

Yttrande	Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet
2025-06-10	Nr 21

Yttrande angående – Remiss från Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor för friskolesektorn

Vi delar i stort stadsledningskontorets bedömning av förslagen som syftar till ökad kontroll av fristående huvudmän. Vi anser dock att ett av de viktigaste förslagen i betänkandet behöver betonas tydligare, det om krav på särredovisning.

Idag är det i princip omöjligt att överblicka enskilda huvudmäns ekonomi dels på grund av bristande insyn och offentlighet, dels för att många huvudmän omfördelar sina resurser mellan sina olika verksamheter. Det kan handla om transfereringar mellan olika skolenheter eller mellan skola och andra verksamheter som huvudmannen har. Detta omöjliggör insyn och demokratisk kontroll och gör att skattepengar avsedda för undervisning kan gå till helt andra ändamål.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-05-20

Ärendenummer SLK-2025-00474

Handläggare

Nina Bergman, Nina Möller, Anna Wennberg

Telefon: 031-368 01 84

E-post: fornamn.efternamn@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remiss av delbetänkande av utredningen Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Utbildningsdepartementet.

Sammanfattning

Remiss från Utbildningsdepartementet gällande delbetänkande av utredningen Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37) inkom den 7 april 2025 och ska besvaras senast den 4 augusti 2025.

Utredningen föreslår ett antal åtgärder för att stärka reglering och tillsyn av fristående skolor, förskolor och fritidshem. Bland annat lämnas förslag om värdeöverföringsförbud för fristående skolor, förskolor eller fritidshem som antingen startas upp, byter ägare, missköter sig eller får riktade statsbidrag. Enskilda huvudmän som driver fler än en skolenhet ska redovisa verksamheten separat för varje enhet. Om reglerna inte följs kan tillsynsmyndigheterna besluta om sanktionsavgifter. Enskilda huvudmän föreslås kunna bli skyldiga att återbetala skolpeng om den har betalats ut felaktigt, använts i brott eller om skolor inte uppfyller sina åtaganden för elever som får tilläggsbelopp. Fristående förskolor och skolor som inte lever upp till kvalitetskraven föreslås kunna stängas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Stadsledningskontoret ser positivt på ambitionen att stärka dagens regelverk. Förslagen bedöms främja långsiktighet, ekonomisk stabilitet och ökad kontroll av fristående huvudmän. Kommunerna föreslås få ett utökat ansvar inom flera områden. För att säkerställa en rättssäker och likvärdig tillämpning krävs dock tydligare författningsstöd, förstärkt vägledning samt resurser. Flera delar i utredningen behöver förtydligas, till exempel vilka verksamhetsformer som omfattas av olika krav. Föreslagna begränsningar av värdeöverföringar bedöms ha begränsad påverkan på etablerade koncerner.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förslagen innebär en ökad kontroll av att offentliga medel används på korrekt och ansvarsfullt sätt. Det kan på sikt leda till att välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet upptäcks i högre utsträckning. Förslagen kan också innebära att oseriösa aktörer väljer att lämna eller att inte ge sig in i friskolesektorn.

Utredningen föreslår författningsstöd gällande möjlighet till återkrav och återbetalningsskyldighet av kommunala bidrag.

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud vid nyetablering, ägarbyte eller föreläggande om brister i verksamheten. Det är enbart den om fristående skola eller förskola är nystartad, har bytt ägare eller fått föreläggande som medel inte får föras ut från. Detta innebär att förslaget bedöms ha begränsad påverkan på redan etablerade koncerner. Enskilda huvudmän kan få ökade kostnader då kraven på exempelvis ekonomisk redovisning föreslås att skärpas.

Utredningen föreslår att enskilda huvudmän som avser att stänga en skola eller att avsluta ett program på en gymnasieskola i god tid ska informera hemkommunen om detta.

