

Finansdepartementet  
Avdelningen för offentlig förvaltning  
Kommunenheten  
103 33 Stockholm  
[fi.registrator@regeringskansliet.se](mailto:fi.registrator@regeringskansliet.se)

## Yttrande över delbetänkandet Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)

(Dnr Fi 2016/04014/K)

### Sammanfattning

Utredningen har haft många frågor att utreda och ett omfattande analysarbete har gjorts. Utredningen har lagt fram flera förslag som rör såväl vinstbegränsning som ägar- och ledningsprövning. Skolinspektionen tar inte ställning till frågan om vinstbegränsning eller nivå på maximalt rörelseresultat. Skolinspektionen fokuserar i huvudsak sitt yttrande till aspekter som påverkar myndighetens verksamhet.

– Införs vinstbegränsning så bedömer Skolinspektionen att den tillståndsprövning som föreslås i huvudsak går att integrera inom Skolinspektionens verksamhet. Skolinspektionen vill dock understryka att ett antal frågor ytterligare behöver klargöras för att myndigheten ska få tillräcklig vägledning. Dessa frågor tas upp i yttrandet och gäller bland annat likviditet och sanktioner.

– Skolinspektionen tillstyrker att myndigheten är ansvarig för att hantera tillstånd och tillsyn avseende offentlig finansiering. En förutsättning är dock att myndigheten får tillräckliga medel för att kunna utföra dessa nya uppgifter samt tillräcklig tid för att klara ett uppbyggnadsarbete.

– Skolinspektionen bedömer att det finns betydande problem med en uppdelning mellan kommuner och Skolinspektionen när det gäller att besluta om godkännande som huvudman för fristående förskola respektive tillstånd att ta emot offentliga medel. Detta ställer stora krav på nära samverkan, men praktiska svårigheter kommer sannolikt att uppstå. Ett alternativ är att utreda en sammanhållen tillståndsprövning.

– Skolinspektionen tillstyrker föreslagna regler om ägar- och ledningsprövning som utredningen föreslagit. Dessa ger Skolinspektionen bättre verktyg i arbetet med tillståndsprövning.

– Skolinspektionen bedömer att ett införande är möjligt först den 1 januari 2019.

Skolinspektionen lämnar följande synpunkter på betänkandet.

## **10 Tillstånd för att motta offentliga medel**

### **10.3 Vilken verksamhet samt vilka utförare och huvudmän ska omfattas av kravet**

Möjligheten för huvudmän att överlämna uppgifter på entreprenad är begränsade i skollagen och de uppgifter som får överlämnas är av varierande karaktär. Exempelvis överlämnas uppgifter kring elevhälsa, studiehandledning på modersmålet och modersmålsundervisning ofta på entreprenad för att huvudmannen inte kan tillhandahålla undervisningen eller kompetensen inom ramen för den egna organisationen. Inom vuxenutbildningen kan det däremot vara hela utbildningar som överlämnas på entreprenad. Skolmåltider och skolskjuts är uppgifter av en helt annan karaktär.

Kravet på tillstånd att motta offentlig finansiering ska enligt utredningens förslag bara gälla om en huvudman överlämnar *verksamhet enligt skollagen* till en annan aktör (juridisk person). Exempelvis ska städverksamhet fortfarande kunna överlämnas till andra aktörer utan krav på tillstånd (s. 792). Med anledning av att de uppgifter som kan överlämnas på entreprenad är av så varierande karaktär anser Skolinspektionen att det kan behöva klargöras ytterligare vad som avses med verksamhet enligt skollagen. Skolinspektionen anser även att den föreslagna bestämmelsen om entreprenad (23 kap. 1 § andra stycket skollagen) med fördel kan förenklas. Det är svårt att av bestämmelsens formulering tydligt utläsa att huvudmän kan ge ersättning för överlämnade uppgifter på entreprenad till fysiska personer, vilka inte berörs av kravet på tillstånd att motta offentliga medel.

### **10.4 Närmare om kravet på tillstånd**

*Juridiska personer med tillstånd får inte driva annan verksamhet*

Utredningen föreslår att juridiska personer med tillstånd inte ska få driva annan verksamhet inom samma juridiska person än sådan som är tillståndspliktig (s. 342). Skolinspektionen anser att det finns behov av förtydliganden kring vad som ska gälla för juridiska personer som i egenskap av utbildningsanordnare med s.k. betygsrätt på uppdrag från exempelvis Arbetsförmedlingen bedriver utbildning motsvarande vuxenutbildning. Dessa juridiska personer bedriver inte verksamhet inom skolväsendet och det är inte heller fråga om välfärdsverksamhet genom entreprenadavtal med en kommun, ett landsting eller en

enskild huvudman. I dessa fall ska det, såsom Skolinspektionen uppfattar utredningens förslag, inte finnas något krav att utbildningsanordnaren har tillstånd att få motta offentliga medel. Om så är fallet uppstår frågan om det innebär att en juridisk person som bedriver vuxenutbildning på uppdrag från en huvudman genom entreprenadavtal (krav på tillstånd) inte inom samma juridiska person får bedriva utbildning motsvarande vuxenutbildning som utbildningsanordnare med betygsrätt (inget krav på tillstånd). En sådan reglering framstår enligt Skolinspektionen som något otydlig, eftersom en förutsättning för att få överlämna rektors uppgifter vid vuxenutbildning på entreprenad är att entreprenören har fått betygsrätt för motsvarande utbildning (se 1 kap. 4 § och 6 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning [2001:1108]).

En annan tolkning skulle kunna vara att en utbildningsanordnare med betygsrätt som på uppdrag ger utbildning motsvarande vuxenutbildning bedriver verksamhet enligt skollagen, eftersom verksamheten bemyndigas i 29 kap. 24 § skollagen. I sådant fall bör sådan verksamhet anses tillståndspliktig. Detta bör klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Idag finns många utbildningsanordnare som bedriver både kommunal utbildning på entreprenad och utbildning motsvarande kommunal utbildning på uppdrag med betygsrätt. Skolinspektionen har i sin tillsyn av utbildning som bedrivs av enskild utbildningsanordnare med betygsrätt (dnr 401-2014:8768) sett att det finns flera utbildningsanordnare med betygsrätt som inte har kunnat ange om den utbildning som ges vid en specifik verksamhetsort är utbildning på uppdrag som motsvarar kommunal vuxenutbildning eller kommunal vuxenutbildning på entreprenad där kommunen är huvudman. Av tillsynen framgår också att flera utbildningsanordnare saknar kunskap om hur utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning är reglerad och vilka regler som ska följas. Mot denna bakgrund samt då regelverket kring betygsrätt är komplext vill Skolinspektionen framhålla vikten av att den nu föreslagna regleringen inte komplicerar ytterligare.

