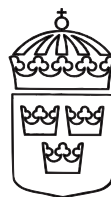


Regeringens skrivelse

2012/13:121



Riksrevisionens rapport om Skolinspektionens
prövningar av ansökningar från enskilda som
vill bli skolhuvudmän

Skr.
2012/13:121

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 21 mars 2013

Fredrik Reinfeldt

Jan Björklund
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar när det gäller åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Godkänd? Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän (RiR 2012:17).

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att Statens skolinspektionens prövning av ansökningar om godkännande av enskilda som huvudmän för fristående skolor kan utvecklas ytterligare. Inom Skolinspektionen pågår ett förbättringsarbete i linje med de flesta av Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen följer, bl.a. genom uppdrag till Skolinspektionen, utvecklingen på området och hur regelverket tillämpas.

Av granskningsrapporten framgår att Riksrevisionen anser att Skolinspektionen inte lägger tillräcklig tyngd vid att prövningen ska vara främjande och fungera som ”gatekeeper” för att skapa ett varierat urval av skolor som bedrivs av enskilda eller allmänna huvudmän. Regeringen delar inte denna uppfattning utan anser att Skolinspektionen vid sin prövning saknar möjlighet att beakta andra kriterier än vad som anges i skollagen.

Friskolekommittén, som ska behandla frågor med koppling till Skolinspektionens prövning av enskilda, ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2013. Regeringen avser att avvakta kommitténs betänkande för att därefter överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder på området.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	11
Bilaga	Riksrevisionens granskningsrapport om Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 2013.....	139

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport Godkänd? Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän (RiR 2012:17) den 21 november 2012 till regeringen. Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

En skrivelse från regeringen med anledning av granskningsrapporten ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen tagit emot rapporten. Statens skolinspektion har yttrat sig över rapporten (U2012/6404/SAM).

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat Statens skolinspektionens prövning av enskilda som ansöker om att bli godkända som skolhuvudmän. Granskningen har inriktats på om Skolinspektionens prövning är effektiv och likvärdig och på att bedöma om regeringen har gett Skolinspektionen tillräckliga förutsättningar i genomförandet av prövningen av enskilda som vill bli godkända som huvudmän. Riksrevisionen har även granskat om Skolinspektionen uppfyller sitt informationsuppdrag så som det formuleras i myndighetens instruktion.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser grundas på genomförda dokumentstudier och intervjuer med berörda aktörer, aktgranskning av ett urval av Skolinspektionens ansökningsärenden från ansökningsomgång 2011 samt enkätundersökningar där en enkät riktats till dem som ansökt om godkännande under ansökningsomgångarna 2010 och 2011 och en annan enkät riktats till samtliga handläggare på Skolinspektionens enhet för tillståndsprövning. Vidare har intervjuer genomförts med företrädare för Skolinspektionen och Utbildningsdepartementet.

Skolinspektionens prövning behöver utvecklas

Riksrevisionen anser att Skolinspektionens prövning behöver utvecklas. Enligt Riksrevisionen förefaller det inte som att lagstiftarens intentioner om att prövningen av enskilda som huvudmän ska vara främjande och skapa ett varierat urval av skolor som bedrivs av enskilda eller allmänna huvudmän har fått tillräckligt genomslag i Skolinspektionens verksamhet. Riksrevisionen konstaterar att Skolinspektionen tycks ha tolkat kravet i skollagen (2010:800) att den enskilde ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen som att den sökande själv ska ha ingående kunskap om skollagen. Riksrevisionen anser att nämnda krav också bör förstås i ett vidare perspektiv, där alla relevanta omständigheter för att kunna bedriva en stabil skolverksamhet av god kvalitet bedöms. För att kunna pröva om de sökande har förutsättningar att följa gällande regelverk bedömer Riksrevisionen att Skolinspektionen behöver begära in ett delvis annat beslutsunderlag än vad som görs i dag. Skolinspektionens kunskap från tillsynsverksamheten och kvalitetsgranskningarna borde i högre grad ligga till grund för beslut om vilka områden i

den sökandes plan för verksamheten som behöver prövas fördjupat. Även resultat från forskning om vad som gör skolor framgångsrika bör enligt Riksrevisionen kunna användas mer av Skolinspektionen i arbetet med att utveckla prövningen.

Bestämmelserna om prövning är otydliga

Riksrevisionen bedömer att regleringen är otydlig till den del den avser prövning av om ett godkännande av en enskild huvudman för viss utbildning skulle medföra påtagliga negativa följder för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Oklarheterna rör vilka elever som avses, vilken hänsyn som bör tas till redan existerande fristående skolor när nya ansökningar prövas och hur regleringen ska tillämpas om flera ansökningar från enskilda om att godkännas som huvudman i en viss kommun inkommer. De oklarheter som finns riskerar enligt Riksrevisionen att gå ut över prövningens effektivitet och därmed påverka skolsystemets effektivitet.

Tydligare kriterier och bättre information behövs

Riksrevisionen bedömer att Skolinspektionen har fungerande former för stöd till handläggarna när det gäller hanteringen av ansökningsärenden, men att innehållet i stödet kan förbättras. Riksrevisionen anser att Skolinspektionen behöver förtydliga kriterierna för vad som är en ansökan som tillräckligt väl visar att den sökande har förutsättningar att följa regelverket. Enligt Riksrevisionen verkar Skolinspektionens handläggare ha svårigheter att avgöra när de har tillräckligt underlag för beslut och många kompletterande frågor ställs till de sökande. Möjligheterna att komplettera ansökan bör vara så lika som möjligt för att alla sökande ska ha samma möjligheter att komma in med underlag. Riksrevisionen anser att kompletteringarna skulle kunna minskas genom ett bättre handläggarstöd och tydligare kriterier för vad som är en tillräckligt bra ansökan.

Utifrån granskningen konstaterar Riksrevisionen att Skolinspektionen inte i tillräcklig utsträckning lyckas informera om kraven på ansökningarna och att det saknas tydliga kriterier för vad som är en tillräckligt bra ansökan. Enligt Riksrevisionen bör Skolinspektionen kunna bli tydligare när det gäller vilka krav som ställs, för att de sökande ska få en mer realistisk bild av vad som krävs av den som vill bedriva skola. Detta skulle leda till ökad effektivitet genom att endast de som tror sig motsvara kraven ansöker om att bli godkända.

Rekommendationer till regeringen och Skolinspektionen

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att följa upp hur Skolinspektionen prövar ansökningar om att godkännas som huvudman utifrån riksdagens målsättning om höjd kvalitet genom ett varierat utbud av skolhuvudmän. Regeringen rekommenderas även att ge Friskolekommittén i uppdrag att överväga om lagstiftningen behöver förtydligas i fråga om bedömningen av påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Vidare har Riksrevisionen rekommenderat Skolinspektionen att utveckla vilket underlag som används för beslut om godkännande av enskild som huvudman och att i

högre utsträckning använda egen kunskap och forskning vid prövning av det underlag som kommit in. Vidare rekommenderas Skolinspektionen att utveckla tydliga kriterier för vad som krävs för att bli godkänd som enskild huvudman och att sedan använda kriterierna dels för att förbättra stödet till handläggarna, dels för att öka och förbättra informationen till de sökande genom att förtydliga kraven för att en ansökan ska godkännas.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Nuvarande bestämmelser

Av 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) framgår att enskilda efter ansökan får godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Det föreskrivs även att ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. Av 2 kap. 7 § skollagen framgår att det är Statens skolinspektion som handlägger ärenden om godkännanden av enskild som huvudman för olika skolformer.

Införandet av den nya skollagen (prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370) innebar vissa ändringar i förhållande till vad som gällde tidigare. Ett godkännande av en fristående skola medför nu en rätt till bidrag från elevens hemkommun. Tidigare var det fråga om två olika beslut. Kravet på att en fristående grundskola ska ha minst 20 elever har ersatts av ett krav på att en fristående skola ska ha ett tillräckligt elevunderlag för att långsiktigt kunna bedriva sin verksamhet. En annan ändring är att Skolinspektionens beslut om godkännande avser en viss given utbildning vid en viss skolenhet. Vidare ska Skolinspektionen numera, sedan riksdagen beslutat i enlighet med regeringens förslag i propositionen Bidragsvillkor för fristående verksamheter (prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322), vid sin prövning av om ett godkännande av en enskild huvudman skulle innebära påtagliga negativa följder inte bara ta hänsyn till följderna för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas utan även till följderna för eleverna. Vidare är det de långsiktiga följderna som ska bedömas.

Riksrevisionen anför i sin rapport bl.a. att målet med friskolereformen var att åstadkomma ett större utbud av skolverksamheter och därmed skapa ökad frihet för elever och föräldrar att välja mellan olika skolor som konkurrerar med varandra. Regeringen konstaterar att friskolereformen i allmänhet med intentionerna har medfört en mångfald av anordnare och ett brett utbud av utbildningar. Regeringen har också vid flera tillfällen sett över bestämmelserna om prövningen av om enskilda ska godkännas som huvudmän så att prövningen ska vara relevant och effektiv.

Riksrevisionen anser i sin rapport att prövningen av om enskilda ska godkännas som huvudmän ska vara främjande och att Skolinspektionen i sin prövning också ska fungera som "gatekeeper" för att skapa ett varierat urval av skolor som bedrivs av enskilda eller allmänna huvudmän. Denna funktion har enligt Riksrevisionen inte fått tillräckligt genomslag i Skolinspektionens verksamhet. Riksrevisionen hänför sig i detta sammanhang till uttalanden från riksdagen om att prövningen bör göras ur ett elevperspektiv samt beakta huruvida nyetableringen berikar eller försvårar ett breddat och efterfrågestyrt utbud (bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322).

Som nämnts ovan ska Skolinspektionen enligt 2 kap. 5 § skollagen godkänna den enskilde som huvudman bl.a. om etableringen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. I förarbetena till bestämmelsen hänvisas, beträffande sistnämnda krav, till uttalandena i prop. 1995/96:200 och prop. 2009/10:157. Dessa förarbetsuttalanden avser motsvarande krav i bl.a. 9 kap. 6 § i 1985 års skollag. Den bestämmelsen avsåg dock inte frågan huruvida en enskild skulle godkännas som huvudman utan frågan om huruvida en godkänd fristående skola skulle förklaras berättigad till bidrag eller inte. Med "påtagligt negativa följder" avses enligt förarbetena till 2 kap. 5 § i den nya skollagen bl.a. att kommunen skulle tvingas lägga ned en befintlig skola och att detta skulle medföra ett avståndet till närmaste skola avsevärt skulle öka för elever i kommunen (prop. 2009/10:165 s. 643 och prop. 1995/96:200 s. 45). Vidare framgår av förarbetena till 2 kap. 5 § i den nya skollagen att Skolinspektionen vid sin prövning också ska utgå från ett elevperspektiv och göra en helhetsbedömning samt att elevers möjlighet att välja skola och ha tillgång till ett brett utbud av utbildningar är en viktig kvalitetsaspekt i ett skolväsende med både offentliga och fristående huvudmän (prop. 2009/10:165 s. 643 och prop. 2009/10:157 s. 21). Sistnämnda uttalanden gjordes i samband med den ändringen av lagtexten som innebar att bedömningen av de negativa följderna inte bara ska avse följder för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna utan att bedömningen även ska avse negativa följder för eleverna och att bedömningen inte ska avse negativa följder på kort sikt utan på lång sikt. Att en kommun kan tvingas planera om och göra omfördelningar i sin egen skolverksamhet i ett kortare perspektiv är enligt förarbetena inte tillräckligt för att ett godkännande inte ska ges. Fem år anses i stället vara en överskådlig period som kan tjäna som ett riktmärke.

Kravet på en helhetsbedömning avser således huruvida ett bifall till en ansökan kan antas leda till ovan nämnda negativa följder och om dessa är påtagliga. Regeringen delar därför inte Riksrevisionens uppfattning att Skolinspektionens prövning av om enskilda ska godkännas som huvudmän ska vara främjande och också fungera som ”gatekeeper” för att skapa ett varierat urval av skolor som bedrivs av enskilda eller allmänna huvudmän. Någon möjlighet för Skolinspektionen att vid sin prövning utgå från andra krav än vad som anges i 2 kap. 5 § skollagen finns inte och dessa krav avser i nu aktuellt hänseende endast frågan om ett godkännande kan innebära påtagliga negativa följder för dels den utbildning som anordnas av det allmänna, dels för eleverna. Att resultatet av Skolinspektionens prövning, i de fall ansökningar från enskilda bifalls och antalet enskilda huvudmän därmed ökar, är att det skapas ett varierat urval av skolor med enskilda och allmänna huvudmän är enligt regeringens uppfattning en annan sak.

Riksrevisionen anger i sin granskningsrapport att då det i dag finns många fler enskilda huvudmän än när friskolereformen genomfördes behöver regeringen följa upp verksamheten utifrån andra perspektiv och skaffa sig en uppfattning om huruvida regelverket som helhet fungerar utifrån de förändringar som skett. Regeringen följer löpande upp Skolinspektionens arbete utifrån aktuella förhållanden, bl.a. genom uppdrag i regleringsbrev. Skolinspektionen ska enligt sina regleringsbrev för 2012 och 2013 till regeringen särskilt redovisa myndighetens insatser för att öka effektivitet, rättssäkerhet och kvalitet i prövningen av ansökningar om godkännande som enskild huvudman. Vidare ska myndigheten redovisa en analys av utvecklingen av antalet ansökningar om godkännande som huvudman för fristående skolor, myndighetens beslut i dessa ärenden och resultat av överklaganden av besluten. De uppgifter Skolinspektionen lämnar gör det möjligt för regeringen att följa utvecklingen på området och bilda sig en uppfattning om hur regelverket fungerar i sin helhet.

Skolinspektionens underlag för prövningen

Riksrevisionen har framfört att Skolinspektionen vid sin prövning av ansökningar inte egentligen prövar huvudmannens förutsättningar att följa gällande regelverk utan att prövningen mer är en kontroll av om huvudmannen har tillräckliga kunskaper om skollagen samt att Skolinspektionens kunskap från tillsynsverksamheten och kvalitetsgranskningarna i högre grad borde ligga till grund för myndighetens prövning.

Som tidigare nämnts ska enligt skollagen godkännande lämnas om den sökande har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Skolinspektionen anger i sitt yttrande över Riksrevisionens rapport att granskningen omfattade ansökningsomgångarna 2010 och 2011 samt att ansökningsomgången 2010 var mycket speciell eftersom ansökningarna skedde enligt 1985 års skollag men sedan prövades enligt den nya skollagen. När ansökningsblanketten för ansökningsomgång 2011 arbetades om ställdes därför i blanketten avsiktligt kontrollfrågor om lagstiftningen i syfte att uppmärksamma de sökande på innehållet i den nya lagstiftningen. Skolinspektionen har uppgett att myndigheten inför ansökningsomgången 2013 har arbetat om ansökningsblanketten

och därvid tagit bort de frågor som syftade till att göra de sökande uppmärksamma på den nya lagstiftningen. Skolinspektionen delar vidare Riksrevisionens bedömning att myndigheten delvis bör begära in ett annat material från den sökande för att göra mer träffsäkra bedömningar av om den sökande har förutsättningar att driva en stabil verksamhet av god kvalitet. Skolinspektionen upplyser i sitt yttrande om att myndigheten för närvarande genomför en genomgripande genomlysning av ansökningsblanketten, vilket bl.a. innebär att Skolinspektionens egna erfarenheter och kunskaper från den regelbundna tillsynen och från kvalitetsgranskningarna kommer att få ett än större utrymme vid prövningen än tidigare.

Riksrevisionen föreslår också att Skolinspektionen inhämtar en konkret plan för skolverksamheten från den sökande för att på så sätt kunna utreda om den sökande kan leva upp till kraven enligt skollagen i praktiken. I sitt yttrande över Riksrevisionens rapport framhåller Skolinspektionen att det finns en problematik när det gäller den typen av handläggning, då huvudmannen har ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar, medan ansvaret för skolans utveckling och inre organisation ligger hos rektorn. Vid tidpunkten för ansökan om en nyetablering är det sällan bestämt vem som kommer att anställas som rektor. Att då begära mer detaljerade planer för hur skolan ska arbeta blir enligt Skolinspektionen inte särskilt meningsfullt.

Riksrevisionen anser vidare att Skolinspektionen vid sin prövning i högre grad bör kunna använda sig av resultat från forskning om vad som gör skolor framgångsrika. Enligt skollagen ska en sökande godkännas om denne har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Skolinspektionen framhåller att det är svårt att ta hänsyn till resultat från pedagogisk forskning vid denna prövning eftersom skolans styrdokument inte reglerar *hur* en verksamhet ska bedrivas. Regering och riksdag har enligt Skolinspektionen valt att lägga ett stort ansvar på skolornas lärare och rektorer för hur verksamheten ska utformas. Skolinspektionen bedömer att det inte är förenligt med lagstiftningen att framhålla en pedagogisk metod framför en annan eller att döma ut ett arbetssätt som mindre lämpligt, oavsett vad som anförs om detta i forskningen. Skolinspektionen bedömer att ett avslag på sådana grunder inte skulle hålla vid en rättslig prövning.

Regeringen gör ingen annan bedömning än Skolinspektionen i ovan nämnda avseenden.

Är regleringen otydlig?

Riksrevisionen anser att regleringen om prövning av ansökningar från enskilda om att bli godkända som huvudmän är otydlig till den del regleringen avser prövningen av påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Riksrevisionen anser bl.a. att det är oklart vilka elever som avses, vilken hänsyn som bör tas till redan existerande fristående skolor och hur regleringen ska tillämpas om flera ansökningar från enskilda inkommer när det gäller en viss kommun. Riksrevisionen anser vidare att Skolinspektionen vid sin prövning av om

en enskild ska godkännas som huvudman inte kan bortse från skolsituationen för elever som går i befintliga fristående skolor.

Som framgår ovan ska vid prövningen hänsyn tas till elever och utbildning anordnad av det allmänna. När det gäller hänsynen till det allmänna är syftet med regleringen att säkerställa kommunernas möjlighet att erbjuda eleverna utbildning inom den egna kommunen, en skyldighet som kommuner har men inte fristående huvudmän. När det gäller hänsynen till eleverna är förarbetena kortfattade. Det framhålls dock att elevers möjlighet att välja skola och ha tillgång till ett brett utbud av utbildningar är en viktig kvalitetsaspekt. Befintliga fristående skolor omnämns inte i lagtexten. Om en ansökan om att bli godkänd som huvudman avser förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs dock enligt 2 kap. 5 § skollagen att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Skolinspektionen föreslog i en skrivelse till regeringen i december 2010 (U2010/7633/G) att regleringen, till den del den avser påtagliga negativa följder på lång sikt för elever och kommuner, ska ses över och tydliggöras, t.ex. när det gäller hur bestämmelserna ska tillämpas om flera ansökningar inkommer från enskilda om att godkännas som huvudman i en viss kommun. Skolinspektionen pekade i sin skrivelse också på det förhållandet att myndighetens prövning av negativa följder utgår från den enskildes uppskattade elevantal i ansökan och att det inte blir några följdverkningar om verksamheten sedan utökas. Riksrevisionen har i sin rapport lyft fram dessa frågeställningar.

I och med införandet av den nya skollagen utmönstrades bestämmelsen om att Skolinspektionens beslut om rätt till bidrag kunde återkallas om verksamheten förändras i en sådan utsträckning att det innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där den fristående skolan är belägen. Regeringens skäl till förslaget var att bestämmelsen aldrig använts, att det är svårt för huvudmannen att i förväg uppskatta verksamhetens omfattning samt att det skulle strida mot den grundläggande synen på fristående skolor som ett positivt och självklart inslag i skolväsendet att de skulle kunna drabbas av sanktioner på grund av att de är framgångsrika (prop. 2009/10:165 s. 244).

Regeringen gav i juli 2011 en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda vissa frågor rörande fristående skolor m.m. (dir. 2011:68, dir. 2012:101 och dir. 2013:24). I uppdraget ingår att behandla frågor med koppling till Skolinspektionens prövning av enskilda. Skolinspektionens skrivelse skrevs av mot regeringens beslut om direktiv till kommittén. Kommittén, som antagit namnet Friskolekommittén (U 2011:04), ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2013.

Riksrevisionen har rekommenderat att regeringen ger Friskolekommittén i uppdrag att överväga om lagstiftningen behöver förtydligas när det gäller prövningen av påtagliga negativa konsekvenser av en friskoleetablering. Kommittén kommer att redovisa sina förslag senast den 31 mars 2013. Regeringen vill avvakta kommitténs olika ställningstaganden för att därefter överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder på området.

Riksrevisionen bedömer att Skolinspektionen har fungerande former för stöd till handläggarna avseende hanteringen av ansökningsärenden, men att innehållet i stödet kan förbättras. Riksrevisionen påpekar vidare att Skolinspektionen behöver ställa många kompletterande frågor till de sökande. Riksrevisionen anser att kompletteringarna skulle kunna minskas genom ett bättre handläggarstöd och tydligare kriterier för vad som är en tillräckligt bra ansökan.

Av Skolinspektionens årsredovisning för 2012 (U2013/1064/GV) framgår att myndigheten, för att hitta en gemensam bedömningsnivå i godkännandeprovningen när det gäller nya eller förändrade områden som regleras i den nya skollagen, har gjort sammanställningar av uppgifter som lämnats i olika ansökningar. Utifrån sammanställningarna har ett bedömningsstöd tagits fram för att garantera att samtliga handläggare gör likvärdiga bedömningar. Under 2012 har även bedömningskriterier och beslutsmallar utvecklats med anledning av vissa nya uppgifter som ingår i provningsförfarandet sedan skolförordningen (2011:185) infördes. Av Skolinspektionens yttrande över Riksrevisionens granskningsrapport framgår också att myndigheten kontinuerligt ser över kriterierna för vad som krävs för att få ett godkännande som enskild huvudman och att kriterierna kommer att anpassas och förtydligas i samband med att ansökningsblanketten revideras under 2013.

När det gäller Riksrevisionens påpekande att enskilda ges flera möjligheter att komplettera konstaterar regeringen att myndigheter enligt förvaltningslagen (1986:223) har en serviceskyldighet. Regeringen behandlade i propositionen Bidragsvillkor för fristående verksamheter (prop. 2009/10:157) frågan om det finns behov av att begränsa en enskilds möjlighet att komplettera en ansökan. Regeringen ansåg att nackdelarna med en sådan begränsning överväger fördelarna, bl.a. då den enskilde vid ett eventuellt överklagande på nytt har möjlighet att återropa omständigheter som inte tidigare förts fram. Regeringen gör ingen annan bedömning i dag. Enligt Skolinspektionens årsredovisning för 2012 har myndigheten inför 2012 års ansökningsomgång tagit fram föreskrifter om ansökningsförfarandet. Föreskrifterna är avsedda att leda till att ansökningarna ska bli mer kompletta vid ansökningstillfället. Enligt myndigheten har föreskrifterna till viss del haft önskad effekt.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att ett tydligare och bättre handläggarstöd samt tydligare kriterier för vad som krävs för ett godkännande kan komma att minska omfattningen av kompletteringar. Som framgått ovan har Skolinspektionen redan vidtagit åtgärder i detta avseende och ytterligare utvecklingsarbete pågår.

Förbättrad information till de sökande

Regeringen anser i likhet med Riksrevisionen att det är viktigt att sökande har bra information om vilka krav som ställs för att godkännas som huvudman för en fristående skola. Av Skolinspektionens årsredovisning för 2012 framgår att Skolinspektionen har inlett ett arbete med att förbättra informationen till dem som vill söka tillstånd. Vidare framgår att mer och tydligare information kommer att ges om den övergripande tillståndsprövningsprocessen samt att myndigheten ytterligare kommer

att förtydliga vilka krav som ställs vid bedömningen av vissa frågor, t.ex. frågor om elevprognoser, lokaler, värdegrundsfrågor och ekonomi. Liksom i Skolinspektionens yttrande över granskningsrapporten anges också i årsredovisningen att Skolinspektionens kriterier för vad som krävs för att få ett godkännande som enskild huvudman ska ses över, anpassas och förtydligas i samband med att ansökningsformuläret revideras.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att denna typ av åtgärder kan komma att minska omfattningen av kompletteringar.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att Statens skolinspektionens prövning av ansökningar om godkännande av enskilda som huvudmän för fristående skolor kan utvecklas ytterligare, ett arbete som Skolinspektionen redan har inlett. Detta förbättringsarbete ligger i linje med de flesta av Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen följer löpande, bl.a. genom Skolinspektionens årsredovisningar, hur arbetet utvecklas. Regeringen följer således utvecklingen på området och hur regelverket tillämpas. Inte minst är effekterna av myndighetens intensifierade arbete med att förbättra handläggarstödet för en rättssäkrare och en mer likvärdig prövning liksom utökade informationsinsatser till enskilda viktiga att följa upp. Regeringen gör således redan det Riksrevisionens rekommenderar i denna del. Som framgått av avsnitt 3 delar dock inte regeringen Riksrevisionens uppfattning att Skolinspektionens prövning ska vara främjande och fungera som ”gatekeeper” för att skapa ett varierat urval av skolor som bedrivs av enskilda eller allmänna huvudmän. Regeringen avser således inte att följa Riksrevisionens rekommendation om uppföljning i nu aktuellt avseende.

Friskolekommittén ska bl.a. behandla frågor med koppling till Skolinspektionens godkännandeprovning och kommer att redovisa sina förslag senast den 31 mars 2013. Regeringen avser att avvakta kommitténs betänkande för att därefter överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder på området.

Frågan anses genom denna skrivelse vara slutbehandlad.

RIKSREVISIONEN GRANSKAR: STATENS INSATSER PÅ SKOLOMRÅDET



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-295-3

RIR 2012:17

FOTO: LINUS HALLGREN

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2012



RiR 2012:17

Godkänd?

Skolinspektionens prövningar av ansökningar
från enskilda som vill bli skolhuvudmän



RIKSREVISIONEN

Skr. 2012/13:121
Bilaga

GODKÄND? – SKOLINSPEKTIONENS PRÖVNINGAR AV ANSÖKNINGAR FRÅN ENSKILDA SOM VILL BLI SKOLHUVUDMÄN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-11-07

DNR: 31-2011-1097

RIR 2012:17

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Godkänd? Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän

Riksrevisionen har granskat prövningen av enskilda som ansöker om att bli godkända som skolhuvudmän. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Utbildningsdepartementet och Statens skolinspektion har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Statens skolinspektion.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Nina Gustafsson Åberg* har varit föredragande. Programansvarig *Jesper Antelius*, revisor *Annette Mellander* och revisor *Anna Weinholt* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Nina Gustafsson Åberg

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet

Statens skolinspektion

Skr. 2012/13:121
Bilaga

GODKÄND? – SKOLINSPEKTIONENS PRÖVNINGAR AV ANSÖKNINGAR FRÅN ENSKILDA SOM VILL BLI SKOLHUVUDMÄN

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskning	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	15
1.3 Bedömningsgrunder	16
1.4 Metod och genomförande	17
1.5 Avgränsningar	19
1.6 Läsanvisning	20
2 Bakgrund	21
2.1 Skolinspektionen	23
2.2 Antal ansökningar och startade skolor	23
2.3 Regeringens styrning	26
2.4 Varför behöver enskilda huvudmän godkännas?	26
3 Skolinspektionens prövning i praktiken	29
3.1 En ansökans gång	29
3.2 Sammanfattande iakttagelser	34
4 Information till de sökande	35
4.1 Utgångspunkter	35
4.2 Skolinspektionens informationskanaler	35
4.3 Information till de sökande	36
4.4 Handläggarna är tillgängliga för frågor	37
4.5 Sammanfattande iakttagelser	38
5 Skolinspektionens underlag och prövning	39
5.1 Utgångspunkter	39
5.2 Målet för prövningen	40
5.3 Skolinspektionens underlag för prövning	41
5.4 Att bedöma underlaget	48
5.5 Lärande och utveckling av prövningen	54
5.6 Information som styrmedel	56
5.7 Sammanfattande iakttagelser	58
6 Slutsatser och rekommendationer	61
6.1 Skolinspektionens prövning behöver utvecklas	63
6.2 Regleringen om påtagliga negativa följder är otydlig	65
6.3 Likvärdig handläggning viktigt för en effektiv prövning	67
6.4 Information bör användas som styrmedel	68
6.5 Rekommendationer	68
Referenser	71

forts.

