

u.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till:
u.gv.remissvar@regeringskansliet.se

Beslut

Datum 2025-06-30

Dnr SI 2025:3909

Sida 1 (20)

Yttrande över Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

Regeringskansliets diarienummer: U2025/01015

Övergripande synpunkter

Skolinspektionen har tagit emot delbetänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37). Betänkandet innehåller flera förslag och bedömningar som i stora delar direkt berör myndighetens uppdrag.

Myndigheten kan konstatera att frågan om ett vinst- eller värdeöverföringsförbud under längre tid varit föremål för politisk debatt. Frågan om en sådan reglering bör införas, och i så fall i vilken form, är också ytterst en fråga för ställningstaganden på politisk nivå.

Skolinspektionen kan samtidigt konstatera att redan befintligt regelverk innebär att såväl enskilda som offentliga huvudmän ansvarar för att följa den skolorättsliga regleringen (2 kap. 8 § skollagen), att följa upp sin verksamhet (4 kap. 3 § skollagen) och se till att förbättra verksamheten och åtgärda brister när de uppkommer (4 kap. 7 § skollagen). Hemkommunerna ansvarar för att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8b §), något som också omfattar de fristående förskolorna och skolorna. Det grundbelopp som kommuner ger till enskilda huvudmän ska vidare i de flesta fall bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskolan och skolan, om inte beloppet beslutats av Skolverket i särskilda fall (8 kap. 22 §, 10 kap. 38 § och 15 kap. 55 § skollagen). Skolinspektionen vill i sammanhanget understryka att bristande resurser inte fråntar huvudmän från skyldigheten att följa skolförfattningarnas krav.

Mot bakgrund av ovanstående anser Skolinspektionen att införandet av ett värdeöverföringsförbud i enlighet med förslaget ytterligare kan tydliggöra huvudmännens ansvar att i sin verksamhet ha sådana resurser som krävs för att brister i verksamheten inte ska uppstå.

En ökad ekonomisk stabilitet gynnar elever

Skolinspektionen ser positivt på förslaget om skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar. Enligt myndighetens bedömning kommer en skärpning av bestämmelserna i enlighet med förslaget att verka

för en ökad ekonomisk stabilitet som kommer gynna eleverna i form av mer stabila förutsättningar för en god och varaktig kvalitet i utbildningen.

Förslagen ger myndigheten skarpare verktyg

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att ge förslag om en utvidgad ägar- och ledningsprövning, vissa vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning och skärpta sanktioner. Skolinspektionen konstaterar att utredningens förslag innebär såväl nya som skarpare verktyg, och därmed förbättrade förutsättningar att uppmärksamma enskilda huvudmän som inte lyckas fullgöra sitt uppdrag. Vilket kan komma att ha betydelse för alla barns och elevers rätt till en utbildning av god kvalitet, både i närtid och på sikt. Skolinspektionen välkomnar också att förutsättningarna för återkallelse och verksamhetsförbud ändras så att tillsynsmyndigheterna ges större möjlighet att ingripa snabbare med de strängaste sanktionerna vid upprepade allvarliga missförhållanden.

Samtidigt ser Skolinspektionen vissa tillämpningssvårigheter och oklarheter med de lämnade förslagen vilka redogörs för nedan.

Flera parallella förslag från olika utredningar

Myndigheten konstaterar vidare att det parallellt remitteras betänkanden med förslag som är relevanta att behandla i ett sammanhang. Det handlar bland annat om frågor som rör den ekonomiska styrningen av fristående skolor där förslag även lämnas av Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet. När det gäller kvalitet och behov av konkretion för att reglering ska kunna ligga till grund för tillsynsbeslut yttrar sig myndigheten också över andra betänkanden, till exempel SOU 2025:19 *Kunskap för alla*. Det finns även uppdrag och utredningar som hanterar frågor om enhetsredovisning, så som uppdraget i regleringsbrev med anledning av SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*. Myndigheten förutsätter att förslagen i de olika betänkandena fortsatt kommer att beredas samlat på ett sätt som underlättar tillämpningen.

Sammanfattning

Skolinspektionen tillstyrker följande förslag:

- 5.7.2 Vilken verksamhet ska ett värdeöverföringsförbud omfatta?
- 5.7.3 Värdeöverföring enligt skollagen
- 5.7.10 Beslut om värdeöverföringsförbud ska kunna överklagas
- 6.6.2 Krav på avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt
- 9.1.3 Fastställande av vitesbelopp när en enskild huvudman ingår i en koncern
- 9.2.5 Sanktionsavgiftens storlek

- 9.2.6 Jämkning och eftergift
- 9.2.7 Preskription och överklagande
- 9.2.8 Betalning
- 13.5.1 Skolinspektionens rätt att höra elever under 16 år i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning

Skolinspektionen tillstyrker följande förslag med vissa synpunkter:

- 5.7.1 Förslag om värdeöverföringsförbud för vissa situationer
- 5.7.4 När ska värdeöverföringsförbud gälla?
- 5.7.5 Krav på juridisk person som enskild huvudman
- 5.7.6 Krav på särredovisning ska införas.
- 5.7.7 Krav på årsredovisning och årsbokslut
- 5.7.8 Krav på revisor
- 5.7.9 Krav på att inkomma med ekonomisk information
- 5.7.11 Tillsyn
- 6.6.1 Krav på ekonomiska förutsättningar för enskilda huvudmän
- 6.6.4 Anmälan inför planerad skolnedläggning
- 9.2.3 Sanktionsavgifter ska införas i lagen
- 9.2.4 Beslut om sanktionsavgift ska fattas av tillsynsmyndigheten
- 9.3 Undvikande av dubbelbestraffning
- 11.2 Förutsättningar för återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse
- 16.1 Ikraftträdande
- 16.2 Övergångsbestämmelser

Skolinspektionen avstyrker följande förslag:

- 12.5 Förslag om att införa statliga åtgärder för rättelse för fristående skolor

Skolinspektionen lämnar vissa synpunkter på följande bedömningar:

- 6.6.3 Inga lagkrav på fortsatt drift eller på ekonomiska garantier för enskild huvudman
- 7.5 Bedömning om förutsättningar att reglera utländskt ägande
- 10.3.1 Det är lämpligt att införa villkor om värdeöverföringar för vissa riktade statsbidrag
- 10.3.2 Villkor för statsbidrag vid värdeöverföringar
- 10.3.3 Villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten
- 10.3.4 Vilka statsbidrag bör omfattas?
- 15.6 Tillämpningen av inhibition i mål om återkallelse av godkännande

Skolinspektionens synpunkter

Nedan följer Skolinspektionens synpunkter på de förslag och bedömningar som myndigheten sett skäl att yttra sig över. Myndigheten avstår från att lämna synpunkter på övriga förslag. Yttrandet följer vidare den ordning som dessa presenteras i betänkandet. Inledningsvis lämnar myndigheten synpunkter på en grundläggande bedömning som görs av utredningen och som har betydelse för flera av utredningens förslag och bedömningar.

Kapitel 3 Utredningens syfte och utgångspunkter

3.3 Förelägganden vid tillsyn är det enda rättssäkra kvalitetsmålet för de ingripanden som utredningen föreslår

I utredningens uppdrag har ingått att överväga om tillsynsmyndigheterna ska ges nya möjligheter att ingripa i de fall fristående förskole- eller skolenheter uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller undervisningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling. Av utredningsdirektiven framgår bland annat att enskilda huvudmän som driver förskolor eller skolor med för låg kvalitet inte ska få ta ut vinst, och att sådana förskolor och skolor måste kunna ringas in.

Utredningen lämnar i denna del inte några egna förslag på kvalitetsmål, utan gör bedömningen att tillsynsmyndigheternas förelägganden om verksamhetsbrister är den enda rättssäkra grunden för de ingripanden som utredningen föreslår. Tillsynsbeslut är enligt utredningens bedömning därmed det enda relevanta kvalitetsmålet för dess uppdrag.

Skolinspektionen konstaterar att det ställningstagande som utredningen gör i denna del får konsekvenser för räckvidden på de förslag som utredningen lämnar när det gäller förutsättningarna för att begränsa möjligheten för enskilda huvudmän som driver förskolor eller skolor med låg kvalitet att använda medel till annat än aktuell skolverksamhet.

Skolinspektionens tillsynsverksamhet har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter (26 kap. 2 § skollagen). Tillsyn resulterar i en bedömning av om det föreligger brister eller ej i förhållande till befintliga författningskrav, och de förelägganden som Skolinspektionen beslutar om anger de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att uppfylla dessa krav.

Medan det i många fall finns ett nära samband mellan en huvudmans bristande regelefterlevnad och låg kvalitet i verksamheten finns det skäl att understryka att ett föreläggande alltså inte grundas på någon bedömning av nivån på den aktuella verksamhetens kvalitet som sådan. Utredningens ställningstagande innebär därmed i praktiken att kvalitet i detta sammanhang endast mäts genom en juridisk bedömning av

regelefterlevnad, med de begränsningar som detta medför. Att använda myndighetens förelägganden som ensamt mått på förskolors och skolors kvalitet påverkar således möjligheten att identifiera de verksamheter där det enligt utredningsdirektivens utgångspunkter bedömts finnas skäl att begränsa möjligheten till vinstuttag.

Kapitel 5 Förbud mot vinstutdelning och andra överföringar i vissa situationer

5.7.1 Förslag om värdeöverföringsförbud

Som Skolinspektionen inledningsvis konstaterat är frågan om ett vinst- eller värdeöverföringsförbud bör införas, och i så fall i vilken form, ytterst en fråga för ställningstaganden på politisk nivå.

Enligt Skolinspektionens erfarenhet kan brister vid en skolenhet många gånger kopplas till nivån på de resurser som är tillgängliga för verksamheten. Ett system med värdeöverföringsförbud kan enligt Skolinspektionen ytterligare tydliggöra huvudmännens ansvar att i sin verksamhet ha sådana resurser att brister inte uppkommer, och även bidra till att tillgängliga resurser vid behov används för att åtgärda uppkomna brister.

Myndigheten konstaterar att ett sådant system skulle kunna utformas på flera olika sätt. Skolinspektionens bedömning är att det av utredningen lämnade förslaget kan bidra till en skolmarknad där aktörer bedriver skolverksamhet med ökad långsiktighet och minska risken för att brister uppstår som en följd av otillräcklig resurstilldelning. Skolinspektionen tillstyrker därför förslaget om införande av ett värdeöverföringsförbud.

Skolinspektionen konstaterar samtidigt att den modell för värdeöverföringsförbud som utredningen föreslår innebär en ny typ av reglering inom skolväsendet. Förslaget medför krav på nya arbetsuppgifter för myndigheten och innebär också förändringar för de enskilda huvudmännen, bland annat utifrån kravet på särredovisning. Vilket praktiskt genomslag förslaget kommer att få över tid är inte i alla delar lätt att överblicka. Skolinspektionen menar att det därför finns anledning att efter en period följa upp och utvärdera den föreslagna reformens effekter.

5.7.2 Vilken verksamhet ska ett värdeöverföringsförbud omfatta?

5.7.3 Värdeöverföring enligt skollagen

Skolinspektionen tillstyrker förslagen.

5.7.4 När ska värdeöverföringsförbud gälla?

Skolinspektionen tillstyrker utredningens förslaget.

Nyetabletering och förändring av det bestämmande inflytandet

Skolinspektionen konstaterar att avgränsningen i regleringen kring förändringar i bestämmande inflytande, som innebär att regleringen inte omfattar stiftelser, föreningar och trossamfund, kan lämna incitament för enskilda huvudmän med kortsiktigt intresse att överväga förening som företagsform.