Skolinspektionen vill också uppmärksamma att det är otydligt var gränsen går för vilken myndighet som ska pröva en ansökan om tillstånd att få motta offentliga medel. Om det exempelvis handlar om ett sjukvårdsbolag som tillhandahåller elevhälsa via entreprenadavtal, är det då Skolinspektionen som ska pröva tillståndsfrågan på grund av att elevhälsa regleras i skollagen eller faller prövningen under Inspektionen för vård och omsorgs (IVO:s) ansvar på grund av att den juridiska personen är ett sjukvårdsbolag med personal som utför uppgifter i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL?

*Annan verksamhet med tillstånd*

Det ska enligt förslaget vara möjligt att inom samma juridiska person driva verksamhet enligt LSS, SoL, skollagen och HSL. En förutsättning för det är dock att samtliga av de verksamheter som bedrivs inom den juridiska personen har tillstånd att motta offentlig finansiering. Enligt utredningen (s. 343 och 786) ska offentliga medel som utgår för verksamhet enligt en lag dock inte få föras över till verksamhet som regleras av annan lagstiftning. En juridisk person som bedriver både t.ex. socialtjänstverksamhet och hälso- och sjukvårdsverksamhet ska därför enligt utredningen särredovisa ekonomin inom de olika områdena. Att så måste ske framgår inte av den föreslagna bestämmelsen i 2 a kap. 2 §. Bestämmelsen behöver därför enligt Skolinspektionen förtydligas i detta avseende.

### **10.5 Aktörernas rörelseresultat ska begränsas**

I betänkandet har lämnats ett förslag på en beräkningsmodell vad gäller hur högsta tillåtna rörelseresultat ska räknas fram. Skolinspektionen tar inte ställning till frågan om vinstbegränsning. Myndigheten har därmed inte heller synpunkter på vilken nivå som är lämplig för högsta tillåtna rörelseresultat.

Av författningskommentaren till 2 a kap. 5 § framgår att endast den del av likvida medel som kan anses vara motiverad utifrån verksamhetens behov ska ingå i det operativa kapitalet vid beräkningen. Tio procent av omsättningen anges som en gräns. Behovet av likviditet anges också kunna vara lägre än detta, men också i undantagsfall vara högre än denna. Detta ger inte Skolinspektionen en tillräcklig ledning för att kunna kontrollera att reglerna om vinstbegränsning följs. Detta behöver därför tydliggöras i den fortsatta beredningen.

### **10.8 Ansvariga myndigheter**

Skolinspektionen tillstyrker utredningens förslag att myndigheten är ansvarig för att pröva att kraven för att få motta offentliga medel är uppfyllda samt utöva tillsyn över att de juridiska personerna kontinuerligt uppfyller kraven. Att beakta är dock att myndigheten behöver tid för att bygga upp organisationen kring en ny uppgift. Ett alternativ skulle kunna vara att uppgifter läggs på en myndighet inom finanssektorn. Skolinspektionen har dock redan ansvar för tillståndsprövning och ekonomisk granskning och menar att det finns många fördelar att ha de olika formerna av tillstånd samlat.

Vid en prövning enligt 2 kap. 5 § skollagen har myndigheten bland annat att ta ställning till om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. I denna prövning ingår enligt 2 kap. 5 a § skollagen att bedöma den enskildes ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för utbildningen. Utan tillstånd att få motta offentliga medel kan det

förutsättas att det endast är ett fåtal huvudmän som har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med föreskrifterna. Det är därför viktigt att en prövning av tillstånd att få motta offentliga medel i största möjliga mån harmoniseras med en prövning av en enskilds ansökan om att godkännas som huvudman för utbildning. Hur detta ska harmoniseras och ordningen på de olika prövningarna behöver förtydligas i den fortsatta beredningen.

Utredningens förslag innebär att Skolinspektionen i vissa fall har att pröva om en juridisk person uppfyller kraven för att få motta offentliga medel, samtidigt som kommunerna har ansvaret för att pröva om den juridiska personen uppfyller kraven för att godkännas som huvudman för viss verksamhet. Det handlar huvudsakligen om privata aktörer som vill bedriva förskola. Om prövningen av ansökan om att godkännas som huvudman sker först är det i de flesta fall omöjligt att bedöma huvudmannens ekonomiska förutsättningar att följa föreskrifterna för utbildningen utan att samtidigt veta att sökanden kommer att beviljas tillstånd att få motta offentliga medel. Om istället en prövning av tillstånd att få motta offentliga medel sker först är det svårt för sökanden att visa att de offentliga medlen kommer att användas till verksamhet enligt skollagen, eftersom sökanden inte får bedriva sådan verksamhet utan ett godkännande som huvudman.

Förslagen förutsätter en mycket nära samverkan mellan Skolinspektionen och de kommuner som har ansvaret för att pröva om en juridisk person uppfyller kraven för att godkännas som huvudman för viss verksamhet. En sådan nära samverkan kan vara mycket problematisk i praktiken. Skolinspektionen behöver ha rutiner för samverkan med 290 kommuner och det finns stora risker för oklarheter i den samordning som behövs. Ett alternativ till utredningens förslag är att istället överväga en sammanhållen tillståndsprövning och tillsyn, där ansökan om godkännande att som huvudman få bedriva viss utbildningsverksamhet och ansökan om tillstånd att få motta offentliga medel prövas av en och samma myndighet. Det skulle således kunna innebära att det ansvar som kommuner har idag för att pröva ansökningar om att godkännas som huvudman för vissa utbildningsformer överförs till Skolinspektionen. Ett annat alternativ är att kommuner samlat prövar alla former av tillstånd. Detta är dock en stor genomgripande förändring som behöver utredas vidare, med tanke på de stora konsekvenser en sådan ändring i ansvarsfördelningen skulle få.