Utredningen bedömer att det kan ge hemkommunen bättre möjlighet att dimensionera verksamheten, vilket leder till minskad risk att elever med kort varsel står utan undervisning. En verksamhet som hamnat på ekonomiskt obestånd kan dock fortfarande försättas i konkurs. Det innebär att plötsliga skolnedläggningar ändå kan ske.

Flera av förslagen medför utökade uppgifter för kommunen som tillsynsmyndighet.

Utredningen anser att kommunerna, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, bör kompenseras för ökade kostnader kopplat till tillsynen.

Arbetet med återkrav kan sannolikt leda till ökade administrativa kostnader för kommunerna. Utredningen bedömer dock 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 detta arbete.

Förslaget att riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte inte får lämnas till den skol- eller förskoleenhet som fått vitesföreläggande för allvarliga kvalitetsbrister gäller såväl enskilda som kommunala huvudmän och kan därmed få konsekvenser för staden.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Beslut om återkallelse eller verksamhetsförbud kan innebära negativa konsekvenser för barn och elever genom att undervisningen avbryts och skolan eller förskolan stängs. Samtidigt är grunderna för ingripandena så allvarliga att en fortsatt verksamhet riskerar elevernas möjlighet att nå målen för undervisningen. I dessa fall kan en fortsatt verksamhet vid skolan eller förskolan ge större negativa konsekvenser för barn och elever än att skolan stänger. Förslagen kan ha en pådrivande effekt för huvudmännen att följa regelverket. Genom att tillsynsmyndigheterna får större möjligheter att besluta om återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse ökar kraven på huvudmännen att inte bedriva en verksamhet som får upprepade förelägganden. Det kan leda till att barn och elever får undervisning med högre kvalitet.

Bilagor

1. Sammanfattning SOU 2025:37
2. Förslag till yttrande

Ärendet

Utbildningsdepartementet har översänt den 7 april 2025 remiss över delbetänkandet av utredningen Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37) med sista svarsdatum den 4 augusti 2025.

Beskrivning av ärendet

Beredning av ärendet

På grund av den korta svarstiden har remissen inte kunnat nämndbehandlas. Betänkandet har därför underremitterats till förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen. Samtliga inkomna yttranden finns i sin helhet på stadsledningskontoret

Angränsande utredningar

Utredningen om en nationell skolpengnorm för ökad likvärdighet (U2023:05)

Regeringen beslutade den 2 november 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm (dir. 2023:153). Ett delbetänkande ska lämnas senast den 16 juni 2025 som avser uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan, inklusive fristående resursskolor i dessa skolformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 november 2026.

Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

Utredningens direktiv

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 genom ett kommittédirektiv 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 skolverksamhet (dir. 2022:102). Uppdraget skulle redovisas den 28 februari 2025.

Genom tilläggsdirektiv den 6 juli 2023 ändrades uppdraget så att utredaren, till skillnad från vad som angetts ursprungligen, ska föreslå en utvidgad ägar- och ledningsprövning, vissa vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning och skärpta sanktioner (dir. 2023:109). Regeringen beslutade den 19 september 2024 om ytterligare tilläggsdirektiv som gav utredaren i uppdrag att utreda och föreslå reglering som rör möjligheterna till tillsyn, utreda krav på ny ansökan om godkännande vid exempelvis ägarbyte samt hur huvudmän inom en och samma koncern bör beaktas vid återkommande brister i en verksamhet. I samband med det förlängs utredningstiden. Uppdraget ska redovisas i ett delbetänkande senast den 28 mars 2025 och i ett slutbetänkande senast den 31 december 2025.

