



Tjänsteskrivelse

Datum

2025-04-30

Vår referens

Henrik Bengtsson
Utvecklingssamordnare
henrik.bengtsson@malmo.se

Remiss Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor för friskolesektorn

GRF-2025-5412

Sammanfattning

Grundskolenämnden har fått möjlighet att yttra sig gällande utredningen ”Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)”. Grundskoleförvaltningen bedömer att utredningens förslag får begränsade konsekvenser för kommunala skolhuvudmän. I förvaltningens förslag på yttrande föreslår förvaltningen att nämnden sammantaget ställer sig positiv till utredningens förslag, utifrån hur uppdragets direktiv är utformat och utifrån syftet att de skattemedel som avsätts för skolan används till att finansiera driften av dessa verksamheter, samt till att öka likvärdigheten i skolväsendet.

Förslag till beslut

Grundskolenämnden föreslås besluta

1. Grundskolenämnden godkänner grundskoleförvaltningens förslag till yttrande och skickar det till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)
- G-Tjänsteskrivelse GRNAU 250516 Remiss Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)
- Förslag till yttrande GRN 250526 Remiss Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor för friskolesektorn (2025:37)

Beslutsplanering

Grundskolenämndens arbetsutskott 2025-05-16

Grundskolenämnden 2025-05-26

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen



Ärendet

Regeringen beslutade i juni 2022 att tillsätta en utredare med uppdrag att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till att finansiera driften av skolverksamheter. Utredningen omfattar främst enskilda huvudmän, men gäller i vissa fall alla huvudmän inom skolväsendet med syftet att bland annat öka regelefterlevnaden och likvärdigheten i skolväsendet. Uppdraget omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och anpassad grund- och gymnasieskola, samt fritidshem. Utredningen har nu lämnat ett första delbetänkande. Ett slutbetänkande, där utredningen behandlar ytterligare frågor utifrån utredningens tilläggsdirektiv, är tänkt att lämnas den 31 december 2025.

Malmö stad har getts tillfälle att yttra sig om utredningens delbetänkande Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37). Kommunstyrelsen har skickat remissen vidare till förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden för yttrande. Nedan presenteras ett urval av de förslag som utredningen lämnar, och därefter följer grundskoleförvaltningens synpunkter på några av dem.

Utredningens förslag och konsekvensanalys i korthet

Kapitel 5 Förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar i vissa situationer

Ett förbud mot värdeöverföring ska gälla i fem år vid nyetablering och ägarbyte. Värdeöverföring ska avse alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten. Vad som menas med värdeöverföring föreslås definieras i skollagen och lagen ska gälla för alla enskilda huvudmän oavsett företagsform.

Ett krav på särredovisning per skolenhet ska införas. Det ska öka möjligheten att kunna följa hur medel eventuellt flyttas mellan verksamheter. Det påverkar huvudmän som bedriver skolverksamhet i flera enheter eller andra verksamheter utöver skolverksamhet. Huvudmän med endast en enhet eller kommunala huvudmän påverkas inte.

Föreläggande om brister i verksamheter får förenas med värdeöverföringsförbud i två år. Det innebär att tillsynsmyndigheten föreslås få möjlighet att förena ett föreläggande med värdeöverföringsförbud. Förslaget syftar till att göra det svårare att göra värdeöverföringar, till exempel utdelningar, när verksamheten uppvisar brister. Vid brister ska de ekonomiska resurserna stanna kvar i verksamheten och användas till att förbättra utbildningens kvalitet. Det gäller enbart den fristående skolenhet som fått ett föreläggande, från den får inga medel föras ut. Om en huvudman har flera enheter påverkas inte dessa, likaså är värdeöverföringar från andra företag i en koncern fortsatt möjliga.



Kapitel 6 Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

Kraven på ekonomiska förutsättningar som ställs på enskilda huvudmän som ansöker om att bli godkänd eller har godkännande ska förtydligas i skollagen. Syftet är att det ska bli tydligare vilka omständigheter som myndigheterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar, både i tillsynsprövningen och vid tillsyn.