## **10.9 En effektiv tillsyn**

### **10.9.1 Krav på dokumentation**

*Årsredovisning*

En juridisk person med tillstånd att motta offentlig finansiering föreslås vara skyldig att lämna en årsredovisning till Skolinspektionen (2 a kap. 8 §). Detta ser inspektionen positivt på. En sådan ska enligt bestämmelsen lämnas senast en månad efter det att den har upprättats. Enligt Skolinspektionen är det lämpligt att det i bestämmelsen också hänvisas till den lagstiftning där det framgår när en årsredovisning för de olika typer av juridiska personer som kan komma att vara huvudman för en verksamhet ska vara upprättad. Om oklarhet råder i detta hänseende kommer det att bli svårt för Skolinspektionen att vidta någon åtgärd för det fall en årsredovisning inte kommer in till myndigheten eftersom det inte finns någon utgångspunkt för när den månad som huvudmannen har på sig för att lämna in årsredovisningen startar.

#### *Revisorsgranskning*

Skolinspektionen är positiv till att en huvudman som har tillstånd att motta offentliga medel ska ha en auktoriserad eller godkänd revisor som kommer att granska den ekonomiska redovisningen. Detta innebär som utredningen anför i författningskommentaren (s. 789) att de årsredovisningar som ska lämnas in till Skolinspektionen kommer att vara granskade av en kvalificerad revisor och därmed utgör ett bättre underlag för inspektionens bedömningar.

#### **10.9.5 Sanktioner**

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheterna ska ges rätt att ansöka hos förvaltningsrätt om sanktionsavgift mot en juridisk person som inte fortlöpande uppfyller förutsättningarna för tillståndet. Enligt utredningen ska den normala påföljden vid överträdelse vara någon form av ekonomisk sanktion (s. 373). Sanktionsavgift är enligt utredningen mest lämpligt eftersom syftet med sanktionsavgifter främst är att vara preventivt, minska risken för överträdelser och öka systemets legitimitet. Samtidigt anser Skolinspektionen att utformningen av bestämmelserna i förslaget kan anses ge ett visst utrymme för myndigheten att välja ett annat verktyg, exempelvis föreläggande förenat med vite, istället för sanktionsavgift. Även om det enligt den föreslagna bestämmelsen 26 kap. 15 a § skollagen får beslutas om sanktionsavgift om en juridisk person med tillstånd att få motta offentliga medel inte uppfyller kraven, så utesluter varken den lagtekniska utformningen av denna bestämmelse eller bestämmelserna i 26 kap. 10-12 §§ skollagen att exempelvis ett föreläggande används istället för sanktionsavgift, i de fall det finns en möjlighet för huvudmannen att följa föreläggandet genom att rätta till de brister som har lett till överträdelsen. Skolinspektionen anser därför att det behöver förtydligas i det fortsatta beredningsarbetet om myndigheten vid val av verktyg ska kunna välja något av de övriga ingripanden som skollagen redan medger istället för sanktionsavgift, i de fall

det t.ex. finns en möjlighet för huvudmannen att följa ett föreläggande genom att rätta till de brister som har lett till överträdelsen.

Utredningen föreslår vidare att tillsynsmyndigheterna ska ansöka om sanktionsavgift hos förvaltningsrätt. Skolinspektionen får således inte besluta om sanktionsavgift, vilket däremot är fallet vid återkallelse av tillstånd, som är en mer ingripande åtgärd. Denna skillnad i förfarandet framstår enligt Skolinspektionen inte helt logisk och behöver övervägas ytterligare.

I den föreslagna bestämmelsen, 26 kap. 15 c § skollagen, anges att en ansökan om sanktionsavgift ska ha inkommit till förvaltningsrätten inom fem år från att förutsättningarna för att ta ut sanktionsavgift var uppfyllda. Det framgår varken av författningskommentaren (s. 797) eller av avsnitt 10.9.5 (s. 369-378) vilka överväganden som ligger bakom denna tidsperiod, som enligt Skolinspektionen framstår som väldigt lång. Det är därför önskvärt att det belyses i den fortsatta beredningen.

Utredningens förslag att tillstånd ska kunna återkallas om en överträdelse är allvarlig innebär svåra bedömningar som Skolinspektionen ytterst har att ta ställning till i sin tillämpning av bestämmelsen. Som exempel på en avvägning som skulle kunna bli aktuell är en huvudman som mer eller mindre medvetet gjort viss övervinst i förhållande till kraven för att få motta offentliga medel, men i övrigt bedriver en väl fungerande utbildningsverksamhet med god kvalitet för eleverna. Frågan är då om och i sådant fall hur allvarligheten i överträdelsen ska bedömas i förhållande till de konsekvenser en återkallelse får för eleverna, exempelvis om en återkallelse innebär att elever tvingas att byta huvudman i slutet av årskurs nio när betyg ska sättas eller att eleverna får inskränkta möjligheter att fullfölja ett påbörjat gymnasieprogram med samma inriktning. Utredningen ger förhållandevis få exempel på vad som ska anses vara en allvarlig överträdelse. Skolinspektionen efterlyser ytterligare vägledning.

## 10.10 Möjlighet att överklaga besluten

Det föreslås att ett beslut om att återkalla ett beslut om tillstånd att motta offentliga medel ska gälla omedelbart om inte Skolinspektionen beslutar något annat. Vidare föreslås att denna bestämmelse placeras i 28 kap. 2 § andra stycket skollagen.

Av 26 kap. 16 § skollagen framgår att ett beslut om återkallelse (t.ex. ett beslut om att återkalla ett godkännande som huvudman) enligt 26 kap. gäller omedelbart om Skolinspektionen särskilt beslutar om det. Ett beslut om återkallelse av tillstånd att motta offentliga medel kommer i likhet med ett återkallande av ett godkännande få stora konsekvenser för en huvudman. Enligt Skolinspektionen

är det inte tillfredsställande att olika regler för om ett återkallelsebeslut ska gälla omedelbart eller inte gäller för myndighetens verksamhet, om det inte föreligger goda skäl för det. Utredningen har inte närmare utvecklat skälen till att återkallelsebeslutet ska gälla omedelbart utan särskilt förordnande. Skolinspektionen anser att denna fråga bör övervägas ytterligare. Skolinspektionen anser att det bör finnas utrymme att t.ex. besluta om att ett tillstånd dras in men låta elever gå klart till terminsavslutning.