Enligt Skolinspektionens mening är förslaget om värdeöverföringsförbud vid ändring av det bestämmande inflytandet otydligt i fråga om när ett sådant förbud börjar gälla. Medan förslaget å ena sidan innebär att tillståndsmyndigheten ska fatta ett beslut om sådant förbud, vilket ska gälla omedelbart, anges samtidigt att förbudet gäller under fem år från och med "den tidpunkt då det bestämmande inflytandet förändrades". I författningskommentaren till bestämmelsen anges att detta innebär att ett beslut om värdeöverföring "kan avse tid innan den enskilda huvudmannen gjort en anmälan enligt 29 §". Det finns mot denna bakgrund anledning att förtydliga vid vilken tidpunkt ett värdeöverföringsförbud i denna typ av situation är avsett att börja gälla.

Förslaget i nuvarande lydelse förefaller vidare kunna omfatta inte endast den typ av situation där en ny aktör genom förvärv av aktier uppnår ett bestämmande inflytande, utan även fallet där en ägare genom försäljning av aktier förlorar ett bestämmande inflytande utan att någon annan uppnår ett sådant (till exempel genom att aktier sålts till ett större antal köpare). Också i den senare situation kan en förändring av det bestämmande inflytande över huvudmannen anses ha skett. Enligt Skolinspektionens mening finns det i även detta avseende anledning att klargöra förslagets åsyftade innebörd.

Föreläggande med värdeöverföringsförbud

Medan det enligt Skolinspektionens bedömning i åtskilliga fall kan finnas anledning att utgå från att en verksamhetsbrist vid en skolenhet är kopplad till en bristande resursfördelning av huvudmannen måste det framhållas att denna bedömning i andra fall kan vara betydligt mindre klar. Som exempel kan nämnas arbetet med särskilt stöd, som kan ha en nära koppling till resursfördelning, men där det samtidigt kan finnas brister som i stället utgår från brister i rutiner och beslutsfattande eller insikt i författningarnas krav. Det är inte heller ovanligt att orsakssambandet är komplicerat med flera bakomliggande faktorer som samverkar. En konsekvens av förslaget är därmed att myndighetens resurser kommer att tas i anspråk för att utreda denna typ av komplexa orsakssamband. Myndigheten konstaterar mot denna bakgrund att den föreslagna bestämmelsen kan förväntas ge upphov till vissa tillämpnings- och gränsdragningsproblem.

I fråga om värdeöverföringsförbud vid bristande ekonomiska förutsättningar finns det skäl att uppmärksamma att medan bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna sker på huvudmannanivå så är ett beslut om värdeöverföringsförbud enligt förslaget begränsat till att avse en enskild enhet. Då en enskild huvudman kan bedriva verksamhet vid ett flertal olika enheter finns det enligt Skolinspektionens mening anledning att tydliggöra om det i denna typ av situation är avsett att ett föreläggande riktat mot huvudmannen bör förenas med ett värdeöverföringsförbud för samtliga dennes enheter.

Skolinspektionen ifrågasätter slutligen utredningens bedömning att ett sådant föreläggande som avses i 26 kap. 27 § andra stycket (s.k. "ska-viten") regelmässigt bör förenas med ett värdeöverföringsförbud. Av betänkandet framgår inte tydligt om grunden för ett värdeöverföringsförbud även i denna typ av situation är avsett att vara att huvudmannen brustit i sin resursfördelning. Myndigheten kan emellertid konstatera att medan den typ av allvarliga brister som det i dessa fall är frågan om i många fall kan hänga samman med en sådan bristande resursfördelning så gäller detta inte utan undantag. Skolinspektionen anser att frågan om tillämpningen av bestämmelsen i denna typ av situation mer fritt bör överlämnas till den kommande tillämpningen.

5.7.5 Krav på juridisk person som enskild huvudman

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Myndigheten konstaterar att förslaget kan minska risken för sammanblandning mellan verksamhetens ekonomi och privatekonomi. En sådan minskad risk för sammanblandning skapar bättre förutsättningar för myndighetens granskningar av de ekonomiska förutsättningarna, samt för genomförandet av tillsyn av regelefterlevnad gällande bestämmelserna om värdeöverföring.

Skolinspektionen konstaterar också att bolagsformen handelsbolag/kommanditbolag fortsatt utgör en tillåten driftform. I dessa verksamheter är bolagsmännen ansvariga för bolagens förpliktelser. Detta innebär att bolagsmännens ekonomi, som kan utgöras av enbart fysiska personer, behöver tas i beaktande vid myndighetens bedömning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Myndigheten vill här uppmärksamma att även om denna bolagsform är ovanlig bland skolhuvudmän så kan den alltså innebära att en fysisk person bär ansvaret för huvudmannens ekonomiska förpliktelser. Hanteringen av uttag respektive kostnader ur denna typ av verksamhet skiljer sig från övriga organisationsformer vilket innebär att tillsyn gällande bestämmelserna om värdeöverföring och ekonomiska förutsättningar även fortsatt blir mer komplicerad för denna typ av verksamhet.

5.7.6 Krav på särredovisning ska införas

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Myndigheten konstaterar att en särredovisning är en förutsättning för att myndigheten, vid ett eventuellt värdeöverföringsförbud, ska kunna utöva tillsyn av värdeöverföring på enhetsnivå. Det är samtidigt angeläget att kravets innebörd så långt som möjligt klargörs genom föreskrifter.