Bilagor

Bilaga 1	Enkät till handläggare på Statens Skolinspektion om godkännande av enskilda som huvudmän	77
Bilaga 2	Enkät till enskilda som ansökt om att starta skola 2010 och 2011	91
Bilaga 3	Aktgranskning	107
Bilaga 4	Fördjupad aktgranskning	121

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat prövningen av enskilda som ansöker om att bli godkända som skolhuvudmän.

Granskningens bakgrund

Motiv: Skolan är viktig både för individen och för samhället och är en del i ett fungerande demokratiskt samhälle med välutbildade och aktiva medborgare. Eftersom skolgången har så stor betydelse för varje enskild elev är det viktigt att eventuella fel och brister i skolverksamheten framkommer och åtgärdas så tidigt som möjligt. Fristående skolor är en väsentlig del av skolväsendet i Sverige. Skolinspektionens prövning ska kontrollera att enskilda som vill bedriva skola har förutsättningar att följa gällande regelverk samt att friskoleetableringen inte innebär påtagliga negativa följder för elever eller den del av skolväsendet som bedrivs av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om prövningen fungerar bidrar den till ett varierat utbud av skolor som drivs av olika huvudmän där eleverna får den kvalitet på utbildningen som de enligt skollagen har rätt till. Syftet med lagstiftningen och Skolinspektionens prövning är främjande och ska leda till att fristående skolor kan starta och hålla god kvalitet samt bidra till mångfald och konkurrens i hela skolsystemet. 2011 inkom 789 ansökningar av enskild om att bli godkänd som huvudman. Av dessa blev ungefär en fjärdedel godkända som huvudmän och 64 skolor startades. Detta motsvarar 34 procent av dem som blev godkända.

Skolinspektionen genomför så kallad förstagångstillsyn hos de nystartade fristående skolorna. Tillsynsbesöken har visat att en relativt stor andel av skolorna har många eller allvarliga brister. Skolinspektionen har också återkallat några beslut om godkännanden av huvudmän relativt kort tid efter att de startat sin skolverksamhet. Resultatet gör det tydligt att det är komplicerat att starta en skola vilket kan innebära svårigheter att fullt ut leva upp till skollagens krav vid skolans start. Allt detta sammantaget har motiverat Riksrevisionen att granska om Skolinspektionens prövning av enskilda som huvudmän är effektiv. Om prövningen är effektiv har den en funktion som *gatekeeper* för att dels åstadkomma ett varierat utbud av skolor som drivs av olika huvudmän, dels för att säkra att de huvudmän som godkänns startar skolor med undervisning som håller den kvalitet skollagen kräver.

Syfte: Syftet med granskningen är att undersöka om Skolinspektionens prövning om godkännande av enskild som huvudman är effektiv och likvärdig. I granskningen

ingår även att bedöma om regeringen har givit Skolinspektionen tillräckliga förutsättningar i genomförandet av prövningen av enskilda som vill bli godkända som huvudmän. Vidare har Riksrevisionen granskat om Skolinspektionen uppfyller sitt informationsuppdrag så som det formuleras i myndighetens instruktion.

Genomförande: I granskningen har Riksrevisionen genomfört dokumentstudier och intervjuer med berörda aktörer. Riksrevisionen har även genomfört en aktgranskning av ett urval av Skolinspektionens ansökningsärenden från ansökningsomgång 2011, samt en fördjupad aktgranskning av ett mindre antal akter. Inom ramen för granskningen har två enkäter genomförts. En enkät riktad till de som ansökt om godkännande under ansökningsomgångarna 2010 och 2011 samt en enkät riktad till samtliga handläggare på Skolinspektionens enhet för tillståndsprövning.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser och slutsatser.

Skolinspektionens prövning behöver utvecklas. Riksrevisionen menar att den kontext i vilken Skolinspektionen agerar har förändrats mycket sedan metoden för prövningen utvecklades. Det finns idag många fler enskilda huvudmän än när friskolereformen genomfördes. Detta medför att regeringen behöver följa upp verksamheten också utifrån andra perspektiv och skaffa sig en uppfattning om huruvida regelverket som helhet fortfarande fungerar utifrån de förändringar som skett. Regeringen bör också följa upp om Skolinspektionens prövning lägger tillräcklig tyngd vid myndighetens funktion som *gatekeeper* i enlighet med riksdagens intentioner.

Enligt Riksrevisionen förefaller det inte som att lagstiftarens intentioner om att prövningen av enskilda som huvudmän ska vara främjande och också fungera som *gatekeeper* för att skapa ett varierat urval av skolor som bedrivs av enskilda eller allmänna huvudmän, har fått tillräckligt genomslag i Skolinspektionens verksamhet. Riksrevisionen anser att på det sätt som prövningen genomförs idag är det oklart i vilken utsträckning Skolinspektionen faktiskt prövar den framtida huvudmannens förutsättningar att bedriva skolverksamhet. Oklarheten beror framförallt på att prövningen fokuserar på att kontrollera de sökandes kunskaper om skollagstiftningen genom en ansökningsblankett, där de sökande ska svara "rätt" på alla frågor. Problemen med prövningen beror också delvis på hur frågorna i ansökningsblanketten är utformade. Denna metod medför att det finns risk för att Skolinspektionens prövning inte leder till att huvudmän med förutsättningar att följa regelverket blir godkända som huvudmän. Riksrevisionen konstaterar att Skolinspektionen verkar ha tolkat *att ha förutsättningar att följa gällande regelverk* som att den sökande själv ska ha ingående kunskap om skollagen. Riksrevisionen menar att detta kan vara viktigt, men *att ha förutsättningar att följa gällande regelverk* bör också förstås i ett vidare perspektiv, där alla

relevanta omständigheter för att kunna bedriva en stabil skolverksamhet av god kvalitet bedöms.

För att kunna pröva om de sökande har förutsättningar att följa gällande regelverk bedömer Riksrevisionen att Skolinspektionen behöver begära in ett delvis annat beslutsunderlag än vad som sker idag. I syfte att göra mer träffsäkra bedömningar skulle Skolinspektionen kunna begära in en konkret plan för skolverksamheten från sökanden. I planen kan den sökande visa att den kan omsätta kraven i regelverket i praktiken. För att Skolinspektionen ska kunna bedöma planerna på ett enhetligt sätt bör myndigheten precisera vad planen ska innehålla. Riksrevisionen menar att Skolinspektionen utifrån ett sådant, mer sammanhållet underlag, bättre skulle kunna bedöma om de sökande har förutsättningar att följa gällande regelverk.

Skolinspektionen har från den egna verksamheten god kunskap om vad som gör en skola framgångsrik. Myndigheten bör, enligt Riksrevisionen, använda den kunskapen på ett mer metodiskt sätt än vad som sker idag när de prövar ansökningar om att godkännas som huvudman. Riksrevisionen anser att Skolinspektionens kunskap från tillsynsverksamheten och kvalitetsgranskningarna i högre grad borde ligga till grund för beslut om vilka områden i sökandens plan för verksamheten som behöver prövas fördjupat. Det kan vara områden som är extra viktiga för att utbildningen ska hålla god kvalitet eller områden där det ofta förekommer brister. Även resultat från forskning om vad som gör skolor framgångsrika bör kunna användas mer av Skolinspektionen i arbetet med att utveckla prövningen.

Regleringen om påtagliga negativa följder för elever eller den del av skolväsendet som bedrivs av det allmänna är otydlig. Riksrevisionen bedömer att regleringen om påtagliga negativa följder är en viktig del av prövningen av en enskild som huvudman. Riksrevisionen menar dock att det finns en rad oklarheter rörande denna reglering. Oklarheterna rör vilka elever som avses, vilken hänsyn som bör tas till redan existerande fristående skolor när nya ansökningar prövas samt hur regleringen ska tillämpas om flera ansökningar från enskilda om att godkännas som huvudman i en viss kommun inkommer. De oklarheter som finns riskerar att gå ut över prövningens effektivitet. Detta riskerar också i sin tur att påverka skolsystemets effektivitet.

Likvärdig handläggning för effektiv prövning. Granskningen visar att Skolinspektionen har fungerande former för stöd till handläggarna avseende hanteringen av ansökningsärenden. Enligt Riksrevisionen kan dock innehållet i stödet förbättras. Att handläggarna har ett fungerande stöd är centralt för att prövningen ska kunna bli effektiv i den meningen att sökande med förutsättningar att följa gällande regelverk blir godkända som huvudmän. Riksrevisionen anser att Skolinspektionen behöver förtydliga kriterierna för vad som är en ansökan som tillräckligt väl visar att den sökande har förutsättningar att följa regelverket. Genom att göra detta kan stödet utvecklas så att det blir mer användbart i handläggningen.

Riksrevisionen konstaterar att handläggarna verkar ha svårigheter att avgöra när de har tillräckligt underlag för beslut. Granskningen visar att Skolinspektionen måste ställa många kompletterande frågor till de sökande. Enligt Riksrevisionen bör möjligheterna att komplettera ansökan vara så lika som möjligt för att samtliga sökande ska ha samma möjligheter att inkomma med underlag. Det bör också vara tydligt för handläggarna när de har ett tillräckligt beslutsunderlag. Riksrevisionen menar att kompletteringarna skulle kunna minskas genom ett bättre handläggarstöd och tydligare kriterier för vad som är en tillräckligt bra ansökan.

Information bör användas som styrmedel. Granskningen visar att Skolinspektionen inte lyckas informera i tillräcklig utsträckning om kraven på ansökningarna. Detta bekräftas av att de sökande som besvarat Riksrevisionens enkät menar att informationen från Skolinspektionen är tydlig men otillräcklig. Det saknas också tydliga kriterier för vad som är en tillräckligt bra ansökan. Riksrevisionen menar att detta kan vara en förklaring till att myndigheten inte förmår informera tillräckligt. Enligt Riksrevisionen bör Skolinspektionen kunna bli tydligare om vilka krav som ställs för att de sökande ska få en mer realistisk bild av vad som krävs av den som vill bedriva skola och till ökad effektivitet genom att endast de som tror sig motsvara kraven ansöker om att bli godkända.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör följa upp hur Skolinspektionen prövar ansökningar om att godkännas som huvudman utifrån riksdagens målsättning om höjd kvalitet genom ett varierat utbud av skolhuvudmän.
- Regeringen bör ge Friskolekommittén i uppdrag att överväga om lagstiftningen behöver förtydligas i fråga om bedömningen av påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Riksrevisionens rekommendationer till Skolinspektionen:

- Skolinspektionen bör utveckla vilket underlag som används för beslut om godkännande av enskild som huvudman.
- Skolinspektionen bör i högre utsträckning än idag använda egen kunskap och forskning när de prövar det inkomna underlaget.
- Skolinspektionen bör utveckla tydliga kriterier för vad som krävs för att bli godkänd som enskild huvudman.
- Skolinspektionen bör använda kriterierna för att förbättra stödet till handläggarna.
- Skolinspektionen bör använda kriterierna för att öka och förbättra informationen till de sökande genom att förtydliga kraven för att en ansökan ska godkännas.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Skolan är viktig både för individen och för samhället och är en del i ett fungerande demokratiskt samhälle med välutbildade och aktiva medborgare. Riksdagen vill ha en skola av god kvalitet för alla elever. Därför måste de skolor som finns ha förutsättningar att verka med hög kvalitet och följas upp så att eventuella fel och brister i skolverksamheten framkommer och åtgärdas så tidigt som möjligt. De huvudmän som bedriver skolverksamhet har ett ansvar för att se till att utbildningen lever upp till de krav som anges i skollagen, läroplaner och andra föreskrifter. Staten har ansvar för reglering, uppföljning och utvärdering, tillsyn samt att pröva ärenden om godkännande av enskild som huvudman.

Fristående skolor är en del av skolväsendet i Sverige och har funnits i sin nuvarande form sedan början av 1990-talet. I propositionen *Om valfrihet och fristående skolor* lade regeringen fram ett förslag som gav enskilda huvudmän som fått tillstånd att bedriva skolverksamhet förutsättningar att verka på i stort sett samma villkor som de kommunala skolorna.¹ Målet med friskolereformen var att åstadkomma ett större utbud av skolverksamheter och därmed skapa ökad frihet för elever och föräldrar att välja mellan olika skolor som konkurrerar med varandra. Denna frihet skulle innebära möjlighet att välja mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor i den egna kommunen men också i andra kommuner. En annan önskad följd av reformen var att en mångfald av huvudmän och skolor med olika profiler som konkurrerar med varandra om elever skulle bidra till en större lyhörddhet för elevers och föräldrars önskemål hos samtliga huvudmän. Tanken var att konkurrensen skulle skapa större incitament till kostnadseffektivitet samt att nya och effektivare arbetsmetoder skulle komma att prövas. På sikt skulle fristående skolor bidra till en mer effektiv resursanvändning inom det samlade skolväsendet. Regeringen har i senare propositioner betonat att enskilda och offentliga huvudmän ska konkurrera på lika villkor eftersom fristående skolor

¹ Prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.

har blivit en alltmer väsentlig del av skolväsendet.² Sammantaget ska systemet med fristående skolor bidra till att höja kvaliteten inom hela skolväsendet.

Den första juli 2011 trädde en ny skollag i kraft. Riksdagen gjorde i samband med detta förändringar i lagen så att enskilda och offentliga huvudmän kan bedriva verksamhet på lika villkor. På detta sätt vill riksdagen ge förutsättningar för ett förbättrat utbildningsväsende och stimulera till ökad konkurrens mellan olika huvudmän.³

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) inrättades 2008 och myndigheten tog då över arbetet med godkännande av enskild som huvudman från Statens skolverk (Skolverket). I och med att antalet ansökningar om att få starta fristående skola har ökat markant under de senaste åren har denna prövning fått en ökad betydelse.

Skolinspektionens prövning av ansökningar från enskilda om att godkännas som huvudmän ska resultera i att enskilda som vill bedriva skola och som har tillräckliga förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen godkänns. Prövningen innebär också att utbildningen inte får innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Enligt Riksrevisionen är Skolinspektionens prövning om godkännande av enskild som huvudman effektiv om de skolor som startar redan vid starten lever upp till den kvalitet och de mål som föreskrivs i skollagen och andra föreskrifter.

Skolinspektionens prövning av de sökande är en viktig del av systemet med fristående skolor. Prövningen ska fungera som *gatekeeper* vilket ska bidra till att enskilda som har förutsättningar att följa gällande regelverk godkänns, om etableringen inte medför några påtagliga negativa följder på lång sikt för elever eller det allmänna skolväsendet. Om prövningen fungerar bidrar den till att nå riksdagens ambitioner om ett varierat utbud av skolor som drivs av olika huvudmän där eleverna får den kvalitet på utbildningen som de enligt skollagen har rätt till. Syftet med lagstiftningen och Skolinspektionens prövning är således främjande till sin karaktär och ska leda till att fristående skolor kan starta, hålla god kvalitet och bidra till mångfald och konkurrens i hela skolsystemet.

En viktig del i Skolinspektionens arbete för att det ska finnas skolor av god kvalitet som drivs av enskilda huvudmän är tidig uppföljning av att skolor som startats av enskilda huvudmän följer regelverket. Enligt myndighetens

² Prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322, prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

³ Prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322.

instruktion ska uppföljningen ske i nära anslutning till att beslutet om godkännande fattats. Skolinspektionen har valt att göra detta genom så kallad förstagångstillsyn.⁴ Förstagångstillsyn genomförs regelbundet och hittills har Skolinspektionen genomfört sådan tillsyn på nystartade fristående skolor för de verksamheter som startade läsåren 2008/2009, 2009/2010, 2010/2011 samt 2011/2012.⁵ Tillsynsbesöken har visat att en relativt stor andel av de nystartade skolorna har många eller allvarliga brister.⁶ Cirka 30 procent av de sökande fick tillstånd att starta skola åren 2009–2011 och av dessa var det mellan en fjärdedel och två tredjedelar av skolorna som uppvisade avvikelser från tillståndsbeslutet. De vanligast förekommande bristerna handlade om *skolans lärare, lokaler, verksamhetsbeskrivningar, läroplaner och kursplaner samt uppföljning av elevernas kunskaper*. Dessa brister har återkommit vid alla omgångar av förstagångstillsyner.

Resultatet av Skolinspektionens förstagångstillsyn gör det tydligt att det är komplicerat att starta skola och det kan således vara svårt att fullt ut leva upp till skollagens krav vid skolans start. Det är trots detta viktigt att det inte föreligger några brister vid förstagångstillsynen. Skolinspektionen har under det senaste året återkallat några beslut om godkännanden av huvudmän relativt kort tid efter att de startat sin skolverksamhet.⁷ Allt detta sammantaget har motiverat Riksrevisionen att granska om Skolinspektionens prövning av enskildas ansökningar om godkännande som huvudman fungerar effektivt och i enlighet med riksdagens intentioner.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om Skolinspektionens prövning om godkännande av enskild som huvudman är effektiv och likvärdig. I granskningen ingår även att bedöma om regeringen har givit Skolinspektionen tillräckliga förutsättningar att pröva enskilda som vill bli godkända som huvudmän. Vidare har Riksrevisionen granskat om Skolinspektionen uppfyller sitt informationsuppdrag så som det formuleras i myndighetens instruktion.

⁴ Detta hette tidigare uppföljningsbesök och genomfördes av enheten för tillståndsprövning. Numera genomförs denna tillsyn av tillsynsenheterna inom Skolinspektionen.

⁵ Rapporten från den sista omgången förstagångstillsyner hade inte publicerats när denna rapport skrevs.

⁶ Skolinspektionen (2010), Skolinspektionen (2011a), Skolinspektionen (2011c).

⁷ Skolinspektionen (2011d) och Skolinspektionen (2011e).

Granskningens revisionsfråga är:

Är prövningen av ansökningar om godkännande av enskild som skolhuvudman effektiv och likvärdig?

Denna övergripande revisionsfråga har brutits ned i följande delfrågor:

- *Används rätt underlag för prövningen?*
- *Prövas frågan om godkännande på ett ändamålsenligt sätt?*
- *Är handläggningen enhetlig och likvärdig för att på så sätt åstadkomma effektivitet?*
- *Används information som ett sätt att höja kvaliteten i ansökningarna och begränsa antalet ansökningar?*

Med effektiv prövning avses enligt Riksrevisionen att sökande som har förutsättningar att leva upp till kraven i skollagen, läroplanerna och andra föreskrifter samt att friskoleetableringen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för de elever eller för den del av skolväsendet som bedrivs av det allmänna får godkännande som huvudman. För att prövningen ska vara effektiv i denna mening är det viktigt att besluten föregås av en rationell process som bygger på likvärdighet och enhetlighet i handläggningen. Genom enhetlighet i rutiner och bedömningar uppnås effektivitet och att den enskilde kan ha insyn i processen och därmed möjlighet att förutse och förstå det beslut som fattas.

Granskningen omfattar Statens skolinspektion och regeringen (Utbildningsdepartementet).

1.3 Bedömningsgrunder

För att bedöma om prövningen om godkännande av enskild som huvudman är effektiv och uppfyller sin funktion som *gatekeeper*, har Riksrevisionen i granskningen utgått ifrån det som anges i skollagen om att alla elever har rätt till en skola av god kvalitet.⁸ Vi har även utgått ifrån propositionen *Om valfritt och fristående skolor* och efterföljande propositioner där det övergripande syftet med att ha ett system med fristående skolor behandlas.⁹ Riksrevisionen har också utgått ifrån det som står i skollagen om att prövningen ska kontrollera att huvudmännen har förutsättningar att följa gällande regelverk och att det inte blir påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller den del

⁸ 1 kap. 8§ Skollagen (2010:800).

⁹ Skollagen (2010:800), Skolförordningen (SFS 2011:185), Gymnasieförordningen (SFS 2010:2039), Lagen om införande av skollagen (2010:801), prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346, prop. 2001/02:35, bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184, prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322, prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

av skolväsendet som bedrivs av det allmänna. Riksrevisionen menar att Skolinspektionens prövning ska motsvara den funktion som en gatekeeper har.

Som bedömningsgrund för att avgöra om prövningen om godkännande av enskild som huvudman är likvärdig har Riksrevisionen utgått ifrån förvaltningslagen (1986:223). Av förvaltningslagen framgår att all handläggning inom den statliga förvaltningen ska genomsyras av insyn och transparens, beslutsmotivering och möjlighet till överprövning.¹⁰

Som bedömningsgrund för att granska om Skolinspektionen har uppfyllt sitt informationsuppdrag har Riksrevisionen använt förordningen med instruktion för Statens skolinspektion.¹¹ I förordningens 5 § anges att Skolinspektionen ska sprida kunskap om vad som krävs för att bedriva fristående skola.

1.4 Metod och genomförande

Granskningens iakttagelser och slutsatser grundar sig på intervjuer, dokument- och litteraturstudier, en enkät till enskilda som ansökt om godkännande som huvudman, en enkät till samtliga handläggare på Skolinspektionens enhet för tillståndsprövning samt en granskning av akter som innehåller ansökningar från enskilda som ansökt om godkännande att starta fristående skola.

1.4.1 Intervjuer

Under granskningen har Riksrevisionen genomfört semistrukturerade intervjuer med tjänstemän på Skolinspektionen, tjänstemän vid Utbildningsdepartementet, Sveriges kommuner och landsting, Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet samt Lärarnas riksförbund. Syftet med intervjuerna har varit att fördjupa och komplettera den information som framkommit genom dokumentstudier, aktgranskning samt enkäterna. Totalt har vi genomfört 17 intervjuer.

1.4.2 Enkäter

Riksrevisionen har genomfört två enkäter inom ramen för denna granskning. Den ena enkäten riktade sig till samtliga handläggare vid Skolinspektionens enhet för tillståndsprövning. Syftet med enkäten var att få handläggarnas syn på syftet med godkännandeprovningen och handläggningen av ansökningar. Enkäten skickades till och besvarades av samtliga 19 handläggare på enheten. Se bilaga 1 för enkätens upplägg och resultat.

¹⁰ 4–7 §§, 17 § och 20–42 §§, Förvaltningslagen (1986:223).

¹¹ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Den andra enkäten ställdes till samtliga enskilda som ansökt om godkännande som huvudman under ansökningsomgång 2010 och 2011. Syftet med enkäten har varit att kartlägga de sökandes upplevelser av hur godkännandeprovningen fungerade samt att få deras åsikter om den information som finns tillgänglig från Skolinspektionen. Utskick skedde till 335 e-postadresser till enskilda som ansökt om godkännande som huvudman och av dessa svarade 139 stycken. Mer information om enkäten finns i bilaga 2.

1.4.3 Aktgranskningar

Riksrevisionen har granskat 308 akter med ansökningar om godkännande som huvudman från ansökningsomgång 2011, vilket är 40 procent av alla ansökningar från det året. Dessa akter innehåller ansökan, korrespondens mellan den sökande och Skolinspektionen, kommunens eller kommunernas yttrande över ansökan samt Skolinspektionens beslut. Riksrevisionen har således granskat akter innehållande ansökningar från en ansökningsomgång då prövningen gjorts i enlighet med den nu gällande skollagen.

Syftet med aktgranskningen har varit att undersöka om handläggningen av ärenden utförs på ett likvärdigt sätt. För att praktiskt och resursmässigt kunna genomföra aktgranskningen har vissa delar av akterna valts ut och granskats. Riksrevisionen har alltså inte tittat på samtliga frågor och svar som ingår i Skolinspektionens ansökningsblankett. Vi har valt att granska frågor där Skolinspektionens interna stödmaterial, enligt Riksrevisionens bedömning, är tydligt. Detta för att kunna granska handläggningen mot en norm. Aktgranskningen finns beskriven i bilaga 3. Inom ramen för denna aktgranskning har Riksrevisionen även valt ut 35 av dessa 308 akter, för att delvis titta djupare på andra områden i ansökningsblanketten. Den fördjupade aktgranskningen beskrivs utförligare i bilaga 4.

1.4.4 Dokumentstudier

Riksrevisionen har genomfört dokumentstudier av bland annat lagar och förarbeten, riksdagens och regeringens beslut, Skolinspektionens interna dokument såsom stödmaterial till handläggare, PM med mera. Vidare har Riksrevisionen tagit del av Skolinspektionens skrivelser till regeringen om vissa frågor. Syftet har varit att förstå intentionerna med prövningsverksamheten och Skolinspektionens arbete med att godkänna enskilda som huvudmän.

1.4.5 Övrigt

Riksrevisionen har gått igenom en del forskning om framgångsrika skolor för att kunna få en bild av hur Skolinspektionen använder sig av sådan forskning i sitt arbete.

1.5 Avgränsningar

Skolinspektionen har bedrivit sin verksamhet sedan den 1 oktober 2008. Det är Skolinspektionens prövning, arbetsmetoder och interna processer från och med detta datum som ligger till grund för Riksrevisionens granskning. Vad gäller den aktgranskning som Riksrevisionen har genomfört så har denna enbart avsett 2011 års ansökningsomgång. Vidare är det processen fram till dess att Skolinspektionen genomfört den så kallade förstagångstillsynen som har varit föremål för granskning, inte hur skolorna har utvecklats efter förstagångstillsynen.

Riksrevisionen har inte granskat hur hela systemet med fristående skolor fungerar. Granskningen avser bara Skolinspektionens arbete med prövning av enskilda som huvudmän.

Enligt ett regeringsdirektiv ska en parlamentariskt tillsatt kommitté bland annat överväga om Skolinspektionen ska ges utökad möjlighet att granska om godkännandet av enskild som huvudman även fortsättningsvis är uppfyllt i de fall det sker ett ägarbyte vid en fristående skola.¹² I och med att frågan om ägarbyte tas upp i kommittédirektivet berörs den frågan inte i denna granskning.

I den här granskningen behandlas inte heller frågan om handläggningstider inom prövningen. Skälet är att frågan är utredd sedan tidigare. Som en lösning på problemet med långa handläggningstider och sena beslut föreslog regeringen i propositionen *Bidragvillkor för fristående verksamheter* en tidigareläggning av sista dagen för ansökan till Skolinspektionen om att få bedriva skolverksamhet.¹³ I samma proposition föreslogs att Skolinspektionen ska fatta beslut om ansökningarna senast 1 oktober. Skolinspektionen kan dock i undantagsfall fatta beslut senare än 1 oktober. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag, och de nya bestämmelserna trädde i kraft i juni 2010.

Granskningen innefattar inte en prövning av om Skolinspektionen gör rättsligt korrekta bedömningar. Riksrevisionen kan konstatera att Skolinspektionen har låg ändringsfrekvens på de ärenden som överklagas.

Granskningen avgränsar sig till att enbart omfatta godkännande av enskild som huvudman för grundskolan och gymnasieskolan.

¹² Kommittédirektiv (Dir. 2011:68), tilläggsdirektiv (Dir. 2012:101).

¹³ Prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322.

1.6 Lëshänvisning

Kapitel två beskriver bakgrunden till det system med fristående skolor som finns i Sverige idag. Kapitlet beskriver också Skolinspektionens roll, uppdrag och organisation samt regeringens styrning av prövningen. Kapitel tre behandlar hur ansökningsprocessen går till. Kapitel fyra ägnas åt informationen till de sökande. Det femte kapitlet behandlar hur Skolinspektionen inhämtar och prövar det beslutsunderlag som ligger till grund för beslut om godkännande av enskild som huvudman. Kapitlet tar även upp hur Skolinspektionen använder sig av lärande i prövningen samt hur myndigheten kan använda information som styrmedel. Slutligen presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i kapitel sex.