Den föreslagna placeringen av bestämmelsen i 28 kap. 2 § andra stycket är mindre lämplig då denna bestämmelse enbart reglerar vilka av Skolinspektionens beslut som går att överklaga. Skolinspektionen föreslår istället att bestämmelsen placeras i 26 kap. 16 §. För det fall man i den fortsatta beredningen kommer fram till att ett beslut om att återkalla ett tillstånd att motta offentliga medel inte ska gälla omedelbart behövs det inte någon särskild bestämmelse eftersom nuvarande 26 kap. 16 § skollagen då blir tillämplig.

### 10.11 Sekretess

#### *Sekretessbrytande bestämmelse?*

Uppdraget att pröva en ansökan om tillstånd att få motta offentlig finansiering och att ansvara för tillsynen av att villkoren för att ett sådant tillstånd följs fortlöpande föreslås ligga på Skolinspektionen. Detta gäller såväl beträffande den verksamhet där ansvaret för godkännande som huvudman och tillsynen av kvaliteten i verksamheten ligger på Skolinspektionen som där motsvarande ansvar ligger på kommunerna. Detta kommer som utredningen anför (s. 384) innebära att det uppstår en sekretessgräns mellan myndigheterna. Utredaren har mot den bakgrunden övervägt om en sekretessbrytande bestämmelse bör införas. Med hänsyn till att det är osäkert om hur stort behovet av en sådan bestämmelse är, de uppgifter som kan komma ifråga skyddas av ett rakt skaderekvisit och att det finns en möjlighet att i ett enskilt fall lämna ut uppgifter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) så föreslår utredningen inte någon sådan bestämmelse. Utredningen anger dock att frågan bör övervägas på nytt vid kommande översyn av lagstiftningen.

Det finns cirka 2 000 enskilda huvudmän som bedriver förskola. Enligt Skolinspektionen är det inte orimligt att anta att en stor del av landets kommuner vid sin tillsyn vill ta del av fler uppgifter än de som framgår av de beslut som Skolinspektionen kommer att fatta rörande tillstånd till offentliga medel. Sådana beslut föreslås vara offentliga (se rutan sid 379). Detta kan leda till en inte oväsentlig arbetsinsats för Skolinspektionen när det gäller att pröva om en kommun kan få ta del av vissa uppgifter utöver de som kan finnas i fattade beslut. Skolinspektionen ser det därför som angeläget att frågan om införande av en



sekretessbrytande bestämmelse övervägs vidare inom ramen för den fortsatta beredningen av detta betänkande. När det gäller den omvända situationen, dvs. om Skolinspektionen skulle begära ut uppgifter från kommunerna så behandlas inte den i betänkandet. Det finns enligt Skolinspektionen skäl att också i denna situation överväga behovet av en sekretessbrytande bestämmelse.

## 10.12 Avgifter

Avgiftsfinansiering av tillståndsprovningar och vid tillsyn finns enligt utredningen (s. 386) inom en rad områden. Det är därför enligt utredningen skäligt att offentligt finansierade privata aktörer finansierar kostnader för tillståndsprovning och tillsyn även inom välfärdssektorn. Utredningen lämnar också ett sådant förslag (s. 386). Några ytterligare överväganden i denna del lämnas inte.

Skolinspektionen tillstyrkte i remissvaret (se s. 6 i remissvaret) över Ägarprovningens utredningens betänkande att en avgift skulle få tas ut vid en ansökan om godkännande som huvudman (Skolinspektionens yttrande över Ägarprovningens utredningens betänkande biläggs detta yttrande, bilaga 1). Skolinspektionen ser det även som rimligt att en avgift tas ut för en ansökan om tillstånd att motta offentlig finansiering.

Skolinspektionens tillsyn över kvaliteten i verksamheten är idag avgiftsfri såväl beträffande offentliga som fristående huvudmän. Något förslag om ändring av detta förhållande lämnas inte i här aktuellt betänkande. Detta ingår inte heller i utredningens uppdrag (s. 445). Det kan vara svårmotiverat inför de huvudmän som ska granskas att en viss del av Skolinspektionens tillsyn ska vara avgiftsbelagd medan andra delar av den är avgiftsfri (se även avsnitt 13.7). Det kommer enligt Skolinspektionen även att vara svårt att hålla isär vilka kostnader som är att hänföra till de olika delarna inom Skolinspektionens tillsynsuppdrag. Skolinspektionen avstyrker därför förslaget i denna del.

I rutan på s. 385 anges "...och för tillsyn av att villkoren för tillståndet fortlöpande är uppfyllda." I den föreslagna bestämmelsen i 2 a kap. 10 § finns inte fortlöpande med. Enligt Skolinspektionen bör bestämmelsen justeras så att "fortlöpande" finns med i bestämmelsen. Genom detta blir bestämmelsens utformning också konsekvent med flera andra bestämmelser där fortlöpande finns med.

## 13 Ägar- och ledningsprovning av offentliga och privata aktörer

### 13.4 Krav på insikt, erfarenhet och i övrigt lämplig

*Fristående skolor*

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att bestämmelser införs som innebär att det ställs krav på företrädarna för huvudmannen vad gäller insikt, erfarenhet och lämplighet, då detta ger Skolinspektionen bättre verktyg i arbetet med tillståndsprovning.

Utöver kravet enligt nu gällande 2 kap. 5 § att sökanden ska ha kunskap om gällande skolförfattningar föreslås i 2 kap. 5 a § att en sökande också ska ha kunskap om andra föreskrifter som gäller för verksamheten. Som exempel anges arbetsrättslig lagstiftning och arbetsmiljöföreskrifter och att sökanden har kunskaper om de ekonomiska regelverk som styr associationsformen (s. 434 och 781). Att provningen ska omfatta även reglering utanför skolområdet är positivt. Vilken reglering som avses anges dock endast med några exempel. Mot denna bakgrund är det enligt Skolinspektionen svårt att avgöra vilken lagstiftning som utredaren anser ska omfattas av provningen. Även om det inte är möjligt eller rimligt att ange en komplett lista på vilka författningar provningen ska omfatta så menar Skolinspektionen att ytterligare vägledning behövs. Skolinspektionen anser därför att detta förhållande bör bli föremål för ytterligare analys och förtydligande under den fortsatta beredningen.

