantalet ökar kommer risken för etableringsstopp att kvarstå även i dessa tider, vilket kommer att påverka barnens och elevernas valfrihet negativt.

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 pga. så kallad litis pendens. Det innebär därmed ytterligare svårigheter för huvudmän att kunna lösa problemet med att det krävs adress vid ansökan.

Som tidigare nämnts innebär kravet på att ange adress och läge i praktiken ett etableringsstopp. För både förskolor och skolor innebär detta att huvudmän – särskilt de mindre – saknar realistiska ekonomiska möjligheter att ansöka om att starta ny verksamhet, främst på grund av de initiala lokalkostnaderna och i förhållande till att det är ovisst om ett godkännande ens beviljas. Det är oklart om detta verkligen är lagstiftarens avsikt.

Om syftet faktiskt är att i praktiken begränsa möjligheterna till etablering och utveckling av fristående förskolor och skolor, bör detta uttryckas på ett ärligare sätt så att lagstiftarens mening blir tydlig – förslagen avser att innebära etableringshinder och minska valfriheten för eleverna. Förbundet vill även framhålla att förslaget kraftigt inskränker möjligheten att överklaga ett nekande beslut från tillståndsmyndigheten, vilket ytterligare förstärker de negativa konsekvenserna för enskilda huvudmän.

**Förbundet avstyrker förslaget.**

***Ett godkännande som huvudman för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola 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.

Det är värt att påminna om att den tidigare skollagen, som gällde från 1980 fram till 2011, innehöll en bestämmelse som gav Skolinspektionen möjlighet att återkalla ett godkännande för en fristående skola om ett snabbt ökat elevantal ansågs medföra påtagligt negativa konsekvenser för kommunen. Denna bestämmelse togs bort i samband med den nuvarande skollagens införande, eftersom den bedömdes träffa även skolor med hög kvalitet och stort söktryck, vilket ansågs orimligt och inte förenligt med syftet att värna elevers valmöjligheter och tillgång till kvalitativa utbildningsmiljöer.

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.

**Förbundet avstyrker förslaget.**

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

Almega Utbildning anser att kravet på ny ansökan hos Skolinspektionen riskerar att skapa betydande inläsningseffekter 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.

**Av samma anledningar som ovan, avstyrker förbundet förslagen.**

### ***Ett mer proportionerligt alternativ***

Med anledning av ovan ser förbundet i stället anledning att lämna ett eget förslag.

Almega Utbildning har förståelse för att det kan innebära försämrade planeringsförutsättningar för en kommun när det gäller belägenhet av friskolan eller betydande förändringar av elevantalet. Det är kommunen som är den som påverkas och har det eventuella behovet att få bedöma konsekvenserna av förändringarna. Idag gäller ett krav för en friskola på *samverkan med kommunen* inför etablering, 2 kap. 6a§ skollagen. En motsvarande bestämmelse skulle kunna ersätta ansökningsförfarandet hos Skolinspektionen gällande både förändring av adress samt markanta förändringar av elevantalet. En friskola blir därmed skyldig att informera och samverka med kommunen innan det sker en adressförändring eller om elevantalet innebär betydande förändringar jämfört med den tidigare föreslagna elevprognosen (under rubriken om vad ett godkännande ska innehålla).

Vid det samråd som ska genomföras inför etablering är det också lämpligt att rådgöra med kommunen om friskolans placering. Eftersom samrådet sker närmare skolstart bör en lokal vid denna tidpunkt vara identifierad, vilket talar för att samrådet kan ersätta adresskravet i ansökningsförfarandet.

Förbundets förslag skulle underlätta planeringen både för den fristående skolan och lägeskommunen och därmed också tillvarata intresset för kommunens behov, utan att gå en byråkratisk, administrativt dyrbar omväg via Skolinspektionen. Det skulle vara i enlighet med den regelförenkling som eftersträvas, samtidigt som den ger samma möjligheter till planering för kommunen som en betydligt krångligare och onödigt ansökningsprocess hos Skolinspektionen innebär.