Prövningen ska på samma sätt som idag möjliggöra en individuell bedömning av en aktörs ekonomiska förutsättningar. Det ska därutöver bli möjligt att väga in till exempel lokala förutsättningar för utvecklingen av barn- och elevantal där verksamheten bedrivs, kända förhållanden kring kommande års finansiering och uppgifter om ägarstruktur.

Enskilda huvudmän ska i god tid informera om avveckling av fristående skolenheter. Information ska lämnas skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen, senast 1 november läsåret före det läsåret som nedläggningen genomförs. Skolinspektionen ska ta ut en sanktionsavgift om anmälan inte kommer in i rätt tid.

Kapitel 7 Förutsättningar att reglera utländskt ägande

Utredningen bedömer att ett införande av ett generellt förbud mot att juridiska personer som har säte i ett land utanför EU/EES får väsentligt inflytande över en skola kan strida mot regelverket om den inre marknaden. Utredningen avser i stället att i slutbetänkandet lämna förslag på en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga juridiska personer att äga eller utöva inflytande över en enskild huvudman.

Kapitel 8 Återkrav av kommunala bidrag

Det ska i skollagen införas en skyldighet för enskilda huvudmän att i vissa fall återbetala kommunala bidrag samt en rätt för kommuner att återkräva dessa bidrag (skolpeng). Utredningens förslag innebär en möjlighet och inte en skyldighet för kommunen att återkräva bidrag. Bidrag kan återkrävas vid tre tillfällen:

- Vid en felaktig utbetalning (till exempel vid utbetalning baserat på felaktiga uppgifter om elevantal).
- Om skolpengen använts i brott, till exempel förskingring och trolöshet mot huvudman. En enskild huvudman blir däremot inte återbetalningsskyldig till kommunen om en företrädare till exempel dömts för våldsbrott. I sådana situationer kan tillsynsmyndigheterna agera genom ägar- och ledningsprövning.
- Om en enskild huvudman inte gör det den lovat att göra för en elev som får tilläggsbelopp. Om huvudmannen till exempel beviljats bidrag för en assistent



på 75 % men bara anställt någon på 50 % blir den återbetalningsskyldig för den delen av bidraget som inte nyttjats till avsett ändamål. Om alla stödåtgärder genomförts men för en mindre reell kostnad än beviljat tilläggsbelopp ska huvudmannen inte bli återbetalningsskyldig.

Kapitel 9 Införande av sanktionsavgifter

Utredningen föreslår att ekonomiskt kännbara sanktionsavgifter ska införas (1) vid överträdelse av 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 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.

Punkt 1–5 innebär en sanktionsavgift mellan 10 000 till 10 000 000 kronor, beroende på bland annat överträdelsens karaktär och svårighetsgrad, eventuellt tidigare erlagda sanktionsavgifter eller huvudmannens ekonomiska förhållanden, till exempel om den ingår i en koncern. Punkt 6 avser ett fast belopp.

Kapitel 10 Villkor för riktade statsbidrag

Villkor om värdeöverföringar för vissa riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte bör införas. Utifrån utredningens egen, grova indelning nämns riktade statsbidrag som utgör ersättningar för kostnader som relaterar till medarbetare hos huvudmannen (till exempel statsbidraget för karriärtjänster) eller som mer direkt syftar till kvalitetshöjande åtgärder från huvudmannen (till exempel kunskapsutvecklingsbidraget). Kategorier som utredningen bedömer inte berörs av villkoren är statsbidrag som ska finansiera studieplatser (till exempel regionalt yrkesvux) och statsbidrag som utgör ersättning för medverkan i försöksverksamhet (till exempel bidraget för försöksverksamheter för spetsutbildning i grund- och gymnasieskola).

Riktade statsbidrag som kan bedömas ha ett kvalitetshöjande syfte kan redan idag ha som villkor att gå till åtgärder av utökad karaktär, dvs sådant som görs utöver vad huvudmannen är skyldig att genomföra enligt skollag. Även den typ av statsbidrag bör omfattas av utredningens förslag.