#### *Kretsen som ska prövas*

I Ägarprovningens utredningens slutbetänkande (SOU 2015:7) anges (s. 229) att för det fall det finns personer utanför den formella ägar- eller ledningskretsen som har ett väsentligt inflytande över verksamheten det bör ankomma på sökanden att i samband med ansökan även redovisa detta. Denna fråga tas inte upp i denna utredning. För att Skolinspektionen ska kunna bedöma om en sökande uppfyller kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet i övrigt är det nödvändigt att myndigheten får information om vilka personer utöver den formella ägar- och ledningskretsen som sökanden anser ingår i denna personkrets. Skolinspektionen anser därför att det är viktigt att sökanden redan i samband med ansökan ska redovisa eventuella sådana personer. Det vore enligt Skolinspektionen även lämpligt att detta krav uttryckligen framgår av lagstiftningen. Förslagsvis i ett eget stycke i förslaget till 2 kap. 5 a §.

Skolinspektionen instämmer, bl.a. med hänsyn till att det föreslås att verksamheter inom välfärden som har beviljats tillstånd att motta offentliga medel ska kunna bedrivas i samma juridiska person, att det är lämpligt att den krets som ska prövas vad gäller erfarenhet m.m. anges på ett likartat sätt i de olika lagarna. I 2 kap. 5 a § först stycket 1 anges att med företrädare avses bl.a. "eller annan som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten." Vem eller vilka personer som kan komma att ingå i denna krets är enligt Skolinspektionen i praktiken svår att bedöma. Som utredaren tagit upp (s. 437) innebär detta också en svårighet för den som ansöker

om ett tillstånd att veta vilken krets som ska omfattas av prövningen. Med hänsyn till att risken för att bulvanförhållanden kan uppstå om kretsen anges mer precist, behovet av att kunna förhindra oseriösa aktörer att ta sig in på välfärdsområdet samt till att kretsen redan finns i en bestämmelse i LSS har utredaren gjort den bedömningen att fördelarna ändå överväger nackdelarna med att kretsen ska ingå i den krets som ska prövas. Förutom att Skolinspektionen ser en svårighet i att avgöra vilka personer som kan komma att falla in under bestämmelsen ska t.ex. rektor ingå i den, ser Skolinspektionen för sin del, om en sökande av något skäl för inspektionen önskar undanhålla en person som faktiskt faller in under kretsen, en svårighet i att få kännedom om den personen. Skolinspektionen anser därför att förslaget i denna del behöver bli föremål för ytterligare övervägande i den fortsatta beredningen.

#### *Den personliga lämpligheten i övrigt*

Som Skolinspektionen tidigare har uppgett i sitt yttrande över Ägarprövningsutredningens betänkande (s. 7, bilaga 1) ser Skolinspektionen positivt på att det föreslås att Skolinspektionen ska få en rätt att få uppgift om brott ur belastningsregistret motsvarande den som IVO har vid sin tillståndsprövning och att en motsvarande rätt enligt Ägarprövningsutredningens förslag också ska gälla för inspektionens tillsynsverksamhet. Skolinspektionen tog i nämnda remissvar även upp att Skolinspektionens möjligheter att få uppgifter om brott för vilket åtal väckts ur misstankeregistret (jfr 4 § 12 förordningen (1999:1135) om misstankeregister avseende Fastighetsmäklarinspektionens rätt att begära uppgifter vid lämplighetsprövning) borde övervägas i den fortsatta beredningen. Så har inte skett i förevarande betänkande, varför Skolinspektionen här åter tar upp saken.

Om ett godkännande tidigare har återkallats eller om Skolinspektionen i sin tillsyn funnit allvarliga brister i en pågående verksamhet är det som utredningen tar upp i författningskommentaren till 2 kap. 5 a § (s. 782) något som kan påverka bedömningen av en företrädares lämplighet. Utöver att det kan röra sig om brister i att följa ett villkor i ett tillstånd att motta offentlig finansiering ges inte någon närmare vägledning kring vad för typ av brister som kan påverka en företrädares lämplighet eller om en viss brist kan vara av olika betydelse för lämpligheten beroende på vilken företrädare som lämplighetsprövningen gäller. Inte heller behandlas hur tidigare numera avhjälpna brister bör beaktas. Detta bör tydliggöras i den fortsatta beredningen.

### **13.5 Prövning av långsiktigheten**

*Ett krav på ekonomiska förutsättningar i ett kortare perspektiv*

Skolinspektionen tillstyrker att det införs ett krav på att en huvudman ska ha ekonomiska förutsättningar att uppfylla föreskrifterna för verksamheten och att detta krav ska gälla kontinuerligt/fortlöpande under den tid verksamheten bedrivs. Att kravet på att ekonomiska förutsättningar ska vara uppfyllt även efter det att en skola startat stärker elevens rätt till en god utbildning. Även vid tillfälliga nedgångar i intäkterna hos den enskilde huvudmannen ska eleverna få en fullgod utbildning. Förutsättningarna för att en elev får en utbildning med jämn och god kvalitet ökar genom förslaget. Det är också viktigt att eleverna i normalfallet kan gå kvar i den skola man valt under hela utbildningstiden. Risken för konkurs eller snabba beslut om att stänga skolor bör minimieras. Förslaget möjliggör för Skolinspektionen att kunna agera tidigt vid signaler och man kan därigenom minska riskerna för oplanerade avvecklingar av verksamheter. För det fall en verksamhet skulle visa ett underskott är detta enligt utredaren endast godtagbart om det finns fonderade eller andra medel, exempelvis en bankgaranti, tillgängliga för att hantera underskottet. Därtill kan enligt utredaren en prognos som visar att det finns förutsättningar att "inom skälig tid" nå ett överskott, vara en indikation på att kravet gällande ekonomiska förutsättningar är uppfyllt (s. 440 f och 782). Vad som ligger i uttrycket "inom skälig tid" har inte närmare utvecklats. Det behöver därför tydliggöras i den fortsatta beredningen.

