

u.remissvar@regeringskansliet.se
u.gv.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag (SOU 2025:123)

Regeringskansliets diarienummer: U2026/00023

Sammanfattning

Skolinspektionen tillstyrker merparten av förslagen. Myndigheten anser samtidigt att flera av förslagen behöver förtydligas eller analyseras närmare i den fortsatta beredningen.

Det krävs bland annat en utökad analys och ytterligare överväganden vad gäller delförslaget om att Skolinspektionens arbete med att villkora befintliga godkännanden med belägenhetsadress och antal elever i vissa fall ska inkludera att bedöma om även andra förutsättningar är uppfyllda. Det är lämpligare att sådana bedömningar hanteras inom ramen för tillsyn.

Skolinspektionens synpunkter

De föreslagna skärpningarna i regelverket tillsammans med de föreslagna utökade möjligheterna till ingripanden, kan förväntas bidra till att utredningens syften uppnås. Skärpningarna kan antas öka sannolikheten för stärkt regelefterlevnad. De utökade möjligheterna för Skolinspektionen att ingripa bidrar sannolikt också till att möjligheterna för olämpliga aktörer att ha inflytande över skolor minskar.

I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att myndighetens tillsyn till stor del bygger på ett riskurval. De skolor som granskas är de där risken för brister bedöms vara störst och där myndighetens resurser kan göra mest nytta. Detta innebär att myndigheten som huvudregel inte genomför så kallad frekvenstillsyn, det vill säga en tillsyn där alla skolor eller huvudmän granskas under en viss tidsperiod.

Nedan ges myndighetens ställningstaganden och synpunkter för respektive förslag.

10.3 Utökning av bristfällig verksamhet genom ansökan om godkännande

Förslaget tillstyrks, med följande synpunkter.

Enligt förslaget ska det föreligga hinder att godkänna en enskild som huvudman bland annat under tiden som en tillsyn pågår efter ett beslut om

föreläggande. Tiden från det att Skolinspektionen beslutat om ett föreläggande till dess myndigheten efter uppföljning avslutat sin tillsyn blir alltså i dessa fall avgörande för under hur lång tid hindret för ytterligare godkännanden ska bestå.

Det kan i detta sammanhang noteras att vissa slags brister är möjliga att åtgärda relativt snabbt och enkelt medan andra brister kräver betydligt längre tid för att kunna åtgärdas, något som påverkar de redovisningsfrister som myndigheten anger i sina beslut. Beroende på bristernas karaktär kommer därför den tidsperiod under vilken en tillsyn pågår att variera, och därmed även den tid under vilken det för en enskild huvudman finns hinder för att få ytterligare godkännanden.

Medan utgångspunkten måste vara att en huvudman med befintliga brister bör vara förhindrad från att utöka sin verksamhet instämmer Skolinspektionen i utredningens bedömning att det är rimligt att en ventil införs som i vissa särskilda fall medger en möjlighet till undantag. Denna undantagsmöjlighet bör dock vara tydligt avgränsad, och tillämpas med restriktivitet. Det är av rättssäkerhetsskäl också angeläget att förutsättningarna för användningen av möjligheten till undantag tydligt framgår av regleringen. I betänkandet anges att om den enskilde anser att ett beslut om föreläggande eller annat icke laga kraft vunnet beslut om ingripande är oriktigt så ska det i viss utsträckning kunna beaktas i bedömningen av om det finns särskilda skäl att inte beakta ingripandet. Samtidigt uttalas att avsikten inte är att någon överprövning av beslutet om ingripande ska ske vid bedömningen av särskilda skäl. Innebörden av utredningens förslag i denna del är oklar. Lämpligheten av att i annan form än genom en formell överprövning göra en sådan typ av bedömning av om ett tidigare beslut om ingripande varit oriktig som utredningen föreslår kan enligt myndighetens uppfattning också mycket starkt ifrågasättas, och det som utredningen föreslår i detta avseende bör därför inte genomföras.