Vissa villkor gäller endast för enskilda huvudmän, andra för både kommunala och enskilda huvudmän. För enskilda huvudmän ska möjligheterna till värdeöverföringar för enskilda huvudmän som vill ta del av riktade statsbidrag begränsas. En huvudman som bedömer att det finns utrymme för en värdeöverföring ska inte kunna få riktade



statsbidrag för att genomföra utvecklingsinsatser, de ska i första hand finansieras med ordinarie offentliga medel.

För kommunala och enskilda huvudmän bör enligt utredningen riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte inte få lämnas till en skol- eller förskoleenhet som under det senaste året fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister inom det område som bidraget avser. Möjligheten att neka bidrag ses som ett incitament för att åtgärda kvalitetsbrister och kan förtydliga vilken förväntan som finns på skolverksamheten.

Utifrån förslaget att en skolenhet inte ska beviljas statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder när det finns ett föreläggande med vite för brister på enheten behöver en kommun hitta ett sätt att avgöra hur stor andel av en kommunal huvudmans enheter en enhet med vitesföreläggande utgör, eftersom det idag inte finns krav på att särredovisa varje enhet för sig för en kommunal huvudman. Utredningen lämnar inte något förslag på hur en sådan uträkning bör göras. Den pekar på att det finns också andra alternativ för att knyta ett riktat statsbidrag till en enhet, till exempel att huvudmannen ombeds ansöka om statsbidraget per enhet eller att det framgår av förordning vilka beräkningsgrunder som ska användas. Villkoret ska gälla det område som föreläggandet avser.

Skolverket bör ges rätt att återkräva hela eller delar av beviljat statsbidrag från en huvudman om myndigheten efter beslutet kommer fram att det fanns ett föreläggande med vite gällande enheten vid tidpunkten för beslutet eller någon gång under ett år före det.

Kapitel 11 Utökade möjligheter att besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud

Utredningen föreslår ändringar som underlättar för tillsynsmyndigheterna att besluta om att stänga fristående förskolor och skolor vid brister. Det ska också bli enklare för Skolinspektionen att på kommunens bekostnad vidta de åtgärder som behövs i en kommunal skola samt besluta om verksamhetsförbud för kommunala skolor.

Enligt den nya bestämmelsen kan tillsynsmyndigheterna få ingripa med myndighetens strängaste sanktioner om följande två villkor uppfyllts, att det har förekommit allvarliga missförhållande i en skola, och myndigheten inom tre år återigen upptäcker ett allvarligt missförhållande (i stället för två år enligt de nuvarande bestämmelserna).

Kapitel 12 Införande av statlig tvångsförvaltning

Så kallade statliga åtgärder för rättelse innebär med dagens bestämmelser att Skolinspektionen får besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Det förutsätter som



huvudregel att kommunen eller regionen inte har följt ett föreläggande, och att missförhållandet är allvarligt. Rättelse är en alternativ sanktion till återkallelse av godkännande i dessa situationer, för offentliga huvudmän.

Beslut om statliga åtgärder för rättelse kan i dag inte tas gällande fristående skolor. Det har i direktivet till utredningens uppdrag ingått att se över hur det ska kunna göra det, i syfte att göra lagstiftningen mer likvärdig för kommunala och enskilda huvudmän. Därför har utredningen lämnat ett förslag till hur ett nytt regelverk kan utformas.

Kapitel 13 Skolinspektionens rätt att höra elever under 16 år vid tillsyn och kvalitetsgranskning

Utredningen föreslår att Skolinspektionen i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning ska få höra elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Syftet är att säkerställa barns rätt att komma till tals, men eleven får bara höras om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet.