Skolinspektionen noterar även att ett värdeöverföringsförbud kan träda i kraft löpande under ett räkenskapsår medan den särredovisning som föreslås i utredningen ska upprättas årligen. För att myndigheten ska kunna bedöma om en värdeöverföring inträffat under den tid som ett värdeöverföringsförbud gäller behöver huvudmannen redovisa datum för de affärshändelser som ligger till grund för den årliga redovisningen. Det är för närvarande otydligt om en sådan skyldighet för huvudmannen föreligger. Myndigheten anser därför att det finns anledning att under ärendets fortsatta beredning förtydliga den enskilda huvudmannens ansvar för särredovisningen under löpande räkenskapsår.

Skolinspektionens bedömning är att en särredovisning på enhetsnivå innebär en ökad transparens och en förbättrad möjlighet till riskbedömning av tillgängliga ekonomiska resurser på skolenheten. Detta kan i sin tur innebära en mer träffsäker tillsyn. Av denna anledning vill myndigheten framföra att någon form av särredovisning på enhetsnivå är önskvärd oavsett om utredningens förslag om värdeöverföringsförbud genomförs eller ej.

5.7.7 Krav på årsredovisning och årsbokslut

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Myndigheten instämmer i utredningens bild av att det i nuläget saknas praxis för hur verksamhet i kommission ska redovisas. En avsaknad av reglering har lett till bristande transparens, något som försvårat riskbedömningen utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Myndigheten ställer sig därför positiv till utredningens förslag om en reglering av redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission, oavsett utredningens förslag om värdeöverföringsbegränsningar.

5.7.8 Krav på revisor

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att en auktoriserad eller godkänd revisor bland annat ska yttra sig över särredovisning, om sådan upprättats, och över om det skett en värdeöverföring enligt skollagen om ett värdeöverföringsförbud föreligger. Utredningen konstaterar att en alternativ lösning skulle kunna

vara att tillsynsmyndigheterna regelmässigt genomför liknande kontroller, något som dock inte bedöms vara lika effektivt. Skolinspektionen tolkar det som att utredarens avsikt är att nivån på myndighetens kontroller av efterlevnad av regelverket bör ske utifrån risk-och väsentlighetsperspektiv, inte genom regelmässiga kontroller.

Myndigheten ser vidare att det är önskvärt att ett krav på kvalificerad revisor införs för enskilda huvudmän som bedriver verksamhet enligt skollagen oavsett om förslaget om värdeöverföringsförbud införs eller ej. En sådan bestämmelse kan minska de risker som idag finns med att flera skolhuvudmän saknar krav på en kvalificerad revisor. Det är myndighetens erfarenhet att de finansiella rapporter som granskats av en kvalificerad revisor generellt håller en högre kvalitet än de som inte har granskats på detta sätt och de utgör därför bättre underlag för inspektionens bedömningar. Genom en oberoende kvalificerad granskare kan även risken för oegentligheter i de verksamheter som bedriver skolverksamhet minska.

Skolinspektionen är därtill positiv till att en kvalificerad revisor ska yttra sig om det på en enhet skett någon värdeöverföring enligt skollagen. Här vill myndigheten göra ett medskick att det kan finnas anledning att överväga att låta den kvalificerade revisorns granskning omfatta även frågan om det skett en sådan förändring av det bestämmande inflytandet över en huvudman som ska ge upphov till ett värdeöverföringsförbud.

5.7.9 Krav på att inkomma med ekonomisk information

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

En årlig lagstadgad rapportering i enlighet med förslaget fungerar enligt Skolinspektionen väl med de rutiner myndigheten har idag. Myndigheten vill också framföra att en lagreglering rörande huvudmannens skyldighet att årligen inkomma med årsredovisning eller årsbokslut med tillhörande revisionsberättelse är önskvärd för myndigheten oavsett om förslaget om värdeöverföringsförbud.

5.7.10 Beslut om värdeöverföringsförbud ska kunna överklagas

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

5.7.11 Tillsyn

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Skolinspektionen noterar i detta sammanhang att det i den proposition som bland annat låg till grund för införandet av det nuvarande kravet i 2 kap. 5 § 2 st. 2 skollagen på att enskilda för att kunna godkännas som huvudmän ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, konstaterades att det för att kunna bedöma om detta krav

var uppfyllt kunde bli aktuellt för myndigheterna att begära in ekonomisk information som potentiellt kan tänkas röra affärshemligheter. Det fanns därför enligt vad som angavs i propositionen skäl för regeringen att skyndsamt se över behovet av sekretess i Skolinspektionens tillståndsgivning och tillsyn.¹

För att kunna bedöma de nya krav som föreslås i utredningen (exempelvis vid värdeöverföringsförbud och gällande koncernbolagens ekonomiska ställning) kan det bli aktuellt för myndigheten att begära in uppgifter om huvudmännens ekonomiska förhållanden utöver vad som är aktuellt att begära in idag. Det rör sig bland annat om uppgifter om bolags affärs- och driftsförhållanden som potentiellt kan tänkas vara känsliga. Enligt Skolinspektionens mening finns det mot denna bakgrund skäl att se över behovet av sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden i myndighetens tillståndsgivning och tillsyn.

Kapitel 6 Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

6.6.1 Krav på ekonomiska förutsättningar för enskilda huvudmän

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Skolinspektionen välkomnar att det genom förslaget görs ett förtydligande av det krav på ekonomiska förutsättningar som ställs på enskilda som ansöker om, eller har, godkännande som huvudman, liksom att övervägande skäl ska tala för att den enskilde har förutsättningar att bedriva verksamheten på längre sikt. Att den enskilde har en buffert både gällande likviditet och eget kapital är en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt, och därmed av stor betydelse för att elever ska kunna fullfölja en påbörjad utbildning.

Skolinspektionen konstaterar samtidigt att utredningen med hänvisning till de stora skillnader som finns bland enskilda huvudmän inom sektorn avvisar möjligheten till en mer detaljerad reglering med utgångspunkt i ett antal specifika nyckeltal eller gränsvärden. I stället bedömer utredningen att prövningen av en enskilds ekonomiska förutsättningar på samma sätt som idag bör göras utifrån en lagreglering som i relativt hög grad möjliggör en individuell bedömning av en aktörs ekonomiska förutsättningar. Förslaget har därför givits en öppen utformning.

