



Tjänsteskrivelse

Datum

2025-05-08

Vår referens

Ghazal Delafrouz

Utredningssekreterare

ghazal.delafrouz@malmö.se

Remiss angående remiss Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37) GYVF-2025-1664

Sammanfattning

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över remissen Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37).

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen föreslår gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att ställa sig positiv till utredningens förslag om förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar i vissa situationer. Förvaltningen föreslår att nämnden efterfrågar vidare konsekvensbeskrivning över vad förslagen kan innebära för skolmarknaden i sin helhet, för såväl den kommunala skolorganisationen som för eleverna.

Förvaltningen föreslår att nämnden ställer sig positiv till att kommunen föreslås ges möjlighet att kräva återbetalning av enskild huvudman. Förvaltningen föreslår att nämnden ser behov av förtydligande gällande kommunens mandat att kontrollera fristående huvudmäns användning av kommunala bidrag och möjlighet till att återkräva bidrag.

Förvaltningen föreslår nämnden att ställa sig positiv till utredningens förslag om att enskilda huvudmän ska inkomma med anmälan om nedläggning till kommunen i god tid. Däremot föreslår förvaltningen att nämnden anser att den 1 november året före det läsår som nedläggningen genomförs är för sent för nämndens planering av utbud och dimensionering.

Förvaltningen föreslår nämnden att understryka behovet av kravställning på den enskilde huvudmannen att säkerställa att dokumentation om eleven finns vid nedläggningen av skolan och att dokumentationen överlämnas till kommunen. Dokumentationskraven bör inkludera exempelvis betygskataloger, åtgärdsprogram och underlag från elevhälsan.

Förvaltningen föreslår nämnden att bedöma att utredningens förslag innebär ökade kostnader för kommuner och därmed bör kommunerna kompenseras i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

SIGNERAD



Förslag till beslut

1. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande och skickar detsamma till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Remiss angående remiss Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)
- Remiss Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)
- Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)
- Inbjudan till Remisskonferens - Vinst i skolan
- G-Tjänsteskrivelse GVN 2025-05-23 Remiss Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor för friskolesektorn
- Förslag till yttrande över Remiss Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor för friskolesektorn

Beslutsplanering

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2025-05-14

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2025-05-23

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över remissen Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37).

Bakgrund

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 (dir. 2022:102) att tillsätta en utredare med uppdrag att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, det vill säga att finansiera driften av skolverksamheter. Utredaren skulle bland annat utreda och föreslå hur ett förbud mot vinstutdelning kan införas. Uppdraget skulle redovisas senast den 29 februari 2024. Den 6 juli 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2023:109). Genom tilläggsdirektivet ändrades uppdraget så att utredaren, till skillnad från vad som angavs i de ursprungliga direktiven, ska utreda och föreslå förbud mot vinstutdelning eller annan vinstutdelningsbegränsning under de första åren efter en nyetablering, vid ägarbyten och vid kvalitetsbrister. Vidare har utredaren haft i uppdrag att utreda och föreslå hur det kan säkerställas att enskilda huvudmän inom skolväsendet har en stabil ekonomi, utreda och föreslå en möjlighet till återkrav av så kallad skolpeng



samt skärpta sanktioner vid tillsyn enligt skollagen, samt utreda regleringen om bedömning av negativa konsekvenser vid prövning av en ansökan om godkännande som huvudman.

Utredningens huvudsakliga fokus är de enskilda huvudmännens styrning samt att öka regelefterlevnaden bland både kommunala och enskilda huvudmän. Enligt direktiven ska utredningen utreda vissa typer av krav, utöver de redan befintliga, som bör ställas på de som äger och driver företag inom den fristående förskole- och skolsektorn. Utredningen ska även bedöma om det behövs ytterligare verktyg för att säkra samhällets krav på att de som äger och driver företag inom förskola och skola har ett långsiktigt och seriöst engagemang samt incitament att bedriva en högkvalitativ verksamhet.

Utredningens förslag

Värdeöverföringsförbud i vissa situationer

Utredningen föreslår att ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer införs i skollagen. Med begreppet värdeöverföring ska avses alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar. Om den enskilde bryter mot ett värdeöverföringsförbud ska sanktionsavgift tas ut. Utredningen föreslår inte ett generellt värdeöverföringsförbud, och ett värdeöverföringsförbud hindrar inte enskilda huvudmän från att göra vinst, utan är ett förbud mot att göra värdeöverföringar under viss tid. Värdeöverföringsförbudet ska gälla den verksamhet som huvudman bedriver i en enhet. Med enhet avses skolenhet, förskoleenhet eller fristående fritidshem.