2 Bakgrund

Fristående skolor har funnits i sin nuvarande form sedan början av 1990-talet. I propositionen *Om valfrihet och fristående skolor* lade regeringen fram ett förslag som gav enskilda huvudmän som fått tillstånd att bedriva skolverksamhet förutsättningar att verka på i stort sett samma villkor som kommunala huvudmän.¹⁴ Den äldre skollagen innebar att de fristående skolorna skulle följa viss reglering och att utbildningen i övrigt skulle ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarade mot de kunskaper och färdigheter som förmedlades inom det offentliga skolväsendet. I och med den nya skollagens införande den 1 juli 2011 gäller numera samma krav på huvudmän för fristående skolor som för kommunala huvudmän.¹⁵

Läsåret 2010/11 gick 12 procent av eleverna i grundskolan i en skola med enskild huvudman. Motsvarande siffra för eleverna i gymnasieskolan var 24 procent.¹⁶ Läsåret 2011/12 fanns det totalt 761 fristående grundskolor och 499 fristående gymnasieskolor i Sverige.¹⁷

Ett system med skolor som drivs av både allmänna och enskilda huvudmän ställer krav på att staten har en effektiv organisation för att kunna följa upp skolverksamheten och utöva tillsyn över skolorna. Det är också viktigt att prövningen av enskilda som vill bli godkända som huvudmän fungerar som *gatekeeper* för att syftet med de fristående skolorna som ett gott alternativ till det allmänna skolväsendet ska uppnås.

År 2008 trädde en ny myndighetsstruktur på skolområdet i kraft. Enligt den nya strukturen har Skolverket ansvar för föreskrivande, uppföljande och utvecklande uppgifter och Skolinspektionen ansvar för tillsyn, kvalitetsgranskning och prövning av enskilda som huvudmän. Skolinspektionen har vid sidan av Skolverket bemyndigats att meddela de föreskrifter som behövs om ansökningsförfarandet då enskilda ansöker om godkännande som huvudman.¹⁸

¹⁴ Prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.

¹⁵ 2 kap. 8 § skollagen (2010:800).

¹⁶ Skolverket (2012c).

¹⁷ Skolverket. Skolor och elever i grundskolan 2011/2012. 2012a., Skolverket. Skolor och elever i gymnasieskolan 2011/2012. 2012b.

¹⁸ SKOLFS (2011:154).

Ett av skälen till att den nya organisationen infördes var att man ville skapa en mer effektiv och lättöverskådlig ansvarsfördelning mellan skolmyndigheterna och renodla deras uppgifter. Ett annat skäl var att regeringen menade att de nationella kvalitetsgranskningarna behövde förbättras. Man menade också att tillsynen över skolans insatser behövde stärkas genom en förstärkt skolinspektion.¹⁹ Regeringen anförde i propositionen *Nya skolmyndigheter* att det ur effektivitetssynpunkt är lämpligt att förena tillståndsgivning och tillsyn.²⁰ Regeringen menade dessutom att en sådan förening är vanligt förekommande hos andra statliga tillsynsmyndigheter. Regeringen ansåg därför, i likhet med majoriteten av de remissinstanser som yttrade sig i frågan, att Skolinspektionen förutom tillsyn över och kvalitetsgranskning av skolväsendet med mera också ska svara för ärenden som kan beskrivas som prövning. Detta innebär godkännande av och rätt till bidrag för utbildningar som motsvarar förskoleklassen som bedrivs av enskilda huvudmän och fristående skolor som motsvarar grundskolan eller särskolan och internationella skolor på grundskolenivå. Det innebär också att återkalla sådant godkännande och sådan rätt. Regeringen menade också att Skolinspektionen bör pröva ärenden om rätt till bidrag till fristående skolor motsvarande gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan och internationella skolor på gymnasienivå, samt återkallande av sådan rätt.

Eftersom Skolverket fick ansvar för föreskrifter inom skolområdet såg såväl utredningen som regeringen behovet av att Skolverket och Skolinspektionen samverkar. Riksrevisionen menar att samverkan mellan Skolinspektionen och Skolverket är viktigt för att enskilda huvudmän ska kunna godkännas på ett transparent och förutsägbart sätt. Samverkan är också viktigt för att undvika att Skolverket och Skolinspektionen gör skilda bedömningar av skolverksamheten och av vad som krävs av huvudmännen.

¹⁹ Proposition 2006/07:1, utgiftsområde 16 och proposition 2007/08:1, utgiftsområde 16.

²⁰ Prop. 2007/08:50, Bet 2008/08:UbU13, rskr 2007/08:161.

2.1 Skolinspektionen

Av skollagen framgår att Skolinspektionen ansvarar för att pröva om en enskild ska godkännas som huvudman samt för tillsyn och kvalitetsgranskning av skolväsendet.²¹ För alla dessa uppgifter får Skolinspektionen ett förvaltningsanslag. Till följd av ett stort inflöde av ansökningar om godkännande som huvudman och att prövningen av varje ansökan blivit alltmer komplicerad fick Skolinspektionen i budgetpropositionen för 2012 en ökning av anslaget med 3 miljoner kronor som ska användas till den verksamheten.²²

Skolinspektionens verksamhet bedrivs inom fem regionala inspektionsavdelningar. Dessa är placerade i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå. Huvudkontoret i Stockholm ger stöd till övriga avdelningar och består av en avdelning för verksamhetsstöd, ett rättssekretariat, ett kommunikationssekretariat och från och med hösten 2012 också av ett analys- och statistiksekretariat. Analys- och statistikverksamheten låg tidigare inom avdelningen för verksamhetsstöd. På inspektionsavdelningarna utförs den regelbundna tillsynen och kvalitetsgranskningen. Inspektionsavdelningarna hanterar också anmälningsärenden. Inom inspektionsavdelningen i Stockholm finns en enhet som handlägger anmälningsärenden och enheten för tillståndsprövning.²³ Samtliga prövningar av ärenden om godkännande av enskild som huvudman sker alltså vid inspektionsavdelningen i Stockholm.

2.2 Antal ansökningar och startade skolor

Mellan 1997 och 2001 ökade antalet ansökningar om att få starta fristående skolverksamhet varje år. Mellan 2002 och 2005 sjönk däremot antalet ansökningar åter till samma nivå som på sent 1990-tal för att sedan öka igen mellan 2006 och 2011. År 2009 inkom totalt 506 ansökningar om att starta fristående skola, 2010 var antalet 686, 2011 inkom 789 ansökningar och 2012 inkom 364 ansökningar om att starta fristående skola.²⁴ Totalt har det under perioden 2009–2012 inkommit 958 ansökningar om att starta grundskolor, förskoleklasser, fritidshem samt grundsärskolor och 1 293 ansökningar om att starta gymnasieskolor samt gymnasiesärskolor. Dessa siffror illustreras i figur 2.1 nedan. År 2011 var kostnaden per beslutat ärende 24 900 kronor.²⁵

²¹ 2 kap. 7 § och 26 kap 3 och 19 §§ skollagen (2010:800).

²² Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 16.

²³ Skolinspektionen (2011b).

²⁴ Skolinspektionen. Ansökningar 1997–2012. 2012b.

²⁵ Skolinspektionen (2011b).

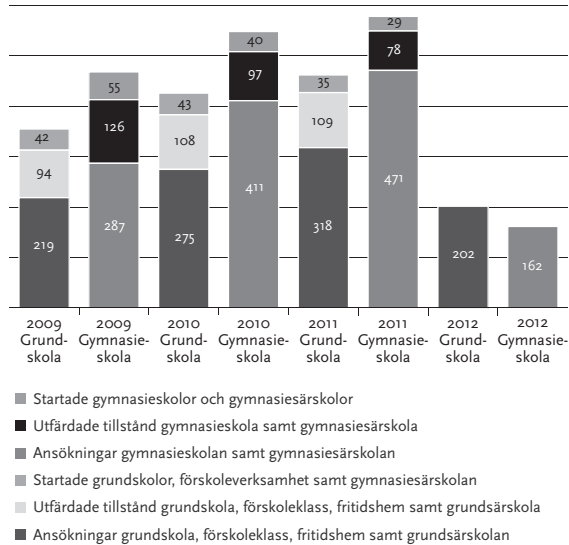
Enligt Skolinspektionen är en orsak till det lägre antalet ansökningar 2012 den negativa demografiska utvecklingen avseende ungdomar i gymnasieåldern. Denna utveckling beräknas fortsätta, sett till hela riket, fram till och med 2015. År 2015 väntas antalet elever i denna åldersgrupp vara närmare 100 000 färre än 2008. Efter 2015 kommer antalet elever i åldersgruppen återigen öka och förväntas att uppgå till ungefär 400 000 i mitten på 2030-talet vilket motsvarar nivån för 2008. När det gäller antalet elever i grundskoleåldern ser den demografiska utvecklingen lite annorlunda ut. Antalet grundskoleelever minskade under hela 2000-talet, men utvecklingen vände 2011. Enligt nuvarande prognoser väntas en stadig uppgång som håller i sig till början på 2030-talet. Enligt uppskattningen ska det då finnas närmare 300 000 fler barn i åldern 6–15 år än 2011.²⁶

Det totala antalet ansökningar minskade alltså år 2012. Däremot förekommer det fler ansökningar nu än tidigare om att bli godkänd som huvudman för att kunna ta över skolverksamhet som redan bedrivs av en annan enskild huvudman. Skolinspektionen menar att denna utveckling beror på att det i vissa kommuner inte finns ett tillräckligt elevunderlag för att starta nya fristående skolor och att det finns fler enskilda huvudmän nu än tidigare som av olika anledningar är intresserade av att sälja sin skolverksamhet.

Skolinspektionen har under perioden 2009–2011 utfärdat tillstånd till 299 grundskolor, förskoleklasser och fritidshem samt till 289 gymnasieskolor.²⁷

²⁶ Statistiska centralbyrån (2012).

²⁷ Skolinspektionen presenterar dessa skolformer tillsammans i sin statistik.

Figur 2.1 Ansökningar, utfärdade tillstånd och antal som startar 2009–2012.²⁸

Anmärkning: Respektive stapel visar en sammanhållen ansökningsomgång, från att ansökan inkom till myndigheten till dess att skolan startade. Under den redovisade perioden hade de huvudmän som blivit godkända två år på sig att utnyttja sitt tillstånd. Vilket innebär att vissa av de skolor som startade 2009 och 2010 kan ha fått tillstånd mellan 2007–2009.

Som framgår av figur 2.1 är det många enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän. Det är dock ganska få som blir godkända. Figuren visar också att det inte är alla huvudmän som blivit godkända som faktiskt startar skola. Bara ungefär hälften av alla huvudmän som blivit godkända startar skolverksamhet. Det går också att notera att antalet godkända huvudmän som valt att starta skolverksamhet är ganska stabilt över perioden, även när antalet ansökningar varit mycket högt.

²⁸ Skolinspektionen (2010), Skolinspektionen (2011a), Skolinspektionen (2011c), Skolinspektionen. Ansökningar 1997–2012. 2012b., Skolinspektionen. Beslut 2007–2011. 2012h.

2.3 Regeringens styrning

Skolinspektionen kan själv, inom gränserna för den ramlagstiftning som finns, utforma prövningen om godkännande av enskild som huvudman. I myndighetens instruktion hänvisas till att det i skollagen finns bestämmelser om att myndigheten prövar ärenden om godkännande. Någon närmare beskrivning av *hur* denna prövning ska gå till finns dock inte.²⁹

I regleringsbrevet för åren 2008–2010 samt för 2012 fick Skolinspektionen i uppdrag att särskilt redovisa myndighetens insatser för en effektiv och likvärdig handläggning av tillståndsärenden. Myndigheten fick också, exempelvis i regleringsbrevet för 2011, i uppdrag att redovisa en analys av utvecklingen av antalet ansökningar om tillstånd för fristående skolor, myndighetens beslut samt resultatet av överklaganden av Skolinspektionens beslut.

Enligt tjänstemän vid Utbildningsdepartementet innebär likvärdig, i detta sammanhang, att samma relevanta omständigheter ska prövas utifrån samma utgångspunkter i samtliga fall. De menar att frågan om hur Skolinspektionen arbetar med att göra likvärdiga bedömningar i all sin verksamhet är en viktig och ofta återkommande fråga i dialogen mellan departementet och myndigheten. Med en effektiv prövning, i detta sammanhang, avses att handläggningen av ansökningarna inte ska ta för lång tid.

Återrapporteringen rörande området effektiv handläggning av tillståndsärenden är enligt Riksrevisionens bedömning god. Däremot anser Riksrevisionen att återrapporteringen kring likvärdig handläggning skulle kunna utvecklas. Myndigheten beskriver inte tydligt hur de arbetar med att förbättra likvärdigheten i prövningen.³⁰ Tjänstemän vid Utbildningsdepartementet uttrycker dock att de anser sig fått tillräcklig information angående detta från myndigheten.

2.4 Varför behöver enskilda huvudmän godkännas?

Syftet med tillstånd är ofta att det offentliga vill få kontroll över verksamhet som bedrivs av enskilda.³¹ För viss verksamhet får utförarna bidrag för att bedriva verksamheten vilket också kan vara skäl till att tillstånd krävs. Andra skäl att kräva tillstånd kan vara att kvaliteten i verksamheten måste kunna garanteras, att utföraren ska kunna följa ett särskilt regelverk, att verksamheten är skyddsvärd eller allmänfarlig eller att verksamheten kan skada folkhälsan.

²⁹ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

³⁰ Skolinspektionen (2009a), Skolinspektionen (2009b), Skolinspektionen (2011b), Skolinspektionen (2011f).

³¹ Strömberg, H. & Lundell, B. (2011).

Att enskilda som vill driva skolverksamhet behöver godkännas beror bland annat på att skolor finansieras av det allmänna, att utföraren måste kunna följa gällande lagar och regler och att det finns krav på en viss kvalitet i utbildningen. Eftersom skolor som drivs av enskilda huvudmän ska bidra till ett väl fungerande skolsystem behövs också en myndighet som prövar de långsiktiga förutsättningarna för att det ska fungera för de offentliga skolhuvudmännen.

Att avgöra om en sökande ska få starta skola är en svår och komplicerad myndighetsuppgift. Det beror dels på att godkännandet ska prövas lång tid innan verksamheten finns på plats, dels på att prövningen i stora delar bygger på antaganden eftersom det är en prövning av en plan för en verksamhet. Det är inte heller självklart vad *förutsättningar att följa regelverket* innebär eller hur kvaliteten i utbildningen ska definieras.

Av 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) framgår vad som brukar kallas den allmänna kommunala kompetensen. Den innebär att kommuner själva får ta hand om angelägenheter som är av allmänt intresse, som har anknytning till kommunen och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Skola ingår i den kommunala kompetensen och kommunerna är enligt lag skyldiga att erbjuda förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och särskola.³² Av detta följer att kommunala huvudmän inte behöver ansöka om tillstånd att starta skolverksamhet.

³² 2 kap. 2 § skollagen (2010:800).

3 Skolinspektionens prövning i praktiken

Det här kapitlet beskriver hur prövningen om godkännande av enskild som huvudman går till. Kapitlet beskriver också resultatet av Skolinspektionens etableringskontroller och förstagångstillsyn.

3.1 En ansökans gång

3.1.1 *Regelverket för prövning om godkännande av enskild som huvudman*

Skolinspektionen har i uppdrag att pröva ansökningar om att godkänna enskild som huvudman och följa upp sina beslut om godkännande i nära anslutning till att de fattats. Skolinspektionen har valt att följa upp besluten genom en så kallad förstagångstillsyn. Från och med 2012 sker detta också genom etableringskontroll av den verksamhet som enskilda som godkänts som huvudmän planerar. Etableringskontrollen genomförs några månader innan skolan startar. Myndigheten har även möjligheten att återkalla ett godkännande av enskild som huvudman och rätten till bidrag i vissa fall.³³ Etableringskontrollen och förstagångstillsynen är formellt sett en del av Skolinspektionens tillsynsverksamhet. Samtidigt har dessa båda verksamheter en stor betydelse för kvaliteten i myndighetens arbete med att godkänna enskilda huvudmän. Skolinspektionen ska enligt sin instruktion även sprida kunskap om vad som krävs för att starta och bedriva fristående skolverksamhet.³⁴

I skollagen anges att godkännande som enskild huvudman ska lämnas till sådana som har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas i prövningen. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola

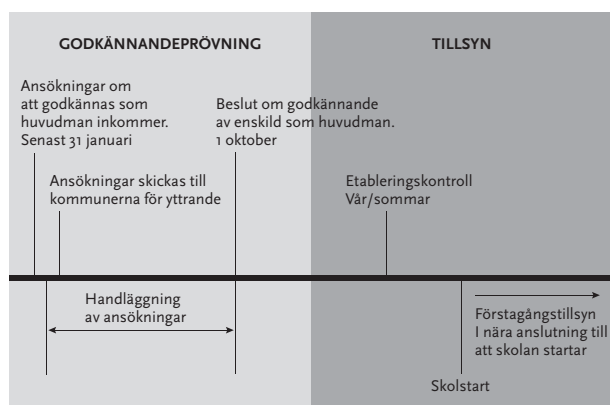
³³ 26 kap. 13–14 §§ skollagen (2010:800).

³⁴ Förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

eller grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.³⁵

I korthet går prövningen av godkännande av enskild till så att de sökande skickar in sina ansökningshandlingar till Skolinspektionen senast den 31 januari året innan den sökande avser starta skolan. Därefter behandlas ansökan och beslut ska om möjligt fattas före den 1 oktober året innan skolan ska starta.³⁶

Figur 3.1 Godkännandeprovningens processen.



3.1.2 Innehållet i ansökan och prövningen

När Skolinspektionen fått in ansökningarna skickas alltid alla ansökningar till berörda kommuner i syfte att de ska ges tillfälle att yttra sig.³⁷ Om Skolinspektionen behöver någon ytterligare information ber de om kompletterande information från den sökande. Skolinspektionen kontrollerar och bedömer svaren i ansökan och beslutar med det som grund om sökanden har förutsättningar att nå upp till de krav som ställs i regelverket. Skolinspektionens beslut kan överklagas i förvaltningsdomstol.

³⁵ 2 kap. 5 § skollagen (2010:800).

³⁶ 2 kap. 1 och 3 §§ skolförordningen (2011:185) och 2 kap. 1 och 3 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

³⁷ 2 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) och 2 kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039).

För att skaffa sig ett underlag för sin bedömning använder sig Skolinspektionen av en ansökningsblankett. De sökande ska fylla i ansökningsblanketten samt skicka in annan stödande dokumentation. Blanketten består av frågor kring följande områden:

- skolenheten och sökanden (rättslig handlingsförmåga, sökandens uppgifter, kontaktperson),
- planerad verksamhet (när verksamheten är fullt utbyggd, årskurser, utökning eller nystart),
- elevprognos (ska visa vad elevprognosen bygger på, exempelvis en intresseundersökning),
- skolenhetens och huvudmannens rutiner (systematiskt kvalitetsarbete, rutiner för klagomålshantering, arbete med trygghet och studiero med mera),
- kurser och yrkesutgångar (endast gymnasiet, kurser inom programfördjupningar, yrkesutgångar, kurser inom det individuella valet),
- utbildningen (undervisning och arbetsformer, värdegrundsfrågor, elevinflytande, individuella studieplaner, timplan med mera),
- arbetsplatsförlagt lärande och gymnasial lärlingsutbildning (endast gymnasieskolan),
- mottagande och urval,
- skolenhetens organisation, ledning och personal,
- elevhälsa,
- studie- och yrkesvägledning,
- undervisning i modersmål och svenska som andraspråk,
- lokaler och utrustning,
- ekonomi,
- övriga upplysningar.

3.1.3 Etableringskontroller

Skolinspektionens beslut om att godkänna enskilda huvudmän fattas långt innan skolverksamheten startar. Det innebär att Skolinspektionens beslut till stora delar bygger på en bedömning av ansökningar som innehåller planering, prognoser och antaganden. För att kontrollera att de förutsättningar som godkännandet byggde på kvarstår har Skolinspektionen inför skolstarten hösten 2012 infört så kallade etableringskontroller. Etableringskontrollerna innebär att myndigheten, efter godkännandet, men några månader innan skolan ska starta, genomför kontroller.

Den sökande får information om etableringskontrollen tillsammans med beslutet om godkännande. Vid kontrollen granskas om följande förutsättningar är uppfyllda:

- Huvudmannen har rättskapacitet.
- Verksamheten bedrivs av den huvudman som har godkännande för utbildningen/utbildningarna.
- Huvudmannen har ekonomisk stabilitet och förutsättningar att kunna driva verksamheten långsiktigt. I detta ingår bland annat att kunna påvisa att elevunderlaget är i nivå med det uppskattade eller att huvudmannen kan redogöra för hur ekonomin annars ska säkerställas.
- Huvudmannen har kontrakt på lokaler eller en konkret plan för hur lokalbehovet ska tillgodoses till verksamhetens start.
- Huvudmannen har köpt in nödvändig utrustning och lärvverktyg för att syftet med utbildningen/utbildningarna ska kunna uppfyllas eller har en konkret plan för hur tillgången till utrustning ska kunna tillgodoses till verksamhetens start.
- Huvudmannen har anställt en rektor som uppfyller behörighetsvillkoren i 2 kap. 11 § skollagen eller har en konkret plan för anställningen av rektor.
- Huvudmannen har rekryterat eller har en konkret plan för rekryteringen av behöriga lärare i samtliga ämnen som erbjuds vid verksamhetens start.³⁸

Om brister uppmärksammas vid denna kontroll meddelar Skolinspektionen ett föreläggande till huvudmannen. I föreläggandet finns beskrivet vad huvudmannen ska åtgärda och att detta ska ske inom en viss tidsperiod. Föreläggandet kan normalt inte överklagas av huvudmannen. Om föreläggandet är förenat med vite kan det dock överklagas.³⁹ Om de påtalade bristerna inte åtgärdas kan Skolinspektionen välja att återkalla huvudmannens godkännande att bedriva skolverksamhet. Ett återkallat godkännande kan överklagas till förvaltningsrätten.⁴⁰ Våren 2012 genomförde Skolinspektionen etableringskontroller vid de 26 skolor vars huvudmän blivit godkända 2011 och avsåg att starta 2012. Av dessa bedömdes 22 skolor kunna starta verksamhet hösten 2012. Tre huvudmän fick vid etableringskontrollerna förelägganden.⁴¹ En huvudman bestämde sig för att inte starta.

³⁸ Skolinspektionen. Etableringskontroll. 2012a.

³⁹ 26 kap skollagen (2010:800).

⁴⁰ Skolinspektionen. Etableringskontroll. 2012a., 28 kap. 2 § skollagen (2010:800).

⁴¹ Skolinspektionen. Tre skolor fick förelägganden. 2012c.

3.1.4 Förstagångstillsyn

Med stöd av sin instruktion genomför Skolinspektionen årligen förstagångstillsyn på nystartade fristående skolor.⁴² Förstagångstillsyn sker genom ett besök som tar cirka två timmar. Skolinspektionen intervjuar då skolans rektor och företrädare för skolans huvudman samt kontrollerar de uppgifter som läggs till grund för beslutet. Huvudsyftet med förstagångstillsynen har varit att få en inblick i verksamheten och hur den fungerar i förhållande till det underlag som legat till grund för beslut om godkännande som huvudman och rätten till bidrag. Fram till läsåret 2010/2011 genomfördes förstagångstillsynen utifrån att tillstånden beviljats enligt den gamla lagstiftningen. Efter att skollagen har förändrats har även syftet med tillsynen förändrats. Syftet är nu att kontrollera verksamheten gentemot gällande regelverk. Ett annat syfte med besöken är, enligt Skolinspektionen, att ge myndigheten ytterligare tillfälle att informera om regelverket samt att hänvisa till styrdokument och Skolverkets allmänna råd. Myndigheten menar att detta ska underlätta för skolorna att bedriva en verksamhet med hög kvalitet i fortsättningen.

Skolinspektionen har i dessa förstagångstillsyner konstaterat att en relativt stor andel av skolorna uppvisade flera eller enstaka allvarliga brister. Under läsåren 2009/2010 och 2010/2011 fann myndigheten avvikelser från underlaget för tillståndsbeslutet på två tredjedelar av de nystartade skolorna.⁴³ Myndigheten anser att det är viktigt att få ökad kunskap om de problemområden som finns hos nystartade fristående skolor så att fokus kan läggas på dessa områden vid bedömningen av nya ansökningar.⁴⁴ Trots denna ambition har Skolinspektionen sett att samma problemområden har återkommit i samtliga förstagångstillsyner. Riksrevisionen noterar även att myndigheten prövar dessa områden på ett likartat sätt år efter år. Bland de vanligast förekommande bristområdena finns skolans lärare, verksamhetsbeskrivningar och uppföljning av elevernas kunskaper.

⁴² 5 § andra stycket förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁴³ Skolinspektionen (2011c).

⁴⁴ Skolinspektionen (2010).

3.2 Sammanfattande iakttagelser

Skolinspektionen har i uppdrag att pröva ansökningar om att godkänna enskilda som skolhuvudmän. I skollagen anges att godkännande som enskild huvudman ska lämnas till sådana som har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Det beslut Skolinspektionen fattar kan överklagas i förvaltningsdomstol.

Med anledning av att den största delen av prövningen sker ett och ett halvt år innan skolan startar har Skolinspektionen infört så kallade etableringskontroller som genomförs några månader innan den planerade skolstarten. Syftet med besöken är att kontrollera att de förutsättningar som Skolinspektionens beslut vilade på fortfarande föreligger. Skolinspektionen genomför dessutom årligen förstagångstillsyn på nystartade fristående skolor. Vid dessa kontrolleras hur verksamheten fungerar i förhållande till det underlag som legat till grund för beslut om tillstånd att bedriva fristående skola. Under läsåren 2009/2010 och 2010/2011 fann myndigheten avvikelser från underlaget för tillståndsbeslutet på två tredjedelar av de nystartade skolorna.

Riksrevisionen noterar att en ganska stor andel av dem som blivit godkända som huvudmän och startat sin verksamhet får anmärkningar på verksamheten kort efter starten. De brister som Skolinspektionen pekar på förekommer hos olika huvudmän och de återkommer också år efter år. Även om dessa brister kan rättas till och inte inverkar på den långsiktiga kvaliteten hos de skolor som drivs av enskilda huvudmän är det viktigt att skolorna är av god kvalitet redan vid starten. Det är trots detta viktigt att Skolinspektionen redan i sin prövning arbetar för att komma åt dessa brister.

4 Information till de sökande

Kapitlet behandlar Skolinspektionens uppdrag att sprida information om vad som krävs för att få starta skola samt hur de sökande upplever informationen och kontakten med myndigheten.

4.1 Utgångspunkter

I Skolinspektionens instruktion anges att myndigheten ska sprida kunskap om vad som krävs för att bedriva sådan verksamhet som avses i 2 kap. 7 § skollagen, det vill säga förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola.⁴⁵ Enligt en tjänsteman vid Utbildningsdepartementet har Skolinspektionen fått detta uppdrag eftersom det har funnits ett behov av att understryka vikten av att Skolinspektionen informerar de sökande.⁴⁶ Informationsinsatserna har också ansetts vara ett sätt att underlätta för enskilda som vill ansöka om godkännande som huvudman samt att myndigheten genom information och tydlighet kan minska antalet överklagade ärenden. Detta innebär i förlängningen att informationsspridningen ska syfta till att få en så smidig process som möjligt genom att ansökningarna ska vara så kompletta som möjligt när de lämnas in till Skolinspektionen. Information och transparens är också en viktig del av kraven i förvaltningslagen.

4.2 Skolinspektionens informationskanaler

Skolinspektionens arbete med informationsspridning bedrivs främst med hjälp av Skolinspektionens webbplats, ansökningsblankett samt Skolinspektionens föreskrifter om vad en ansökan ska innehålla.⁴⁷ Representanter från Skolinspektionen medverkar även vid Friskolornas riksförbunds starta skola-kurser, där Skolinspektionen bland annat går igenom ansökningsblanketten. Myndigheten träffar därutöver regelbundet representanter för Friskolornas riksförbund, Kristna Friskolerådet, Svenska Montessoriförbundet, Sveriges

⁴⁵ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁴⁶ E-post från Utbildningsdepartementet 2012-09-14.

