

Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande över betänkandet "Det stämmer! – Ökad transparens och mer lika villkor" (SOU 2016:66)

(Dnr U2016/04280/GV)

Skolinspektionen har anmodats yttra sig över betänkandet "Det stämmer! – Ökad transparens och mer lika villkor" (SOU 2016:66). Mot bakgrund av Skolinspektionens uppdrag lämnar myndigheten följande synpunkter.

Inledningsvis vill Skolinspektionen påtala att flera av utredningens förslag saknar mer utvecklade konsekvensbeskrivningar. Skolinspektionens huvudsakliga synpunkter går ut på att förslagen behöver förtydligas. Nedan följer Skolinspektionens detaljerade synpunkter.

### 3.4.2 Strukturbelopp

Skolinspektionen är positiv till utredningens förslag om ett strukturbelopp, samt att kommuner ska vara skyldiga att redovisa på vilka grunder som strukturbeloppet har räknats fram och på vilket sätt det ska komma verksamheter med enskild huvudman till del. Skolinspektionen anser att strukturbeloppet har förutsättningar att bli ett viktigt verktyg i strävan att uppnå en likvärdig utbildning för alla elever.

Inom ramen för Skolinspektionens prövning av ansökningar om att godkännas som enskild huvudman ser myndigheten fördelar med om ett strukturbelopp kan preciseras i ansökan. Skolinspektionens erfarenhet är att vissa sökanden redan i dag tar upp denna typ av bidrag i den till ansökan bifogade budgeten. Om kommunerna preliminärt kan ange för sökanden hur stort strukturbeloppet brukar vara och vad det baseras på torde detta leda till att sökandens budget blir mer tillförlitlig. Skolinspektionen delar dock utredningens bedömning att det är grundbeloppet som ska utgöra den ekonomiska basen för att bedriva verksamhet i enlighet med skollagen och övriga styrdokument.

#### 3.4.8 Tilläggsbelopp för särskilt stöd

##### *Fristående skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd*

Skolinspektionen avstyrker utredningens förslag om att särskilda regler ska införas för fristående skolor inriktade på elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp ska lämnas, av utredningen kallade resursskolor. Skolinspektionen anser att utredningens förslag främst beaktar önskemålen om att lättare kunna planera verksamheten vid de så kallade resursskolorna. En adekvat konsekvensanalys av vad förslaget innebär för enskilda elever och deras vårdnadshavare saknas dock.

Enligt Skolinspektionen mening är det inte klarlagt att de enskilda elevernas och deras vårdnadshavares möjlighet att välja skola inte kan komma att påverkas negativt om förslaget införs. Även om det kan finnas ett gemensamt intresse hos hemkommunen och den enskilda huvudmannen att komma överens om tilläggsbeloppet, ser Skolinspektionen att det även kan finnas andra faktorer som kan få betydelse. Som exempel skulle den enskilda huvudmannen kunna få en monopolliknande situation avseende vissa typer av specialanpassad utbildning och kunna hävda höga tilläggsbelopp, eller skulle kommuner kunna hävda låga tilläggsbelopp i förhandlingar med enskilda huvudmän som ett verktyg för att bedriva verksamheten i egen regi. Ytterligare en risk skulle kunna vara att en enskild huvudman kan hävda ett högt tilläggsbelopp för att inte behöva ta emot en viss elev.

Skolinspektionen anser vidare att utredningens argumentation inte tillräckligt belyst de enskilda elevernas och deras vårdnadshavares behov av att kunna förutse och planera skolgången. Skolinspektionen vill särskilt lyfta fram att behoven av stabilitet och framförhållning är stora för alla elever, men särskilt för elever med omfattande stödbehov. Dessa elever har ofta ett stort behov av struktur och trygghet samt en för dem känd och välbekant miljö med känd personal. Om en förnyad överenskommelse om tilläggsbelopp inte träffas har den enskilda eleven inte längre någon rätt att fullfölja utbildningen vid den så kallade resursskolan tillsammans med sina klasskamrater, utan kan tvingas byta till en ny skola med helt andra förutsättningar.