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller ägarbyte. Vid nyetablering ska värdeförbudet gälla under fem år från och med den tidpunkt som bidrag betalas ut till den enskilde huvudmannen. Vid ägarbyte, det vill säga förändring av det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman, ska ett värdeöverföringsförbud gälla under fem år från och med den tidpunkt som förändringen inträffar. Både direkt och indirekt ägande föreslås omfattas av utredningens förslag. Den föreslagna bestämmelsen avser enbart de enskilda huvudmännen som har ägare, och alltså inte stiftelser, föreningar och trossamfund.

Vidare föreslår utredningen att ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen får förenas med ett värdeöverföringsförbud. Värdeöverföringsförbudet gäller under två år från och med beslutet om föreläggande. Utredningen anser inte att samtliga förelägganden ska förenas med värdeöverföringsförbud, utan att den bedömande tillsynsmyndigheten ges möjlighet att förena dem. För att upprätthålla ett värdeöverföringsförbud föreslår utredningen att det införs krav i skollagen på att en enskild huvudman måste vara en juridisk person, i motsats till en fysisk person.



Krav på särredovisning, årsredovisning och årsbokslut samt revisor

Utredningen föreslår att en enskild huvudman som bedriver verksamhet i mer än enhet ska redovisa den verksamhet som bedrivs i respektive enhet separat. Om en huvudman bedriver skolverksamhet i flera enheter eller har annan verksamhet utöver skolverksamheten, kan man normalt inte avgöra om medel har flyttats mellan verksamheterna utifrån dagens krav på redovisning. Utredningen föreslår således att enskilda huvudmän som bedriver skolverksamhet i flera enheter eller har annan verksamhet särskilt ska redovisa verksamhet i respektive enhet. Vidare föreslår utredningen att det införs krav i skollagen på att en enskild huvudman måste vara en juridisk person.

Enskilda huvudmän bedriver offentligt finansierad verksamhet som kräver godkännande från en myndighet. För att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva en effektiv tillsyn är det viktigt att det finns tillförlitlig information. Utredningen föreslår därför att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en revisor.

För att tillsynen ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt menar utredningen att tillsynsmyndigheten behöver ha tillgång till enskilda huvudmäns årsredovisningar eller årsbokslut, samt huvudmännens revisionsberättelser. För att kunna kontrollera efterlevnaden av regelverket om värdeöverföringsförbud behöver myndigheterna, enligt utredningens mening, också tillgång till de särredovisningar och revisorsyttranden som ska upprättas enligt skollagen.

Ekonomi och långsiktighet

Utredningen ger förslag på skärpta krav ekonomisk stabilitet och långsiktighet. Inom ramen för detta föreslår utredningen att kravet på ekonomiska förutsättningar avser den enskilde huvudmannens resultat, egna kapital, likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning. Vidare föreslås att om den enskilde ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar. Nuvarande bestämmelser innebär att fokus framför allt är den enskildes kortsiktiga ekonomiska fortlevnad och att den ska uppvisa en budget i balans. Utredningen föreslår således ökade krav på att skolenheterna ska bära sin verksamhet långsiktigt. Därtill föreslår utredningen att för att godkännas som huvudman måste en enskild vid ansökan ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt. En enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Anmälan ska ha kommit in till kommunen senast den 1 november året före det läsår som nedläggningen genomförs, senare om särskilda skäl finns.



Återkrävande av kommunala bidrag

Det saknas i dagsläget krav på hur enskilda huvudmän ska använda kommunala bidrag. Utredningen föreslår därför att kommunerna ska ha rätt att återkräva utbetalade kommunala bidrag i vissa specifika fall. Utredningen föreslår att en enskild huvudman ska vara återbetalningsskyldig till den del som betalats för mycket om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp. Det kan till exempel vara fallet då en enskild huvudman felaktigt angett antal inskrivna elever i skola. Utredningen föreslår också att en enskild huvudman som fått bidrag enligt skollagen ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget använts i brott. För brottet ska vara föreskrivet strängare straff än böter. Vidare föreslår utredningen att en enskild huvudman som fått tilläggsbelopp ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för. Om en enskild huvudman är skyldig att återbetala kommunala bidrag ska den utbetalande kommunen få kräva tillbaka bidraget.