⁴⁷ SKOLFS (2011:154).

Islamska Skolor, Waldorfskolefederationen samt Skolverket för att bland annat informera om och diskutera de krav som ställs på en ansökan. Utöver detta har Skolinspektionen även en telefonjour där handläggare på tillståndsenheten finns tillgängliga för att huvudsakligen svara på frågor om prövningen.

4.3 Information till de sökande

För att de som ansöker om godkännande av enskild som huvudman ska ha rimliga förutsättningar att fylla i en ansökan korrekt är det viktigt att myndigheten tillhandahåller information om vad som kommer att prövas. De sökandes uppfattning om den information som Skolinspektionen tillhandahåller ger en indikation på huruvida Skolinspektionen uppfyller sitt informationsspridningsuppdrag.

Riksrevisionen har ställt en enkät till dem som ansökt om att bli godkända som huvudmän under ansökningsomgång 2010 och 2011. I enkäten ställdes ett antal frågor om informationen Skolinspektionen ger de sökande. Svaren på enkäten visar att informationen på Skolinspektionens webbplats samt Skolinspektionens föreskrifter är de informationskällor som de sökande i störst utsträckning tar del av. Vidare har 14 procent av de sökande svarat att de använt sig av Skolinspektionens telefonjour och 8 procent har svarat att de deltagit vid Friskolornas riksförbunds kurser om hur ansökningsblanketten ska fyllas i. De sökande som angett att de tagit del av annan information från Skolinspektionen eller från annan källa anger främst att det rör sig om någon typ av kontakt med Friskolornas riksförbund eller direkt kontakt med handläggare på myndigheten. De har alltså inte nödvändigtvis använt sig av telefonjouren.

Tabell 4.1

Fråga 25. Om ni tänker på all den information man kan få från Skolinspektionen rörande att starta fristående skola, anser ni att den är tillräcklig eller otillräcklig?

	Antal	Andel i procent
Helt otillräcklig	12	9
Inte fullt tillräcklig	64	47
Helt tillräcklig	49	36
Ingen uppfattning	11	8
Totalt	136	100

Som framgår av tabell 4.1 anser 47 procent av dem som besvarat enkäten att den totala informationen som finns att tillgå angående att starta fristående skola inte är fullt tillräcklig och 9 procent anser att den är helt otillräcklig. Samtidigt anser 81 procent att den information som trots allt finns att tillgå är relevant.

Riksrevisionen har i enkäten frågat om den skriftliga och den muntliga informationen om *ansökningsförfarandet* och *om att starta skola* är tydlig eller inte. En stor majoritet av dem som svarat på enkäten har angett att både den skriftliga och den muntliga informationen är tydlig. Ungefär en femtedel av respondenterna anser dock att informationen är ganska otydlig.⁴⁸

Resultatet av enkäten indikerar att många av de sökande anser att det behövs mer information. Svaren indikerar också att den information som trots allt finns är relevant och tydlig. Riksrevisionen tolkar detta som att de sökande alltså menar att Skolinspektionen har informerat om rätt saker dock i för liten utsträckning. Friskolornas riksförbund har i intervju dessutom uttryckt att det är problematiskt att det inte är öppet och känt vad Skolinspektionen har för bedömningskriterier vid prövningen. I intervjuer samt i den enkät som genomförts med handläggare på myndigheten framkommer att de som arbetar på enheten anser att den information som tillhandahålls är tillräcklig.

4.4 Handläggarna är tillgängliga för frågor

Enligt förvaltningslagen har Skolinspektionen serviceskyldighet och det är viktigt att de sökande får samma tillgång till myndighetens service. Om de sökande har behov av att ställa frågor till handläggarna på Skolinspektionen är det viktigt att alla sökande har möjlighet att nå myndigheten i samma utsträckning.

Knappt hälften, 47 procent, av de sökande som svarat på Riksrevisionens enkät, anser att det är ganska eller mycket lätt att få tillgång till personlig vägledning/hjälp via telefon/mejl från Skolinspektionen när det gäller frågor kring ansökan. Över hälften av de sökande, 52 procent, anser att Skolinspektionen är ganska eller mycket bra på att ge personlig vägledning/hjälp när det gäller frågor kring ansökan. Dock uppger 36 procent att de inte är nöjda med tillgången till personlig vägledning och 31 procent tycker att Skolinspektionen är dålig på att ge personlig vägledning.

Den enkät som genomförts bland handläggarna på Skolinspektionen visar att 18 av 19 handläggare upplever att de har goda eller mycket goda möjligheter

⁴⁸ För en fullständig redogörelse av enkäten se bilaga 2.

att svara på frågor från de sökande genom hela ansökningsprocessen. Handläggarna på tillståndsenheten har också svarat att de i hälften av ärendena är de själva som tagit kontakt med den sökande.⁴⁹ Vidare svarade ungefär hälften av handläggarna att man haft kontakt med sökanden en eller ett par gånger under handläggningstiden.

Både handläggarna och de flesta sökande som svarat på enkäten anser att Skolinspektionen är tillgänglig för frågor och att handläggarna är bra på att ge personlig service. Dock visar enkäten att det finns en stor andel av de sökande som inte är nöjda med Skolinspektionens service.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

För att de som ansöker om godkännande av enskild som huvudman ska ha rimliga förutsättningar att fylla i en korrekt ansökan är det viktigt att myndigheten tillhandahåller information om vad som kommer att prövas. En stor del av respondenterna är nöjda med kvaliteten på informationen från Skolinspektionen. En femtedel av respondenterna är dock inte nöjda med kvaliteten. Majoriteten av de sökande upplever att informationen är otillräcklig. Den information som finns tillgänglig är dock relevant och tydlig. Värt att notera är att Skolinspektionen själva anser att informationen är tillräcklig.

⁴⁹ Bilaga 1 – Handläggarenkäten fråga 14.

5 Skolinspektionens underlag och prövning

Detta kapitel behandlar hur Skolinspektionen inhämtar och prövar det beslutsunderlag som ligger till grund för beslut om godkännande av enskild som huvudman. Kapitlet tar även upp hur Skolinspektionen använder sig av lärande i prövningen samt hur myndigheten kan använda information som styrmedel.

5.1 Utgångspunkter

Lagstiftningen om att godkänna enskild som huvudman har ett främjande perspektiv som utgångspunkt. Ambitionen är alltså att godkänna enskilda som huvudmän om de har förutsättningar att följa gällande regelverk. Målet med prövningen om godkännande av enskild som huvudman är att de skolor som startar ska leva upp till gällande regelverk redan när skolan startar.⁵⁰ Prövningen inkluderar dessutom att bedöma om etableringen av en ny fristående skola medför påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Att enskilda som vill driva skola prövas ska leda både till att skolorna håller god kvalitet och till ett välfungerande skolsystem där eleverna kan välja mellan olika huvudmän som konkurrerar med varandra.

Riksrevisionen har granskat om prövningen av enskilda som huvudman är effektiv och likvärdig. Med effektiv prövning avses, enligt Riksrevisionen, att enbart sökande som har förutsättningar att leva upp till kraven i gällande regelverk godkänns som enskild huvudman under förutsättning att det inte leder till påtagliga långsiktiga negativa följder för eleverna eller den del av skolväsendet som bedrivs av det allmänna. För att prövningen ska kunna vara effektiv måste handläggningen som föregår själva beslutet vara enhetlig. Det innebär att ansökningarna ska handläggas med enhetlighet i rutiner och bedömningar och att den enskilde ska ha insyn i processen och därmed möjlighet att förutse och förstå det beslut som fattas.⁵¹

⁵⁰ Skollagen (2010:800), skolförordningen (SFS 2011:185), gymnasieförordningen (SFS 2010:2039), Lagen om införande av skollagen (2010:801), prop. 1991/92:35, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346, prop. 2001/02:35, bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184, prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322, prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

⁵¹ Förvaltningslagen (1986:223).

Mer konkret utgår Riksrevisionen i detta kapitel ifrån att:

- Skolinspektionen ska ha en tydlig bild av vad prövningen ska leda till och vad som krävs för att en sökande ska bli godkänd.
- Skolinspektionen måste se till att det finns ett tillräckligt underlag för beslut om godkännande av enskild som huvudman.
- Skolinspektionen behöver lägga upp prövningen så att den fungerar så att enbart huvudmän som har förutsättningar att starta skolor med tillräcklig kvalitet godkänns.
- Skolinspektionen, för att kunna inhämta tillräckligt underlag och pröva detta på ett ändamålsenligt sätt, bör tillvarata intern och extern kunskap som är relevant för att utveckla prövningsprocessen.
- Handläggarna har ett fungerande stöd för sitt arbete.
- Samma krav ställs på samtliga ansökningar oavsett vem som ansöker om att godkännas som huvudman.
- Information till de sökande ska utformas så att den bidrar till att höja kvaliteten i ansökningarna.

Riksrevisionen kan konstatera att Skolinspektionen har goda möjligheter att hitta ett effektivt sätt att lägga upp prövningen på och att denna möjlighet inte begränsas av gällande regelverk. Riksrevisionen menar att en möjlig utgångspunkt för prövningen är att ifrån de sökande inhämta en tänkt plan för skolverksamheten och genomföra prövningen utifrån denna plan. I planen kan den sökande visa att den kan omsätta kraven i regelverket i praktiken. För att Skolinspektionen ska kunna bedöma planerna på ett enhetligt sätt bör myndigheten precisera vad planen ska innehålla. Utöver detta behöver Skolinspektionen också kontrollera att huvudmannen har rättskapacitet samt att det underlag som Skolinspektionen begärt in bekräftar att den planerade verksamheten är långsiktigt hållbar. Vidare menar Riksrevisionen att Skolinspektionen kan använda information till de sökande som ett styrmedel. Tydlig information kan både höja kvaliteten i ansökningarna och begränsa antalet ansökningar.

5.2 Målet för prövningen

Riksrevisionen har granskat hur Skolinspektionen ser på målet med prövningen om godkännande av enskild som huvudman. Granskningen visar att det råder stor samstämmighet inom myndigheten om vad som är målet med prövningen.⁵² Av intervjuer med handläggare och andra tjänstemän vid Skolinspektionen framgår att dessa anser att prövningen ska säkerställa att huvudmännen kan följa gällande regelverk. I den enkät som Riksrevisionen

⁵² Bilaga 1 – Handläggarenkäten fråga 1.

ställt till handläggarna på enheten för tillståndsprovning fick handläggarna rangordna i hur stor utsträckning ett antal påståenden motsvarar syftet med provningen.⁵³ De påståenden som rangordnades högst var:

- att huvudmannen kan följa de föreskrifter som gäller för utbildningen,
- att verksamheten har långsiktig ekonomisk hållbarhet,
- förutsättningarna för att skolan kan hålla god kvalitet redan vid starten.

Allt detta sammantaget ska i sin tur leda till att enbart skolor av god kvalitet startar. Handläggarna poängterar att det är innehållet i lagen som bestämmer syftet med provningen samt avgör deras bedömningar av ansökningarna.

I Skolinspektionens årsredovisning skriver myndigheten dessutom att målet är att bidra till ett brett utbud av skolor med hög kvalitet genom besluten att godkänna huvudmän för fristående fritidshem, förskoleklasser, fristående skolor och internationella skolor.⁵⁴ Vad ett brett utbud innebär framgår dock inte av årsredovisningen. Betoningen på att det ska finnas ett brett utbud av skolor är inte heller så stark i intervjuerna med Skolinspektionen. Tjänstemän vid Utbildningsdepartementet har i intervju med Riksrevisionen uttryckt att aspekten att det ska finnas ett brett utbud härrör från den ursprungliga friskolereformen och eftersom det inte uttryckligen står i regelverket att detta ska prövas, så ska inte heller provningen främja detta. I övrigt är de tjänstemän som Riksrevisionen intervjuat vid Utbildningsdepartementet och Skolinspektionen överens om målet med provningen.

5.3 Skolinspektionens underlag för provning

För att kunna pröva en ansökan om godkännande av enskild som huvudman behöver Skolinspektionen ett underlag. Detta underlag kan komma från olika källor. Riksrevisionen har identifierat de sökande, kommunerna, Skolinspektionens egen verksamhet och statistik som viktiga källor att inhämta underlag ifrån.

5.3.1 Underlag från sökande

En stor del av underlaget för bedömningen inhämtas från de sökande. Underlaget inhämtas huvudsakligen skriftligt genom en relativt omfattande ansökningsblankett.⁵⁵ Blanketten består dels av frågor som handlar om den sökandes insikt om skollagen, dels av frågor som syftar till att den sökande

⁵³ Bilaga 1 – Handläggarenkäten fråga 2.

⁵⁴ Skolinspektionen (2011f).

⁵⁵ Blanketten för dem som ansöker om att starta gymnasieskola omfattar totalt 49 frågor. Blanketten som avser förskoleklass, grundskola samt fritidshem omfattar 60 frågor.

ska beskriva delar av sin planerade verksamhet. Utöver detta ska den sökande visa sin rättskapacitet, beskriva verksamhetens ekonomi samt bifoga underlag utifrån vilka Skolinspektionen kan bedöma långsiktigheten i verksamheten.

Skolinspektionen har i intervjuer framhållit att de sökande ska prövas mot hela regelverket och att alla delar av regelverket är lika viktiga. Skolinspektionen har också i intervjuer uttryckt att alla frågor i ansökningsblanketten är lika viktiga och att alla frågor ska vara besvarade på ett tillfredställande sätt för att den sökande ska kunna bli godkänd. Samtidigt kommer det fram i intervjuerna att handläggarna i prövningen av ansökningar behöver göra en helhetsbedömning av de sökandes svar. De frågor som ställs i blanketten är trots detta ett resultat av att Skolinspektionen gjort ett urval av alla frågor som skulle kunna ställas utifrån gällande regelverk. Det framgår emellertid inte tydligt varken från intervjuer eller från annat skriftligt material hur Skolinspektionen har gjort detta urval.

5.3.2 *Kompletterande underlag från de sökande*

I enlighet med förvaltningslagens krav på service samt för att leva upp till den så kallade officialprincipen erbjuder Skolinspektionen samtliga sökande att komplettera sin ansökan.⁵⁶ I intervjuer kommer det fram att Skolinspektionen ber de sökande att komplettera sin ansökan när något i ansökan är oklart eller otydligt. Utöver det första erbjudandet om komplettering erbjuder Skolinspektionen dock i regel inte de sökande att komplettera sin ansökan på grund av att den innehåller svar som enligt Skolinspektionens bedömning inte lever upp till kraven i lagstiftningen. Att avgöra om ett svar är otydligt eller inte lever upp till kraven är dock inte alltid enkelt i praktiken. Handläggare har i intervjuer uttryckt att det inte är "förbjudet" att svara "fel" på en fråga i ansökningsblanketten men menar att svaren speglar sökandens kunskaper om skollagstiftningen och därmed sökandens förutsättningar att följa regelverket.

Skolinspektionens utgångspunkt är att det ska räcka med ett erbjudande om komplettering. Ibland leder dock de inkomna svaren från de sökande till att handläggaren behöver ställa ytterligare kompletteringsfrågor för att få ett förtydligande av svaret. Möjligheten att komplettera ansökan ska emellertid inte uppfattas som tvingande. Om Skolinspektionen inte får in kompletteringar eller förtydliganden över de uppgifter de saknar har Skolinspektionen rätt att fatta beslut grundat på de uppgifter som finns inkomna sedan tidigare.⁵⁷

⁵⁶ Förvaltningslagen (1986:223). Officialprincipen innebär att ett ärende ska bli tillräckligt utrett hos den ansvariga myndigheten.

⁵⁷ SKOLFS (2011:154).

Regeringen har sett över huruvida Skolinspektionen ska ges rätt att förelägga en sökande att inom viss tid lämna alla uppgifter som denne önskar återropa till stöd för sin ansökan (s.k. preklusion). Regeringen menade dock att nackdelarna med en sådan ordning överväger fördelarna. Regeringen ansåg att om de sökandes rätt att komplettera sin ansökan begränsas, riskerar nya uppgifter att komma fram först vid överklagandet till förvaltningsdomstol. Detta skulle då strida mot principen att prövningen av en ansökan i första hand ska ske hos myndigheten.⁵⁸

Samtliga sökande ombuds komplettera sin ansökan

I den aktgranskning som Riksrevisionen genomfört framkommer att kompletteringsförfarandet är omfattande, det tar därmed mycket resurser i anspråk. Aktgranskningen visar även att samtliga granskade ansökningar har kompletterats. En anledning till detta var att Skolinspektionen i 2011 års ansökningsomgång missade att ta med vissa viktiga frågor i ansökningsblanketten på grund av den nya lagstiftningen som började tillämpas den 1 juli 2011. Detta ledde till att samtliga sökande fick svara på ett antal kompletteringsfrågor kopplade till den nya skollagen. Aktgranskningen visar dock att samtliga av de sökande ombuds svara på ytterligare kompletterande frågor om sina ansökningar utöver de frågor som uppstod på grund av ny lagstiftning. Granskningen visar också att 55 procent av de ansökningar Riksrevisionen granskat dessutom har kompletterats minst två gånger.⁵⁹ Trots Skolinspektionens ambition att bara skicka ut frågor en gång blir alltså en stor del av de sökande ombuds att svara på frågor i flera omgångar.

Aktgranskningen visar även att de sökande får olika många kompletteringserbjudanden. En förklaring till att Skolinspektionen låter vissa sökande komplettera mer än en gång är, enligt myndigheten, att det behövs förtydligande svar på tidigare ställda frågor. En ytterligare förklaring till att de sökande får frågor från Skolinspektionen i flera omgångar kan vara att handläggarna inte får med alla frågor i ett första brev. Enligt den enkät som Riksrevisionen ställt till handläggare på enheten för tillståndsprövning framkommer att handläggarna har svårigheter att inkludera alla frågor i den första kompletteringsförfrågan. Detta bekräftas av aktgranskningen där det framkommit att nya frågor har tillkommit i senare kompletteringsbrev i en femtedel av de undersökta akterna. I dessa fall har det alltså handlat om helt nya frågor, och inte om förtydliganden av redan lämnade svar. Att de sökande inte får lika många erbjudanden om att komplettera ansökan riskerar att leda

⁵⁸ Prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322.

⁵⁹ Bilaga 3 – Aktgranskningen.

till att de sökande inte behandlas lika och därmed inte får samma möjlighet att lämna ett underlag för beslut.

Osäkert om omfattningen av kompletteringar är rimlig

Syftet med kompletteringarna är att Skolinspektionen ska få förtydliganden av svaren från huvudmännen och på så sätt underlätta prövningen. En annan anledning till kompletteringar är att myndigheten vill ha så mycket information om den sökandes förutsättningar att följa regelverket som möjligt för att det inte ska framkomma ny information vid ett eventuellt överklagande av beslutet. I intervjuer har handläggarna återkommit till att de, mot denna bakgrund, även gällande felaktigheter, ställer kompletterande frågor i de fall en liten felaktighet riskerar att ställa till problem vid ett överklagande.

Handläggarna uttrycker en tydlig ambition att "inte slösa med skattemedel" genom att den sökande överklagar beslutet på grund av att myndigheten missat någon detalj i ansökan. För att undvika detta ställer handläggarna därför fler frågor till de sökande, även rörande relativt små detaljer i ansökan.

Från intervjuerna framkommer att handläggarna tycker att det är svårt att bedöma när de har ett fullständigt beslutsunderlag. De anser att de måste hitta en balans mellan att fråga tillräckligt mycket för att inte få kritik vid ett överklagande, men inte så mycket att de handleder de sökande genom processen på ett sådant sätt att den sökande genom detta förfarande får sin ansökan godkänd. Samtidigt måste de arbeta på ett sådant sätt att alla sökande ges samma möjlighet att lämna in tillräckligt underlag för prövning. På enheten pågår en löpande diskussion kring när i handläggningen handläggarna ska sluta ställa kompletteringsfrågor.

I den enkät som Riksrevisionen ställt till de som ansökt om att starta skola under 2010 och 2011 anser hälften av dem som svarat att kompletteringarna som Skolinspektionen begärt överlag inte har varit motiverade.⁶⁰ Riksrevisionen menar att det är viktigt att Skolinspektionen tydligt kommunicerar till de sökande under kompletteringsförfarandet vilken information myndigheten vill ha samt vilka krav som ställs på en ansökan. På så sätt kan ansökningsförfarandet bli transparent och förutsägbart vilket kan bidra till att huvudmän med förutsättningar att följa regelverket får godkänt.

Blankettens konstruktion

Frågorna i blanketten är konstruerade på olika sätt. Enligt Riksrevisionens bedömning förefaller frågornas konstruktion påverka hur djupgående Skolinspektionen utreder det område som frågorna berör. Genom frågornas

⁶⁰ Bilaga 2 – Enkät till sökande fråga 14.

konstruktion har Skolinspektionen indirekt gjort en viktning av vad som är viktigast i ansökningsblanketten och därmed också i regelverket. Granskningen visar också att vissa områden förekommer mer återkommande som kompletteringsområden än andra. Detta kan bero på att frågor inom dessa områden är mer komplicerade än andra att besvara. Det kan även bero på den viktning Skolinspektionen indirekt har gjort av frågorna i blanketten. Denna viktning innebär att Skolinspektionen ställer fler och mer djupgående kompletteringsfrågor angående dessa områden och följaktligen blir dessa frågor svårare att besvara än andra.

Granskningen visar att det är oklart hur myndigheten valde områden och frågor i blanketten när den konstruerades. Senare ändringar har, enligt Skolinspektionen, gjorts på grund av den förändrade lagstiftningen, genom att myndigheten har dragit lärdom av erfarenheter från tidigare ansökningsomgångar samt från Skolinspektionens andra verksamheter regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskningar.

5.3.3 *Underlag från kommunerna*

För att Skolinspektionen ska kunna pröva om en etablering av en fristående skola medför påtagliga negativa följder på sikt för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna har myndigheten ett stort behov av information från kommunerna. Kommunerna är således ytterligare en viktig källa att inhämta underlag ifrån.

Skolinspektionen ska göra en saklig och opartisk prövning av de påtagliga negativa följderna av en friskoleetablering

Kommunerna ges alltid möjlighet att yttra sig över en eventuell etablering av en fristående skola. Kommunernas yttrande ska utgöra ett underlag när Skolinspektionen prövar om en etablering innebär påtagliga negativa följder på sikt för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Skolinspektionen vill därför att kommunen ska lämna en konsekvensanalys som gör att påtagliga långsiktiga negativa följder av en friskoleetablering kan bedömas. Analysen ska ange om en skolas eventuella etablering medför ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska följder för kommunens skolväsende.

Skolinspektionen vill att kommunerna skickar in följande underlag:

- befolkningsprognos för den ålderskategori av elever i kommunen som skulle vara aktuell för den sökta skolan. Prognosen ska minst innefatta kommande fem år, helst tio år,
- sammanställning av samtliga skolor i kommunen med elevantal och årskurser per skola samt karta över skolornas placering i kommunen,

- information om andel elever från närliggande kommuner som går i skola i lägeskommunen samt elever från lägeskommunen som går i annan kommun,
- preliminär antagningsstatistik per gymnasieutbildning och inriktning över antal sökande, antal platser, antal antagna, antal reserver och antal lediga platser. Statistiken bör avse både kommunala och fristående gymnasieutbildningar. Statistiken bör vara uppdelad på respektive inriktning inom utbildningen,
- en beskrivning av de ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser den planerade fristående skolan skulle få för kommunens skolväsende.⁶¹

I propositionen *Fristående skolor med mera* angavs att påtagliga negativa följder föreligger om tillkomsten av en fristående grundskola medför att en landsorts- eller glesbygdskommun tvingas lägga ned en skola och detta medför att avståndet till närmaste kommunala skola avsevärt ökar för elever i någon del av kommunen. En påtaglig negativ följd föreligger även om etableringen av en fristående skola påverkar kommunens skolorganisation och medför betydande kostnadsökningar som är bestående eller om tillkomsten av en fristående gymnasieskola kraftigt begränsar kommunens eller en närliggande kommuns möjligheter att erbjuda alla inriktningar av ett nationellt program.⁶²

Trots att Skolinspektionen ger kommunerna en instruktion om vilket underlag de vill ha in upplever Skolinspektionen att de inte i samtliga fall får in de uppgifter som de behöver för att kunna göra prövningen om påtagliga negativa följder. Detta leder bland annat till att Skolinspektionen får ta egna resurser i anspråk för att få fram uppgifter om skolväsendet i en viss kommun. Skolinspektionen har därför lyft frågan om att kommunerna bör vara skyldiga att yttra sig över ansökningarna. Regeringen angav i propositionen *Bidragsvillkor för fristående verksamheter* att kommunerna inte heller fortsättningsvis ska vara skyldiga att yttra sig över en ansökan.⁶³ Skälet till detta var dels att de kommuner som motsätter sig en etablering ändå kommer att yttra sig och därmed behövs inget krav på detta, dels att kommunernas yttranden inte bör ges större tyngd än de idag har. Det är enligt regeringen viktigt att det finns en balans mellan de olika intressen som gör sig gällande vid en friskoleetablering och Skolinspektionen har att pröva ansökan på ett sakligt och opartiskt sätt.

⁶¹ Skolinspektionen. Kommunernas yttranden. 2012d.

⁶² Prop. 1995/96:200, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:17.

⁶³ Prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322.

5.3.4 *Underlag från egen verksamhet*

Skolinspektionen försöker använda kunskap den redan har om den sökande när de behandlar en ansökan om godkännande av enskild som huvudman. Vid intervjuer med handläggare vid Skolinspektionen har det framkommit att om den sökande redan bedriver skolverksamhet, tittar handläggarna i aktuella tillsynsrapporter för att se om det finns några anmärkningar på den redan befintliga verksamheten. I de fall myndigheten fått insikt om att huvudmannen fått anmärkningar vid tidigare tillsynsbesök, ber Skolinspektionen därför normalt den sökande om kompletterande information angående detta område.

Handläggarna på tillståndsenheten vill att kunskapsöverföringen mellan enheterna ska fungera bättre än idag. Från Riksrevisionens enkät framkommer att 12 av 19 handläggare anser att möjligheterna att utbyta erfarenheter med kollegor på andra enheter inom myndigheten är dåliga. Handläggarna anser dock att möjligheterna att utbyta erfarenheter med kollegor på den egna enheten är goda.⁶⁴

Skolinspektionen framhåller vikten av att samordna enheterna på myndigheten så att informationsflödet blir bättre i båda riktningarna. Myndigheten menar att kunskapsspridningen internt om vad som händer i myndighetens olika verksamheter behöver bli mer fortlöpande än idag. Detta för att samtliga handläggare ska vara väl medvetna om när en tillsyn ska göras eller när en prövning pågår. Genom ett väl fungerande informationsflöde hoppas Skolinspektionen att bedömningarna av ansökningsärendena ska bli så korrekta som möjligt. Myndigheten har mot denna bakgrund formulerat ett internt uppdrag om att informationsflödet ska ses över.

Även om det i dagsläget inte finns någon systematisk kunskapsöverföring mellan de olika enheterna inom myndigheten finns exempel på när enheterna har dragit nytta av varandras erfarenheter. Exempelvis fattade tillståndsenheten beslut om vad som ska räknas som ett tillräckligt skolbibliotek. Detta har påverkat hur tillsynsenheterna idag bedömer skolbibliotek inom ramen för sin tillsyn. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar och tillsyn har också legat till grund för formuleringen av de frågor som utarbetades om en skolas tillgång till arbetsplatsförlagt lärande inför ansökningsomgång 2012.

5.3.5 *Underlag baserat på statistik*

Skolinspektionen tar del av exempelvis demografisk statistik och statistik om elevunderlag i kommunerna. Detta sker särskilt när kommunernas egna underlag brister i samband med att Skolinspektionen bedömer om det finns ett långsiktigt hållbart elevunderlag i en kommun.

⁶⁴ Bilaga 1 – Handläggarenkäten fråga 22–23.