Det finns därmed anledning att i den fortsatta beredningen överväga under vilka omständigheter den föreslagna undantagsregeln ska kunna tillämpas samt säkerställa att det lämnas tydlig vägledning för tillämpningen av bestämmelsen.

10.4 Utökning av bristfällig verksamhet genom förvärv

Förslaget tillstyrks.

I den framställan om ändring i skollagen som Skolinspektionen ingav till regeringen år 2023 noterade myndigheten att det i dag är tillåtet med

betydande förändringar i ägarförhållanden och verksamheten hos en enskild huvudman, utan att det krävs ny ansökan om godkännande.¹

Myndigheten noterar att förslaget innebär att villkoret att den enskilde ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen skärps och förtydligas på samma sätt som för ansökan om godkännande. Det är önskvärt att möjligheten att beakta särskilda skäl ses över och förtydligas i den fortsatta beredningen av ärendet av samma skäl som anförts i avsnitt 10.3.

10.4.2 Upplysningsplikt vid anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet

Förslaget om upplysningsplikt tillstyrks. Vidare tillstyrks förslaget om att underlåtelse att upplysa tillsynsmyndigheten ska kunna leda till ett beslut om sanktionsavgift.

Risken för att den enskilde behöver betala en sanktionsavgift om denne inte följer upplysningsplikten kan antas leda till en högre regelefterlevnad. Att tillsynsmyndigheten får kännedom om aktuella ingripandebeslut som andra tillsynsmyndigheter kan ha fattat är nödvändigt för att bestämmelsen ska få avsedd verkan.

10.4.3 Återkallelse vid överträdelse av förvärvsförbudet

Förslaget tillstyrks, med vissa synpunkter.

För att säkerställa att förvärvsförbud respekteras är det viktigt att eventuella överträdelser av ett sådant förbud leder till en effektiv sanktion. En återkallelse av den förvärvade huvudmannens godkännande(n) är en sådan kännbar konsekvens som har förutsättningar att kunna avhålla från överträdelser av förbudet.

Förslaget innebär att tillsynsmyndigheterna vid en överträdelse av ett förvärvsförbud *får* återkalla den förvärvade huvudmannens godkännande(n). Detta väcker frågor om under vilka förutsättningar det eventuellt skulle kunna finnas skäl att i en sådan situation avstå från återkallelse, liksom vilka eventuella möjligheter som kan finnas att på annat sätt ingripa mot den huvudman som överträtt ett förvärvsförbud. Dessa frågeställningar behandlas inte i betänkandet.

¹ Skolinspektionen (2023), *Framställan om ändring i skollagen*, 23-10-23, dnr 2023:8387.

Skolinspektionen kan inte se att det inom ramen för det regelverk som föreslås ges utrymme att på annat sätt än genom återkallelse ingripa mot en överträdelse av förvärvsförbud. För att undvika att en sådan överträdelse lämnas utan sanktion skulle myndigheten därför i samtliga fall behöva fatta beslut om återkallelse av den förvärvade huvudmannens godkännande.

Mot denna bakgrund måste därför övervägas om den föreslagna sanktionen i stället bör utformas som obligatorisk bestämmelse om återkallelse vid överträdelse av förvärvsförbud. Om det bedöms lämpligt att ge tillsynsmyndigheterna en diskretionär möjlighet till återkallelse i denna typ av situation bör det lämnas tydlig ledning för hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas. Det bör då också övervägas om det finns behov av andra typer av ingripanden mot en huvudman som överträtt ett förvärvsförbud.

10.4.4 Ansökan om förhandsbesked

Förslaget tillstyrks.

10.4.5 Skyndsam handläggning

Förslaget avstyrks.

Skolinspektionen delar utredningens bedömning att ärenden om förhandsbesked om förvärvsförbud bör handläggas skyndsamt. Detsamma gäller emellertid även för andra typer av ärenden som handläggs vid myndigheten, som i många fall kan vara av stor betydelse för såväl huvudmän som elever. Av den förvaltningsrättsliga regleringen följer också generella krav på att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt, utan att rättssäkerheten eftersätts. Det finns därför anledning att starkt ifrågasätta lämpligheten av att så som föreslås särskilt lagreglera handläggningen av ett enskilt ärendeslag.