#### *Bemyndigande att utfärda föreskrifter*

Utredaren föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få bemyndigande att meddela föreskrifter om villkor för godkännande enligt 2 kap. 5 a och 5 b §§ i förslaget. Enligt utredaren kan det röra bl.a. närmare krav på vilken erfarenhet eller utbildning som ska krävas för att beviljas tillstånd (s. 442 och 784). Skolinspektionen hänvisar i denna del till vad inspektionen anförde i sitt remissvar över Ägarprövningsutredningens betänkande (s. 3 bilaga 1).

### **13.6 Övriga frågor kring handläggningen**

#### *Ändringar av personkretsen ska ske i förväg*

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att ändringar i ägarkretsen ska anmälas till inspektionen av de enskilda huvudmännen. I rutan på sid. 442 anges att anmälan ska ske "i skälig tid i förväg". Skolinspektionen konstaterar vidare att det i den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 5 c § anges att "Enskilda huvudmän ska i skälig tid anmäla planerade förändringar". I författningskommentaren (s. 783) anges vidare att anmälan ska göras "i skälig tid innan förändringen ska träda i kraft". Utredaren anger i författningskommentaren vidare "Att anmälan ska göras i skälig tid innebär ingen definitiv tidsgräns men ett riktvärde är att ändringen bör anmälas tre veckor innan den är avsedd att träda i kraft."

Att som det anges i författningskommentaren anmälan ska ske en viss tid innan den ska träda i kraft framgår enligt Skolinspektionens uppfattning inte av den föreslagna lydelsen i bestämmelsen. Bestämmelsens lydelse behöver därför justeras så att det tydligt framgår att anmälan ska ske innan den träder i kraft. Skolinspektionen anser vidare att det uttryckligen av bestämmelsen bör framgå hur lång tid innan det ändringen ska träda i kraft som en anmälan ska ske.

I Ägarprövningsutredningens betänkande föreslogs (se avsnitt 11.6) – vilket Skolinspektionen tillstyrkte – även en anmälningsskyldighet gällande förändringar i de ekonomiska förutsättningarna. Något sådant förslag lämnas inte i detta betänkande. Skolinspektionen antar att skälet kan vara att kravet på långsiktighet tagits bort och att det i betänkandet lämnas ett förslag om reglering av vinstuttag. I betänkandet föreslås dock att det ska finnas en möjlighet att bli godkänd som huvudman även om denne inte har tillstånd att motta offentliga medel. Det borde även enligt Skolinspektionen kunna förhålla sig så att en huvudman som har tillstånd att motta offentliga medel av någon anledning kan få förändrade ekonomiska förutsättningar av betydelse för verksamheten. Skolinspektionen anser därför att det i den fortsatta beredningen finns anledning att ytterligare analysera och överväga om det finns skäl för att huvudmännen också ska vara skyldiga att anmäla förändringar i de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten. En sådan skyldighet skulle underlätta Skolinspektionens tillsyn av en verksamhet eftersom Skolinspektionen skulle få en tidig signal om en huvudmans ekonomiska förutsättningar förändras på ett sådant sätt att dess verksamhet kan komma att påverkas. En sådan skyldighet skulle också i ett tidigt skede kunna säkra elevernas rätt till en god utbildning.

Ägarprövningsutredningen anförde under avsnitt 11.6 (s. 236) vidare för det fall Skolinspektionen vid tillsyn eller på annat sätt får indikationer på att det kan ha skett förändringar som inte har anmälts, Skolinspektionen kan förelägga huvudmannen att komma in med den information som krävs. Skolinspektionen anförde i sitt remissvar (s. 5 f.) över detta förhållande följande.

Det sägs däremot inte något om möjligheten till återkallelse av godkännandet i en sådan situation. Enligt Skolinspektionen kan det ytterst bli aktuellt med återkallande av godkännandet om en huvudman, efter föreläggande, vägrar att komma in med information om ändrade förhållanden. Som Skolinspektionen anförde i sitt yttrande över Friskolekommitténs betänkande (s. 4) är det dock mycket tveksamt om en utebliven anmälan i sig kan utgöra ett sådant allvarligt missförhållande som enligt skollagen krävs för ett återkallande (26 kap. 13 § skollagen). Skolinspektionen föreslog därför att ytterligare författningsstöd för återkallande i en sådan situation borde införas. Denna fråga bör bli föremål för ytterligare utredning i den fortsatta beredningen.

Saken har inte behandlats i förevarande betänkande. Skolinspektionen har därför ansett att det finns skäl att ta upp saken på nytt.

*De nya kraven ska omfattas av tillsyn*

Skolinspektionen tog redan i sitt remissvar över Ägarprövningsutredningens betänkande (s. 3 f, bilaga 1) upp att det enligt Skolinspektionens uppfattning är tveksamt om det är korrekt att reglera ett krav på huvudmannen om ett fortlöpande uppfyllande av kriterierna för godkännande enligt 2 kap. 5 a (bestämmelsen motsvaras i förevarande betänkande av 2 kap. 5 a och b §§) endast genom regleringen beträffande Skolinspektionens tillsynsansvar i 26 kap. 3 § 5 (motsvarar samma bestämmelse i förevarande betänkande). Skolinspektionen anförde vidare att förslaget i denna del enligt inspektionens uppfattning också skulle innebära att lagstiftningen skulle bli otydlig om det förs in materiella bestämmelser i ett kapitel som reglerar tillsyn/kvalitetsgranskning. Här aktuellt förslag är konstruerat på samma sätt. Mot denna bakgrund anser Skolinspektionen att det i 2 kap. i förslaget ska läggas till en ny bestämmelse i vilken anges att en godkänd huvudman fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 a-5 b §§. Härigenom framgår det klart av lagstiftningen vad en godkänd huvudman har att iakttä.

### **13.7 Avgifter**

Utredningen föreslår att det dels vid ansökan om godkännande som huvudman ska införas en avgift avseende ägar- och ledningsprövningen (s. 445), dels att det ska tas ut en avgift då huvudmannen anmäler förändringar i personkretsen (se författningskommentaren s. 783). Utredaren föreslår, vilket är en nyhet i förhållande till Ägarprövningsutredningens förslag, därutöver att det ska införas en avgift för tillsyn av att villkoren för tillståndet fortlöpande är uppfyllda.