5.4 Att bedöma underlaget

Skolinspektionens prövning av enskilda som vill godkännas som huvudmän är ett viktigt styrmedel för att åstadkomma ett väl fungerande skolsystem. De huvudmän som godkänns av myndigheten ska leva upp till de krav som ställs i gällande regelverk. Detta innebär att de skolor som startar ska ha god kvalitet så att de elever som väljer dessa skolor kan garanteras den utbildning de har rätt till. Dessutom ska prövas att etableringen av en skola inte medför påtagliga negativa följder på sikt för eleverna eller för den delen av skolväsendet som anordnas av det allmänna.

5.4.1 Svaren utifrån ansökningsblanketten utgör huvuddelen av underlaget för prövningen

Den prövning Skolinspektionen gör av de sökande utgår idag i hög utsträckning från det underlag som tagits in genom den ansökningsblankett som myndigheten använder. Skolinspektionen menar att myndigheten med hjälp av ansökningsblanketten prövar den sökandes förutsättningar att följa gällande regelverk. Alla sökande prövas på samma sätt och myndigheten begär, initialt, samma underlag från samtliga sökande. Enligt Skolinspektionen är blanketten utformad med utgångspunkt i regelverket och tanken är att Skolinspektionen med blankettens hjälp ska få in alla de uppgifter som behövs från första början. De sökande ombeds beskriva sin verksamhet och ett antal kringliggande faktorer genom att svara på frågorna i ansökningsblanketten. Skolinspektionen bedömer sedan om svaren på frågorna är tillräckliga för att den sökande ska kunna godkännas som huvudman.

På frågan om varför Skolinspektionen har lagt upp arbetet med prövningen på det här sättet, det vill säga genom att beslutsunderlaget tar sin utgångspunkt i frågor i en blankett och huvudsakligen består av skriftligt material, har Skolinspektionen svarat att det är det mest rationella sättet att kontrollera om de sökande kan leva upp till kraven i gällande regelverk. Skolinspektionen menar vidare att detta, utifrån de ekonomiska och tidsmässiga resurser som står till myndighetens förfogande, är det mest effektiva arbetssättet för handläggningen. Arbetssättet och ansökningsblankettens utformning härrör från tiden då Skolverket hade ansvar för prövningen. Blanketten har dock utvecklats något sedan Skolinspektionen tog över rollen som prövande myndighet.

Riksrevisionen gör bedömningen att de frågor Skolinspektionen idag ställer till de sökande i prövningen inte, i samtliga fall, utgör en faktisk prövning av huvudmännens förutsättningar att följa gällande regelverk. Detta kan till exempel illustreras av frågan som behandlar den planerade verksamhetens tillgång till lärare. Frågan är utformad på ett sådant sätt att det inte går att svara

”fel” på den.⁶⁵ Granskningen visar också, som tidigare nämnts, att frågornas utformning även förefaller påverka hur mycket Skolinspektionen fördjupar sin utredning av svaren. Konstruktionen av frågorna i blanketten blir således mycket avgörande för hur den sökande bedöms. Metoden för att genomföra prövningen av de sökande medför också att Skolinspektionen får problem med att en del av de sökande använder konsulter för att fylla i ansökningsblanketten. Granskningen visar att Skolinspektionen har diskuterat och arbetat med hur frågorna ska formuleras och hur problemet med att konsulter svarar på frågorna kan lösas.

5.4.2 Skolinspektionens skriftliga handläggartöd

För att prövningen ska vara effektiv i den meningen att enskilda som har förutsättningar att följa gällande regelverk godkänns, är det viktigt att besluten fattas på likvärdiga grunder. För att lämna så lite utrymme som möjligt för handläggarna att göra skilda tolkningar vid handläggningen av ansökningarna, är det därför viktigt att handläggartödet är tydligt och användarvänligt. Stödet ska vara tydligt i det avseendet att det ska hjälpa handläggarna att bedöma om en ansökan håller tillräcklig nivå för att kunna godkännas. För att kunna utveckla ett sådant stöd bedömer Riksrevisionen att Skolinspektionen behöver ha bestämt sig för vilka krav som bör ställas på den verksamhet som godkännandet avser för att en sökande ska kunna godkännas som huvudman.

Skolinspektionen har tagit fram ett flertal interna stöddokument. Dokumenten består bland annat av hänvisningar till skollagen, förvaltningslagen, läroplaner samt hjälp till formulering av kompletteringsfrågor. Stödet innehåller även frågor att tänka på när handläggarna bedömer en ansökan, checklistor med nyckelord och typiska verksamhetsupplägg som inte brukar fungera väl och som handläggarna bör vara uppmärksamma på. Stödet till handläggarna är utformat efter de olika frågeområdena i ansökningsblanketten. Riksrevisionen bedömer att stödet hjälper handläggarna att veta vad de ska leta efter i ansökningarna, men inte alltid med hur de ska bedöma svaren.

Skolinspektionen sammanställer även PM. Dessa PM innehåller ett urval av de sökandes svar på utvalda svarbedömda frågor i ansökningsblanketten samt mycket korta kommentarer från Skolinspektionen om huruvida de specifika svaren håller en sådan nivå att de kan godkännas. Genom att göra dessa sammanställningar skapas, enligt Skolinspektionen, en praxis för vad som är en tillräcklig nivå på ett svar. Sammanställningarna görs av ansökningar från samma ansökningsomgång. Dessa har föregåtts av diskussioner och i samband med att ställningstaganden har gjorts, har dessa muntligt motiverats

⁶⁵ Frågor av denna karaktär utgör ungefär en femtedel av blanketten och är konstruerade i form av en kryssfråga där man endast får ett svarsalternativ.

för samtliga handläggare. Sammanställningarna ska således fungera som ett stöd för handläggarna samt som en del av kvalitetssäkringen. Då motiven bakom sammanställningarna har kommunicerats muntligt till handläggarna saknar dessa PM generella motiveringar till varför ett svar är tillräckligt bra eller inte. Riksrevisionen bedömer därför att dessa PM är svåra att tillämpa i handläggningen och svåra att använda som stöd i handläggningen av efterkommande ansökningsomgångar.

5.4.3 *Skolinspektionens muntliga stöd till handläggarna*

Utöver det skriftliga handläggarstödet finns även stöd till handläggarna i form av grupphandledning. I grupperna diskuteras svårbedömda frågor eller frågor som anses principiellt viktiga för att handläggarna ska kunna göra likvärdiga bedömningar. Gruppledaren ansvarar för att lyfta det som diskuterats i gruppen till ett så kallat kvalitetssäkringsforum där chefsjuristen, rättsakkunnig, enhetschefen, avdelningsjuristen, samt gruppledarna ingår. I det senare forumet diskuteras frågorna som handläggarna tagit upp i grupperna och beslut tas i enskilda frågor om så behövs.

Grupperna utgör en form av kollegial kvalitetssäkring. Tanken är att grupperna ska fungera som en första instans i en kedja där olika delar har sin roll för att Skolinspektionen ska kunna garantera att handläggningen blir likvärdig och håller en hög kvalitet. I samtliga intervjuer med handläggarna återkommer grupphandledning och diskussioner i grupp som viktiga former för att lösa svåra frågor och ge handläggarna stöd i arbetet. Diskussionerna i grupperna skapar en praxis för vad som är en tillräcklig nivå på en sökandes svar. I Riksrevisionens enkät till handläggarna på enheten för tillståndsprövning ställdes frågor om stödet utifrån de olika områdena i ansökningsblanketten. Resultatet från enkäten visar att en majoritet av handläggarna anser att de får tillräckligt med stöd för att kunna bedöma alla områden i ansökningsblanketten.

5.4.4 *Kriterier för att bedöma underlaget från de sökande*

Då Skolinspektionen ska bedöma det underlag som den sökande skickar till myndigheten utgår handläggarna alltså ifrån ett bedömningsstöd för att kunna avgöra om underlaget är tydligt och visar att den sökande har förutsättningar att följa gällande regelverk. För att handläggarna lättare ska kunna göra en enhetlig bedömning av ansökningarna, bör detta stöd, enligt Riksrevisionen, innehålla kriterier för vad som bör leda till ett godkännande. Detta bedömningsstöd bör grunda sig på kunskaper från bland annat den egna verksamheten men även exempelvis på forskning om faktorer som har visat sig vara viktiga för att skolor ska fungera väl.

Att Skolinspektionen har utvecklat både ett skriftligt och ett muntligt stöd till sina handläggare är bra. Då stödet inte alltid innehåller några tydliga kriterier för vilka konkreta krav som bör ställas för att en enskild ska godkännas som huvudman gör dock Riksrevisionen bedömningen att stödet inte är tillräckligt för att garantera en enhetlig handläggning. Skolinspektionen har i intervjuer uttryckt att det är svårt att tydliggöra sådana kriterier eftersom varje ansökan måste bedömas individuellt och utifrån sina respektive omständigheter. Detta medför att höga krav ställs på de enskilda handläggarnas kompetens och det kan krävas lång erfarenhet för att kunna bedöma de mest komplicerade delarna av ansökningarna. Att kriterierna för vad som är en tillräckligt bra ansökan utgörs av praxis framtagen från gruppdiskussioner och sammanställningar av gamla svar kan leda till att bedömningarna skiftar mellan ansökningsomgångarna. Beroende på vad som har diskuterats i grupperna och var fokus legat i dessa diskussioner kan nivån för vad som är en godkänd ansökan således skilja sig åt. Detta innebär i förhållande till de sökande att det inte blir klart och tydligt vad som krävs av dem.

I intervjuerna med olika handläggare och andra tjänstemän vid Skolinspektionen som arbetar med prövning har det kommit fram att Skolinspektionen gör avvägningar mellan att ha ett tillräckligt detaljerat stöd för att garantera likformiga bedömningar och samtidigt lämna utrymme för professionella bedömningar. Man uttrycker att allt för detaljerade anvisningar i handläggarstödet begränsar handläggarnas professionella bedömningsutrymme. Detaljerade anvisningar kan medföra att handläggarna bara letar efter vissa nyckelord i ansökningarna och riskerar att be om kompletteringar eller avslå ansökan för att de sökande inte har använt de begrepp som används i stödet. Enligt ett par handläggare är det viktigt att de får göra egna bedömningar för att på så vis så småningom utvecklas till duktiga handläggare.

5.4.5 *Bedömningen av påtagliga negativa följder*

I prövningen av ärenden om godkännande som huvudman ingår bland annat att bedöma huruvida friskoleetableringen innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Formuleringen av detta villkor har diskuterats i flera propositioner och också lyfts upp av Skolinspektionen. Riksrevisionen bedömer att regleringen av negativa följder är en viktig del av hur riksdagen har tänkt att systemet med fristående skolor ska fungera i praktiken. Det är därför viktigt att Skolinspektionen har goda förutsättningar att bedöma om en etablering av en skola medför negativa följder. Det finns dock ett flertal oklarheter med tolkningen och tillämpningen av denna bestämmelse. De aspekter av negativa följder som tas upp i det

följande avser vilka elever som man ska ta hänsyn till vid prövningen, vilken hänsyn som bör tas till redan existerande fristående skolor när nya ansökningar prövas samt hur regleringen ska tillämpas om flera ansökningar från enskilda om att godkännas som huvudman i en viss kommun inkommer.

Vilka elever inryms i elevperspektivet?

Riksdagen uttryckte redan 2001 i samband med behandlingen av propositionen *Fristående skolor* att den ansvariga myndigheten ska göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som kan inverka på den aktuella friskoleverksamhetens betydelse för skolväsendet när myndigheten prövar om utbildningen medför påtagliga negativa följder på lång sikt.⁶⁶ Prövningen bör också göras ur ett elevperspektiv samt beakta huruvida nyetableringen berikar eller försvårar ett breddat och efterfrågestyrt utbud. Vid behandlingen av propositionen *Bidragvillkor för fristående verksamheter* 2009 upprepade riksdagen att denna önskan kvarstår.⁶⁷

Riksrevisionen tolkar regleringen som att riksdagen dels har avsett att säkra den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna och elevers rätt att kunna välja en kommunal skola, dels att säkra elevers rätt till en kontinuerlig och väl fungerande skolgång. Regleringen har således två delar: en som rör samtliga elever oavsett huvudman och en som rör enbart kommunerna.

Skolinspektionen menar att skollagen ska tolkas så att Skolinspektionen endast ska pröva påtagliga negativa följder på lång sikt för det allmänna skolväsendet och inte för de fristående skolor som redan finns i en viss kommun i samband med att nya ansökningar inkommer. Tjänstemän vid Utbildningsdepartementet menar att skrivningarna i skollagen har tillkommit utifrån att kommunen alltid måste erbjuda utbildning inom grund- och gymnasieskolan, en skyldighet som enskilda huvudmän inte har.

Skolinspektionen gör också en omfattande prövning av den sökandes långsiktiga ekonomiska hållbarhet. När en fristående skola väl har startats innebär Skolinspektionens tolkning av regelverket att hänsyn inte längre tas till dess existens när nya ansökningar om att starta skola inkommer. Detta kan få negativa konsekvenser för de fristående skolor som redan finns inom ett visst område. I förlängningen kan det även i negativ riktning påverka skolgången för de elever som går i dessa skolor. Eftersom fristående skolor idag utgör en väsentlig del av skolväsendet och därmed omfattar många elever anser Riksrevisionen att prövningen inte kan bortse från dessa elevers skolsituation när nya huvudmän godkänns.

⁶⁶ Prop. 2001:02:35, Bet. 2001/02:UbU7, rskr 2001/02:184.

⁶⁷ Prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322.

Frågan om hur lagstiftningen ska tolkas när utvecklingen har lett till att det finns många enskilda huvudmän som alternativ till det allmänna skolväsendet är inte helt klar.

Färre elever i ansökan än vid skolstart

Enligt den tidigare skollagen kunde Skolinspektionen återkalla ett tillstånd om kommunen påkallade en förnyad prövning och det av utredningen kunde visas att verksamheten förändrats så att negativa följder uppstått för kommunen. Enligt den nya skollagen har inte Skolinspektionen längre denna befogenhet. Konsekvensen blir att en sökande kan ange ett lägre elevantal i sin elevprognos för att därmed få en gynnsammare bedömning av eventuella negativa följder, men sedan ändå ta in ett större antal elever när skolan väl startar. Om detta görs förändras de grunder på vilka Skolinspektionen utfärdade tillståndet. Skolinspektionen har i en skrivelse till regeringen lyft detta problem då regleringen som den ser ut nu kan medföra att rättstillämpningen i vissa avseenden blir osäker.

Flera ansökningar – elevutbud som bara medger ett godkännande

Ett annat problem kopplat till påtagliga negativa följder som togs upp i samma skrivelse från Skolinspektionen berör den situation som kan uppstå om flera likartade ansökningar om att starta skola i samma kommun inkommer till myndigheten. Problem uppstår om alla sökande bedöms kunna följa gällande regelverk men elevunderlaget endast medger att färre än de som ansökt startar, eftersom det annars uppstår påtagliga negativa följder på lång sikt. Skolinspektionen måste bedöma varje ansökan för sig och kan därför inte avslå någon av dessa ansökningar på grund av långsiktiga negativa följder. Skolinspektionen kan inte göra en bedömning av vad situationen som helhet skulle innebära för kommunen och ta med denna helhetsbedömning i sin prövning. Om situationen skulle uppstå i dagsläget menar Skolinspektionen att de måste godkänna samtliga ansökningar och därmed överlåta till den aktuella kommunen att överklaga beslutet. Detta skulle leda till en domstolsprövning av lagstiftningen. Skolinspektionen anser att det är mycket angeläget att regleringen ses över och tydliggörs.⁶⁸ Riksrevisionen noterar att om denna situation skulle uppstå kan det få konsekvenser för eleverna i både kommunala och fristående skolor. Detta då fler skolor än vad det finns utrymme för får tillstånd att starta.

⁶⁸ Skolinspektionens skrivelse angående regleringen om påtagliga negativa följder.
Dnr 00-2010:6466.

5.5 Lärande och utveckling av prövningen

Riksrevisionen har i granskningen undersökt om Skolinspektionen tillvaratar erfarenheter från alla delar av den egna verksamheten för att utveckla prövningen. Riksrevisionen har även granskat om Skolinspektionen utnyttjar forskning och annan beprövad erfarenhet om vilka faktorer som bidrar till att en skola blir framgångsrik i bedömningen av ansökningar. Riksrevisionen menar att Skolinspektionen kan använda egen erfarenhet och forskning för att dels avgöra inom vilka områden myndigheten bör göra fördjupade prövningar, dels utveckla väl fungerande interna kriterier för kraven på en godkänd ansökan.

5.5.1 *Skolinspektionen använder sin egen kunskap för att utveckla ansökningsblanketten*

Skolinspektionen inhämtar, som tidigare nämnts, underlag från den sökande genom sin ansökningsblankett. När Skolinspektionen bildades ärvde myndigheten ansökningsblanketten i dess dåvarande form från Skolverket. Myndigheten har i flera omgångar arbetat med att utveckla inhämtandet av underlaget, det vill säga med att förändra ansökningsblanketten. Detta har Skolinspektionen gjort med utgångspunkt i hur inhämtandet sker idag. Skolinspektionen har dock inte vid något enskilt tillfälle gjort några genomgripande förändringar i blanketten. När den nya skollagen implementerades gjorde man dock en del större förändringar i ansökningsblanketten.

När myndigheten reviderar ansökningsblanketten beror det vanligtvis på att de frågor som ställts inte har lett till de svar myndigheten förväntade sig. Detta kan yttra sig genom att Skolinspektionen behöver ställa liknande kompletteringsfrågor till många sökande inom ett område. Rent praktiskt omarbetar Skolinspektionen då blanketten genom att handläggarna på tillståndsenheten gemensamt följer upp och diskuterar hur frågorna i ansökningsblanketten fungerade i den senaste ansökningsomgången. Fokus för revideringarna är att förbättra frågornas utformning så att de mer effektivt styr de sökande att svara på det Skolinspektionen vill ha information om.

5.5.2 *Lärdomar från tillsynsverksamheten*

I intervjuer med Skolinspektionen har det framkommit att myndigheten menar att de använder resultat från tillsynsverksamheten i sin prövning om godkännande som huvudman. Statistik från tillsynsverksamheten visar att *lärare, pedagogiskt ledarskap* samt *särskilt stöd* är vanligt förekommande

bristområden i den regelbundna tillsynen och i förstagångstillsynen.⁶⁹ Trots att detta är områden som regelbundet återkommer som bristområden förefaller det som att Skolinspektionen inte har lyckats utveckla prövningen av nya ansökningar så att man undviker att dessa problem återkommer när nya skolor startar.

5.5.3 *Lärdomar från forskning*

Ett sätt att avgöra vad som ska ingå i prövningen och vad myndigheten bör göra en fördjupad prövning av, är att utgå ifrån forskning om faktorer som är viktiga för att en skola ska fungera väl. I intervjuer med Skolinspektionen har det framkommit att myndigheten inte använder forskning om goda skolresultat för att utveckla inom vilka områden den bör fördjupa prövningen. Andra delar av myndigheten har i uppgift att följa utvecklingen inom forskning och handläggarna försöker använda sig av deras kunskap. Ibland tittar därför tillståndsenheten på resultaten från de kvalitetsgranskningar som genomförts av myndigheten, vilka i sin tur anses ha en anknytning till relevant forskning. Handläggare på enheten för tillståndsprövning menar att det skulle vara svårt att tillämpa forskning för att mer direkt utveckla vad myndigheten ska pröva.

Enligt Skolinspektionen kommer forskningen även in i själva prövningen genom att skollagstiftningen vilar på beprövad erfarenhet samt vetenskap och att lagstiftningen i sin tur utgör grunden för prövningen. Skolinspektionen betonar också att även om det skulle visa sig att till exempel skolbibliotek inte leder till lärande, så kan Skolinspektionen trots detta inte bortse från den lagstiftning som finns angående skolbibliotek. Skolinspektionen menar också att myndigheten ägnar tid och ansträngning åt att hålla sig uppdaterad om vad forskningen säger om skolan och skolans utveckling. Myndigheten har dock inte direkt tagit in den kunskapen i prövningen.

Handläggarna framhåller också att det varken finns tid eller resurser för dem att förkovra sig i relevant skolforskning. Handläggare har betonat vikten av att ta del av forskningsresultat samt att få kompetensutveckling i exempelvis forskning om pedagogik. Detta är något som, enligt handläggarna, sker i liten utsträckning på myndigheten. Svaren på enkäten till handläggarna på enheten för tillståndsprövning visar att de har ganska eller mycket dåliga möjligheter att ta tillvara relevanta forskningsresultat om skolan och elevers lärande. Samma enkät visar även att hälften av handläggarna anser att de bara delvis får tillräcklig kompetensutveckling för att utföra sina arbetsuppgifter.⁷⁰

⁶⁹ Skolinspektionen. Regelbunden tillsyn första halvåret 2012, brister i grundskolan. 2012f., Skolinspektionen. Regelbunden tillsyn första halvåret 2012, brister i gymnasieskolan. 2012g., Skolinspektionen (2010), Skolinspektionen (2011a), Skolinspektionen (2011c).

⁷⁰ Bilaga 1 – Handläggarenkäten fråga 24 och 25.

5.6 Information som styrmedel

Skolinspektionen har i sin instruktion fått i uppgift att sprida kunskap om vad som krävs för att bedriva skolverksamhet.⁷¹ Enligt en tjänsteman vid Utbildningsdepartementet har denna skrivning tillkommit på grund av att godkännandeprovning är en särskild del av verksamheten där behovet av informationsinsatser har bedömts som extra stort.⁷² Tjänstemän vid Utbildningsdepartementet har bedömt att det inte är lätt för de sökande att veta hur Skolinspektionen bedömer förutsättningarna att bedriva en fristående skola samt vad myndigheten bedömer och prövar. Riksrevisionen menar att Skolinspektionen genom att informera på ett tydligt sätt om kraven för att godkännas som enskild huvudman både kan höja kvaliteten i ansökningarna och begränsa antalet ansökningar. Genom att Skolinspektionen informerar de sökande om de krav som ställs för att få ett godkännande som huvudman kan de sökande förbereda sig bättre på och börja arbetet med att skapa en plan för sin verksamhet. Det är därför viktigt att Skolinspektionen ger de sökande så mycket och så tydlig information som möjligt så att de förstår vad som krävs för att kunna bedriva skolverksamhet.

5.6.1 Konflikt mellan provning och tillräcklig information

Skolinspektionen har, i intervjuer, uttryckt vikten av att få in så fullständiga ansökningar som möjligt redan från början för att få en smidig ansökningsprocess. Riksrevisionen kan notera att så som provningen är utformad idag förefaller det finnas en konflikt mellan att myndigheten vill vara så tydlig och transparent som möjligt och att den vill kunna pröva om de sökande har tillräckliga kunskaper om regelverket. Skolinspektionen har i intervjuer bekräftat att det finns en sådan konflikt. Skolinspektionen menar att de är skyldiga att ge råd och vägledning så långt de kan. Myndigheten är dock noggrann med att ge vägledning utan att riskera att informera så mycket att de i praktiken fyller i ansökan åt de sökande.

Som Riksrevisionen beskrivit ovan finns inga tydliga interna kriterier för vissa av frågorna i ansökningsblanketten. Riksrevisionen menar att bristen på tydliga kriterier kan vara en bakomliggande orsak till att Skolinspektionen inte kan vara tillräckligt tydliga gentemot de sökande och informera om vad som krävs av en ansökan.

⁷¹ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁷² E-post från Utbildningsdepartementet 2012-09-14.

5.6.2 *Skolinspektionen informerar inte tillräckligt*

Enligt de som ansökt om att starta skola och som svarat på Riksrevisionens enkät finns det vissa områden i ansökningsblanketten som upplevs som svårare att besvara än andra. Här bedömer Riksrevisionen att det finns ett extra stort behov av att Skolinspektionen informerar och är tydliga med vilka krav som ställs på den sökande. Exempelvis menar 63 procent av dem som ansökt om att starta skola och som svarat på Riksrevisionens enkät att det är mycket eller ganska svårt att svara på frågan om elevprognos/intresseundersökning. Skolinspektionen har i intervjuer framhållit att myndigheten inte vill berätta exakt för de sökande hur intresseundersökningen ska genomföras. Riksrevisionens aktgranskning visar dock att myndigheten har en tydlig uppfattning om hur intresseundersökningen ska genomföras för att vara tillförlitlig. Handläggarna ber regelbundet de sökande att förbättra sin undersökning enligt instruktioner de ger de sökande i kompletteringsförfarandet. 46 procent av de som svarat på enkäten anser även att det är mycket eller ganska svårt att besvara frågor om lokaler. Dessa områden är även bland de vanligast förekommande områdena i kompletteringsbrev.

5.6.3 *Antal överklaganden*

Ansökningsomgång 2011 överklagade 27 procent av dem som ansökt om att starta skola Skolinspektionens beslut. Sedan myndigheten bildades 2008 har i snitt 30 procent av besluten överklagats.⁷³ Enligt Skolinspektionen skulle denna andel överklaganden dels kunna bero på att de sökande inte har förstått vad lagstiftningen innebär, dels på att det finns en viss misstro från de sökande angående Skolinspektionens bedömningar och beslut. Vidare menar Skolinspektionen att det skulle kunna bero på att de sökande inte var förberedda på att söktrycket att starta nya verksamheter var så stort samtidigt som elevkullarna minskade. Under 2011 var antalet domar i överklagade ansökningsärenden totalt 105 stycken. I 97 procent av ärendena har Skolinspektionen tillstyrkt bifall alternativt har Skolinspektionens beslut stått fast.⁷⁴ Kompletteringarna och överklagandena kan, enligt Riksrevisionen, till viss del bero på att informationen från Skolinspektionen till de sökande inte är tillräcklig. Detta resonemang styrks även av resultatet från den enkät som Riksrevisionen ställt till dem som sökt att starta skola ansökningsomgång 2010 och 2011. Enligt ungefär hälften av de som svarat på enkäten är den information som finns otillräcklig. En majoritet av de som svarat på enkäten anser dessutom att Skolinspektionen är otydliga när det gäller att motivera varför en ansökan är godkänd eller inte.

⁷³ E-post från Skolinspektionen 2012-09-26.

⁷⁴ Skolinspektionen (2011f).

Skolinspektionen kan i hög utsträckning själv bestämma vilken information den ger de sökande. Resultatet av granskningen tyder på att Skolinspektionen behöver arbeta mer metodiskt med vilken information den ger de sökande.

5.7 Sammanfattande iakttagelser

Målet med prövningen om godkännande av enskild som huvudman är enligt Skolinspektionen att säkerställa att huvudmännen kan följa gällande regelverk. Detta ska i sin tur leda till att enbart skolor av god kvalitet startar. Skolinspektionen betonar att det är innehållet i lagen som bestämmer syftet med prövningen samt avgör deras bedömningar av ansökningarna.

Lagstiftarens intentioner är att prövningen av enskilda huvudmän ska vara främjande och fungera som *gatekeeper* för att dels åstadkomma ett varierat utbud av skolor som drivs av olika huvudmän, dels för att säkra att de huvudmän som godkänns startar skolor med undervisning som håller den kvalitet skollagen kräver. Om prövningen fungerar bidrar den till detta. Enligt Riksrevisionen verkar funktionen som *gatekeeper* emellertid inte ha fått tillräckligt genomslag i Skolinspektionens verksamhet.

För att kunna pröva en ansökan om godkännande av enskild som huvudman behöver Skolinspektionen ett underlag för bedömning. Riksrevisionen konstaterar att de sökande, kommunerna, Skolinspektionens egen verksamhet samt statistik borde vara viktiga källor för Skolinspektionen. Granskningen visar att Skolinspektionen huvudsakligen använder sig av information från de sökande och av information från kommunerna i de fall de får sådan information.