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 skolesektorn. 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 uppdrag omfattar enligt direktiven förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. En central

utgångspunkt för utredningens arbete har varit inte bara barnens och elevernas utan också samhällets behov av långsiktighet och kvalitet inom skolväsendet. Utredningen bedömer att en förändring av nuvarande regelverk är nödvändig för att säkerställa detta. Enligt utredningen ska förslagen göra det mindre attraktivt för oseriösa aktörer att bedriva skolverksamhet samt öka insynen i enskilda huvudmäns hantering av kommunala bidrag. Det kommer också göra det möjligt att snabbare och enklare komma till rätta med brister i förskolor och skolor. Varje enskilt förslag berör bara någon del av det, men förslagen kompletterar varandra och bör ses som en helhet. Utredningens sammantagna bedömning är att om förslagen genomförs innebär det avsevärt förbättrade förutsättningar för barns och elevers utbildning inom fristående förskolor och skolor. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Utredningens förslag

Införandet av förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer. Det hindrar enskilda huvudmän att dela ut vinst från verksamhet i fristående skolor, förskolor eller fritidshem. Det begränsar också möjligheten för huvudmännen att göra andra typer av värdeöverföringar. Värdeöverföringsförbuden, som är tidsbegränsade, innebär en begränsning av vilka värdeöverföringar som de enskilda huvudmännen får göra under tiden som de gäller. De syftar inte till att hindra huvudmännen från att göra vinster. Om den enskilde huvudmannen bryter mot ett värdeöverföringsförbud ska sanktionsavgift tas ut.

Krav på införande av särredovisning

När en huvudman bedriver skolverksamhet i flera enheter eller har annan verksamhet utöver skolverksamheten, kan det utifrån dagens krav på redovisning normalt inte avgöras om medel har flyttats mellan verksamheterna. Utredningen bedömer att det därför är nödvändigt att ställa krav på särredovisning av respektive förskola eller skola.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller ägarbyte

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller ägarbyte. Med ägarbyte avses förändring av det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman. Ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering ska gälla under fem år. Utredningen bedömer att det är en tillräckligt lång tidsperiod för att en enskild huvudman ska hinna etablera och bygga upp en ny verksamhet. I det fall den enskilda huvudmannen har flera enheter eller bedriver annan verksamhet i samma företag är det dock möjligt att göra värdeöverföringar från den övriga verksamheten. Värdeöverföringar från andra företag i en koncern kommer också fortsatt vara möjliga. Det är enbart den fristående skola eller förskola som är nystartad som inga medel får föras ut från. Utredningen föreslår också att ett värdeöverföringsförbud ska gälla när en enskild huvudman fått en ny ägare. Både direkt och indirekt ägande föreslås omfattas av utredningens förslag. Ett sådant värdeöverföringsförbud ska också avse fem år. Utredningen anser att detta främjar långsiktigt ägande av verksamheter och innebär att det blir mindre attraktivt att förvärva verksamheter av kortsiktiga och spekulativa skäl. Till skillnad från förslaget vid nyetablering kommer värdeöverföringsförbudet vid ägarbyte omfatta alla enheter som berörs av förändringen. Det innebär att om det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman med flera enheter förändras kommer samtliga enheter omfattas av förbudet.

Däremot kommer inte andra koncernföretag med godkännanden enligt skollagen (2010:800) omfattas, så länge som det bestämmande inflytandet inte ändras även över dessa.

Föreläggande om brister i verksamheten får förenas med värdeöverföringsförbud

Idag är det möjligt att göra värdeöverföringar, som till exempel utdelningar, även när en verksamhet uppvisar brister. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten får förena ett föreläggande med värdeöverföringsförbud under två år. Det är nödvändigt för att undvika att huvudmännen väljer att vidta kortsiktiga åtgärder för att åtgärda bristerna. I det fall den enskilda huvudmannen har flera enheter eller bedriver annan verksamhet i samma företag är det fortsatt möjligt att göra värdeöverföringar från övrig verksamhet. Det är enbart den fristående skola eller förskola som har fått ett föreläggande som inga medel får föras ut från.

Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

Utredningen anser att det behöver tydliggöras i skollagen vilka omständigheter som myndigheterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar, både i tillståndsprövningen och i tillsynen. Det underlättar för enskilda som ansöker om godkännande, liksom för Skolinspektionen och kommunerna vid bedömningen av enskildas ekonomiska förutsättningar. Utredningen föreslår därför ett förtydligande av kravet på ekonomiska förutsättningar som ställs på enskilda som ansöker om eller har godkännande.