Sanktionsavgifter

I utredningen föreslås att ett system med sanktionsavgifter ska införas för fristående skolor och deras huvudmän. Syftet är att förbättra efterlevnaden av skollagstiftningen och ge tillsynsmyndigheter ytterligare ett påtryckningsmedel. De områden där utredningen föreslår att tillsynsmyndigheter ska få besluta om sanktionsavgifter är:

1. vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud,
2. om anmälan av förändringar i ägar- och ledningskretsen inte gjorts i rätt tid,
3. om anmälan om ändring av det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman enligt inte gjorts i rätt tid,
4. om anmälan om att en enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet inte gjorts i rätt tid,
5. om särredovisningen inte upprättas i rätt tid, eller
6. om kopia av årsredovisning eller årsbokslut, revisionsberättelse, särredovisning, revisors yttrande om särredovisning, eller revisors yttrande om värdeöverföring inte kommit in till tillsynsmyndigheten i rätt tid.

Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska påföras, och hur stor den i så fall ska vara, ska tillsynsmyndigheten ta hänsyn till överträdelsens art, omfattning och varaktighet samt huvudmannens tidigare historik och om överträdelsen inneburit någon skada eller risk för skada. Sanktionsavgiften ska vara proportionerlig i förhållande till överträdelsen och huvudmannens ekonomiska förutsättningar.



Riktade statsbidrag

Utredningen anser att huvudmannens ekonomiska ansvar för utveckling av verksamheten behöver förtydligas. I det ekonomiska ansvaret ingår inte bara åtgärder som huvudmannen är skyldig att genomföra enligt lag och andra bestämmelser, utan också andra åtgärder som huvudmannen anser vara nödvändiga för att utveckla verksamheten. Utredningen bedömer således att det är lämpligt att införa villkor för vissa riktade statsbidrag gällande värdeöverföringar enligt skollagen, men lämnar inga konkreta förslag.

Utökade verktyg för tillsynsmyndigheter

Utredningen har enligt sina direktiv haft i uppdrag att föreslå ändrade förutsättningar för tillsynsmyndighetens möjlighet att besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud. Utredningen föreslår därför att kravet på att huvudmannen redan före det första föreläggandet visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter tas bort. Tillsynsmyndigheten ska i ett föreläggande om allvarligt missförhållande upplysa om att en ny allvarlig brist inom tre år kan leda till återkallelse av godkännandet, verksamhetsförbud eller statliga rättsåtgärder.

Vidare utökas tvåårsregeln från två år till tre år. Regeln anger att en tillsynsmyndighet inom två år från ett beslut om föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande i vissa fall får återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag, trots att föreläggandet har följts.

Utökade verktyg för Skolinspektionen

Utredningen föreslår att verksamheter som står under Skolinspektionens tillsyn ska kunna statligt tvångsförvalta verksamheter under synnerligen allvarliga omständigheter. Vidare föreslås att en ny bestämmelse ska införas i skollagen som anger att Skolinspektionen i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Konsekvenser för kommunerna

Förslaget om återkrav av kommunala bidrag kommer påverka kommunerna i deras roll som utbetalande myndighet. Utredningen nämnder att arbetet med återkrav kan sannolikt leda till ökade kostnader för kommunerna, men att dessa kommer att vägas upp av de medel som återkrävs. Det kommer även i fortsättningen att vara upp till den enskilda kommunen att utifrån sina förutsättningar bedöma hur hanteringen av återkrav ska organiseras. Utredningen föreslår därför ingen finansiering av det arbetet.

De skärpta villkor som utredningens föreslår kan få konsekvenser för kommunerna om de leder till att skolor eller förskolor med enskild huvudman avslutar verksamheten. Detta kan innebära ökade kostnader för kommunerna, som kan behöva ta över ansvaret för barn/elever och bygga ut sina egna verksamheter för att möta efterfrågan.



Kommunerna är dock redan i dag skyldiga att ha beredskap för sådana förändringar, och dessa kostnader är redan i dag en del av kommunernas budget. Utredningen ser därför inte att de ekonomiska konsekvenserna blir stora för kommunerna.

Förslag till yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över remissen Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37). Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beaktar i sitt yttrande de delar av utredningen som bedöms påverka nämndens verksamhetsområde och som nämnden har synpunkter på.

Övergripande synpunkter

Den offentliga finansieringen av skolväsendet i form av kommunala och statliga bidrag är avsedd att bekosta nödvändiga insatser för att alla elever ska nå så långt som möjligt i sin utbildning. Nämnden ställer sig därför positiv till utredningens förslag om förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar i vissa situationer. Nämnden önskar vidare konsekvensbeskrivning över vad förslagen kan innebära för skolmarknaden i sin helhet, för såväl den kommunala skolorganisationen som för eleverna.