En stor del av underlaget för bedömningen inhämtas från de sökande. Underlaget inhämtas huvudsakligen skriftligt genom en relativt omfattande ansökningsblankett samt genom ett kompletteringsförfarande. Alla sökanden prövas på samma sätt och myndigheten begär, initialt, samma underlag från samtliga sökande. Riksrevisionen konstaterar att Skolinspektionen prövar den sökandes förutsättningar att följa regelverket genom att bedöma den sökandes svar på frågorna i ansökningsblanketten. Blanketten fungerar snarare som en checklista mot lagen än som ett sätt att inhämta kunskap om huruvida sökanden har en sammanhållen plan för att bedriva verksamheten. Det innebär att Skolinspektionen inte har de bästa förutsättningarna att kunna bedöma om sökanden har tillräckliga förutsättningar att följa gällande regelverk.

Då Skolinspektionen ska bedöma det material som den sökande skickar till myndigheten utgår handläggarna från ett bedömningsstöd för att kunna avgöra om detta är tillräckligt som underlag för beslut. Handläggarna ska också

bedöma om underlaget lever upp till de krav som bör ställas på verksamheten. Riksrevisionen noterar att stödet inte alltid innehåller tydliga kriterier för vad som krävs för att en ansökan ska kunna godkännas. Detta riskerar att medföra att ansökningarna bedöms olika, vilket i sin tur kan leda till att prövningen inte blir effektiv i den meningen att de skolor som startar kan hålla tillräcklig kvalitet.

Riksrevisionen konstaterar att frågan om hur bestämmelsen om långsiktiga negativa följder för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna ska tolkas behöver klarläggas ytterligare. Bedömningen av negativa följder är en central del i prövningen av ansökningar och i förlängningen därmed också för hur riksdagen har tänkt att systemet med fristående skolor ska byggas upp och fungera. I ljuset av utvecklingen mot ett allt mer varierat utbud av skolor som drivs av olika huvudmän kan både Skolinspektionens roll som *gatekeeper* och regleringen om påtagliga negativa följder på sikt för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna tolkas på olika sätt. Frågor som uppkommit under granskningen handlar om vilka elever som man ska ta hänsyn till vid prövningen, vilken hänsyn som bör tas till redan existerande fristående skolor när nya ansökningar prövas samt hur regleringen ska tillämpas om flera ansökningar från enskilda om att godkännas som huvudman i en viss kommun inkommer.

Riksrevisionen har undersökt om Skolinspektionen tillvaratar egna erfarenheter för att utveckla prövningsprocessen. Riksrevisionen har även granskat om Skolinspektionen utnyttjar forskning och annan beprövad erfarenhet om vilka faktorer som bidrar till att en skola blir framgångsrik. Riksrevisionen menar att Skolinspektionen i högre utsträckning kan använda egna erfarenheter och forskning för att avgöra inom vilka områden myndigheten bör göra fördjupade prövningar. Inspektionen bör också med det som bas kunna utveckla väl fungerande interna kriterier för vilka krav som bör gälla för att den som ansöker ska bli godkänd.

Skolinspektionen har i sin instruktion fått i uppgift att sprida kunskap om vad som krävs för att bedriva skolverksamhet. Riksrevisionen konstaterar att Skolinspektionen kan använda information som ett verktyg för att effektivisera sitt eget arbete genom att vara tydlig i sin kommunikation till de sökande om vilka krav som ställs för en godkänd ansökan. Detta kan ske genom att Skolinspektionen utvecklar sitt interna arbete med att fastställa vilka krav som ställs. Det krävs också att Skolinspektionen informerar dem som söker om kraven. Det borde leda till en ökad transparens och till att endast de som har insikt om vilka krav som ställs söker och därmed behöver prövas.

6 Slutsatser och rekommendationer

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

Sedan början på 1990-talet finns möjlighet för enskilda huvudmän att driva skolverksamhet finansierad med skattemedel. Detta har medfört att det vid sidan av 5 621 kommunala skolor idag finns 1 260 fristående grund- och gymnasieskolor. Totalt har det under perioden 2009–2012 inkommit 958 ansökningar om att starta grundskolor, förskoleklasser, fritidshem samt grundsärskolor och 1 293 ansökningar om att starta gymnasieskolor samt gymnasiesärskolor. Skolinspektionen har under perioden 2009–2011 utfärdat tillstånd till 299 grundskolor, förskoleklasser och fritidshem samt till 289 gymnasieskolor. Ungefär hälften av alla huvudmän som blivit godkända har startat skolverksamhet.

Det är viktigt att alla skolor har förutsättningar att verka med hög kvalitet och att skolorna följs upp så att eventuella fel och brister i skolverksamheten framkommer och åtgärdas så tidigt som möjligt. De huvudmän som bedriver skolverksamhet har ett ansvar för att se till att utbildningen lever upp till de krav som anges i skollagen, läroplaner och andra föreskrifter. Staten har ansvar för reglering, uppföljning och utvärdering, tillsyn samt att pröva ärenden om godkännande av enskild som huvudman.

Riksdagen har som målsättning att det ska finnas ett varierat utbud av skolhuvudmän. Valfrihet för elever och föräldrar ska leda till ett ökat engagemang både hos föräldrar och huvudmän och dessutom till en ökad konkurrens, vilket ska främja kvaliteten i utbildningen. Skolinspektionens ansvar för att godkänna enskilda som huvudmän och fungera som en *gatekeeper*- och kvalitetsfunktion är en förutsättning för att riksdagens mål ska kunna nås.

Skolinspektionens prövning av enskild som huvudman ska kontrollera att de sökande har förutsättningar att följa de regelverk som gäller för utbildningen. I prövningen ingår också att kontrollera att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om

prövningen fungerar bidrar den till att vi får en fungerande skolmarknad, med mångfald och konkurrens i hela skolsystemet, där eleverna får den kvalitet på utbildningen som de enligt skollagen har rätt till. Om godkännande som huvudman ges till sökande som inte har förutsättningar att följa regelverket är det således elevernas rätt till en utbildning av god kvalitet som inskränks.

Skolinspektionens instruktion hänvisar till att det i skollagen finns bestämmelser om att myndigheten prövar ärenden om godkännande av huvudman för en skolenhet. Någon närmare beskrivning av hur prövningen ska gå till finns dock inte. Prövningen är komplex eftersom regelverket är utformat på ett sådant sätt att handläggarna måste bedöma om huruvida de sökande når upp till en tillräcklig nivå. Dessutom ska ansökan skickas in lång tid innan verksamheten finns på plats. Skolinspektionen måste också pröva varje ansökan var för sig och göra bedömningar anpassade för varje unik ansökan. Att prövningen måste ske inom en viss tidsram kan också vara svårt att förena med förvaltningslagens krav på kommunikering, komplettering och serviceskyldighet. Detta försvarar ytterligare Skolinspektionens uppdrag. Skolinspektionens arbete för att godkänna enskilda sker alltså under tidspress eftersom handläggningen måste ske inom vissa angivna tider. Ärendetrycket ökade också betydligt fram till 2011.

Riksrevisionen kan konstatera att i förhållande till hur många ansökningar som inkommit till Skolinspektionen sedan 2008, har förhållandevis få sökande fått sina ansökningar godkända. Av dem som blir godkända startar knappt hälften skolverksamhet. Detta förhållande kan delvis bero på att Skolinspektionen inte informerar tillräckligt om de höga krav som ställs för att få ett godkännande som enskild huvudman.

Skolinspektionens statistik visar att av de skolor som faktiskt startar får en relativt stor andel anmärkningar vid förstagångstillsynen. Ett fåtal huvudmän har även fått sina tillstånd indragna på grund av allvarliga brister vid förstagångstillsynen. Enligt Riksrevisionen kan Skolinspektionen använda sig av erfarenheterna från förstagångstillsynen genom att i sin prövning av nya ansökningar uppmärksamma sådana aspekter där brister ofta förekommer. Myndigheten kan då kontrollera hur sökandens plan för verksamheten ser ut i dessa avseenden.

Riksrevisionens övergripande slutsats av granskningen är att så som prövningen är utformad idag, lägger Skolinspektionen inte tillräckligt tydlig vikt vid sin funktion som *gatekeeper* för att nå lagstiftarens intentioner om ett varierat utbud av skolor som bedrivs av olika huvudmän som kan leva upp till kraven i regelverket. Riksrevisionens granskning visar också att det finns vissa oklarheter i regleringen som avser påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna.

Granskningen visar även att det finns möjlighet att utveckla handläggningen av ansökningar om godkännande av enskilda som vill bli huvudmän så att den blir mer enhetlig och leder till att de skolor som startar kan hålla god kvalitet. Detta kan ske genom att förbättra Skolinspektionens beslutsunderlag samt genom att ge de sökande tydligare information om de krav som finns för att enskilda ska bli godkända som huvudmän.

6.1 Skolinspektionens prövning behöver utvecklas

Målet med prövningen är att de fristående skolor som startar ska erbjuda utbildning av god kvalitet. Det gynnar inte bara en positiv skolutveckling genom konkurrens, utan ska också innebära att eleverna får sin rätt till utbildning av god kvalitet tillgodosedd om de väljer en fristående skola. Detta var ett av syftena bakom friskolereformen. Enligt Riksrevisionen förefaller det inte som att lagstiftarens intentioner om att prövningen av enskilda som huvudmän ska vara främjande och också fungera som *gatekeeper* för att skapa ett varierat urval av skolor, har fått tillräckligt genomslag i Skolinspektionens verksamhet. Mot bakgrund av att både elevunderlaget och antalet fristående skolor kan variera över tid är det viktigt att den dimensionen lyfts fram i Skolinspektionens uppdrag så att riksdagens långsiktiga målsättning om högre kvalitet genom flera olika huvudmän uppmärksammas i det fortlöpande arbetet med att godkänna enskilda som huvudmän.

6.1.1 *Inhämtningen av beslutsunderlag kan utvecklas*

För att kunna pröva om de sökande har förutsättningar att följa gällande regelverk bedömer Riksrevisionen att Skolinspektionen behöver begära in ett delvis annat beslutsunderlag än vad som sker idag. I syfte att göra mer träffsäkra bedömningar skulle Skolinspektionen kunna begära in en konkret plan för skolverksamheten från sökanden. I planen kan den sökande visa att den kan omsätta kraven i regelverket i praktiken. För att Skolinspektionen ska kunna bedöma planerna på ett enhetligt sätt bör myndigheten precisera vad planen ska innehålla.

Riksrevisionen menar att Skolinspektionen på ett tydligare sätt än idag bör se det underlag som sökanden ger in i ärendet som en tänkt verksamhetsplan och genomföra prövningen utifrån den planen. Idag utgår Skolinspektionen i sin prövning ifrån svar på frågor i en ansökningsblankett och viss annan stödande dokumentation. Blanketten fungerar snarare som en checklista mot lagen än som ett sätt att inhämta kunskap om en sammanhållen plan för skolverksamheten. Riksrevisionen menar att Skolinspektionen utifrån ett mer sammanhållet underlag skulle kunna bedöma om de sökande har

förutsättningar att följa gällande regelverk. Riksrevisionen konstaterar att Skolinspektionen verkar ha tolkat *att ha förutsättningar att följa gällande regelverk* som att den sökande själv ska ha ingående kunskap om skollagen. Riksrevisionen menar att detta kan vara viktigt, men *att ha förutsättningar att följa gällande regelverk* bör också förstås i ett vidare perspektiv, där alla relevanta omständigheter för att kunna bedriva en stabil skolverksamhet av god kvalitet bedöms.

6.1.2 *Dagens prövning utgör inte alltid en faktisk prövning*

Riksrevisionen bedömer att Skolinspektionen inom den ramlagstiftning som finns har möjlighet att lägga upp prövningen på ett annat sätt än idag och att själva välja inom vilka områden prövningen bör fördjupas.

Riksrevisionen anser att det är oklart i vilken utsträckning Skolinspektionen faktiskt prövar den framtida huvudmannens förutsättningar att bedriva skolverksamhet. Detta beror framförallt på att prövningen fokuserar på att kontrollera de sökandes kunskaper om skollagstiftningen genom en ansökningsblankett där de sökande ska svara "rätt" på alla frågor. Problemen med prövningen beror också delvis på hur frågorna i ansökningsblanketten är utformade. Metoden medför att det finns risk för att Skolinspektionens prövning inte leder till att huvudmän med förutsättningar att följa regelverket blir godkända som huvudmän. Skolinspektionen är väl medveten om vissa av de problem som arbetssättet i prövningen medför. Trots detta har myndigheten inte gjort några större förändringar i sina metoder att få ett bra underlag för sina beslut.

6.1.3 *Utveckling av prövningen genom kunskap*

Skolinspektionen har från den egna verksamheten god kunskap om vad som gör en skola framgångsrik. Myndigheten bör, enligt Riksrevisionen, använda den kunskapen på ett mer metodiskt sätt än vad som sker idag när de prövar ansökningar om att godkännas som huvudman. Riksrevisionen anser att Skolinspektionens kunskap från tillsynsverksamheten, kvalitetsgranskningarna samt från forskning i högre grad borde ligga till grund för beslut om vilka områden i sökandens plan för verksamheten som behöver prövas fördjupat. Det kan vara områden som är extra viktiga för att utbildningen ska hålla god kvalitet eller områden där det ofta förekommer brister.

6.1.4 Uppföljning utifrån nya förutsättningar

Genom granskningen kan Riksrevisionen konstatera att regeringen i sin styrning av Skolinspektionen på detta område har koncentrerat sig på att underlätta en effektiv ärendehantering, i den meningen att handläggningen ska vara snabb och smidig. Regeringen har också, i regleringsbrev, ställt frågor till Skolinspektionen om likvärdigheten i handläggningen. Vidare har regeringen tillskjutit medel för att Skolinspektionen ska kunna hantera den ökade mängden ansökningar. Riksrevisionen menar att den kontext i vilken Skolinspektionen agerar har förändrats mycket sedan metoden för prövningen utvecklades. Det finns idag många fler enskilda huvudmän än när systemet först utvecklades. Detta medför att regeringen behöver följa upp verksamheten också utifrån andra perspektiv och skaffa sig en uppfattning om huruvida regelverket som helhet fortfarande fungerar utifrån de förändringar som skett. Regeringen bör också följa upp om Skolinspektionens prövning lägger tillräcklig tyngd vid myndighetens funktion som *gatekeeper* i enlighet med riksdagens intentioner.

6.2 Regleringen om påtagliga negativa följder är otydlig

Skolinspektionen ska bedöma om etableringen av en fristående skola innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Riksrevisionen bedömer att detta är en viktig del i prövningen av om en enskild som huvudman ska godkännas. Riksrevisionens granskning visar att det finns en rad oklarheter som gäller tillämpningen av denna reglering. Oklarheterna rör vilka elever som avses när bedömningen av negativa följder ska göras, vilken hänsyn som bör tas till redan existerande fristående skolor när nya ansökningar prövas samt hur regleringen ska tillämpas om flera ansökningar från enskilda om att godkännas som huvudman i en viss kommun inkommer. De oklarheter som finns riskerar att gå ut över prövningens effektivitet och därmed i förlängningen påverka hur skolsystemet kan fungera.

6.2.1 Några oklarheter i tillämpningen av regelverket

Riksdagen har uttryckt att tyngdpunkten för prövningen om huruvida utbildningen orsakar negativa följder på lång sikt ska ligga på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som kan inverka på den aktuella friskoleverksamhetens betydelse för skolväsendet. Riksdagen har även, vid flera tillfällen, uttryckt att prövningen bör göras ur ett elevperspektiv. Skolinspektionen och intervjuade tjänstemän vid Utbildningsdepartementet anser att prövningen om påtagliga negativa följder för eleverna avser att alla elever ska kunna välja en kommunal skola. Skolinspektionen prövar därmed endast de påtagliga negativa följderna för eleverna med avseende på den kommunala skolan och inte på hela skolbeståndet. Riksrevisionen vill i detta sammanhang lyfta fram att även redan etablerade fristående skolor och dess elever rimligtvis påverkas av ytterligare skoletableringar, inte bara den kommunala skolan och dess elever. Mot bakgrund av det växande antalet skolor som drivs av enskilda huvudmän kan det uppstå oklarheter om hur regleringen av påtagliga negativa följder för elever ska tillämpas. En annan oklarhet i regelverket är hur Skolinspektionens prövningar av en enskild huvudmans långsiktiga ekonomiska stabilitet påverkas av att nya enskilda huvudmän godkänns på samma ort.

Skolinspektionen har i en skrivelse till regeringen lyft problemet med att regleringen angående påtagliga negativa följder, som den ser ut i skollagen, kan medföra att rättstillämpningen i vissa avseenden blir rättsosäker. Enligt den tidigare skollagen kunde Skolinspektionen återkalla ett tillstånd, om kommunen påkallade en förnyad prövning och det av utredningen kunde visas att verksamheten förändrats så att negativa följder uppstått för kommunen. Enligt Skolinspektionen bottnar problemen med rättstillämpningen dels i att myndigheten inte längre har denna möjlighet, dels i att Skolinspektionen inte kan göra en helhetsbedömning i de fall flera likartade ansökningar om att starta skola i samma kommun kommit in till myndigheten. Konsekvensen av det första kan bli att en sökande kan ange ett lägre elevantal i sin elevprognos för att få en gynnsammare bedömning av eventuella negativa följder, men sedan ändå ta in ett större antal elever när skolan väl startar. Konsekvensen av det senare blir att om alla dessa sökande bedöms kunna följa gällande regelverk, men elevunderlaget i den aktuella kommunen bara möjliggör att en av skolorna startar, får Skolinspektionen problem med att avgöra vem av de sökande som ska godkännas som huvudman. Skolinspektionen menar att om situationen skulle uppstå i dagsläget måste myndigheten godkänna samtliga ansökningar och därmed överlåta till den aktuella kommunen att överklaga beslutet. Riksrevisionen delar Skolinspektionens uppfattning om problemen och anser att det är angeläget att regeringen uppmärksammar riksdagen på problematiken så att detta problem kan lösas.

6.3 Likvärdig handläggning viktigt för en effektiv prövning

För att kunna fatta bra beslut behöver Skolinspektionen ha bra handläggningsrutiner. Skolinspektionen behöver förtydliga sina kriterier för vad som utgör en tillräckligt bra ansökan och utveckla stödet till handläggarna. Handläggningen behöver också utvecklas så att handläggarna lättare kan bedöma när de har ett tillräckligt beslutsunderlag. Den enskilde ska ha insyn i processen och därmed ha möjlighet att förutse och förstå det beslut som fattas.

6.3.1 Stödet till handläggarna kan utvecklas

Enligt Riksrevisionen har Skolinspektionen fungerande former för stöd till handläggarna avseende hanteringen av ansökningsärenden. Granskningen visar emellertid att innehållet i stödet till handläggarna kan förbättras. Att handläggarna har ett fungerande stöd är centralt för att prövningen ska kunna bli effektiv i den meningen att sökande med förutsättningar att följa gällande regelverk blir godkända som huvudmän. Riksrevisionen menar att Skolinspektionen behöver förtydliga sina interna kriterier för vad som är en ansökan som tillräckligt väl visar att den sökande har förutsättningar att följa regelverket. Skolinspektionen behöver också kriterier som beskriver vilka krav som ska ställas på verksamheten som godkännandet avser. På så sätt kan stödet utvecklas så att det blir mer användbart i handläggningen. Då kan också bedömningen av ansökningarna göras mer enhetlig och besluten bli tydligare för de sökande.

Granskningen visar emellertid också att handläggarna på enheten för tillståndsprövning i stort är nöjda med det stöd de får.

6.3.2 Utbrett kompletteringsförfarande är en risk för likvärdigheten

Enligt Riksrevisionen bör möjligheterna att komplettera ansökan vara så lika som möjligt för att samtliga sökande ska ha samma möjligheter att inkomma med underlag. Riksrevisionens granskning visar att det förekommer variationer i kompletteringsförfarandet angående hur väl myndigheten lyckas ställa alla sina frågor på en gång samt rörande hur många gånger de sökande ombeds komplettera. Handläggarna har uttryckt att det är svårt att bedöma när de ska sluta ställa kompletterande frågor. De har även uttryckt att det är svårt att hitta en balans mellan att fråga tillräckligt mycket för att inte få kritik i ett eventuellt överklagande, men inte så mycket att de handleder den sökande genom ansökningsprocessen. Riksrevisionen konstaterar således att handläggarna verkar ha svårigheter att avgöra när de har ett tillräckligt underlag för beslut. Riksrevisionen menar att detta kan bero på en osäkerhet bland handläggarna om vad som är en tillräckligt bra ansökan och en rädsla att förvaltningsrätten ska döma mot besluten. Riksrevisionen menar att kompletteringarna skulle

kunna minskas genom bättre handläggarsöd och tydligare kriterier för vad som är en tillräckligt bra ansökan.

6.4 Information bör användas som styrmedel

Genom sin instruktion har Skolinspektionen i uppgift att sprida information om vad som krävs för att en enskild ska kunna bli godkänd som huvudman. Enligt en tjänsteman vid Utbildningsdepartementet har Skolinspektionen fått detta uppdrag eftersom det har funnits ett behov av att understryka vikten av information till de sökande.

De sökande som besvarat Riksrevisionens enkät menar att informationen är tydlig men otillräcklig. Riksrevisionen menar att det omfattande kompletteringsförfarandet och i viss mån även den stora mängden ansökningar tyder på att Skolinspektionen inte lyckas informera i en tillräcklig utsträckning om kraven på ansökningarna. Som Riksrevisionen beskrivit ovan saknas tydliga kriterier för vad som gör en ansökan godkänd. Riksrevisionen menar att bristen på tydliga kriterier är ett bakomliggande problem till varför Skolinspektionen inte förmår vara tillräckligt tydlig gentemot de sökande om vad som krävs av en ansökan. Detta medför även att en stor andel beslut överklagas till domstol.

Skolinspektionen bör därför bli tydligare om vilka krav som ställs på den som vill bli godkänd som enskild huvudman. Enligt Riksrevisionen skulle det kunna leda till att de sökande får en mer realistisk bild av vad som krävs av den som vill bedriva skola och till ökad effektivitet genom att endast de som tror sig motsvara kraven ansöker om att få bli godkända. Riksrevisionen anser dessutom att den information som finns idag kan göras mer användarvänlig.

6.5 Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör följa upp hur Skolinspektionen prövar ansökningar om att godkännas som huvudman utifrån riksdagens målsättning om höjd kvalitet genom ett varierat utbud av skolhuvudmän.
- Regeringen bör ge Friskolekommittén i uppdrag att överväga om lagstiftningen behöver förtydligas i fråga om bedömningen av påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Riksrevisionens rekommendationer till Skolinspektionen:

- Skolinspektionen bör utveckla vilket underlag som används för beslut om godkännande av enskild som huvudman.
- Skolinspektionen bör i högre utsträckning än idag använda egen kunskap och forskning när de prövar det inkomna underlaget.
- Skolinspektionen bör utveckla tydliga kriterier för vad som krävs för att bli godkänd som enskild huvudman.
- Skolinspektionen bör använda kriterierna för att förbättra stödet till handläggarna.
- Skolinspektionen bör använda kriterierna för att öka och förbättra informationen till de sökande genom att förtydliga kraven för att en ansökan ska godkännas.

Referenser

Svenska författningar

Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Förvaltningslag, (1986:223).

Gymnasieförordning, (2010:2039).

Kommunallag, (1991:900).

Lag (2010:801) om införande av skollagen.

Skolförordning, (2011:85).

Skollagen, (2010:800).

Propositioner

Proposition 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor.*

Proposition 1995/96:200 *Fristående skolor med mera.*

Proposition 2001/02:35 *Fristående skolor.*

Proposition 2006/07:1 *Budgetproposition för 2008, utgiftsområde 16.*

Proposition 2007/08:1 *Budgetproposition för 2009, utgiftsområde 16.*

Proposition 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter.*

Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Proposition 2009/10:157 *Bidragvillkor för fristående verksamheter.*

Proposition 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012, utgiftsområde 16.*

Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser

Riksdagsskrivelse, 1991/92:346.

Riksdagsskrivelse, 1996/97:17.

Riksdagsskrivelse, 2001/02:184.

Riksdagsskrivelse, 2007/08:161.

Riksdagsskrivelse, 2009/10:322.

Riksdagsskrivelse, 2009/10:370.

Utbildningsutskottet, bet. 1991/92:UbU22.

Utbildningsutskottet, bet. 1996/97:UbU4.

Utbildningsutskottet, bet. 2001/02:UbU7.

Utbildningsutskottet, bet. 2008/08:UbU13.

Utbildningsutskottet, bet. 2009/10:UbU21.

Utbildningsutskottet, bet. 2009/10:UbU22.

Övrigt skriftligt material

Kommittédirektiv (2011), *Regler och villkor för fristående skolor m.m.* (Dir 2011:68).

Skolinspektionen (2009a), *Skolinspektionens årsredovisning 2008 (kvartal 4 år 2008)*.
Dnr: 10-2009:411.

Skolinspektionen (2009b), *Skolinspektionens årsredovisning 2009*. Dnr 10-2009:4224.

Skolinspektionen (2010), *Skolinspektionens uppföljningsbesök på nystartade fristående skolor 2008/2009*. Dnr: 39-2010-1202.

Skolinspektionen (2010a), *Skolinspektionens uppföljningsbesök på nystartade fristående skolor läsåret 2009/2010*. Dnr: 40-2011:1617.

Skolinspektionen (2010b), *Skolinspektionens årsredovisning 2010*. Dnr: 10-2010:6658.

Skolinspektionen (2010c), *Uppföljningsbesök på nystartade fristående skolor läsåret 2010/2011*. Dnr: 40-2011:5685.

Skolinspektionen (2010d), *Beslut för grundskola – efter tillsyn av Fredens skola i Göteborgs kommun*. Dnr: 49-2011:4604.

Skolinspektionen (2011e), *Återkallelse av godkännande för den fristående skolan Kunskapsboningens skola – efter tillsyn av Kunskapsboningens skola i Malmö kommun*. Dnr 44-2011:4390.

Skolinspektionen (2011f), *Skolinspektionens årsredovisning 2011*. Dnr: 10-2011:6465.

Skolinspektionens skrivelse angående regleringen om påtagliga negativa följder. Dnr 00 – 2010:6466.

Skolverket (2012c), *En bild av skolmarknaden, Syntes av Skolverkets skolmarknadsprojekt*. Skolverkets aktuella analyser 2012.

Statens skolinspektions föreskrifter om ansökan om godkännande som huvudman för fristående skolor (SKOLFS 2011:154).

Statistiska centralbyrån (2012), *Sveriges framtida befolkning 2012–2060*, Demografiska rapporter 2012:2.

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt (2011). *Allmän förvaltningsrätt*. Upplaga 25:1. Malmö: Liber. (ISBN 978-91-47-095940).

Tilläggsdirektiv till kommittén om regler och villkor för fristående skolor m.m. (U 2011:04). Dir. 2012:101.

Intervjuer

Intervju med företrädare för Friskolornas Riksförbund den 1 november 2011.

Intervju med företrädare för Skolinspektionen den 9 november 2011.

Intervju med handläggare 1 för Skolinspektionen den 6 december 2011.

Intervju med handläggare 2 för Skolinspektionen den 7 december 2011.

Intervju med handläggare 3 och 4 från Skolinspektionen den 28 maj 2012.

Intervju med handläggare 5 från Skolinspektionen den 29 maj 2012.

Intervju med handläggare 6 och 7 från Skolinspektionen den 30 maj 2012.

Intervju med handläggare 8 från Skolinspektionen den 11 juni 2012.

Intervju med företrädare för Skolinspektionen den 19 juni 2012.

Intervju med företrädare för Skolinspektionen den 6 september 2012.

Intervju med Utbildningsdepartementet den 4 september 2012.

Internet

Skolinspektionen. Etableringskontroll. 2012a.

<http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/Starta-fristaende-skola/Etableringskontroll/> (Hämtad 2012-09-28).

Skolinspektionen. Ansökningar 1997 – 2012. 2012b.

<http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/Statistik-fristaende-skolor/Ansokningar-1997-2010/> (Hämtad 2012-09-28).

Skolinspektionen. Tre skolor fick förelägganden. 2012c.

<http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/Nyheter1/Tre-skolor-fick-forelagganden/> (Hämtad 2012-09-28).