¹ Prop. 2017/18:158 s. 51.

Det kan därför inte uteslutas att även den nu föreslagna regleringen kan medföra vissa tillämpningsproblem till dess kravet ytterligare kunnat klargöras genom domstolspraxis. Att undanröja dessa svårigheter genom antagande av mer detaljerade föreskrifter framstår enligt myndighetens uppfattning inte som en framkomlig väg, då detta är svårt att förena med den föreslagna regleringens utgångspunkt i de skilda förhållanden som råder inom sektorn och syftet att möjliggöra en individuell bedömning av de enskilda aktörernas förutsättningar.

6.6.2 Krav på avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

6.6.3 Inga lagkrav på fortsatt drift eller på ekonomiska garantier för enskild huvudman

Skolinspektionen har ingen erinran mot utredningens bedömning att det inte bör införas krav i skollagen på att en enskild huvudman ska fortsätta att driva verksamheten i en förskola eller skola under viss tid, eller krav på ekonomiska garantier för enskilda huvudmän.

Skolinspektionen konstaterar att det från ett elevperspektiv är väsentligt att elever ges möjlighet att fortsätta och slutföra sin utbildning vid den enhet där denna påbörjats, och att det därför är väsentligt att se till att enskilda huvudman har såväl avsikt som förutsättningar att bedriva en långsiktig och stabil verksamhet. Mot bakgrund av de skäl som redovisas i betänkandet mot att införa en skyldighet för huvudmän med ekonomiska svårigheter att fortsätta att bedriva sin verksamhet under en viss tid, liksom mot att införa ett krav i skollagen på ekonomiska garantier för enskilda huvudmän, saknar Skolinspektionen anledning att rikta någon invändning mot utredningens bedömning i denna del.

6.6.4 Anmälan inför planerad skolnedläggning

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att en enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla detta till den kommun där skolenheten är belägen senast den 1 november året före det läsår som nedläggningen genomförs.

Skolinspektionens erfarenhet är att de svårigheter som kan uppstå i samband med att en huvudman lägger ned en skolenhet accentueras vid så kallade plötsliga skolstängningar vilka kan skapa betydande problem inte endast för eleverna på skolan utan även för berörda kommunala huvudmän. Myndigheten instämmer i utredningens bedömning att en skyldighet för enskilda huvudmän som avser att lägga ned en skolenhet att inom en viss tid anmäla detta till kommunen kan förväntas ge elever och

vårdnadshavare bättre möjligheter att under ordnade former planera och genomföra skolval samt ge berörda kommuner bättre förutsättningar att hantera uppkomna platsbehov.

Enligt 26 kap. 14b § skollagen ska Skolinspektionen som huvudregel återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman om utbildningen inte bedrivits under en sammanhängande tid av två år. Det är därför av betydelse att Skolinspektionen får information om att en huvudman avser att lägga ned en skolenhet. Huvudmannen bör därför i denna typ av situation vara skyldig att göra en anmälan även till Skolinspektionen.

Kapitel 7 Förutsättningar att reglera utländskt ägande

7.5 Bedömning om förutsättningar att reglera utländskt ägande

Skolinspektionen konstaterar att den bedömning som utredningen lagt till grund för att inte föreslå någon reglering av utländskt ägande inom skolområdet gäller en komplex EU-rättslig frågeställning inom ett område som faller utanför myndighetens primära ansvars- och kompetensområde. Myndigheten avstår därför från att lämna några synpunkter på utredningens rättsliga bedömning i denna del.

Mot bakgrund bland annat av de slutsatser som redovisats av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), och som redogörs för i betänkandet – samt med hänsyn till det rådande omvärldsläget – vill myndigheten dock understryka att det finns anledning att fortsatt uppmärksamma och noga följa frågan om vilka aktörer som har möjlighet att agera inom skolområdet. Som Skolinspektionen tidigare påtalat in sin årsrapport för år 2023 bör det också i detta sammanhang framhållas att det i samband med ägar- och ledningsprövning finns vissa utmaningar för myndigheten när uppgifter behöver inhämtas från andra länder för att fastställa ägar- och ledningskretsen och bedöma lämpligheten bland personerna i kretsen. Många gånger är det svårt och inte alltid ens möjligt att säkerställa tillförlitligheten i den dokumentation som erhålls. Här vill myndigheten även tydliggöra att det i praktiken många gånger inte går att göra en prövning av utländska aktörer, motsvarande som för svenska.

Skolinspektionen noterar att utredningens bedömning är att syftet med ett förbud mot utländskt ägande inom skolområdet delvis kan komma att uppnås genom den nyligen införda lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Enligt Skolinspektionens uppfattning kan emellertid denna reglering inte förväntas undanröja de praktiska svårigheter som myndigheten mött i samband med att uppgifter inhämtas från andra länder i samband med ägar- och ledningsprövning. Skolinspektionen instämmer samtidigt i utredningens uppfattning att regeringen bör utvärdera den

aktuella regleringens effekter inom skollagens område, och analysera eventuella behov av åtgärder för att stärka dess verkan på området. Myndigheten vill slutligen framhålla att frågan om utländskt ägande ytterligare behöver belysas för att säkerställa att det inte i praktiken ställs lägre krav på utländska ägare än på svenska ägare vad gäller förtroendet att vara en del av svensk skola.

Kapitel 9 Införande av sanktionsavgifter

9.1.3 Fastställande av vitesbelopp när en enskild huvudman ingår i en koncern

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

9.2.3 Sanktionsavgifter ska införas i skollagen

Skolinspektionen tillstyrker att sanktionsavgifter införs för de överträdelser som utredningen föreslår. Mot bakgrund av att utredningen avstått från att lämna förslag om en bredare användning av sanktionsavgifter med hänvisning till att det inom uppdraget inte varit möjligt att göra den typ av genomgång som krävts, anser dock Skolinspektionen att frågan bör göras till föremål för ytterligare utredning.