Enskilda huvudmän ska i god tid informera om avveckling av fristående

skolenheter Utredningen anser att information om skolnedläggningar ska lämnas i så god tid att det ger kommuner, elever och vårdnadshavare möjlighet att planera och vidta åtgärder inför kommande nedläggning. Om en enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet föreslår därför utredningen att detta ska anmälas skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Anmälan ska ha inkommit senast den 1 november läsåret före det läsås som nedläggningen genomförs.

Återkrav av kommunala bidrag

Utredningen föreslår att det i skollagen införs en skyldighet för enskilda huvudmän att i vissa fall återbetala kommunala bidrag för förskola, grundskola, gymnasieskola och fristående fritidshem, samt en rätt för kommuner att återkräva dessa bidrag. Kommunala bidrag ska kunna återkrävas vid felaktig utbetalning, om medlen använts i brott eller om enskild huvudman inte gör det den lovat att göra för en elev som får tilläggsbelopp.

Införande av sanktionsavgifter

Utredningen bedömer att införande av sanktionsavgifter kan leda till ökad regelefterlevnad och effektiviserad tillsyn. Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheten får besluta om sanktionsavgifter på mellan 10 000 kr till 10 000 000 kr vid överträdelse av värdeöverföringsförbud, om anmälan av nedläggning av skolenhet, förändringar i ägar- och ledningskretsen eller det bestämmande inflytandet över enskild huvudman inte gjorts i rätt tid. Det kan också ske om särredovisningen inte upprättas i rätt tid. Då kopia av årsredovisning eller årsbokslut, revisionsberättelse, särredovisning, revisors yttrande om särredovisning, eller revisors yttrande om värdeöverföring inte kommit in till tillsynsmyndigheten i rätt tid ska avgift med ett fast belopp tas ut. Beslut om sanktionsavgift riktas mot den enskilda huvudmannen.

Villkor för riktade statliga bidrag

Utredningen bedömer att huvudmannens ekonomiska ansvar för utveckling av verksamheten behöver förtydligas. Regeringen bör införa villkor för vissa riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte. Möjligheterna till värdeöverföringar bör begränsas för enskilda huvudmän som vill ta del av riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte. Riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte får inte lämnas för en skol- eller förskoleenhet som under det senaste året fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister.

Lättare 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. De ändrade förutsättningarna syftar till att huvudmän som inte uppfyller skolförfattningarnas krav ska förmås åtgärda brister snabbare än i dag. De syftar även till att säkerställa barns och elevers rätt till en god utbildning genom att göra det möjligt för tillsynsmyndigheten att ingripa snabbare med de strängaste sanktionerna vid allvarliga missförhållanden.

Införande av tvångsförvaltning av fristående skolor

Det finns sedan tidigare en bestämmelse i skollagen om statliga åtgärder för rättelse avseende kommunala skolor. Dessa innebär att Skolinspektionen på kommunens bekostnad under vissa förutsättningar kan vidta de åtgärder som behövs i en kommunal skola för att komma till rätta med brister i verksamheten. Utredningen föreslår att sådana åtgärder nu ska kunna vidtas gällande fristående skolor. Tvångsförvaltning av fristående skolor endast ska användas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet.

Långsiktig avsikt vid ansökan

Ett långsiktigt agerande hos aktörer inom skolväsendet är en viktig förutsättning för att ge barn och elever kontinuitet i sin utbildning. Utredningen föreslår att en enskild, för att kunna godkännas som huvudman enligt skollagen, vid ansökan måste ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.

Skolinspektionens rätt att intervjua elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke

Utredningen föreslår att Skolinspektionen vid tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Barn i förskolan omfattas inte av förslaget.

Utredningens övriga förslag

Det föreslås att det införs krav i skollagen på att en enskild huvudman måste vara en juridisk person då det bedöms vara svårare att upprätthålla ett värdeöverföringsförbud mot en fysisk person som bedriver skollagsreglerad verksamhet än mot en juridisk person.