Skolinspektionen. Kommunernas yttranden. 2012d.

<http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/Starta-fristaende-skola/Kommunernas-yttranden/> (Hämtad 2012-10-22).

Skolinspektionen. Beslut 2011, Orsaker till avslag 2011. 2012e.

<http://www.skolinspektionen.se/Documents/statistik/fristande/beslut2011/beslut2011-orsaker-avslag.pdf> (Hämtad 2012-10-23).

Skolinspektionen. Regelbunden tillsyn första halvåret 2012, brister i grundskolan. 2012f.

<http://skolinspektionen.se/Documents/statistik/regelbunden%20tillsyn/Tabell%20och%20diagram%20sammanfattning%20-%20regelbunden%20tillsyn%20forsta%20halvaret%202012%20-%20grundskola.pdf> (Hämtad 2012-10-23).

Skolinspektionen. Regelbunden tillsyn första halvåret 2012, brister i gymnasieskolan. 2012g.

<http://skolinspektionen.se/Documents/statistik/regelbunden%20tillsyn/Tabell%20och%20diagram%20sammanfattning%20-%20regelbunden%20tillsyn%20forsta%20halvaret%202012%20-%20gymnasieskola.pdf> (Hämtad 2012-10-23).

Skolinspektionen. Beslut 2007 – 2011. 2012h.

<http://www.skolinspektionen.se/Documents/statistik/fristande/beslut2011/beslut-tillstand-riket-2007-2011.pdf> (Hämtad 2012-10-24).

Skolverket. Skolor och elever i grundskolan 2011/2012. 2012a.

<http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4290/2.4292> (Hämtad 2012-09-28).

Skolverket. Skolor och elever i gymnasieskolan läsår 2011/2012. 2012b.

<http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4391/2.4392> (Hämtad 2012-09-28).

E-post

E-post från Skolinspektionen angående överklaganden. 2012-09-26.
E-post från Utbildningsdepartementet angående Skolinspektionens informationsuppdrag. 2012-09-14.

Bilaga 1 Enkät till handläggare på Statens skolinspektion om godkännande av enskilda som huvudmän

I denna bilaga redovisas resultat av den enkät som Riksrevisionen sände ut till samtliga handläggare på Skolinspektions enhet för tillståndsprövning den 22 maj 2012. Enkäten innehöll 27 frågor om bland annat deras uppfattning av syftet med prövningen, arbetssituation, handläggningen av ansökningarna, kompletteringsförfarandet samt kunskaps- och erfarenhetsutbyte på enheten och myndigheten.

Internt enkätbortfall

Enkäten sändes ut till samtliga 19 handläggare på enheten för tillståndsprövning vid Statens skolinspektion. Samtliga respondenter har svarat på enkäten. Det finns dock ett partiellt bortfall om ett svar på fråga 2a.

Enkät svar

Fråga 1. Syftet med tillståndsprövningen är, enligt dig, i någon utsträckning att:

	I hög utsträckning	I ganska hög utsträckning	I ganska liten utsträckning	I mycket liten utsträckning	Ingen uppfattning	Totalt antal svar
Pröva hur lämplig huvudmannen är	12	6	1	0	0	19
Kontrollera att huvudmannen kan följa de föreskrifter som gäller för utbildningen	17	2	0	0	0	19
Kontrollera förutsättningarna för att skolan kan hålla god kvalitet redan vid starten	13	3	3	0	0	19
Kontrollera att verksamheten har långsiktig ekonomisk hållbarhet.	14	3	2	0	0	19
Kontrollera att det inte uppstår långsiktiga negativa konsekvenser för eleverna eller skolväsendet i kommunen om skolan startar där:	11	7	1	0	0	19

Syftet med tillståndsprövningen är någonting annat, nämligen:

Att bidra till en mångfald av skolor

Att säkerställa att sökanden har förutsättningar att verka som huvudman för sökta skolformer och erbjuda eleverna en utbildning i enlighet med författningarnas krav. Att alla elever ges möjlighet att få en god utbildning i en trygg miljö oavsett huvudman

Att adekvat pedagogisk kompetens ska finnas på skolan och i skolledningen

Fråga 2. Givet att du har svarat i hög utsträckning eller i ganska hög utsträckning på något eller några av syftena ovan – hur relevanta eller irrelevanta anser du att kraven Skolinspektionen ställer på huvudmännen för att nå de/det syftena/syftet med prövningen är?

	Mycket relevanta	Ganska relevanta	Ganska irrelevanta	Mycket irrelevanta	Ingen uppfattning	Totalt antal svar
Pröva hur lämplig huvudmannen är	12	5	0	0	1	18
Kontrollera att huvudmannen kan följa de föreskrifter som gäller för utbildningen	16	3	0	0	0	19
Kontrollera förutsättningarna för att skolan kan hålla god kvalitet redan vid starten	12	6	1	0	0	19
Kontrollera att verksamheten har långsiktig ekonomisk hållbarhet:	13	5	1	0	0	19
Kontrollera att det inte uppstår långsiktiga negativa konsekvenser för eleverna eller skolväsendet i kommunen om skolan startar där:	11	5	2	0	1	19

Givet att du har angivit att syftet med tillståndsprövningen är något annat – hur relevanta eller irrelevanta anser du att kraven som Skolinspektionen ställer på huvudmännen för att nå de/det syftena/syftet är?

	Antal svar
Mycket relevanta	1
Ganska relevanta	0
Ganska irrelevanta	1
Mycket irrelevanta	0
Ingen uppfattning	1
Totalt	3

Fråga 3. I vilken utsträckning anser du att det finns en samstämmighet bland er som arbetar med tillståndsprövning om vad syftet med tillståndsprövningen är?

	Antal svar
I hög utsträckning	9
I ganska hög utsträckning	9
I ganska liten utsträckning	1
I väldigt liten utsträckning	0
Ingen uppfattning	0
Summa	19

Fråga 4. Anser du att regelverket är tydligt gällande syftet med tillståndsprövningen?

	Antal svar
Väldigt tydligt	1
Ganska tydligt	13
Ganska otydligt	5
Väldigt otydligt	0
Ingen uppfattning	0
Summa	19

Fråga 5. Om du tänker på alla ansökningar du hanterat; anser du sammantaget att det är lätt eller svårt att avgöra om en huvudman uppfyller kraven för att få starta en fristående skola?

	Antal svar
Mycket lätt	1
Ganska lätt	9
Ganska svårt	9
Mycket svårt	0
Ingen uppfattning	0
Summa	19

Fråga 6. Ansökningsblanketten som huvudmännen fyller i är uppdelad i 13 områden. Vi vill att du gör en sammantagen bedömning om hur lätt eller svårt det är att avgöra om en huvudman uppfyller kraven inom de olika områdena i blanketten. Område "4 Utbildningen" och "12 Ekonomi" i blanketten har vi här delat upp i olika underområden.

	Mycket lätt	Ganska lätt	Ganska svårt	Mycket svår	ingen uppfattning	Totalt antal svar
Sökanden	13	6	0	0	0	19
Skolan	14	3	1	0	0	19
Pedagogik, profil och läroplan	6	9	4	0	0	19
APL/APU	1	9	5	3	1	19
Elevdemokrati och elevinflytande	4	13	1	1	0	19
Timplan, språkval, elevens val, skolans val	2	11	6	0	0	19
Värdegrundsfrågor	1	10	8	0	0	19
Rutiner för klagomål på utbildningen	3	14	2	0	0	19
Betyg och kunskapsutveckling	3	7	9	0	0	19
Mottagande och urval	8	10	1	0	0	19
Skolans organisation, ledning och personal	7	11	1	0	0	19
Elevhälsa	4	11	4	0	0	19
Studie- och yrkesvägledning	7	12	0	0	0	19
Undervisning i modersmål och svenska som andraspråk	13	5	0	0	0	19
Lokaler och utrustning	1	9	7	2	0	19
Ekonomi	0	7	10	2	0	19
Intresseundersökning eller motsvarande	0	7	10	2	0	19

GODKÄND? – SKOLINSPEKTIONENS PRÖVNINGAR AV ANSÖKNINGAR FRÅN ENSKILDA SOM VILL BLI SKOLHUVUDMÄN

Fråga 7. Upplever du att du får tillräckligt internt stöd för att avgöra om huvudmannen har lämnat tillräckliga uppgifter inom de olika områdena i ansökningsblanketten?

	Ja	Nej	Ingen uppfattning	Totalt antal svar
Sökanden	19	0	0	19
Skolan	18	1	0	19
Pedagogik, profil och läroplan	16	2	1	19
APL/APU	16	2	1	19
Elevdemokrati och elevinflytande	17	1	1	19
Timplan, språkval, elevens val, skolans val	15	4	0	19
Värdegrundsfrågor	14	4	1	19
Rutiner för klagomål på utbildningen	19	0	0	19
Betyg och kunskapsutveckling	16	2	1	19
Mottagande och urval	19	0	0	19
Skolans organisation, ledning och personal	17	2	0	19
Elevhälsa	16	3	0	19
Studie- och yrkesvägledning	19	0	0	19
Undervisning i modersmål och svenska som andraspråk	17	1	1	19
Lokaler och utrustning	15	4	0	19
Ekonomi (intresseundersökning eller motsvarande)	17	1	1	19

Fråga 8. Samarbetar du regelbundet med kollegor i bedömningen av enskilda ansökningar?

	Antal svar
Alltid	5
Ofta	12
Ibland	2
Sällan	0
Aldrig	0
Summa	19

Fråga 9. Anser du att det är lätt eller svårt att ta över en ansökan från en kollega om det skulle behövas?

	Antal svar
Mycket lätt	0
Ganska lätt	9
Ganska svårt	10
Mycket svårt	0
Ingen uppfattning	0
Summa	19

Fråga 10. Har du någon gång tagit hjälp av Skolverket för att få råd om vad Skolinspektionen kan/bör kräva av huvudmännen för att de ska få tillstånd att starta skola?

	Antal svar
Många gånger	2
Ett par gånger	0
Någon gång	5
Aldrig	11
Vi samarbetar inte med Skolverket på det sättet	1
Totalt	19

Fråga 11. Hur ofta, under ansökningsomgången 2011, hade du kontakt med huvudmannen/män i frågor som gällde de ansökningar du ansvarade för? Med kontakt avses möten, samtal, e-post eller liknande.

	Antal svar
Varje dag	0
Ungefär 1 gång i veckan	6
Ungefär 1 gång i månaden	4
En/ett par gång/gånger under ansöknings-omgången	9
Sällan/aldrig	0
Summa	19

GODKÄND? – SKOLINSPEKTIONENS PRÖVNINGAR AV ANSÖKNINGAR FRÅN ENSKILDA SOM VILL BLI SKOLHUVUDMÄN

Fråga 12. Vilka områden i ansökningsblanketten rörde, enligt din minnesbild, kontakterna med huvudmännen?

	Väldigt ofta	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig	Minns inte	Totalt antal svar
Sökanden	0	6	7	3	1	2	19
Skolan	0	2	9	4	2	2	19
Pedagogik, profil och läroplan	0	1	6	7	3	2	19
APL/APU	1	5	5	3	1	4	19
Elevdemokrati och elevinflytande	0	1	6	6	3	3	19
Timplan, språkval, elevens val, skolans val	1	7	4	4	0	3	19
Värdegrundsfrågor	0	3	6	5	2	3	19
Rutiner för klagomål på utbildningen.	0	1	6	5	5	2	19
Betyg och kunskapsutveckling	0	3	7	4	3	2	19
Mottagande och urval	0	2	4	8	2	3	19
Skolans organisation, ledning och personal	1	2	4	6	4	2	19
Elevhälsa	1	0	2	4	7	5	19
Studie- och yrkesvägledning	0	1	1	4	8	5	19
Undervisning i modersmål och svenska som andraspråk	0	1	2	3	9	4	19
Lokaler och utrustning	2	13	2	0	0	2	19
Ekonomi (elevprognos, UC, årsredovisning, likviditets- och resultatbudget, etableringskostnader)	2	11	2	2	0	2	19
Annat	0	1	2	0	0	4	7

Fråga 13. Vem tog huvudsakligen initiativ till kontakten?

	Antal svar
Jag	9
Sökanden	7
Kommer inte ihåg	3
Summa	19

Fråga 14. I vilken utsträckning upplever du att ni har tillräckliga möjligheter att svara på frågor från huvudmännen genom hela ansökningsprocessen?

	Antal svar
I mycket hög utsträckning	5
I ganska hög utsträckning	13
I ganska liten utsträckning	1
I mycket liten utsträckning	0
Ingen uppfattning	0
Summa	19

Fråga 15. Upplever du att ni i handläggningen kan lägga så mycket tid som ni skulle vilja på varje enskild ansökan?

	Antal svar
Ja, alltid	0
Ja, oftast	3
Nej, sällan	15
Nej, aldrig	1
Ingen uppfattning	0
Summa	19

Fråga 16. Om du svarat nej, sällan eller nej, aldrig vad skulle du vilja lägga ned mer tid på?

Fördjupade utredningar, tid att läsa t.ex. förarbeten etc.

Lägga mer tid på att granska ansökan, bolla ärendet med kollegor, granska inkommet svar samt skriva beslut dvs. skulle behöva lite mer tid

Olika för olika ansökningar

Man har ofta andra ärenden/arbetsuppgifter och det ges för lite tid att faktiskt handlägga enskilda ansökningar. Det ges för lite tid att läsa igenom tillsynsrapporter vid ansökningar som gäller utökningar eller nya med samma huvudman.

Alla punkter.

Mer tid att läsa kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen gjort som kan kopplas till våra frågor. Mer diskussion på enhetsnivån för att få en mer likvärdig bedömning.

Stämma av bedömningar, frågor i gruppen

Gemensamma bedömningar

Den pedagogiska biten.

Diskutera bedömningen med kollegor.

Den pedagogiska utredningen ev.

Att resonera kring vad som är OK eller ej kring tex värdegrund eller andra mer komplexa frågor.

Ha mer kontakt med huvudmän.

Det är tiden som inte räcker till, vilket gör att jag inte känner mig helt klar. Dock skriver jag ej ett beslut som inte är välgrundat.

Varje delmoment skulle behöva ha mer tid.

Fråga 17. Vilken prioritet upplever du att nedanstående har bland er som arbetar med tillståndsprövning, när det gäller handläggningen av ansökningar?

	Mycket hög prioritet	Ganska hög prioritet	Ganska låg prioritet	Mycket låg prioritet	ingen uppfattning	Totalt antal svar
Att alla huvudmän får sina beslut i tid	15	3	1	0	0	19
Skolinspektionen får så få överklaganden som möjligt	1	3	8	5	2	19
Skolinspektionen vinner de överklaganden som görs	3	11	5	0	0	19
Skolinspektionen tar hänsyn till kommunernas åsikter	1	9	7	2	0	19
Huvudmännen förstår det fattade beslutet	9	8	2	0	0	19
Vi ställer samma krav på alla ansökningar	11	7	1	0	0	19
Vi ger alla huvudmän samma information	10	6	1	1	0	19
Vi ger alla huvudmän samma möjligheter att komplettera sin ansökan	9	9	1	0	0	19
Vi kontrollerar att huvudmännen lämnat tillfredställande uppgifter om allt Skolinspektionen efterfrågar i ansökningsblanketten	17	2	0	0	0	19

Fråga 18. Hur svårt eller lätt är det att göra följande?

	Mycket lätt	Ganska lätt	Ganska svårt	Mycket svårt	Ingen uppfattning	Totalt antal svar
Avgöra om ansökan behöver kompletteras	8	10	1	0	0	19
Formulera kompletteringsfrågor	3	13	3	0	0	19
Inkludera alla frågor ni har om ansökan i det första kompletteringserbjudandet	1	6	8	3	1	19
Efter ett första kompletteringserbjudande avgöra om huvudmannen ska få ytterligare erbjudande om komplettering	2	10	6	0	1	19

Fråga 19. Hur viktigt/oviktigt är det att alla huvudmän får samma antal arbetsdagar på sig att svara på ett första kompletteringserbjudande?

	Antal svar
Mycket viktigt	10
Ganska viktigt	9
Ganska oviktigt	0
Helt oviktigt	0
Ingen uppfattning	0
Totalt	19

Fråga 20. Har du tillräckligt stöd för hur kompletteringsfrågorna ska utformas?

	Antal svar
Ja	16
Nej	2
Ingen uppfattning	1
Totalt	19

Fråga 21. Anser du att huvudmännens möjligheter till komplettering av sina ansökningar är lagom i omfattning?

	Antal svar
Möjligheterna är för stora	8
Möjligheterna är lagom	11
Möjligheterna är för små	0
Ingen uppfattning	0
Totalt	19

Fråga 22. Vilka möjligheter har du att utbyta erfarenheter med kollegor på enheten?

	Antal svar
Mycket goda	11
Ganska goda	6
Ganska dåliga	2
Mycket dåliga	0
Ingen uppfattning	0
Totalt	19

Fråga 23. Vilka möjligheter har du att utbyta erfarenheter med kolleger på andra enheter inom myndigheten?

	Antal svar
Mycket goda	1
Ganska goda	6
Ganska dåliga	10
Mycket dåliga	2
Ingen uppfattning	0
Totalt	19

Fråga 24. Får du tillräcklig kompetensutveckling för att utföra dina arbetsuppgifter med tillståndsprovning?

	Antal svar
Ja	5
Delvis	9
Nej	5
Ingen uppfattning	0
Totalt	19

Fråga 25. Vilka möjligheter har du i ert arbete med tillståndsprövning att ta tillvara relevanta forskningsresultat om skolan och elevers lärande?

	Antal svar
Mycket goda	2
Ganska goda	1
Ganska dåliga	9
Mycket dåliga	7
Ingen uppfattning	0
Totalt	19

Fråga 26. I vilken utsträckning har innebörden av den nya skollagen (2010:800) diskuterats bland er som på olika sätt arbetar med tillståndsprövning?

	Antal svar
I mycket hög utsträckning	12
I ganska hög utsträckning	6
I ganska liten utsträckning	0
I mycket liten utsträckning	0
Ingen uppfattning	1
Totalt	19

Bilaga 2 Enkät till enskilda som ansökt om att starta skola 2010 och 2011

I denna bilaga redovisas den enkät som Riksrevisionen skickat ut via e-post till enskilda som ansökt om att godkännas som huvudman, samt resultaten från denna enkät. Enkäten har genomförts bland samtliga enskilda som ansökt under ansökningsomgångarna 2010 och 2011. De är värt att notera att de som sökte tillstånd att starta skola under ansökningsomgång 2010 skickade in sina ansökningshandlingar då den gamla skollagen fortfarande gällde. Skolinspektionen tillämpade dock den nya skollagen i prövningen.

En urvalsram över enskilda som ansökt under 2010 eller 2011 konstruerades utifrån en lista över ansökningar, erhållen från Skolinspektionen. Den ursprungliga listan saknade kontaktuppgifter i form av e-postadresser. För varje ansökan fanns dock ett diarienummer, som refererade till en akt hos Skolinspektionen där kontaktuppgifter fanns. Aktuella diarienummer skickades till Skolinspektion, som ombesörjde att e-postadresser hämtades från akterna. Eftersom listan innehöll samtliga ansökningar, vilket medförde att en sökande kunde förekomma mer än en gång, påbörjades ett arbete med att fastställa hur många unika sökande det fanns. Arbetet försvarades av att namn på sökande inte hade kodats på entydigt vis, varför det i vissa fall uppstod osäkerhet kring om två poster representerade en och samma sökande. Totalt identifierades 370 unika sökande, en siffra som alltså representerar en uppskattning av målpopulationens storlek. Denna siffra ligger förmodligen ganska nära det sanna värdet även om det kan finnas risk för undertäckning som uppkommit genom att två eller flera unika sökande tolkats som en enda. Det finns också en risk för överskattning av antalet, som uppkommer genom att en unik sökande på grund av olika namn tolkats som två eller flera sökande. För sökande som var replikerade i ramen, det vill säga hade lämnat in fler än en ansökan genomfördes ett slumpmässigt urval av ett diarienummer som skickades till Skolinspektionen för påförande av e-postadress.

Avsikten var att enkäten skulle skickas till samtliga av målpopulationens sökande. Bortfall uppkom i några av undersökningens steg. Av 373 sökande som identifierats som unika, saknades e-postadresser i 31 fall. En komplikation uppstod då det kunde konstateras att 7 av kontaktpersonerna hade arbetat för fler än en sökande och att dessa förmodligen var konsulter. Sammanslaget representerade dessa 21 sökande. I detta skede togs beslut om att dessa förmodade konsulter skulle ingå i undersökningen. Däremot föll de 21 sökanden bort eftersom e-postadresser saknades till dessa.

Enkäten skickades till 335 e-postadresser och totalt inkom 139 svar. Svarsfrekvensen är alltså 41 procent. Därutöver förekommer ett visst partiellt bortfall på enstaka frågor, bland annat på fråga 4 som rör hur många skolenheter man bedriver, som har ett högt partiellt bortfall. En trolig förklaring till detta är sannolikt att det fanns ett antal sökande som inte bedrev någon verksamhet då undersökningen gjordes och därför inte kunde svara på frågan.

Enkätundersökningen har genomförts av Statistik konsulterna Jostat & Mr Sample AB.

Nedan följer enkätens resultat.

Resultat från enkäten

Fråga 1. Hur många tillstånd har ni som huvudman sökt under 2010–2011?

	Antal	Andel i procent
Tillstånd för en skolenhet	95	68
Tillstånd för flera skolenheter	39	28
Tomma svar	5	5
Totalt	139	100

Fråga 2. Vilken skolform avsåg ansökan/ansökningarna?

	Antal	Andel i procent
Grundskola	82	59
Gymnasieskola	47	34
Både grund- och gymnasieskola	7	5
Tomma svar	3	2
Totalt	139	100

Fråga 3. Vilket/vilka läsår avsåg ni starta skolverksamheten? (Fler än ett alternativ kan kryssas)

	Antal	
Läsåret 2011/2012	63	–
Läsåret 2012/2013	85	–
Annat läsår	21	–
Tomma svar	–	–

Fråga 4. Hur många skolenheter (skolor) bedriver ni som huvudman?

	Antal	Andel i procent
1	79	57
2-5	34	24
6-10	3	2
11-20	4	3
21-50	5	4
Fler än 50	1	1
Tomma svar	13	9
Totalt	139	100

Fråga 5. I vilken form bedrivs er verksamhet?

	Antal	Andel i procent
Aktiebolag	91	65
Ekonomisk förening	16	12
Ideell förening	11	8
Stiftelse	13	9
Enskild person/enskild firma	5	4
Registrerat trossamfund	–	–
Tomma svar	3	2
Totalt	139	100

Fråga 6. Anser ni att frågorna i ansökningsblanketten generellt sett var lätta eller svåra att förstå?

	Antal	Andel i procent
Mycket svåra	5	4
Ganska svåra	52	37
Ganska lätta	66	47
Mycket lätta	11	8
Ingen uppfattning	5	4
Totalt	139	100

Fråga 7. Anser ni att frågorna i ansökningsblanketten generellt sett var relevanta eller irrelevanta för att kunna bedöma om en huvudman ska få tillstånd eller inte?

	Antal	Andel i procent
Mycket irrelevanta	10	7
Ganska irrelevanta	32	23
Ganska relevanta	66	48
Mycket relevanta	20	14
Ingen uppfattning	9	7
Tomma svar	2	1
Totalt	139	100

Fråga 8. Anser ni det lätt eller svårt att besvara följande frågeområden i ansökningsblanketten?

	Mycket svårt	Ganska svårt	Ganska lätt	Mycket lätt	Ingen uppfattning	Tom	Totalt
Sökanden (rättslig handlingsförmåga, kontaktperson)		7	34	95	2	1	139
Skolan (verksamheten när fullt utbyggd, årskurser)	38		45	54	2	–	139
Pedagogik och profil	55	20		63		1	139
Utbildningen (bland annat värdegrundarbete, elevdemokrati, kvalitetsarbete, APL, timplan)	47	39	52			1	139
Betyg och kunskapsutveckling (bland annat elevernas kunskapsutveckling, särskilt stöd, utvecklingsplaner)	4	42	57	35	1	–	139
Mottagande och urval	1	11	58	69			139
Skolans organisation, ledning och personal		17	57	63	2	–	139
Elevhälsa	3	16	70	50			139
Studie- och yrkesvägledning	3	15	67	45	8	1	139
Undervisning i modersmål och svenska som andraspråk		13	69	53	3	1	139
Lokaler och utrustning	26	38	46	27		2	139
Ekonomi (elevprognos, intresseundersökning)	35	53	37	14		–	139

Fråga 9. Så som prövningsprocessen är utformad idag, anser ni att processen saknar någon viktig del?

	Antal	Andel i procent
Ja, nämligen ¹	49	36
Nej	39	28
Ingen uppfattning	45	32
Tomma svar	6	4
Totalt	139	100

Ja nämligen:

Att korta ner handläggningstiden och ge beslut tidigare

Att pröva huvudmannens lämplighet att bedriva skolverksamhet

Att besvara lokalfrågan i ett senare skede

Att ha personlig kontakt med Skolinspektionen (exempelvis intervjuer)

Att skilja på nystart av skola samt utökning av redan befintlig skolverksamhet

Att ta i beaktande om den sökande redan bedriver skolverksamhet

Att tydliggöra vilka krav som Skolinspektionen efterfrågar

Att lägga mer vikt vid den pedagogiska delen

Att ställa högre krav generellt

¹ Lämnade kommentarer på frågan anges nedan, dessa är indelade i områden.

GODKÄND? – SKOLINSPEKTIONENS PRÖVNINGAR AV ANSÖKNINGAR FRÅN ENSKILDA SOM VILL BLI SKOLHUVUDMÄN

Fråga 10. Vilka områden i ansökningsblanketten upplever ni att Skolinspektionen lägger stor vikt vid när det gäller att pröva om huvudmannen ska få godkänt/avslag idag? (fler än ett alternativ kan kryssas)

	Antal svar
Sådant som gäller den sökande	27
Sådant som gäller skolan (verksamheten, när fullt utbyggd, årskurser)	54
Sådant som gäller pedagogik och profil	32
Sådant som gäller utbildningen (värdegrundarbete, elevdemokrati, kvalitetsarbete, APL, timplan etc.)	65
Sådant som gäller betyg och kunskapsutveckling (elevernas, kunskapsutveckling, särskilt stöd, utvecklingsplaner etc.)	47
Sådant som gäller mottagande och urval	15
Sådant som gäller skolans organisation, ledning och personal	34
Sådant som gäller elevhälsa	32
Sådant som gäller studie- och yrkesvägledning	13
Sådant som gäller undervisning i modersmål och svenska som andra språk	8
Sådant som gäller lokaler och utrustning	77
Sådant som gäller ekonomi (elevprognos, intresseundersökning)	98
Ingen uppfattning	13
Annat, nämligen? ...	18

Annat, nämligen:

Kommunens yttrande

Elevprognosen – intresseundersökningen

Lokalerna

² Lämna kommentarer på frågan under frågan nedan, svaren är indelade i områden.

Fråga 11. Vad anser ni är områden som borde få stor vikt när det gäller att pröva om huvudmannen ska få godkänt/avslag? (fler alternativ kan kryssas)

	Antal svar
Sådant som gäller den sökande	63
Sådant som gäller skolan (verksamheten, när fullt utbyggd, årskurser)	51
Sådant som gäller pedagogik och profil	85
Sådant som gäller utbildningen (värdegrundarbete, elevdemokrati, kvalitetsarbete, APL, timplan etc.)	87
Sådant som gäller betyg och kunskapsutveckling (elevernas, kunskapsutveckling, särskilt stöd, utvecklingsplaner etc.)	74
Sådant som gäller mottagande och urval	23
Sådant som gäller skolans organisation, ledning och personal	58
Sådant som gäller elevhälsa	39
Sådant som gäller studie- och yrkesvägledning	17
Sådant som gäller undervisning i modersmål och svenska som andra språk	15
Sådant som gäller lokaler och utrustning	35
Sådant som gäller ekonomi (elevprognos, intresseundersökning)	53
Ingen uppfattning	10
Annat, nämligen ³ ...	11

Annat, nämligen:

Särskilj nya sökanden från de som redan bedriver skolverksamhet
Den sökandes lämplighet

Fråga 12. Har ni blivit ombedda att komplettera ansökan/ansökningar som ni lämnat 2010–2011?