Enligt förslaget ska det vara obligatoriskt för myndigheten att fatta beslut om sanktionsavgifter. Då det rör sig om en för Skolinspektionen ny uppgift medför detta krav på nya arbetsformer och även på en förstärkning av myndighetens organisation. För att uppgiften ska kunna utföras på ett rättssäkert sätt och med bibehållande av rimliga handläggningstider bedömer myndigheten att en ordning med obligatoriska sanktionsavgifter kräver att inte helt oväsentliga resurser kommer att behöva avsättas för denna del av Skolinspektionens verksamhet.

I avsaknad av ett motsvarande resurstillskott finns det en risk att en skyldighet för myndigheten att fatta beslut om sanktionsavgifter kommer att medföra oönskade undanträngningseffekter på det sättet att myndigheten för att efterleva kravet eventuellt kan komma att tvingas nedprioritera annan väsentlig verksamhet, med negativa konsekvenser för myndighetens samlade effektivitet.

En ordning med obligatoriska sanktionsavgifter avviker också från skollagens övriga reglering av ingripanden från myndighetens sida i form av till exempel förelägganden vid vite, återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse, vilka är utformade som att myndigheten under vissa förutsättningar ges möjligt att ("får") besluta om sådana åtgärder. Endast i ett fall (27 kap. 27 § andra stycket skollagen) föreskrivs att

Skolinspektionen under vissa förutsättningar ska förena ett föreläggande med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt (s.k. "ska-viten"). Det bör noteras att obligatoriska sanktionsavgifter begränsar myndighetens bedömning till en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, och det är enligt myndighetens uppfattning inte självklart att det just i fråga om sanktionsavgifter finns anledning att frångå skollagens övriga systematik.

Sammantaget anser Skolinspektionen att övervägande skäl talar för att bestämmelsen i stället bör utformas som en fakultativ möjlighet för tillsynsmyndigheten att i dessa situationer besluta om sanktionsavgift.² Det finns därför anledning att i den fortsatta beredningen överväga ändamålsenligheten av utredningens förslag i denna del.

Beträffande förslaget om sanktionsavgifter för huvudmäns underlåtenhet att i rätt tid anmäla förändringar i den krets av personer som avses i nuvarande 2 kap. 5 a § respektive förändringar av det bestämmande inflytandet över en huvudman genom ägande, kan frågeställningar uppstå från vilken tidpunkt tidsfristen att göra en sådan anmälan ska beräknas. Ett möjligt exempel är en situation där personer vid en viss tidpunkt utses att ingå i en styrelse samtidigt som det bestäms att deras faktiska inträde i verksamheten ska ske vid ett senare datum. I ljuset av att en överträdelse av de aktuella bestämmelserna kan medföra kännbara ekonomiska konsekvenser för huvudmännen finns det därför skäl att så långt som möjligt ytterligare tydliggöra kravets innebörd i detta avseende.

Skolinspektionen vill också uppmärksamma att frågan om verkställighet av sanktionsavgifter bör bli föremål för överväganden under ärendets fortsatta beredning.

9.2.4 Beslut om sanktionsavgift ska fattas av tillsynsmyndigheten

9.2.5 Sanktionsavgiftens storlek

9.2.6 Jämkning och eftergift

9.2.7 Preskription och överklagande

9.2.8 Betalning

Med reservation för den synpunkt som redovisats ovan (9.2.3) tillstyrker myndigheten förslag 9.2.4 – 9.2.8 och bedömer att dessa framstår som ändamålsenliga och väl avvägda i förhållande till den föreslagna regleringens syfte.

² Jämför till exempel 21 kap. 7 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

9.3 Undvikande av dubbelbestraffning

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Myndigheten delar utredningens bedömning att det inte utgör någon överträdelse av förbudet mot dubbelbestraffning att besluta om en sanktionsavgift för någon av de överträdelser som utredningen föreslår och härutöver även besluta om vitesföreläggande för att förmå huvudmannen att för tiden efter den konstaterade överträdelsen fullgöra den aktuella skyldigheten (jfr HFD 2024 ref 61). Något hinder för en sådan tillämpning föreligger enligt myndighetens uppfattning således inte.

I betänkandet (s. 342) behandlar utredningen även frågan om möjligheten att kombinera ett beslut om sanktionsavgift med ett beslut om återkallelse av godkännande som huvudman.³ Enligt Skolinspektionens mening framgår det inte tydligt här vilken bedömning som utredningen gjort. Myndigheten vill framhålla att det är angeläget att vägledning för tillsynsmyndigheternas tillämpning lämnas i detta avseende och anser att frågan under det fortsatta lagstiftningsarbetet bör göras till föremål för fortsatt analys och förtydligande.

Kapitel 10 Villkor för riktade statsbidrag

10.3.1 Det är lämpligt att införa villkor om värdeöverföringar för vissa riktade statsbidrag

Skolinspektionen delar utredningens bedömning att det är lämpligt att införa villkor för vissa riktade statsbidrag gällande värdeöverföringar enligt skollagen. Myndigheten har tidigare pekat på en risk med att huvudmän för skolor som bedömts ha omfattande brister samtidigt kan få statligt stöd, då detta kan sända motstridiga signaler och försvåra bedömningen om huvudmannen har självständig förmåga att bedriva verksamheten.