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

När det gäller frågan om antal utbildningsplatser har förbundet redan redovisat sina synpunkter under motsvarande avsnitt för fristående skolor, och samma bedömning gäller även för fristående förskolor. Antalet utbildningsplatser bör i första hand relateras till lokalernas lämplighet och säkerhet – exempelvis utifrån miljö- och hälsoaspekter samt andra förutsättningar som påverkar barns och elevers arbetsmiljö – snarare än fastställas genom generella numerära begränsningar.

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 lokalutförning, 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.

Redan i dag finns exempel, särskilt inom kommunernas tillståndsgivning för fristående förskolor, där bristande kunskap om regelverket leder till att kommunala riktlinjer – som saknar stöd i skollagstiftningen – tillämpas på fristående verksamheter. Det kan röra sig om krav på barngruppers storlek, viss personalnivå eller kvadratmeterytor som bygger på subjektiva kvalitetsbedömningar snarare än på rättsligt förankrade krav. Fristående huvudmän är skyldiga att bedriva verksamhet med god kvalitet och i enlighet med författningarna, men med utrymme att själva bestämma hur kvaliteten bäst uppnås.

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. Förbundet vill därför med bestämdhet framföra att förslaget strider mot proportionalitetsprincipen och andra rättsprinciper.

**Förbundet avstyrker förslaget.**

### **11.5.2 Sanktionsavgift när en huvudman bedriver verksamhet utanför godkännandet**

**Utredningens förslag:** En tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt skollagen står under dess tillsyn om huvudmannen överträder godkännandet och de villkor som är förenade med detta.

#### **Förbundets kommentarer till förslaget:**

Förbundet har i sitt yttrande över delbetänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn framfört följande ang. sanktionsavgifter.

”Förbundet anser att ekonomiska sanktioner som bygger på transparenta kvalitetskrav och är tydliga utan att drabba alla elevers möjlighet till en god utbildning är ett bra styrmedel. Att ha tydliga och förutsägbara sanktioner är bättre än att använda vinstbegränsning som styrmedel. Samtidigt måste det finnas en rimlighet avseende sanktionsavgiftens storlek och den orsakade skadan.

Ett sanktionssystem behöver vara legitimt, transparent och förutsägbart. Dessutom bör det gälla för alla aktörer, oavsett driftsform. Ett dåligt utformat system riskerar att leda till utökad administration vilket i sin tur

stjäl resurser från elever, lärare och personal – utan att bidra med avsedd effekt.”

Föreliggande förslag om sanktionsavgift om det sker ett överträdande av godkännandet för kopplas till tidigare förslag om att tillsynsmyndigheterna får frihet att förena godkännandet med villkor som inte har stöd i lagsstiftningen. 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? Förbundet anser därför att sanktionsavgifter i detta avseende inte framstår som varken legitima, transparenta eller förutsägbara och avstyrker därför förslaget.

**Förbundet avstyrker förslaget.**

### 11.5.3 Påtagliga negativa följder ges tydligare definition

**Utredningens förslag:** Vid bedömningen av om en etablering innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen bedrivs ska den godkännande myndigheten i sin samlade bedömning beakta negativa ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser som bedöms bestå i mer än tre år från den tidpunkt då utbildningen är avsedd att påbörjas.

#### **Förbundets synpunkter på förslaget:**

Förbundet anser att dagens bestämmelser enligt 2 kap 5 § skollagen om påtagligt negativa följder är fullt tillräckliga och leder till en tydlig bedömning. Det är också tydligt att bedömningen att det uppstår påtagligt negativa följder vid en etablering används oftare nu, när barnantalet sjunker, vilket får anses vara syftet med bestämmelsen för att förhindra en omfattande överetablering.

Utredningen föreslår att begreppet förtydligas för att precisera att påtagliga negativa följder innebär negativa ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser för eleverna, eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Då det föreslås bli obligatoriskt för kommunerna att yttra sig, ifrågasätter förbundet varför enbart negativa konsekvenser ska tas med i redogörelsen och bedömningen. Eftersom det enligt utredningen ska ske en allsidig bedömning inför etableringen borde även de *positiva* konsekvenser som en efterfrågad utbildning kan medföra för valfriheten för eleverna och möjligheten till ytterligare kvalitativ utbildning i kommunen också redogöras för samt ingå i bedömningen från tillsynsmyndighetens sida.

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 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. Förbundet 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. Förbundet 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.