Krav föreslås införas i skollagen på att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor.

Utredningen föreslår att krav införs i skollagen på att en enskild huvudman ska ha kommit in med kopia av årsredovisning eller årsbokslut, samt kopia av revisionsberättelse till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Sammanfattning av förvaltningarnas synpunkter

Förskoleförvaltningen

Förskoleförvaltningen tillstyrker utredningen i sin helhet och anser att förslagen ligger i linje med befintligt arbete och identifierade behov. Samtidigt efterfrågar förvaltningen flera förtydliganden. Bland annat påtalas att det är oklart om vissa krav gäller förskoleenheter, vilket skapar tolkningsutrymme. Det finns även behov av att inkludera fristående pedagogisk omsorg i den föreslagna regleringen, trots att denna verksamhetsform inte omfattas av utredningsdirektivet.

Förvaltningen önskar tydligare definitioner av vad som räknas som nyetablering, vilka verksamhetsformer som omfattas av kravet på juridisk person, samt vilka övergångsbestämmelser som ska gälla. Förvaltningen ser positivt på skärpta krav på redovisning, ekonomisk stabilitet och långsiktighet, men betonar att det krävs både vägledning för bedömningar och förstärkta resurser för att omhänderta de nya uppgifterna.

Vidare bör det förtydligas om sanktionsavgifter även gäller förskoleenheter, och hur kommunens ansvar ser ut vid återkrav av statsbidrag. Förslaget om ny ansökan vid ändring av verksamhet tillstyrks, men regelverket bör ta hänsyn till tillfälliga förändringar som inte påverkar kvaliteten.

Grundskoleförvaltningen

Grundskoleförvaltningen är positiv till flera av utredningens förslag, men efterlyser tydligare regler, bättre planeringsförutsättningar och en mer enhetlig reglering av skolformer i syfte att stärka kommunens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

Förvaltningen betonar vikten av framförhållning och god planeringsförmåga i relation till enskilda huvudmän för att kunna erbjuda skolplatser till alla elever. Flera av utredningens förslag, exempelvis krav på långsiktighet, revisorer och ekonomisk insyn, ses som positiva. Samtidigt efterlyser förvaltningen tydligare regler kring utbetalning av skolpeng och hantering av ekonomiska transaktioner mellan hemkommun och enskild huvudman. Förvaltningen lyfter kritik mot att vissa skolformer, exempelvis internationella skolor i enskild regi, inte omfattas av de föreslagna regleringarna.

Förvaltningen tillstyrker förslagen om återbetalningsskyldighet vid brott, felaktiga utbetalningar eller återkallelse av tillstånd, men anser att vissa förslag är otydligt formulerade och riskerar att öka den administrativa belastningen. Förvaltningen framhåller även problem med långvariga rättsprocesser och svårigheter att styrka felaktig elevregistrering. Möjligheten till återkrav med dröjsmålsränta anses vara en otillräcklig sanktion. Även förslaget om anmälan inför skolnedläggningar ses som begränsat i praktisk nytta, då akuta nedläggningar ofta sker utan framförhållning. Förvaltningen tillstyrker förslaget om återbetalningsskyldighet för tilläggsbelopp men ser svårigheter i den praktiska tillämpningen innan rättspraxis och rutiner utvecklats på området. Det anses även vara oklart hur statsbidrag vid föreläggande om vite praktiskt ska hanteras.

Grundskoleförvaltningen konstaterar vidare att det pågår parallella utredningar, särskilt om en nationell skolpengsnorm, som påverkar möjligheten att bedöma helheten i föreliggande förslag.

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsförvaltningen är i huvudsak positiv till utredningens förslag om skärpta regler för friskolor, särskilt vad gäller förbättrad tillsyn, återbetalningsskyldighet samt möjligheter till återkrav av kommunala bidrag. Förvaltningen menar att begränsningen av vinstutdelning till endast de första verksamhetsåren är otillräcklig, eftersom etablerade friskolekoncerner och andra större aktörer i regel verkar i lönsamma områden där vinster kan tas ut i ett senare skede. Ett förbud mot värdeöverföring som endast avser de första åren bedöms inte ha någon effekt på större friskoleaktörer.