	Antal	Andel i procent
Ja, en ansökan	87	63
Ja, flera ansökningar	43	31
Nej, vi har inte behövt komplettera någon ansökan som lämnats in 2010–2011	6	4
Vet inte	2	1
Tomma	1	1
Totalt	139	100

³ Lämnade kommentarer på frågan anges under frågan, svaren är indelade i områden.

Fråga 13. Anser ni att den tid ni fick till ert förfogande för kompletteringar överlag var tillräcklig?

	Antal	Andel i procent
Ja	72	52
Nej	54	39
Ingen uppfattning	4	3
Tomma	9	6
Totalt	139	100

Fråga 14. Anser ni att de kompletteringar Skolinspektionen begärt överlag varit motiverade?

	Antal	Andel i procent
Ja	52	37
Nej	67	48
Ingen uppfattning	11	8
Tomma	9	6
Totalt	139	99

Fråga 15. Har det under 2010–2011 hänt att ni blivit ombedda att komplettera någon ansökan vid mer än ett tillfälle?

	Antal	Andel i procent
Ja	64	46
Nej	55	40
Vet ej	7	5
Tomma	13	9
Totalt	139	100

Fråga 16. Om ni fick komplettera ansökan vid mer än ett tillfälle, har det då under 2010–2011 förekommit att Skolinspektionen ställt nya frågor i senare kompletteringsbrev?

	Antal	Andel i procent
Ja	48	75
Nej	14	22
Vet inte	2	3
Tomma	p.g.a. tidigare svar	
Totalt	64	100

Fråga 17. Vilket av följande stämmer bäst in på er?

	Antal	Andel i procent
Vi har under 2010–2011 lämnat in en ansökan och den blev godkänd	53	38
Vi har under 2010–2011 lämnat in en ansökan och den fick avslag	44	32
Vi har under 2010–2011 lämnat in flera ansökningar varav alla eller de flesta blev godkända	11	8
Vi har under 2010–2011 lämnat in flera ansökningar varav alla eller de flesta fick avslag	14	10
Vi har under 2010–2011 lämnat in flera ansökningar varav hälften blev godkända	6	4
Tomma svar	11	8
Totalt	139	100

Fråga 18. Är Skolinspektionen, enligt er erfarenhet, tydliga eller otydliga när det gäller att motivera varför en ansökan är godkänd eller inte?

	Antal	Andel i procent
Mycket otydliga	19	14
Ganska otydliga	48	35
Ganska tydliga	41	29
Mycket tydliga	19	14
Ingen uppfattning	11	8
Tomma svar	1	
Totalt	139	100

Fråga 19. Har det under 2010–2011 hänt att ni fått avslag på någon ansökan, där avslag helt eller delvis berott på uppgifter ni tidigare i processen blivit ombedda att komplettera?

	Antal	Andel i procent
Ja, vi har fått avslag som helt eller delvis berott på uppgifter vi blivit ombedda att komplettera	47	34
Nej, vi har fått avslag, men det har inte berott på uppgifter vi blivit ombedda att komplettera	27	19
Nej, vi har inte fått avslag	45	32
Vet inte	14	10
Tomma svar	6	4
Totalt	139	99

Fråga 20. På vilka sätt har ni tagit del av information om att söka tillstånd? (Fler än ett alternativ kan kryssas)

	Antal
Information från Skolinspektionens hemsida	130
Information via Skolinspektionens föreskrifter (SKOLFS 2011:154)	68
Information via Skolinspektionens föredrag på Friskolornas riksförbunds kurs	15
Information via Skolinspektionens telefonjour	14
Annan information från Skolinspektionen, nämligen...	17
Information från annan källa än Skolinspektionen, nämligen...	

Om annan information från Skolinspektionen:

Direkt kontakt med handläggare på Skolinspektionen
skriftliga dokument
Mejlkontakt
Brevledes
Framgår av själva ansökningsblanketten

Om information från annan källa än Skolinspektionen:

Vän
Friskolornas riksförbund
Kontakt med andra som bedriver fristående skola
Tidigare ansökningar
Skolverkets hemsida
Koncernhjälp

Fråga 21. Är den skriftliga informationen som Skolinspektionen tillhandahåller om vad som krävs för att starta skola tydlig eller otydlig?

	Antal	Andel i procent
Mycket otydlig	7	5
Ganska otydlig	29	21
Ganska tydlig	81	58
Mycket tydlig	17	12
Ingen uppfattning	3	2
Tomma svar	2	1
Totalt	139	100

Fråga 22. Är den skriftliga informationen som Skolinspektionen tillhandahåller om ansökningsförfarandet tydlig eller otydlig?

	Antal	Andel i procent
Mycket otydlig	8	6
Ganska otydlig	30	22
Ganska tydlig	77	56
Mycket tydlig	19	14
Ingen uppfattning	2	1
Tomma svar	3	2
Totalt	139	100

Fråga 23. Är den muntliga informationen (kurser, telefonsamtal, e-post) som Skolinspektionen tillhandahåller om vad som krävs för att starta skola tydlig eller otydlig?

	Antal	Andel i procent
Mycket otydlig	7	5
Ganska otydlig	24	17
Ganska tydlig	53	38
Mycket tydlig	15	11
Ingen uppfattning	32	23
Tomma svar	8	6
Totalt	139	100

Fråga 24. Är den muntliga informationen (kurser, telefonsamtal, e-post) som Skolinspektionen tillhandahåller om ansökningsförfarandet tydlig eller otydlig?

	Antal	Andel i procent
Mycket otydligt	8	6
Ganska otydlig	19	14
Ganska tydlig	50	36
Mycket tydlig	15	11
Ingen uppfattning	42	30
Tomma svar	5	4
Totalt	139	100

Fråga 25. Om ni tänker på all den information man kan få från Skolinspektionen rörande att starta fristående skola, anser ni att den är tillräcklig eller otillräcklig?

	Antal	Andel i procent
Helt otillräcklig	12	9
Inte fullt tillräcklig	64	46
Helt tillräcklig	49	35
Ingen uppfattning	11	8
Tomma svar	3	2
Totalt	139	100

Fråga 26. Om ni tänker på all den information man kan få från Skolinspektionen rörande att starta fristående skola, anser ni att den är relevant eller irrelevant?

	Antal	Andel i procent
Mycket irrelevant	4	3
Ganska irrelevant	11	8
Ganska relevant	80	58
Mycket relevant	32	23
Ingen uppfattning	9	6
Tomma svar	3	2
Totalt	139	100

Fråga 27. Är det enligt er uppfattning lätt eller svårt att få tillgång till personlig vägledning/hjälp via telefon/mejl från Skolinspektionen när det gäller frågor kring ansökan?

	Antal	Andel i procent
Mycket svårt	13	9
Ganska svårt	37	27
Ganska lätt	46	33
Mycket lätt	19	14
Ingen uppfattning	19	14
Tomma svar	5	3
Totalt	139	100

Fråga 28. Är Skolinspektionen, enligt er uppfattning, bra eller dåliga på att ge sådan personlig vägledning/hjälp när det gäller frågor kring ansökan?

	Antal	Andel i procent
Mycket dåliga	11	8
Ganska dåliga	32	23
Ganska bra	51	37
Mycket bra	21	15
Ingen uppfattning	22	16
Tomma svar	2	1
Totalt	139	100

Fråga 29. Upplevde ni kontakten med Skolinspektionen under hela ansökningsförfarandet som bra eller dålig?

	Antal	Andel i procent
Mycket dålig	9	6
Ganska dålig	34	25
Ganska bra	56	40
Mycket bra	30	22
Ingen uppfattning	7	5
Tomma svar	3	2
Totalt	139	100

Fråga 30. Har Skolinspektionen gjort uppföljningsbesök på er skola/era skolor under 2011 eller senare?

	Antal	Andel i procent
Ja	43	31
Nej	81	58
Vet inte	11	8
Tomma svar	4	3
Totalt	139	100

Fråga 31. Fick skolan/skolorna någon anmärkning vid uppföljningsbesöket/uppföljningsbesöken?

	Antal	Andel i procent
Ja, vi fick anmärkning för en skola	18	42
Ja, vi fick anmärkning för flera skolor	2	5
Nej, vi fick inga anmärkningar	18	42
Vet inte	5	9
Tomma svar	p.g.a. tidigare fråga	
Totalt	43	100

Fråga 32. Vad gällde anmärkningen/anmärkningarna? (Fler än ett alternativ kan kryssas)

	Antal
Sådant som gäller den sökande	1
Sådant som gäller skolan (verksamheten, när fullt utbyggd, årskurser)	
Sådant som gäller pedagogik och profil	1
Sådant som gäller utbildningen (värdegrundarbete, elevdemokrati, kvalitetsarbete, APL, timplan etc.)	9
Sådant som gäller betyg och kunskapsutveckling (elevernas kunskapsutveckling, särskilt stöd, utvecklingsplaner etc.)	9
Sådant som gäller mottagande och urval	
Sådant som gäller skolans organisation, ledning och personal	5
Sådant som gäller elevhälsa	
Sådant som gäller studie- och yrkesvägledning	
Sådant som gäller undervisning i modersmål och svenska som andra språk	
Sådant som gäller lokaler och utrustning	1
Sådant som gäller ekonomi (elevprognos, intresseundersökning)	
Ingen uppfattning	1
Annat, nämligen ...	2

Annat, nämligen:

Lärarnas behörighet
Skolbibliotek
Tolkningar av detaljer i Skollagen

Fråga 33. Om ni har något annat ni vill kommentera angående tillståndsprövningsprocessen, ser vi gärna att ni lämnar dessa åsikter här.⁴

Lokalfrågan bör ses över

Tydligare riktlinjer om vad som krävs för en godkänd elevprognos

Kort tid att komplettera

Processens tidsram

Bemötande av myndigheten m.m.

Dragit tillbaka ansökan

Överklagat ansökan

Ofta byte av handläggare

Frågor som rör olika aspekter av kommunernas inblandning i prövningen

Ansökte om utökning

Etableringskontrollerna genomförs för sent

⁴ Lämnade kommentarer på frågan anges under frågan, svaren är indelade i områden.

Bilaga 3 Aktgranskning

Genomförande

De ansökningar som kommer in från enskilda som ansöker om att godkännas som huvudmän dokumenteras i så kallade akter. Dessa akter består av ansökningar från enskilda som vill starta fristående skola, korrespondens mellan den sökande och Skolinspektionen, kommunens eller kommunernas yttrande över ansökan samt Skolinspektionens beslut.

Riksrevisionen valde slumpmässigt ut 40 procent (310 akter) av de totalt 778 ansökningarna från 2011 års ansökningsomgång. Då två akter inte gick att återfinna har Riksrevisionens granskning omfattat 308 akter. Av dessa 308 har 89 akter fallit bort, vilket motsvarar 29 procent av vårt urval. Bortfallet består av ärenden där den sökande dragit tillbaka sin ansökan (avskriven), ärenden som avvisats av Skolinspektionen på grund av att den inkommit för sent, ansökningar som handlar om att godkännas som huvudman för en grund- eller gymnasiesärskola samt utbildningar som har riksintag.⁵

Syftet med aktstudien var att undersöka om handläggningen av ärenden utförs på ett likvärdigt sätt. Riksrevisionen har i aktgranskningen inte tittat på samtliga frågor och svar som ingår i Skolinspektionens ansökningsblankett. För att praktiskt och resursmässigt kunna genomföra aktgranskningen har vissa delar av akterna valts ut och granskats. Valet har gjorts utifrån hur frågorna i ansökningsblanketten är konstruerade och utifrån hur tydligt Skolinspektionens interna stödmaterial till respektive fråga är avseende vad ett svar ska innehålla. Vi har valt att granska frågor där Skolinspektionens stödmaterial, enligt vår bedömning, är tydligt. Detta för att kunna kontrollera handläggningen mot en tydlig norm. Aktgranskningsformuläret kontrollerades med företrädare för Skolinspektionen innan aktgranskningen genomfördes.

Till hjälp under framtagandet av frågeformuläret samt under genomförandet av aktgranskningen har Riksrevisionen haft tillgång till Skolinspektionens interna handläggarstöd. Under aktgranskningen fick Riksrevisionen stöd från medarbetare och anställda på Skolinspektionen.

⁵ Grund- och gymnasiesärskolor har inte ingått i Riksrevisionens granskning. Då ansökningar som omfattar riksintag har en annorlunda prövningsprocess, har Riksrevisionen inte granskat dessa ansökningar.

Frågeformulär aktgranskning

Bakgrundsfaktorer

1. Diarienummer

2. Vilken skolform avser ansökan?

1 Grundskola

2 Gymnasieskola

3. Vilken typ av huvudman är det?

1 Aktiebolag

2 Ideell förening

3 Ekonomisk förening

4 Enskild person/Enskild firma

5 Handelsbolag

6 Kommanditbolag

7 Stiftelse

8 Registrerat trossamfund

4. Avser ansökan nystart eller utökning av redan befintlig verksamhet?

1 Nystart

2 Utökning av befintlig verksamhet

5. Vilken handläggare har handlagt ansökan?

6. Har ärendet bytt handläggare?

1 Ja

2 Nej

Kompletteringar

7. Har den sökande styrkt sin rättsliga handlingsförmåga?

1 Ja

2 Nej

8. Har den sökande behövt komplettera?

1 Ja

2 Nej

9. Har handläggaren rapporterat att han/hon haft ytterligare kontakt, utöver kompletteringsbrev, med den sökande angående kompletteringar?

1 Ja

2 Ingen information

10. Hur många "punkter" skulle den sökande komplettera med enligt det första kompletteringsbrevet?

1 1–5

2 6–10

3 11–15

4 16–20

5 Mer än 20

6 Ingen komplettering

11. Om den sökande behövt komplettera, med vad?

1 Sökanden

2 Skolan

3 Pedagogik & profil

4 Utbildningen

5 Betyg & kunskapsutveckling

6 Mottagande & urval

7 Skolans organisation, ledning & personal

8 Elevhälsa

9 Studie- och yrkesvägledning

10 Undervisning i modersmål & svenska som andraspråk

11 Lokaler & utrustning

12 Ekonomi

13 Ingen komplettering

11. Har den sökande behövt komplettera ytterligare?

- 1 Ja, en gång
- 2 Ja, mer än en gång
- 3 Nej
- 4 Ingen komplettering alls

12. Har det tillkommit nya "punkter" i senare kompletteringsbrev?

- 1 Ja
- 2 Nej, frågorna hänger ihop med de som redan ställts
- 3 Nej, den sökande har inte behövt komplettera ytterligare
- 4 Nej, den sökande har inte behövt komplettera alls

13. Hur många arbetsdagar har den sökande fått på sig att komplettera vid det första kompletteringsbrevet?

- 1 1–10
- 2 11–20
- 3 21–30
- 4 31–40
- 5 Ingen komplettering

14. Har första kompletteringsperioden infallit under semestertid?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Ingen komplettering alls

15. Har den sökande skickat in komplettering?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Ingen komplettering alls

16. Hur många arbetsdagar har den sökande fått på sig att komplettera vid det första kompletteringsbrevet?

- 1 1–10
- 2 11–20
- 3 21–30
- 4 31–40
- 5 Den sökande har inte behövt komplettera alls
- 6 Den sökande har inte behövt komplettera en andra gång

Beslutet

17. Vilket beslut har Skolinspektionen fattat avseende ansökan?

- 1 Godkänt
- 2 Avslag
- 3 Avskriven
- 4 Delvis godkänd, delvis avslag
- 5 Avisad

18. Om det blev avslag, på vilka grunder?

- 1 Negativa följder för kommunen
- 2 Sökanden
- 3 Skolan
- 4 Pedagogik & profil
- 5 Utbildningen
- 6 Betyg & kunskapsutveckling
- 7 Mottagande & urval
- 8 Skolans organisation, ledning & personal
- 9 Elevhälsa
- 10 Studie- och yrkesvägledning
- 11 Undervisning i modersmål & svenska som andraspråk=
- 12 Lokaler & utrustning
- 13 Ekonomi
- 14 Godkänt

Grundskola

19. Har lägeskommunen yttrat sig?

1 Ja

2 Nej

20. Hur ställde sig lägeskommunen till en etablering?

1 Positiv

2 Negativ

3 Neutral

4 Oense (kan ej utläsa ur yttrandet)

5 Lägeskommunen har ej lämnat yttrande

21. Har lägeskommunen lämnat en konsekvensanalys?

1 Ja

2 Nej

22. Finns det någon uppenbar skillnad mellan kommunens konsekvensanalys och kommunens yttrande?

1 Ja

2 Nej

3 Riksrevisionen kan inte uppskatta

4 Ingen analys har lämnats

23. Har Skolinspektionen bett kommunen om kompletterande uppgifter?

1 Ja

2 Nej

24. Finns statistik på elevunderlag/utveckling i kommunen från kommunen?

1 Ja

2 Nej

25. Kan en etablering av en skola, enligt kommunen, medföra en risk för nedläggning av kommunal skola?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Kommunen nämner inte detta i yttrandet
- 4 Kommunen har ej lämnat yttrande

26. Kan en etablering av en skola, enligt Skolinspektionen, medföra en risk för nedläggning av kommunal skola?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Skolinspektionen nämner inte detta i beslutet
- 4 Skolinspektionen har inte prövat för negativa följder p.g.a. avslag på andra punkter

27. Finns det, enligt kommunen, något kommunalt alternativ på rimligt avstånd?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Kommunen nämner inte detta i yttrandet
- 4 Kommunen har ej lämnat yttrande

28. Finns det, enligt Skolinspektionen, något kommunalt alternativ på rimligt avstånd?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Skolinspektionen nämner inte detta i beslutet
- 4 Skolinspektionen har inte prövat för negativa följder p.g.a. avslag på andra punkter

29. Får etableringen, enligt kommunen, ekonomiska konsekvenser för kommunens skolor?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Kommunen nämner inte detta i yttrandet
- 4 Kommunen har ej lämnat yttrande

30. Får etableringen, enligt Skolinspektionen, ekonomiska konsekvenser för kommunens skolor?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Skolinspektionen nämner inte detta i beslutet
- 4 Skolinspektionen har inte prövat för negativa följder p.g.a. avslag på andra punkter

31. Blir det, enligt kommunen, pedagogiska konsekvenser/organisatoriska konsekvenser av en etablering?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Kommunen nämner inte detta i yttrandet
- 4 Kommunen har ej lämnat yttrande

32. Blir det, enligt Skolinspektionen, pedagogiska konsekvenser/organisatoriska konsekvenser av en etablering?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Skolinspektionen nämner inte detta i beslutet
- 4 Skolinspektionen har inte prövat för negativa följder p.g.a. avslag på andra punkter

33. Har den sökande angett ett eller flera lokalalternativ?

- 1 Ja, den sökande har angett ett lokalalternativ
- 2 Ja, den sökande har angett flera lokalalternativ
- 3 Den sökande har inte angett några lokalalternativ

34. Lokalbeskrivningen – om inte alla delar finns, har huvudmannen behövt komplettera?

- 1 Alla delar finns inte och de har behövt komplettera
- 2 Alla delar finns inte och de har inte behövt komplettera
- 3 Alla delar finns, de har inte behövt komplettera
- 4 Alla delar finns, de har behövt komplettera

Gymnasiet

35. Har lägeskommunen yttrat sig?

1 Ja

2 Nej

36. Hur ställde sig lägeskommunen till en etablering av skolan?

1 Positiv

2 Negativ

3 Neutral

4 Delvis (positiv till ett program, negativ till ett annat)

5 Oense

6 Kommunen har inte lämnat yttrande

7 Kommunen har angett att de avstår

37. Har någon av grannkommunerna yttrat sig?

1 Nej

2 Ja, 1

3 Ja, fler än 1

38. Om grannkommunerna har yttrat sig, hur har de sett på etableringen av skolan?

1 Majoritet positiv (>60%)

2 Majoritet negativ (>60%)

3 Inom intervallet 40–60%

4 Grannkommunerna har avstått från att yttra sig

39. Har lägeskommunen lämnat en konsekvensanalys?

1 Ja

2 Nej

40. Finns det någon uppenbar skillnad mellan kommunens konsekvensanalys och kommunens yttrande?

1 Ja

2 Nej

3 Riksrevisionen kan inte uppskatta

4 Finns ingen konsekvensanalys

41. Finns statistik på elevunderlag i kommunen från kommunen?

1 Ja

2 Nej

42. Finns statistik på sökande till aktuell utbildning från kommunen?

1 Ja

2 Nej

3 Liknande alternativ finns inte hos kommunen

43. Kan en etablering, enligt kommunen, medföra en risk för nedläggning av kommunal utbildning?

1 Ja

2 Nej

3 Kommunen nämner inte detta i yttrandet

4 Lägeskommunen har inte yttrat sig

44. Kan en etablering, enligt Skolinspektionen, medföra en risk för nedläggning av kommunal utbildning?

1 Ja

2 Nej

3 Skolinspektionen nämner inte detta i beslutet

4 Skolinspektionen har ej prövat för negativa följder p.g.a. avslag på andra grunder

5 Skolinspektionen bedömer risk för vissa program, inte risk för andra

45. Får etableringen, enligt kommunen, ekonomiska konsekvenser för kommunens skolor?

1 Ja

2 Nej

3 Kommunen nämner inte detta i yttrandet

4 Lägeskommunen har inte yttrat sig

46. Får etableringen, enligt Skolinspektionen, ekonomiska konsekvenser för kommunens skolor?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Skolinspektionen nämner inte detta i beslutet
- 4 Skolinspektionen har ej prövat för negativa följder p.g.a. avslag på andra grunder
- 5 Skolinspektionen bedömer risk för vissa program, inte risk för andra

47. Bli det, enligt kommunen, pedagogiska konsekvenser/organisatoriska konsekvenser av en etablering?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Kommunen nämner inte detta i yttrandet
- 4 Lägeskommunen har inte yttrat sig

48. Bli det, enligt Skolinspektionen, pedagogiska konsekvenser/organisatoriska konsekvenser av en etablering?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Skolinspektionen nämner inte detta i beslutet
- 4 Skolinspektionen har ej prövat för negativa följder p.g.a. avslag på andra grunder
- 5 Skolinspektionen

49. Har den sökande angett ett eller flera lokalalternativ?

- 1 Ja, den sökande har angett ett lokalalternativ
- 2 Ja, den sökande har angett flera lokalalternativ
- 3 Den sökande har inte angett några lokalalternativ
- 4 Lägeskommunen har inte yttrat sig

50. Lokalbeskrivningen – om inte alla delar finns, har huvudmannen behövt komplettera?

- 1 Alla delar finns inte och de har behövt komplettera
- 2 Alla delar finns inte och de har inte behövt komplettera
- 3 Alla delar finns och de har inte behövt komplettera
- 4 Alla delar finns och de har behövt komplettera

51. Har Skolinspektionen bitt kommunen om kompletterande uppgifter?

1 Ja

2 Nej

Övriga frågor

52. Hur har den sökande visat att det finns ett intresse för skolan?

1 Med en intresseundersökning

2 Annat sätt

3 Inte alls

53. Intresseundersökningen – Om undersökningen inte uppfyller alla krav, har den sökande behövt komplettera?

1 Alla delar finns inte och de har behövt komplettera

2 Alla delar finns inte och de har inte behövt komplettera

3 Alla delar finns

4 Inget intresse för skolan har kunnat visas eller intresse för skolan har visats på annat sätt

54. Om den sökande har budgeterat lågt för lärare, har den sökande behövt komplettera?

1 De har budgeterat lågt och behövt komplettera

2 De har budgeterat lågt och inte behövt komplettera

3 De har inte budgeterat lågt

4 Inga uppgifter finns

55. Har Skolinspektionen kontaktat den angivna lokaluthyraren?

1 Ja

2 Nej/ingen information

3 Planer finns på att bygga lokaler

4 Ej aktuellt p.g.a. redan befintliga lokaler

5 Finns ingen uppgift p.g.a. ej lämnat alternativ

56. Arbetsplatsförlagt lärande – uppfyller den sökande kraven? Om inte har den sökande behövt komplettera?

1 Alla delar finns inte och de har inte behövt komplettera

2 Alla delar finns inte och de har behövt komplettera

3 Alla delar finns

4 Ej relevant p.g.a. studieförberedande

Skr. 2012/13:121
Bilaga

GODKÄND? – SKOLINSPEKTIONENS PRÖVNINGAR AV ANSÖKNINGAR FRÅN ENSKILDA SOM VILL BLI SKOLHUVUDMÄN

Bilaga 4 Fördjupad aktgranskning

Genomförande

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen genomfört en fördjupad aktgranskning för att närmare kunna granska hur Skolinspektionen arbetar med vissa av frågorna i ansökningsblanketten. Utifrån de 308 akter som ingick i den totala aktgranskningen gjordes ett strategiskt urval av 35 akter. Dessa 35 akter innehåller exempel på intressanta aspekter av handläggningen. Syftet har varit att studera hanteringen av dessa frågor på ett mer djupgående sätt och få en större förståelse för hur Skolinspektionens handläggare hanterar de mer omfattande områdena i ansökningsblanketten. Den fördjupade aktgranskningen har därför fokuserat på ett antal av de frågorna öppna frågorna i ansökningsblanketten på vilka de svarande förväntas lämna utförliga svar. Riksrevisionen har gjort en kvalitativ analys av materialet.

De frågor Riksrevisionen valt ut för att granska närmare är:

- Intresseundersökning
- Kompletteringsförfarandet
- Arbetsplatsförlagt lärande
- Lokaler
- Elever i behov av särskilt stöd
- Systematiskt kvalitetsarbete
- Värdegrundsfrågor
- Kränkande behandling
- Rutiner för klagomålshantering

Riksrevisionen har i granskningen utgått från Skolinspektionens interna stöd och de interna anvisningar som handläggarna på enheten för tillståndsprövning använder i sin handläggning av ärenden. Riksrevisionen har studerat det svar som sökanden lämnat på de specifika frågorna i blanketten, eventuella kompletteringar som Skolinspektionen bett om, eventuell övrig korrespondens mellan sökanden och handläggaren angående den specifika frågan samt Skolinspektionens beslut i ärendet.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materiellsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan
	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
	2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
	2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
	2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
	2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materieförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – när den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – när man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat hur det går till när enskilda aktörer som vill bedriva skola prövas som skolhuvudmän.

Skolan är viktig både för individen och för samhället och är en del i ett fungerande demokratiskt samhälle. Fristående skolor utgör idag en stor del av skolväsendet. Skolinspektionen är den myndighet som prövar ansökningar om att bli godkänd som enskild huvudman. Om Skolinspektionens prövning är effektiv gynnar den genom konkurrens en positiv skolutveckling och bidrar till att eleverna får sin rätt till utbildning av god kvalitet tillgodosedd.

Enligt Riksrevisionens bedömning är det oklart i vilken utsträckning Skolinspektionen faktiskt prövar den framtida huvudmannens förutsättningar att bedriva skolverksamhet. Riksrevisionen menar därför att Skolinspektionen behöver utveckla sin prövning. Granskningen visar också att det är oklart hur Skolinspektionen ska bedöma om etableringen av en ny fristående skola påverkar redan existerande skolor och elever i en viss kommun på ett negativt sätt, vilket kan påverka skolsystemets effektivitet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att följa upp hur Skolinspektionen prövar ansökningar om att godkännas som huvudman utifrån riksdagens målsättning om höjd kvalitet genom ett varierat utbud av skolhuvudmän. Riksrevisionen rekommenderar också Skolinspektionen bland annat att utveckla det underlag som används för beslut om godkännande samt utveckla tydligare kriterier för att bli godkänd som skolhuvudman.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-295-3

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 2013

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Norman, Attefall, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Björklund

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:121 Riksrevisionens rapport om Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän.