10.4.6 Avgift och föreskriftsrätt

Förslaget tillstyrks.

10.5 Utökat tillsynsansvar

Förslaget tillstyrks.

10.6 Insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ska finnas hos den enskilda huvudmannen

Förslaget tillstyrks.

11.5.1 Belägenhetsadress och antalet elever ska framgå av beslut om godkännande och beslutet kan förenas med ytterligare villkor

Förslaget tillstyrks.

Myndigheten noterar att utredningens formulering av förslaget (s. 212 f) inte överensstämmer med lydelsen av 2 kap. 5 § i författningsförslaget. Skolinspektionens ställningstagande avser författningsförslaget lydelse.

Skolinspektionen delar utredningens bedömning att de föreslagna villkoren i beslut om godkännande, och därmed följande krav på en ny ansökan vid förändringar, motverkar att myndighetens bedömningar av påtagliga negativa följder snabbt blir inaktuella. Detta kan bidra till att förhindra att negativa konsekvenser uppstår för barn, elever och det allmänna vid ändringar av adress och elevantal i en huvudmans befintliga verksamhet, eller i situationer då en huvudman redan direkt efter ett godkännande avviker från vad som uppgavs i ansökan.

Att förena godkännanden som huvudman för gymnasieskola med villkor om högsta antal utbildningsplatser vid respektive program och inriktning kan vidare, som konstateras i betänkandet, förväntas underlätta genomförandet av planerings- och dimensioneringsreformen.

11.5.2 Sanktionsavgift när en huvudman bedriver verksamhet utanför godkännandet

Förslaget tillstyrks, under förutsättning att det klargörs att ett beslut om sanktionsavgift inte hindrar tillsynsmyndigheterna från att besluta om andra typer av ingripanden, inklusive beslut om återkallelse, mot en huvudman som överträder sitt godkännande.

En huvudman bör inte genom att betala en sanktionsavgift kunna undgå andra typer av ingripanden som syftar till att komma till rätta med en konstaterad brist. Förslaget att en överträdelse av ett godkännande ska kunna medföra en skyldighet för huvudmannen att erlægga en sanktionsavgift är bra men endast under förutsättning att en sådan sanktionsavgift inte på grund av förbudet mot dubbelbestraffning utgör hinder för tillsynsmyndigheterna att vidta andra typer av ingripanden mot huvudmannen, inklusive i form av beslut om återkallelse av godkännande.

11.5.3 Påtagliga negativa följder ges tydligare definition

Förslaget tillstyrks.

Myndigheten ser positivt på förslaget att, som ett första steg, i bestämmelsen ange vilka faktorer som ska beaktas vid bedömningen. Förslaget innebär ett förtydligande i förhållande till den reglering som

gäller idag. Även fastställandet av tidsramen för bedömningen till tre år är ett tydliggörande som kan underlätta tillämpningen.

Det är viktigt att effekten av förtydligandena för kvaliteten på kommunernas yttranden till myndigheten följs upp och att ytterligare vägledning för tillämpningen övervägs vid behov.

11.5.4 Kommuner ska yttra sig till Skolinspektionen och ersättas för sina kostnader för yttrandet

Förslaget tillstyrks.

Det är viktigt att kommunerna lämnar yttranden med information som behövs för att Skolinspektionen ska kunna göra en allsidig bedömning av påtagliga negativa följder.

Det finns behov av vägledning i hur myndigheten ska agera om en kommun som är skyldig att inkomma med yttrande och konsekvensbeskrivning inte gör det. Det behöver förtydligas i den fortsatta processen om Skolinspektionen kan fatta beslut utan kommunens yttrande och konsekvensbeskrivning, och annars hur myndigheten ska gå till väga för att kräva in underlaget.

Skolinspektionen instämmer i utredningens bedömning att kostnaden för att bygga upp och förvalta ett system där Skolinspektionen skulle administrera utbetalning till respektive kommun inte skulle stå i proportion till de medel som ska betalas ut genom systemet.

12.1 Ikraftträdande

Förslaget tillstyrks.