Skolinspektionen tillstyrkte i remissvaret över Ägarprövningsutredningens betänkande att en avgift skulle få tas ut vid en ansökan om godkännande som huvudman, d.v.s. för hela tillståndsprocessen. Däremot ställde sig Skolinspektionen tveksam till att ta ut en avgift vid en anmälan om förändring i personkretsen. Vidare framförde Skolinspektionen att frågan om en eventuell sanktionsavgift vid utebliven anmälan borde ses över i den fortsatta beredningen. Skolinspektionen anförde i dessa delar vidare följande.

Skolinspektionen är positiv till att en avgift tas ut vid en ansökan om godkännande som huvudman och att den ska differentieras. Här måste det dock tas höjd för att ansökan kan se mycket olika ut och inte enbart beroende på bolagsform. En ansökan om att driva gymnasieskola kan t.ex. avse ett program och en annan ansökan tio program.

Utredningen föreslår vidare att det ska vara möjligt att ta ut en avgift vid en anmälan om förändring beträffande den personkrets som anges i 2 kap. 5 a §. Det föreslås samtidigt en skyldighet att anmäla en sådan förändring till Skolinspektionen. Att avgiftsbelägga en skyldighet att videra en

viss åtgärd är enligt Skolinspektionen tveksamt. Det torde inte heller finnas något egentligt egenintresse för en huvudman att i här aktuell situation anmäla en förändring av personkretsen då en underlåtenhet att meddela förändringar inte får någon annan konsekvens än att Skolinspektionen, med stöd av 26 kap. 7 § skollagen, kan förelägga huvudmannen att komma in med uppgifterna. I de fall, när Skolinspektionen, med stöd av 26 kap. 7 § skollagen, förelägger en huvudman att komma in med vissa uppgifter ska huvudmannen inte erlagga någon form av avgift. Skolinspektionen anser därför att förslaget att avgiftsbelägga en skyldighet att anmäla en förändring i personkretsen noga bör ses över om det ska införas.

Skolinspektionen kan vidare konstatera att det finns en risk att huvudmän inte anmäler förändringar i personkretsen om de ska betala en anmälningsavgift, när det inte blir några följder om anmälan inte görs. Det bör i den fortsatta beredningen ses över om en underlåtenhet att anmäla ska förenas med någon form av sanktionsavgift. I betänkandet sägs inte något om denna situation.

Skolinspektionen anser alltjämt att en avgift för godkännandeförfarandet i sin helhet bör införas. Skälet till detta är att ungefär en tredjedel av alla de ansökningar om godkännande som Skolinspektionen prövar och godkänner aldrig leder till att någon skola startas. Detta innebär att Skolinspektionen i praktiken lägger ned stora resurser i onödan på dessa prövningar. Ägarprövningsutredningen, i vilken bedömning Skolinspektionen instämmer, bedömde att antalet sådana ansökningar skulle minska om en avgift för hela godkännandeprocessen skulle införas.

I förslaget anges att Skolinspektionen ska få ta ut en avgift för sin tillsyn av att en huvudman uppfyller kraven gällande ägar- och ledningsprövning, d.v.s., som Skolinspektionen uppfattar det, när en tillsyn genomförs. Om Skolinspektionen vid denna tillsyn upptäcker att en huvudman inte har fullgjort sin skyldighet att anmäla förändringar i personkretsen har, som Skolinspektionen tolkar förslaget, Skolinspektionen att använda sig av de verktyg som finns i 26 kap. skollagen. I det kapitlet ges inte någon möjlighet att vid användande av verktygen ta ut någon avgift. Med hänsyn till detta och mot bakgrund av vad Skolinspektionen anförde i remissvaret över Ägarprövningsutredningens betänkande (se citerat avsnitt ovan) ställer sig Skolinspektionen fortfarande tveksamt till ett införande av en avgift vid en anmälan om förändringar i personkretsen. Detta förslag bör enligt Skolinspektionen därför analyseras ytterligare i det fortsatta beredningsarbetet.

Det lämnas i betänkandet inte några överväganden till att det också ska införas en möjlighet till avgifter för tillsynen av ägar- och ledningsprövningen och att en huvudman har ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten. Som Skolinspektionen anför under avsnitt 10.12 framstår det för Skolinspektionen som svärmotiverat inför de huvudmän som ska granskas att en viss del av Skolinspektionens tillsyn ska vara avgiftsbelagd medan andra delar av den är avgiftsfri och att det kommer att vara svårt att hålla

isär vilka kostnader som är att hänföra till de olika delarna inom Skolinspektionens tillsynsuppdrag. Skolinspektionen avstyrker därför förslaget i denna del.

Vidare bör enligt Skolinspektionen bestämmelsen i 2 kap. 5 d § 2 justeras på så sätt att det framgår att villkoren fortlöpande är uppfyllda. På så viss stämmer den överens med vad som föreskrivs i 26 kap. 3 § 5 och med den bestämmelse som Skolinspektionen föreslår ska läggas till i 2 kap. (se avsnitt 13.6, De nya kraven som ska omfattas av tillsyn).

I författningskommentaren (s. 783) till 2 kap. 5 d § anges att "Avgifter hänförliga till kraven i 5 a § på bl.a. ledning och ägares lämplighet får tas ut både vid en ansökan om godkännande och då den enskilde anmäler förändringar i personkretsen enligt 5 c §." Att det ska vara möjligt att ta ut en avgift vid en anmälan om förändringar i personkretsen anser Skolinspektionen inte kan anses framgå av lydelsen i 2 kap 5 d §. Enligt Skolinspektionen behövs det för att även avgift ska kunna tas ut gällande en sådan anmälan att man i 2 kap. 5 d § lägger till en hänvisning till 5 c §.