Utredningen skriver att kommunala huvudmän inte har samma förutsättningar som enskilda huvudmän att särskilt anpassa utbildningen för elever i behov av särskilt stöd, varför det ofta finns ett gemensamt intresse hos hemkommunen och den enskilda huvudmannen att komma överens om ersättningen för elevens skolgång. Skolinspektionen delar inte utrednings uppfattning utan vill framhålla att kommunala skolor och fristående skolor har samma skyldigheter att anpassa utbildningen och erbjuda en elev stöd och särskilt stöd i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. skollagen. Både kommunala skolor och fristående

skolor kan besluta om att elever ska ges särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp. Kommunala huvudmän kan dessutom inrätta kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper där resurser kan samlas. Skolinspektionen vill därför problematisera utredningens argument att det av denna anledning skulle finnas ett gemensamt intresse hos hemkommunen och den enskilda huvudmannen att komma överens.

Skolinspektionen anser således att utredningens förslag kan komma att leda till att elever med ett omfattande behov av särskilt stöd och deras vårdnadshavare inte behandlas likvärdigt med andra elever och vårdnadshavare i utbildningssituationen, bland annat vad gäller möjligheten att välja skola och rätten att fullfölja utbildningen. Enligt utredningens förslag ska det dessutom inte finnas någon möjlighet till överprövning om en överenskommelse inte kommer till stånd, vilket inte kan anses tillgodose den enskilda elevens och dennes vårdnadshavares rättssäkerhet. Skolinspektionen anser därför att utredningens förslag kan leda till negativa konsekvenser för enskilda elever och deras vårdnadshavare som inte kan uppvägas av de argument utredningen för fram.

Från och med den 1 juli 2016 gäller nya regler om tilläggsbelopp varigenom förtydligas att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov, samt att tilläggsbelopp kan lämnas för sådana extraordinära stödåtgärder som en elev har behov av i undervisningen. Utredningen framhåller att syftet med regeländringarna är att förtydliga regelverket för att få en tillämpning som är mer i enlighet med de bakomliggande motiven till reglerna om tilläggsbelopp, och inte fullt lika restriktiv som nuvarande rättspraxis har inneburit. Skolinspektionen föreslår därför att tillämpningen av de nya reglerna om tilläggsbelopp utvärderas innan ytterligare förändringar av regelverket övervägs.

#### 4.5.2 Presentation av vald modell

##### *Resultatsammanställningens utformning*

Skolinspektionen lämnar inga synpunkter på utredningens förslag om att införa ett krav på ekonomisk redovisning på enhetsnivå. Viktigt är dock att bedöma förslaget utifrån nyttan för användare. Om utredningens förslag genomförs ser Skolinspektionen dock att myndigheten kan ha nytta av informationen i tillsynen. Skolinspektionen ser exempelvis i dag en utmaning i att granska de kommunala huvudmännens resursfördelning utifrån 2 kap. 8 a § skollagen, bland annat eftersom standardiserad information om resurstilldelning på skolenhetsnivå inte finns att tillgå. Skolinspektionen skulle även få tillgång till mer information om vilka resurser en enskild huvudmans skolenhet har att verka utifrån.

*Finansiella nyckeltal samt kommentarer*

Som exempel på vedertagna finansiella nyckeltal nämner utredningen kreditvärdighet (rating). Därefter skriver utredningen att alla huvudmän inte har kreditvärdighetsrating och att det är utredningens bedömning att det inte kan krävas. Skolinspektionen konstaterar att det normalt sett endast är aktiebolag som har en kreditvärdighetsrating och vill därvid framhålla att det endast är drygt hälften av de enskilda huvudmännen som Skolinspektionen har godkänt som är aktiebolag. Skolinspektionen anser att det är viktigt att alla huvudmän ges samma möjligheter att redovisa tilläggsinformation och ifrågasätter därför om kreditvärdighetsrating bör användas som finansiellt nyckeltal.