12.2 Belägenhetsadress och antal elever ska framgå även av befintliga godkännanden

Förslaget att bestämmelserna om att godkännanden ska förenas med villkor om belägenhetsadress och högsta antal utbildningsplatser ska tillämpas även på enskilda som före ikraftträdandet har godkänts som huvudmän tillstyrks, med vissa påpekanden.

Genomförandet av förslaget kräver ett omfattande arbete. Det kommer inte vara möjligt att som en del av detta göra materiella bedömningar. För att det stora antal beslut som det är fråga om ska kunna fattas krävs i stället att det är fråga om en prövning av formell karaktär där befintliga godkännanden rutinmässigt kan förenas med de aktuella villkoren. Det är därför avgörande att det av regelverket tydligt framgår på vilka grunder som befintliga godkännanden ska förenas med dessa villkor.

Skolinspektionen avstyrker förslaget att myndigheten, om det finns särskilda skäl, i samband med fastställandet av de aktuella villkoren ska få pröva om förutsättningarna för godkännande enligt förslagets 2 a kap. 2 § är uppfyllda. En sådan prövning skulle kräva ingående materiella bedömningar av ett slag som det inte är praktiskt genomförbart att hantera inom ramen för processen att förena alla befintliga godkännanden med villkor. Om behov uppstår bör dessa bedömningar i stället hanteras inom ramen för myndighetens tillsyn.

12.3 Skärpt villkor vid ansökan om godkännande och förvärvsförbud m.m.

Skolinspektionen instämmer i utredningens bedömning.

Frågan om eventuella övergångsbestämmelser till förslagen om skärpt villkor vid ansökan och förvärvsförbud är av stor praktisk betydelse för det föreslagna regelverkets tillämpning under en period av ett antal år efter ikraftträdandet. Det är viktigt att de överväganden som görs i denna fråga tydligt kommer till uttryck i en eventuell kommande proposition.

13.4.2 Konsekvenser för staten

Uppgiften att ändra i samtliga befintliga beslut om godkännande så att villkor om belägenhetsadress och högsta antalet utbildningsplatser framgår är ett oerhört omfattande arbete som kommer att kräva stora resurser och ta lång tid i anspråk. De bedömningar och beräkningar som ligger till grund för utredningens konsekvensanalys är osäkra. Det är svårt att preliminärt uppskatta förutsättningarna för övergångsarbetet. Vilken tid och vilka resurser arbetet kommer att kräva beror på hur komplicerat det blir för myndigheten att fastställa vilka villkor som ska gälla för ett visst godkännande.

En av de största utmaningarna med uppgiften är att ansvaret för tillståndsgivning historiskt hanterats av olika myndigheter, vilket innebär att Skolinspektionen inte har tillgång till alla tidigare beslut. Det kommer därför behövas ett omfattande insamlingsarbete innan nya beslut kan fattas.

Som nämnts tillstyrker Skolinspektionen att nya godkännanden ska beslutas för alla fristående skolenheter. Ett sådant beslut som omfattar villkor avseende belägenhetsadress och högsta antal utbildningsplatser kan då också föras med nya årskursbeteckningar utifrån den nya tioåriga grundskolan samt med uppdaterade uppgifter om huvudmannens namn, organisationsnummer, skolenhetskod, skolform samt specificerat de årskurser och den utbildning som får bedrivas vid skolenheten. Bland

befintliga godkännanden varierar det om sådana uppgifter ingår, beroende på tidpunkt för när godkännandet fattades och av vilken myndighet.

I ärendets slutliga handläggning har följande personer deltagit: chefsjurist Klara Cederlund, stabschef Torun Rudin, avdelningschef Gunnar Persson, jurist Mattias Falk, utredare Johanna Jadstrand, ekonom Linnea Holmström Svedin och utredare Anne-Marie Lindström (föredragande).

2026-05-12

X Marie Axelsson

Generaldirektör
Signerat av: Marie Axelsson

2026-05-12

X Anne-Marie Lindström

Föredragande, utredare
Signerat av: Anne-Marie Lindström