**Förbundet avstyrker förslaget.**

### **11.5.4 Kommuner ska yttra sig till Skolinspektionen och ersättas för sina kostnader för yttrandet**

**Utredningens förslag:** Statens skolinspektion ska i sin handläggning av en ansökan om godkännande som huvudman inhämta ett yttrande från den kommun där utbildningen är avsedd att bedrivas. Kommunen är då skyldig att inkomma med ett yttrande till Skolinspektionen. Skolinspektionen ska inte inhämta ett yttrande om det är uppenbart obehövt.

Kommunen ska till sitt yttrande bifoga en beskrivning av de ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenserna som uppstår om ansökan skulle bifallas. Om ansökan avser gymnasieskolan ska konsekvenserna även beskrivas för övriga kommuner inom det primära samverkansområdet.

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § gymnasieförordningen om att när-iggande kommuner som kan antas bli berörda av en ansökan ska ges tillfälle att yttra sig under Skolinspektionens handläggning förs in i skollagen.

En kommun som är skyldig att yttra sig över en ansökan ska ersättas för kostnaden för arbetet med konsekvensbeskrivningen. Ersättningen ska bekostas av den enskilde genom en avgift som erläggs till Skolinspektionen i samband med ansökan om godkännande av enskild som huvudman. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

**Förbundets synpunkter på förslagen:**

Almega Utbildning anser att det är rätt att alla kommuner är involverade i skolans dimensionering och att etablering av skolverksamhet sker i harmoni mellan elevernas vilja att välja utbildning och arbetsmarknadens behov. Förbundet anser att det ska vara obligatoriskt för alla kommuner att lämna ett yttrande till Skolinspektionen. Som förslaget är utformat i utredningen finns det en uppenbar risk att yttrandet kan leda till ett kommunalt veto och därmed att frågan gällande fristående skolors etablering ideologiserar.

Förbundet anser att det är viktigt att kunna samverka med kommunerna kring skolväsendet i en kommun. Det kan handla om dimensionering, händelser av betydelse för skolväsendet och andra viktiga områden. Exempelvis är det just nu av stor vikt att samverka kring beredskapsfrågor. En god samverkan mellan kommuner och fristående skolor leder till bättre planeringsförutsättningar för skolhuvudmännen. Förbundet ser därför att sådan samverkan ofta skulle kunna leda till bättre resultat än att gå omvägen via Skolinspektionen genom krav på nya ansökningar respektive obligatoriska yttranden.

När det gäller kostnader för kommunernas yttrande riskerar det att, tillsammans med Skolinspektionens ordinarie ansökningsavgift, bli ett etableringshinder, framför allt för mindre skolhuvudmän som har begränsade ekonomiska möjligheter i ett inledande skede.

Förbundet anser också att om staten fattar beslut om att göra kommunernas yttranden obligatoriska, är det en kostnad som staten i så fall bör finansiera.

**Förbundet avstyrker därför förslaget om avgift för kommunens yttrande.**

## **11.6 Förslagets förenlighet med egendomsskyddet och näringsfriheten**

Förbundet vill här hänvisa till avsnittet om proportionalitetsprincipen. Förbundet menar att förslagen är svåra att förena med egendomsskyddet och näringsfriheten. Förbundet anser, som framförts ovan, att förslagen drabbar fristående huvudmän för förskolor och skolor urskillningslöst och inte enbart dem som har brister i sin verksamhet. Det i sin tur strider mot viktiga delar av proportionalitetsprincipen, när förslagen drabbar generellt mot den enskilde och även mot de aktörer som inte bidrar till det identifierade problemet. Förslagen innebär också begränsningar i möjligheterna att utveckla sin verksamhet och innebär kostnader för den enskilde som leda till etableringshinder.

**Förbundet anser därför att förslagen inte är förenliga med egendomsskyddet och näringsfriheten.**

## **12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

## 12.1 Ikraftträdande

**Utredningens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2028.

### Förbundets synpunkter på förslaget:

Förbundet bedömer att förslaget medför så omfattande konsekvenser för fristående skolor att dessa behöver ges ytterligare tid för att kunna implementeras på ett ändamålsenligt sätt, både hos tillsynsmyndigheterna och hos de fristående verksamheterna.