**4.5.4 Skolverket ansvarar för insamlingen***Definitioner av de uppgifter som ska lämnas*

Som nämnts ovan anser Skolinspektionen att det är viktigt att alla huvudmän ges samma möjligheter att redovisa tilläggsinformation. Om Skolinspektionen ska granska de uppgifter som lämnas av huvudmännen är det viktigt med samverkan mellan Skolverket och Skolinspektionen kring vilka nyckeltal och vilken tilläggsinformation som ska lämnas in samt definitionen av dessa.

*Kvalitetssäkring för jämförbarhet*

Skolinspektionen delar utredningens uppfattning att det är viktigt att de uppgifter som lämnas in från enheterna kvalitetssäkras. Skolinspektionen anser att ett krav på att lämnade uppgifter ska vara granskade av en revisor förvisso skulle verka för en god kvalitet på lämnade uppgifter, men gör ingen bedömning av huruvida kostnaderna för detta är försvarbara i förhållande till nyttan.

Utredningen anser att det ska vara Skolinspektionen som, inom ramen för det tillsynsuppdrag som myndigheten har enligt skollagen i dag, ska granska att huvudmännen lämnar korrekta uppgifter. Detta kan ske inom ramen för Skolinspektionens ordinarie tillsyn eller efter ett särskilt uppdrag från regeringen. Om Skolinspektionen bedömer att inlämnade uppgifter inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter Skolverket kommer utfärda bör huvudmannen föreläggas att så snart som möjligt vidta en rättelse, enligt Skolinspektionens gängse praxis.

Skolinspektionen ifrågasätter lämpligheten i att Skolinspektionen ska granska att huvudmännen lämnar korrekta uppgifter, när det är Skolverket som ska föreskriva om vilka uppgifter huvudmännen ska lämna in. Skolinspektionen befarar att denna uppdelning mellan myndigheterna kommer att leda till otydligheter. Skolinspektionen ifrågasätter också om det i så fall är Skolinspektionen

som ska granska att huvudmännen lämnar in uppgifter, eller om denna kontroll ska göras av Skolverket. Om lagstiftaren gör bedömningen att det ska vara Skolinspektionen som, inom ramen för myndighetens tillsynsuppdrag, ska granska om huvudmännen lämnar korrekta uppgifter anser Skolinspektionen att detta uppdrag behöver förtydligas, till exempel genom ett särskilt uppdrag i Skolinspektionens regleringsbrev eller efter en ändring i förordningen (2011:56) med instruktion för Statens skolinspektion.

Om Skolinspektionen får ett sådant uppdrag och myndigheten vid granskningen bedömer att inlämnade uppgifter inte kan anses uppfylla de krav som följer av de föreskrifter Skolverket kommer att utfärda, föreslår Skolinspektionen att Skolverket inte publicerar uppgifterna och samtidigt tydligt markerar i resultatsammanställningen att anledningen till detta är att Skolinspektionen har bedömt att lämnade uppgifter är inkorrekta. Skolinspektionen anser att detta i högre grad motsvarar syftet med att samla in uppgifter och tillgängliggöra information för eventuella intressenter, än om Skolverket utan förklaring inte skulle publicera uppgifterna.

#### 5.6.2 Ett ökat inflytande för kommuner

##### *Påtagligt negativa följder*

Skolinspektionen konstaterar att utredningen inte lämnar något förslag om att införa ett direkt avgörande inflytande för kommuner vid nyetableringar av verksamheter med vinstsyfte. Utredningen föreslår istället att det vid bedömningen av om en nyetablering innebär påtagliga negativa följder särskilt ska beaktas intressena av alla elevers rätt till en likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår. Utredningen anser att kommunens inflytande över nyetableringar på detta sätt stärks. Skolinspektionen ställer sig frågande till på vilket sätt kommunens inflytande över nyetableringar kommer att stärkas genom utredningens förslag.