10.3.2 Villkor för statsbidrag vid värdeöverföringar

Skolinspektionen noterar att utredningens modell för villkor för vissa statsbidrag med kvalitetshöjande syfte, varigenom möjligheterna till

³ "När det gäller kombinationen av sanktionsavgift och återkallelse av godkännande kan båda av dessa utgöra tillbakaverkande sanktioner, och borde därför teoretiskt inte vara möjliga att kombinera. Det skulle visserligen vara möjligt att argumentera för att en återkallelse har som syfte att förhindra fortsatta felaktigheter, men det är inte entydigt en framåtriktad sanktion. Dock har Europadomstolen behandlat och accepterat kombination av straff och återkallelse av tillstånd som sammantagen påföljd som inte utgjorde dubbelbestraffning."

värdeöverföringar begränsas för enskilda huvudman som vill ta del av de aktuella statsbidragen, är avsett att omfatta den enskilda huvudmannens hela verksamhet. Den av utredningen förordade modellen skiljer sig på denna punkt därmed från det värdeöverföringsförbud som föreslås införas i skollagen, vilket omfattar värdeöverföringar från enskilda enheter (skolenheter, förskoleenheter och enskilda fritidshem).

Skolinspektionen konstaterar att effekterna av den modell som utredningen förordar härigenom kan komma att skilja sig åt mellan olika huvudmän beroende på hur dessa valt att organisera sin verksamhet. En enskild huvudman som bedriver sin verksamhet med flera enheter i samma juridiska person kan således komma att påverkas av förslaget i högre grad än sådana huvudmän som valt att organisera sin verksamhet som en koncern, med separata juridiska personer för varje enhet. Denna konsekvens av modellens utformning behandlas inte i betänkandet och bör enligt myndighetens mening göras till föremål för överväganden under ärendets fortsatta beredning.

10.3.3 Villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten

Enligt utredningens bedömning ska statsbidrag med kvalitetshöjande syfte inte få lämnas för en skol- eller förskoleenhet som under det senaste året fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister inom det område som bidraget avser.

Enligt Skolinspektionen framstår innebörden av det av utredningen förordade villkoret som mindre klart, på ett sätt som kan komma att ge upphov till tillämpningsproblem. Detta gäller såväl det i sammanhanget centrala begreppet "vitesföreläggande för kvalitetsbrister" som bedömningen av vilket "område" ett sådant föreläggande kan anses avse.

Som myndigheten inledningsvis konstaterat har Skolinspektionens tillsynsverksamhet till syfte att kontrollera om den verksamhets som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter (26 kap. 2 § skollagen). Tillsyn resulterar i en bedömning av om det föreligger brister eller ej i förhållande till befintliga författningskrav, och de förelägganden som Skolinspektionen beslutar om anger de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att uppfylla dessa krav.

Medan det i många fall finns ett nära samband mellan en huvudmans bristande regelefterlevnad och låg kvalitet i verksamheten grundas alltså ett sådant föreläggande inte på någon bedömning av nivån på den aktuella verksamhetens kvalitet som sådan. Begreppet vitesföreläggande för kvalitetsbrister förekommer inte heller i den skolorrättsliga regleringen och används inte i Skolinspektionens verksamhet. Enligt Skolinspektionens mening finns det mot denna bakgrund anledning att befara att det vid tillämpning av det aktuella villkoret kommer att vara förenat med

svårigheter att avgränsa vilka av Skolinspektionens vitesförelägganden som kan anses gälla brister av ett sådant slag att de bör utesluta huvudmannen från möjligheten att ta emot statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder.

Skolinspektionen förordar i stället att regleringen utgår från redan etablerade begrepp/rekvisit som används i skollagstiftningen och som därmed går att utläsa direkt av myndighetens beslut.

Ett exempel på detta finns redan i 23 § förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Enligt denna bestämmelse får inte statsbidrag lämnas för utbildning som enligt beslut av Statens skolinspektion enligt 26 kap. skollagen har en eller flera brister *som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleven att nå målen för utbildningen*. Vid sådana brister är Skolinspektionen också skyldig att utfärda ett vitesföreläggande (jfr 26 kap. 27 § skollagen). Eftersom bristerna som ligger till grund för ett sådant vitesföreläggande allvarligt ska försvåra förutsättningarna för eleverna att nå målen finns ofta en koppling till kvaliteten i utbildningen, men det går inte utesluta att även andra brister i en verksamhet kan omfattas.

Ett annat exempel på begrepp som redan används i Skolinspektionens beslut är allvarligt missförhållande. Om bristerna i en verksamhet bedöms vara ett allvarligt missförhållande, ska det enligt 26 kap. 10 § skollagen anges i Skolinspektionens föreläggande. Allvarligt missförhållande är dock ett bredare begrepp och kan omfatta såväl allvarliga brister i utbildningen, som andra allvarliga brister i en verksamhet, inklusive huvudmannens ansvarstagande och agerande. Allvarligt missförhållande är också det rekvisit som används vid de mest ingripande sanktionerna som återkallelse av godkännande och verksamhetsförbud/statliga åtgärder för rättelse. Det kommer således att omfatta färre brister i utbildningen än om rekvisitet *allvarligt försvåra förutsättningarna för eleverna att nå målen* används.

Enligt Skolinspektionens bedömning kan det vidare förväntas uppstå svårigheter att avgöra om ett vitesföreläggande avser brister "inom samma område" som ett statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder avser. Det finns en stor mängd olika statsbidrag som varierar mellan att vara relativt väl avgränsade och bredare. Vad som ska avses med samma område i förhållande till de olika statsbidragen utvecklas inte närmare av utredningen. Enligt Skolinspektionen blir det i förhållande till de olika statsbidragen svårt att avgöra om avsikten är att bristerna ska avse samma utbildning, sakområde eller enhet. Exempelvis kan statsbidrag lämnas till inköp av läroböcker och lärarhandledningar. Här kan frågan ställas om det endast är förelägganden som specifikt avser brister i tillgången till läroböcker eller om det i sammanhanget även kan avse andra brister i undervisningen i aktuellt ämne som är avsett att exkludera huvudmannen från möjligheten att motta detta bidrag.