**Förbundet avstyrker förslaget, men om det ändå genomförs anser förbundet att ikraftträdandet bör senareläggas minst ytterligare ett år.**

## 12.2 Belägenhetsadress och antal elevplatser ska framgå även av befintliga godkännanden

**Utredningens förslag:** De nya bestämmelserna om att godkännande ska förenas med villkor om att utbildningen ska bedrivas på viss plats som ska anges med belägenhetsadress eller motsvarande beteckning samt det högsta antalet utbildningsplatser, ska tillämpas på enskilda som före ikraftträdandet har godkänts som huvudmän.

Skolinspektionen och de kommunala myndigheterna ska senast den 1 januari 2030 besluta om godkännande som har förenats med sådana villkor.

Beslut om godkännande som avser belägenhetsadress eller motsvarande beteckning, ska grunda sig på förhållanden vid tidpunkten för beslutet.

Beslut om godkännande som avser det högsta antalet utbildningsplatser ska grunda sig på antalet elever vid skolenheten och i förekommande fall vid program eller inriktning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur det högsta antalet utbildningsplatser ska bestämmas.

En prövning ska som huvudregel inte avse om förutsättningar för godkännande enligt 2 a kap. 3–12 §§ är uppfyllda. Om det finns särskilda skäl får prövningen dock avse om förutsättningar som anges i 2 a kap. 2 § är uppfyllda. Om förutsättningarna enligt 2 a kap. 2 § inte är uppfyllda får godkännandet återkallas.

De prövande myndigheterna ska inte ta ut någon avgift för handläggningen av godkännandena.

Beslut att förena ett godkännande med villkor och om återkallelse av godkännande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

### Förbundets synpunkter på förslaget:

Förslaget innebär att fristående verksamheter som redan erhållit beslut av tillståndsmyndigheter utan begränsande villkor om adress eller elevantal, nu ska bli "omstämplade" och nya beslut lämnas till verksamheterna med

nytt maxtal barn eller elever samt adress. Det anges att i första hand ska "omstämplingen" omfatta just adress och maxtal utbildningsplatser, men det framgår att prövningen också får utvidgas till att avse hela godkännandet, vilket får anses vara helt orimligt och innebär omfattande negativa konsekvenser för den enskilde. Förslaget är både rättsosäkert och oförutsägbart.

När det gäller fastställandet av antal utbildningsplatser på utbildningarna ska det utgå från det antal barn och elever som finns i verksamheten vid det tillfället. Det är inte ett tillräckligt beslutsunderlag, eftersom andra omständigheter kan behöva beaktas. Exempelvis kan en enhet vara relativt nystartad och i uppbyggnadsskede alternativt nyligen utökat sina lokaler och ännu inte hunnit etablera det antal elever som lokalerna rymmer.

De tidigare utfärdade godkännandena utgör gynnande förvaltningsbeslut. Den omstämpling som nu kommer att ske innebär negativa konsekvenser för den enskilde. Att gynnande beslut som huvudregel inte får ändras till den enskildes nackdel är en allmän förvaltningsrättslig princip. Ett beslut som är gynnande kan som utgångspunkt därför endast ändras till fördel för den enskilde. Huvudregeln om att gynnande förvaltningsbeslut inte får ändras eller återkallas utgör dock inte något uttalat hinder mot att gynnande beslut upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att lagstiftningen inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt behäftad men någon grundläggande brist. Däremot har lagstiftning med retroaktiva effekter som är till nackdel för enskilda tillämpats med mycket stor restriktivitet, varvid proportionalitetsprincipen särskilt har beaktats.

Förbundet bedömer dock att nyttan med en sådan omstämpling med nya godkännanden inte står i rimlig proportion till de negativa konsekvenser som detta skulle medföra för den enskilde huvudmannen. Förslaget riskerar att skapa ett utvecklingsstopp, även för verksamheter som är efterfrågade och håller hög kvalitet. Därutöver begränsas elevernas möjligheter att välja den skola de föredrar, vilket i sin tur påverkar valfriheten negativt. Förbundet avstyrker därför bestämt förslaget.

**Förbundet avstyrker förslaget.**

Stockholm som ovan

x

Andreas Mörck  
Förbundsdirektör

x

Guðrun Rendling  
Förbundsjurist