I författningskommentaren skriver utredningen att den närmare innebörden av begreppen är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och därför bör preciseras genom Skolinspektionens rättstillämpning. För att undvika osäkerhet och svårbedömda situationer anser Skolinspektionen dock att lagstiftaren redan nu behöver tydliggöra innebörden av begreppen samt hur bedömningen ska göras.

Begreppet likvärdig utbildning är ett vitt begrepp som kan tolkas på många sätt beroende på omständigheterna. Om utredningen avser att begreppet likvärdig utbildning ska ha någon annan betydelse än den som avses i bl.a. 1 kap. 9 § skollagen behöver detta förtydligas.

Vad gäller begreppet överetablering behöver detta också förtydligas. Eftersom alla skolpliktiga elever vid varje given tidpunkt ska ha en skolplats innebär det alltid någon form av överetablering när en huvudman får ett godkännande och en ny skola ska starta eller utöka sin verksamhet. Skolinspektionen anser därför att det behöver förtydligas hur begreppet överetablering ska tolkas, om det exempelvis innebär att det finns ett visst antal skolor per antal elever i kommunen, eller att det redan finns ett visst antal lediga platser vid en befintlig kommunal eller fristående skola i kommunen.

#### *Obligatoriskt yttrande och konsekvensbeskrivning*

Skolinspektionen ställer sig positiv till utredningens förslag om att kommuner och lägeskommuner ska yttra sig samt att yttrandet alltid ska innehålla en konsekvensbeskrivning. Skolinspektionen delar utredningens uppfattning att det är en viktig kvalitetsfråga att prövningen av godkännande sker utifrån ett så allsidigt och komplett underlag som möjligt.

För att underlätta för kommunerna när de ska yttra sig och för att Skolinspektionen ska få ett så adekvat underlag som möjligt anser Skolinspektionen dock att lagstiftaren behöver förtydliga vad yttrandet och konsekvensbeskrivningen ska innehålla. Frågor som kan behöva adresseras är exempelvis om det är pedagogiska, ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser som ska beskrivas i konsekvensbeskrivningen.

Utredningen har inte beskrivit hur Skolinspektionen ska gå tillväga om kommunen inte inkommer med ett yttrande och en konsekvensbeskrivning. Lagstiftaren behöver ta ställning till om Skolinspektionen måste ha kommunens yttrande och konsekvensbeskrivning som underlag vid tillståndsprövningen, eller om myndigheten kan fatta beslut utan detta underlag. Om Skolinspektionen måste ha kommunens yttrande och konsekvensbeskrivning som underlag behöver lagstiftaren förtydliga hur myndigheten ska förfara för att kräva in underlaget och vilka konsekvenser ett uteblivet yttrande får för den fortsatta handläggningen av en ansökan om godkännande.

#### 6.4 Överväganden och förslag

##### *En formaliserad ansökan*

Skolinspektionen välkomnar utredningens förslag om krav på en formell ansökningshandling till förskoleklass, grundskola och grundsärskola med enskild huvudman. Skolinspektionen anser att en ansökningshandling kan skapa transparens i mottagandeprocessen och på så sätt har förutsättningar att säkerställa att antagningen och urvalet görs på ett korrekt sätt.

*Tydligare reglering av urvalskriterier*

Skolinspektionen har inga synpunkter på utredningens förslag om att Skolinspektionen i beslutet om godkännande ska ange vilka urvalsgrunder en fristående grundskola, grundsärskola eller förskoleklass ska få tillämpa när det inte finns plats för alla sökande, samt att det ska krävas att ett nytt beslut fattas av Skolinspektionen för att en skola ska kunna ändra urvalsgrunderna. Skolinspektionen är dock av uppfattningen att nuvarande system fungerar väl och att utredningens föreslagna ordning kommer att innebära en ny administrativ börda för de enskilda huvudmännen samt en extra kostnad för staten.