10.3.4 Vilka statsbidrag bör omfattas?

Skolinspektionen instämmer i utredningens bedömning om att statsbidrag som syftar till kvalitetshöjande åtgärder bör omfattas av de nya villkoren.

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

11.2 Förutsättningar för återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Skolinspektionens erfarenhet är att huvudmän i de allra flesta fall vidtar de åtgärder som myndigheten har pekat ut och korrigerar identifierade brister i verksamheten. Det förekommer dock att skolor, trots tidigare ingripanden från myndighetens sida, återkommande uppvisar missförhållanden av allvarligt slag – något som från ett elevperspektiv inte kan anses godtagbart. Myndigheten välkomnar därför att förutsättningarna för återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 15, 16 b och 17 §§ skollagen ändras så att tillsynsmyndigheterna ges större möjlighet att ingripa snabbare med de strängaste sanktionerna vid sådana upprepade allvarliga missförhållanden.

Myndigheten tillstyrker också förslaget om att ett föreläggande som gäller att ett allvarligt missförhållande ska upplysa om att ett konstaterat allvarligt missförhållande inom tre år från beslutet om föreläggande kan leda till återkallelse av godkännandet, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse.

Kapitel 12 Införande av statlig tvångsförvaltning

12.5 Förslag om att införa statliga åtgärder för rättelse för fristående skolor

Skolinspektionen avstyrker förslaget.

Av betänkandet framgår att ett motiv till förslaget varit att göra lagstiftningen mer likvärdig för kommunala och enskilda huvudmän. Enligt Skolinspektionens mening är dock den nuvarande skillnaden i regleringen på denna punkt motiverad av de skilda förutsättningar som, i vissa avseenden, gäller för kommunala och enskilda huvudmän.

Till skillnad från enskilda huvudmän har kommunala huvudmän ett lagstadgat ansvar att erbjuda utbildning på förskole-, grundskole- och

gymnasienivå. Särskilda överväganden beträffande behovet att säkerställa elevers rätt till utbildning gör sig därför gällande i fråga om möjligheten att i stället för verksamhetsförbud besluta om statliga åtgärder för rättelse för sådan skolverksamhet som bedrivs av en kommunal huvudman.

Motsvarande överväganden gör sig inte gällande beträffande enskilda huvudmän. Som framhålls i betänkandet är också grunden för att få driva en fristående skola att huvudmannen själv är kapabel att driva den och uppfylla de krav som ställs. Att i situationer där förutsättningar för att återkalla en enskild huvudmans godkännande föreligger i stället besluta om statliga åtgärder för rättelse är därför enligt myndighetens mening inte lämpligt.

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

13.5.1 Skolinspektionens rätt att höra elever under 16 år i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Myndigheten vill med anledning av utredningens bedömning att det innebär en förväntan på myndigheten att ta särskild hänsyn till förutsättningarna för samtal med elever med funktionsnedsättning framhålla att särskilda hänsyn och överväganden vid intervjuer av framför allt yngre elever och elever med funktionsnedsättning är något som myndigheten arbetar med. Såväl stöd som utbildning ges till inspektörer i dessa frågor.

Kapitel 15 Tillämpningen av inhibition i mål om återkallelse av godkännande

15.6 Tillämpningen av inhibition i mål om återkallelse av godkännande

Mot bakgrund av befintlig domstolspraxis i sådana mål om återkallelse av godkännande som huvudman där Skolinspektionen varit part, instämmer myndigheten i utredningens bedömning att det saknas behov av reglering för att säkerställa att de allmänna och enskilda intressena motstående den enskilde huvudmannens blir tillräckligt beaktade vid prövning av inhibitionsfrågor.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

16.1 Ikraftträdande

16.2 Övergångsbestämmelser

Skolinspektionen avstyrker det föreslagna datumet för ikraftträdande. Även om det kan vara angeläget att få systemet på plats skapar den föreslagna tidpunkten bekymmer då den infaller mitt under den period då de ansökningar om godkännande som enskild huvudman som kommit in till myndigheten senast den 31 januari 2027 ska prövas (se 2 kap. 1 och 3 §§ skolförordningen och 2 kap. 1 och 3 §§ gymnasieförordningen). För att inte skapa onödiga svårigheter i ansökningsprocessen anser myndigheten att ett mer lämpligt ikraftträdande är den 1 januari 2028. Även med ett sådant ikraftträdandedatum finns ett behov av att i en övergångsbestämmelse reglera vad som ska gälla för sådana eventuella ansökningar som inte kunnat prövas före ikraftträdandet.

Om ett ändrat ikraftträdande inte bedöms lämpligt är det nödvändigt att i tydliga övergångsbestämmelser reglera vad som ska gälla för de ansökningar om godkännande som huvudman som ingår i den aktuella ansökningsomgången.

Konsekvenser för myndigheten

Skolinspektionen konstaterar att förslagen innebär förändringar för tillsynsmyndighetens uppdrag, då uppdraget utvidgas och blir mer omfattande. Förslagen får därför både ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser. Myndigheten vill understryka att de samlade konsekvenserna av förslagen i sin helhet är svåra att helt och hållet överblicka. Det kan därför inte uteslutas att förslagets genomförande och de förändringar som andra aktuella utredningar föreslår sammantaget kan komma att påverka förutsättningar för myndighetens arbete och innebära konsekvenser som är tydliga först efter slutlig beredning. Myndigheten kan därför få skäl att återkomma i denna fråga.

I ärendets slutliga handläggning har följande personer deltagit: chefsjurist Klara Cederlund, stabschef Torun Rudin, enhetschef Gunnar Persson, ekonom Jenny Qvist Johnson, samt juristerna Mattias Falk, Jonas Hedström och Viktoria Ruggieri.



Marie Axelsson
Generaldirektör



Erica Jonvallen
Föredragande, utredare