6.6.4 Nedläggning av fristående skola

Nämnden ställer sig positiv till utredningens förslag om att enskilda huvudmän ska inkomma med anmälan om nedläggning till kommunen i god tid. Nämnden ställer sig också positiv till att sanktionsavgifter ska kunna utdelas om anmälan om nedläggning inte gjorts i tid. Däremot anser nämnden att den 1 november året före det läsår som nedläggningen genomförs är för sent för nämndens planering av utbud och dimensionering. För att kunna förbereda organisation, personal och lokaler inför läsåret beslutar gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar om gymnasieorganisationen i augusti året innan läsårets start. Nämnden vill framhålla att informationskravet bör gälla beslut om avveckling av specifika årskurser och program, inte enbart vid de tillfällen som hela skolenheten läggs ner.

Utifrån nämndens tidigare erfarenheter av nedläggning av fristående skolor och utifrån barns och elevers rätt till utbildning av god kvalitet, anser nämnden att förslaget bör omfatta reglering av hur en nedläggning av en fristående skola får genomföras. Nämnden understryker behovet av kravställning på den enskilde huvudmannen att säkerställa att dokumentation om eleven finns vid nedläggningen av skolan och att dokumentationen överlämnas till kommunen. Dokumentationskraven bör inkludera exempelvis betygs kataloger, åtgärdsprogram och underlag från elevhälsan. När dokumentation om åtgärdsprogram, elevhälsa och betyg för genomförda kurser saknas vid överlämning till kommunal huvudman, leder det till bristande kontinuitet, längre utbildningstid för eleven och påverkar i hög grad elevernas framtid.



8.5.6 Återkrävande av kommunala bidrag

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig positiv till att kommunen föreslås ges möjlighet att kräva återbetalning av enskild huvudman vid felaktigt angivet antal inskrivna elever i skola, om bidrag använts till brott eller om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som tilläggsbelopp beviljats för.

Att upptäcka felaktigt utbetalda bidrag är dock ett resurskrävande arbete för kommunen. En kommun har inom skolområdet ingen författningsreglerad möjlighet att kontrollera hur utbetalda bidrag används eller någon möjlighet att hålla inne en utbetalning av bidrag till en enskild huvudman som av Skolinspektionen getts tillstånd att bedriva skolverksamhet. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser därför behov av förtydligande gällande kommunens möjlighet att kontrollera fristående huvudmäns användning av kommunala bidrag och möjlighet till att återkräva bidrag. Vidare efterfrågar nämnden tydliggörande avseende fristående huvudmäns skyldighet att utlämna den information som kommunen efterfrågar för att kunna följa upp användning av medel. Nämnden ser som alternativ att Skolinspektionen i egenskap av tillsynsmyndighet ges i uppdrag att kontrollera och följa upp fristående huvudmäns användning av kommunala bidrag och vid behov antingen ålägga den fristående skolan att återbetala till kommunen eller överlämna information till hemkommunen som i sin tur driver ärendet om återkrav vidare. Skolinspektionen skulle därutöver kunna ges i uppdrag att granska huvudmannen i sin helhet och inte enbart hanteringen av enskilda elever.

Vid brott föreslår nämnden att det bör vara domstolen som ålägger den enskilde huvudmannen att återbetala bidrag till kommunen.

17.3.1 Konsekvenser för kommunerna

Utredningen bedömer att förslaget om återkrav kan leda till ökade kostnader för kommunerna, men att dessa kommer att vägas upp av de medel som återkrävs. Nämnden anser att arbetet kräver en regelbunden kontrollfunktion, det vill säga ett systematiskt arbete som kräver resurser löpande, till exempel i form av avsatt personal, medan de eventuella återkrav som hanteras är tillfälliga. Om varje hemkommun ska ansvara för att följa upp bidrag utdelade till fristående huvudmän gällande sina invånare, innebär det att kommuner beroende på resurs och kompetens, kan komma att hantera uppföljning av elever hos samma huvudman på olika sätt. Nämnden bedömer att utredningens förslag innebär ökade kostnader för kommuner och därmed bör kommunerna kompenseras i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Utredningen bedömer att kommunerna redan i dag är skyldiga att ha beredskap att ta emot elever vid nedläggning av fristående skolor, och dessa kostnader redan i dag är en del av kommunernas budget. Nämnden vill lyfta att detta förslag kan innebära en omfattande förändring i en skolmarknad där kommunerna kan behöva utöka sin



beredskap för att ta emot elever från fristående skolor vilket innebär större kostnader än de som inkluderas i dagens budget. Det finns ett behov att en fördjupad analys av konsekvenser för kommunerna där dessa förändringar beaktas.

Ansvariga

Elena Zukauskaitė Avdelningschef

Anneli Schwartz Förvaltningschef