Skolinspektionen har en väl etablerad praxis att den enskilda huvudmannen får besluta om att lägga till eller dra ifrån urvalsgrunder eller ändra ordningsföljden av urvalsgrunder utan att det krävs ett nytt godkännande eller ändring av godkännandet, det viktiga är när och hur det görs. Transparens och förutsägbarhet för de elever som söker till den fristående skolan är en avgörande faktor, liksom att de urvalsgrunder som den enskilda huvudmannen beslutar att tillämpa inte åsidosätter kravet på öppenhet, det vill säga att urvalsgrunderna kan godkännas av Skolinspektionen. Skolinspektionens erfarenhet är att det inte finns några större otydligheter vad gäller urvalsgrunderna generellt i samband med antagningen till fristående skolor. Skolinspektionen anser därför att det inte finns anledning att ändra denna ordning.

Som utredningen konstaterar kommer insynen och transparensen i fristående skolors mottagningsprocess att öka om offentlighetsprincipen införs (se betänkandet "Ökad insyn i fristående skolor", SOU 2015:82). Skolinspektionen föreslår därför att lagstiftaren avvaktar besked i denna fråga innan förändringar av regleringen om urvalskriterier övervägs.

Om utredningens förslag ändå genomförs anser Skolinspektionen att vissa förtydliganden behövs. Skolinspektionen anser att lagstiftaren exempelvis behöver tydliggöra vad som ska gälla när en skolenhet kan ha olika urvalsgrunder till förskoleklassen respektive grundskolan, när en skolenhet kan ha färdighetsprov som villkor för antagning till årskurs 4 respektive årskurs 7 eller hur beslut om utökningar att ha fler årskurser vid en skolenhet ska hanteras. En ytterligare fråga som behöver förtydligas är om det ska finnas någon tidsgräns för när en anmälan om ändrade urvalsgrunder måste göras av huvudmannen för att kunna tillämpas vid nästkommande antagningsperiod.

Utredningen skriver att det är angeläget att det i så stor utsträckning som möjligt inte bara framgår vilka urvalskriterier som en skola tänker använda, utan

också hur de ska tillämpas. Utredningen bedömer att det bör vara upp till Skolinspektionen att närmare avgöra vilka krav som bör ställas på de enskilda huvudmännen avseende beskrivning av urvalskriterierna. Om utredningens förslag genomförs anser Skolinspektionen att lagstiftaren behöver förtydliga vilka krav som bör ställas på huvudmännens beskrivning av urvalskriterierna.

#### 8.1.4 Ekonomiska konsekvenser för staten

Utredningen anger att utifrån underlag från Skolinspektionen kan myndighetens kostnad för att fatta nya beslut för de fristående skolor som redan i dag är inriktade på elever med behov av särskilt stöd, grovt uppskattas till cirka 200 000 kronor per år. Skolinspektionen vill påtala att detta är en uppskattad initial engångskostnad, och inte en återkommande kostnad per år.

#### 8.2.5 Konsekvenser för staten

Som angetts ovan i avsnitt 4.5.4 ifrågasätter Skolinspektionen lämpligheten i att myndigheten ska granska att huvudmännen lämnar korrekta uppgifter. Om utredningens förslag ändå genomförs vill Skolinspektionen 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.

#### Författningsförslag

*Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800), övergångsbestämmelsen punkten 3*  
Skolinspektionen vill göra lagstiftaren uppmärksam på att det rätteligen ska stå 10 kap. 36 § i uppräkningsdelen av bestämmelserna (inte 26 §).

I ärendets handläggning har rättschefen Annica Runsten deltagit.



Helén Ängmo  
Generaldirektör



Sofia Tiberg  
Jurist, föredragande