Kapitel 17 Konsekvensanalys

Utredningens förslag kommer att gälla för samtliga enskilda huvudmän och kommer därmed att få direkta konsekvenser för dem. Utredningen bedömer till exempel att förslagen kommer påverka de enskilda huvudmännens kostnader i olika omfattning. De tillkommande kostnaderna är administrativa och syftar till att skapa insyn och möjlighet till uppföljning och kontroll av hur offentliga medel används. Utredningen bedömer att de ökade kostnaderna för vissa enskilda huvudmän som följer av utredningens förslag får anses ingå i den administrativa ersättning som finns idag.

Utredningen lämnar förslag som påverkar kommunerna på olika sätt, men huvudsakligen i deras roll som tillsynsmyndighet för förskoleverksamhet. Förslagen kan därutöver bland annat få konsekvenser för kommunerna som utbetalande myndighet samt för kommunernas ansvar för utbildning. När det gäller kostnader förknippade med återkrav av utbetalda bidrag bedömer utredningen att de kommer att vägas upp av de medel som återkrävs, och föreslår därför ingen finansiering av detta arbete. Vid en nedläggning av fristående skola kan det vidare betyda ökade kostnader för kommunerna, som kan behöva ta över ansvaret för eleverna och bygga ut sina egna skolor för att möta efterfrågan. Då den demografiska utvecklingen pekar mot ett vikande elevunderlag och därmed minskad efterfrågan på utbildningsplatser bör dock kostnaderna inte öka mycket menar utredningen. Utredningen anser dock att det är viktigt att regeringen följer utvecklingen av eventuellt nedlagda fristående verksamheter och dess påverkan på kommunerna, eftersom detta är svårt att bedöma i förväg.

Gällande konsekvenser för staten bedömer utredningen att förslagen har störst inverkan på Skolinspektionen. Tillsammans med myndigheten uppskattar utredningen en engångskostnad om 24 miljoner kronor för att förbereda för nya bestämmelser.



Även Skolverket och Sveriges domstolar berörs. Utredningen bedömer bland annat att Skolverket påverkas av en ökad administration som en följd av nya villkor för vissa statsbidrag och att domstolsväsendet påverkas av en trolig ökning av överklaganden av förelägganden, då dessa skulle innebära att huvudmannen får ett värdeöverföringsförbud.

Grundskoleförvaltningens synpunkter på förslag och konsekvensanalys

Sammanfattning

Grundskoleförvaltningen bedömer att utredningens förslag i huvudsak får konsekvenser för enskilda huvudmän och för statliga myndigheter. För kommunala huvudmän bör det få konsekvenser främst avseende förskoleverksamhet, i egenskap av tillsynsmyndighet, och endast i mindre omfattning för grundskoleverksamhet. Framför allt berör förslagen nyetablerade fristående skolor, de innebär inte några förbud på vinstuttag från eller värdeöverföringar mellan redan etablerade skolenheter inom en skolkoncern eller hos en enskild huvudman.

Sammantaget ställer sig grundskoleförvaltningen positiv till de förslag som utredningen lägger, utifrån hur uppdragets direktiv är utformat och utifrån syftet att de skattemedel som avsätts för skolan används till att finansiera driften av dessa verksamheter, samt till att öka likvärdigheten i skolväsendet. Nedan följer grundskoleförvaltningens kommentarer kring de förslag som på något sätt förväntas beröra kommunala huvudmän.

Kapitel 5.7.6. Krav på särredovisning

Grundskoleförvaltningen ser positivt på det förberedelsearbete som pågår på myndighetsnivå, där både Skolverket och Skolinspektionen arbetar för att införa krav på att ekonomisk information (skolkostnader) ska lämnas av enskilda huvudmän på enhetsnivå och att denna ska vara offentlig. Förvaltningen är positiv både till utredningens förslag om särredovisning för fristående skolenheter samt till utredningens bedömning att de krav som föreslås gälla för särredovisningen bör samordnas med de krav som ska gälla för inrapporteringen av skolkostnader.

Kapitel 6.6.4 Anmälan inför planerad skolnedläggning

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till att enskilda huvudmän i god tid ska informera kommunen om avveckling av fristående skolenheter. Förvaltningen tycker samtidigt att förslaget inte är tillräckligt långtgående för att få avsedd effekt, nämligen att ge såväl kommuner som elever och vårdnadshavare möjligheter att planera och vidta åtgärder inför den kommande stängningen. Därför bör informationskravet omfatta



beslut om avveckling av specifika årskurser eller stadier, inte bara om hela skolenheten läggs ner.