## 23 Konsekvenser av förslaget

Skolinspektionen avstyrker under avsnitt 10.12 och 13.7 utredningens förslag att avgifter ska införas när det gäller vissa delar av Skolinspektionens tillsynsuppdrag. En konsekvens av detta är att det ekonomiska anslaget till Skolinspektionen måste utökas med samma belopp som de kostnader som utredningen anger för detta tillkommande uppdrag. Skolinspektionen vill understryka vikten av att myndigheten tillförs tillräckliga medel för att kunna utföra en ny uppgift. Det är inte minst viktigt att resurser också måste finnas för uppbyggnad och kompetensutveckling.

## 24 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De föreslagna bestämmelserna i skollagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. När det gäller de nya kraven på ägarprövning anser utredaren inte att det är nödvändigt med några övergångsbestämmelser, vilket innebär att frågor som rör de nya kraven kan komma att prövas inom ramen för den ordinarie tillsynen och att aktörerna ska anmäla ändringar i den berörda personkretsen direkt efter ikraftträdandet (s. 727.) När det gäller förslaget om införande av tillstånd för att motta offentlig finansiering föreslås vissa övergångsbestämmelser.

När det gäller prövningen av godkännanden av ansökningar som har kommit in före den 1 juli 2018 kommer ett ikraftträdandedatum den 1 juli 2018 innebära att de nya bestämmelserna kan komma att börja tillämpas mitt i en ansökningsomgång (se 2 kap. i skolförordningen [2011:185] och gymnasieförordningen



[2010:2039]). En sådan ordning skulle medföra att den nya regleringen skulle gälla för de ärenden där beslut inte meddelats före den 1 juli medan den äldre regleringen alltså skulle vara tillämplig i de ärenden där beslut meddelas före ikraftträdandet. Till detta kommer att handläggningen av en ansökan om godkännande där beslut inte meddelats före den 1 juli 2018 också måste kompletteras beträffande t.ex. företrädares erfarenhet och lämplighet i övrigt och uppgift om sökanden avser att ansöka om tillstånd för att motta offentlig finansiering och om så är fallet avvakta en sådan ansökan, för att en prövning ska kunna ske i enlighet med den nya föreslagna regleringen. Vidare kommer en sökande som har godkänts som huvudman före ikraftträdandet (dvs. mellan den 1 januari och den 30 juni 2018) och som önskar motta offentlig finansiering att behöva lämna in en sådan ansökan kort efter ikraftträdandet, den 1 juli 2018. Även övriga huvudmän som godkänts tidigare än ovan och som önskar motta offentlig finansiering har att komma in med en sådan ansökan kort efter ikraftträdandet. Nämnade förhållanden kommer att få stor påverkan på Skolinspektionens möjlighet att handlägga och fatta beslut gällande ansökningar om godkännande av huvudmän inom lagstadgad tid/den tid som anges i 2 kap. 3 § skolförordningen respektive 2 kap. 3 § gymnasieförordningen. Ett ikraftträdande den 1 juli 2018 kommer även att påverka likvärdigheten för de som ansöker om godkännande under denna ansökningsomgång. Skolinspektionen anser därför att en rimlig dag för ikraftträdande är den 1 januari 2019/ett senare årsskifte.

Tiden från det att ett beslut om införande av förslaget kan komma att fattas och dagen för ikraftträdande den 1 juli 2018, kommer såvitt Skolinspektionen kan bedöma det, också att bli kort. För att tillförsäkra en rättssäker och ändamålsenlig tillämpning av de nya bestämmelserna krävs att utbildningsinsatser genomförs för Skolinspektionens medarbetare inom såväl myndighetens prövning av godkännanden av huvudman, tillstånd att motta offentliga medel som inom tillsynsverksamheten av dessa områden. Därtill kommer Skolinspektionen till följd av de utökade arbetsuppgifter som förslagen medför för inspektionen att behöva rekrytera ett relativt stort antal nya medarbetare, vilka kommer att behöva introduceras i Skolinspektionens verksamhet och uppdrag. Vidare är det nödvändigt att anpassa och utveckla myndighetens processer och stöd i arbetet i form av bedömningsstöd, mallar och IT-system. Även mot denna bakgrund är det enligt Skolinspektionen sammantaget varken en lämplig eller effektiv ordning att förslagen ska träda i kraft den 1 juli 2018.

## Författningsförslagen

I 2 a kap. 2 § bör det enligt Skolinspektionen framgå att i det fall en juridisk person bedriver verksamhet inom flera välfärdsområden, ekonomin för de olika områdena ska särredovisas, se avsnitt 10.4.

När det gäller 2 a kap. 8 § är det enligt Skolinspektionen lämpligt att en hänvisning görs till den lagstiftning där detta framgår när en årsredovisning ska vara upprättad, se avsnitt 10.9.1.

28 kap. 2 § andra stycket bör enligt Skolinspektionen istället placeras i 26 kap. 16 §.

I 2 a kap. 10 § bör fortlöpande läggas till i den del som gäller tillsyn av kraven för tillsyn, se avsnitt 10.12.

Det är enligt Skolinspektionen lämpligt att det av 2 kap. 5 a § också framgår att sökanden – i det fall det finns personer utanför den formella ledningskretsen som har ett bestämmande inflytande över verksamheten – redovisar detta i ansökan.

Enligt Skolinspektionen bör, med hänsyn till vad som anges i författningskommentaren till bestämmelsen, läggas till att anmälan ska ske i skälig tid "innan förändringen ska träda i kraft", se avsnitt 13.6.

Skolinspektionen anser att det i 2 kap. behöver föras in ytterligare en bestämmelse där det framgår att en godkänd huvudman fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 a-b §§, se avsnitt 13.6.

2 kap. 5 d § 2 bör justeras så att det framgår att villkoren i 5 a och 5 b § fortlöpande är uppfyllda. Utredningen föreslår att det ska finnas en möjlighet att ta ut en avgift vid anmälan om förändringar i personkretsen. Att så ska vara möjligt framgår enligt Skolinspektionen inte av 2 kap. 5 d §. Det behöver därför i bestämmelsen också läggas till en hänvisning till 2 kap. 5 c §.

Helén Ängmo  
Generaldirektör

Föredragande har varit juristerna Matilda Björklingson och Stefan Axelsson.

Bilaga:

Skolinspektionens yttrande över Ägarprövningsutredningens betänkande, Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) till vilket bilagts Skolinspektionens yttrande över betänkandet Friskolorna i samhället (SOU 2013:56)