Kapitel 8.5.1 Återbetalningsskyldighet av kommunala bidrag i vissa fall och rätt för kommuner att återkräva bidrag

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till förslagen som handlar om återbetalningsskyldighet och rätt att återkräva bidrag. Det är svårt för en huvudman att granska exempelvis om en företrädare för huvudmannen medvetet angett och fått ersättning för fler barn eller elever än vad som finns i verksamheten, att ta reda på om en företrädare för en enskild huvudman har blivit dömd för ett brott, eller veta om tilläggsbeloppet har använts till det den enskilda huvudmannen angett i ansökan. Som förvaltningen tidigare påpekat, senast i tjänsteskrivelsen angående remissen Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (GRF-2025-3486), har en kommun 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. Ett förtydligande gällande kommunens möjlighet att återkräva bidrag skulle underlätta.

Samtidigt hade en utökad uppföljning varit administrativt betungande, och hade kanske inte genomförts av den anledningen. En ökad administrativ börda skulle även ge små och stora huvudmän olika förutsättningar att kunna genomföra utökade kontroller. Föreslagna bestämmelser som tydliggör att det är möjligt att återkräva bidrag riskerar därför att inte ge avsedd effekt. Förvaltningen uppfattar det dock inte som att utredningen föreslår att någon uppföljning ska krävas av kommunerna, utan att möjligheten till det ska tydliggöras och att det i första hand ska vara den enskilda huvudmannens ansvar att självant betala tillbaka de kommunala bidragen.

Kapitel 10.3.3 Villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten

Grundskoleförvaltningen tycker att det är rimligt att även en kommunal verksamhet kan bli nekad riktade statsbidrag om den har vitesföreläggande för kvalitetsbrister, på samma sätt som en enskild verksamhet. Förvaltningen ställer sig däremot negativ till att en kommunal huvudman skulle behöva söka statsbidrag på enhetsnivå, vilket är ett av de alternativ som presenteras i utredningen för att bidrag inte ska gå till skolenheter som har vitesföreläggande.

Förvaltningen förespråkar mer generella statsbidrag snarare än ytterligare detaljstyrning för statsbidrag. Alternativet att söka statsbidrag på enhetsnivå skulle göra en redan administrativt tung process än mindre effektiv. Målet bör istället vara en effektiv hantering så att pengarna faktiskt når ut till verksamheten. Kortsiktiga och kravspecifika



statliga stöd riskerar att ge begränsad effekt och skapar osäkerhet kring framtida finansiering. Förvaltningen vill istället peka på hur viktigt det är med långsiktiga statliga sektorsbidrag istället för tillfälliga stödinsatser.

17.3.1 Konsekvenser

Förvaltningen delar utredningens bedömning att förslagen framför allt påverkar enskilda huvudmän och statliga huvudmän, likaså att de största konsekvenserna för kommuner finns för kommunerna som tillsynsmyndigheter för förskoleverksamhet.

Gällande utredningens analys av konsekvenser för kommunerna i övrigt vill förvaltningen, utöver det som framkommit i övriga synpunkter, kommentera utredningens resonemang om kommunernas arbete med återkrav av utbetalda bidrag. Utredningen bedömer att det kan leda till ökade kostnader för kommunerna, men att dessa kommer att vägas upp av de medel som återkrävs menar utredningen. Grundskoleförvaltningen bedömer dock 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 mer tillfälliga. I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen bör kommunerna kompenseras för de ökade kostnader som förslagen medför.

Förvaltningen delar även utredningens bedömning att det är viktigt att följa eventuella nedläggningar av fristående verksamheter och dess påverkan på kommunerna.

Ansvariga

Helena Plantin Enhetschef

Anette Enhav Avdelningschef

Peter Lindberg Förvaltningschef