Förvaltningen framhåller vidare att aktiebolagsformen bygger på vinstsyfte enligt aktiebolagslagen (2005:551) och att detta påverkar drivkrafterna inom friskolesektorn. Förvaltningen ställer sig positiv till ökad kontroll av olämpliga aktörer samt till ett tydligare författningsstöd för återbetalningsskyldighet av felaktigt utbetalda bidrag. Dock kvarstår kommunernas begränsade insyn i fristående verksamheter, vilket riskerar att skapa fortsatt osäkerhet och potentiella rättsliga tvister vid återkrav.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret ser positivt på utredningens ambition att stärka regelverket för fristående förskolor och skolor. Utredningens förslag berör kommunerna ur flera olika aspekter. Kommunen är huvudman för kommunala skolor och förskolor men har även ett övergripande ansvar att som hemkommun se till att skolplikten inom grundskolan uppfylls, att utbildning kommer till stånd inom gymnasieskolan och att platser finns inom förskolan. Hemkommunen ansvarar för resurstilldelningen till skolorna, inklusive skolor med enskild huvudman. Kommunen utövar även tillsyn av fristående förskolor, friliggande, fristående fritidshem samt pedagogisk omsorg.

Flera av utredningens förslag bedöms ligga i linje med kommunens behov och främja långsiktighet, ekonomisk stabilitet och ökad kontroll av fristående huvudmän. Utredningens uppdrag omfattar enligt direktiven förskola, friskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola samt fritidshem. Stadsledningskontoret vill understryka vikten av att även inkludera fristående pedagogisk omsorg. Det finns en avsaknad och ett behov av stärkt reglering och tillsyn även för denna verksamhetsform. Inte heller internationella skolor i enskild regi omfattas av de nu föreslagna relegeringarna. Det är olyckligt att alla verksamheter som kan bedrivas i enskild regi och erhålla skolpeng inte omfattas av betänkandet. Enhetliga regleringar mellan olika utbildningsformer är att föredra.

Stadsledningskontoret anser att flera delar i utredningen behöver förtydligas, bland annat avseende vilka verksamhetsformer som ska omfattas av olika krav. Det är exempelvis oklart i vilken utsträckning sanktionsbestämmelser och återkrav av statsbidrag är tillämpliga för friskoleenheter.

Vidare konstaterar stadsledningskontoret att det saknas lagstiftning för hur en utbetalning av skolpengen ska ske. Stadsledningskontoret anser att det hade varit önskvärt att detta hade omhändertagits inom ramen för föreliggande betänkande. Av 9 kap. 19 § och 10 kap. 37 § skollagen framgår endast att utbetalningen ska ske till huvudmannen. Det saknas lagstiftning och förarbeten som ger vägledning till på vilket sätt utbetalning ska ske och vad för krav som kan ställas hit. Ett sådant krav skulle exempelvis kunna vara att betalningsmottagaren har ett bankkonto kopplat till huvudmannens organisationsnummer.

Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725) är kommunen skyldig att upprätthålla tillräcklig intern kontroll i sin verksamhet för att undvika allvarliga fel, till exempel felaktiga utbetalningar. Göteborgs Stad har erfarenhet av situationer där avsaknad av lagstiftning medfört praktiska svårigheter kring utbetalningen. Stadsledningskontoret ser positivt på utredningens förslag gällande författningsstöd avseende möjligheter till återkrav och återbetalningsskyldighet av kommunala bidrag. Återkraven försvåras dock av att kommuner saknar naturlig insyn och granskningsmöjlighet i fristående skolverksamheter.

Stadsledningskontoret bedömer att ökade krav i form av exempelvis revisor och särredovisning kan innebära ökad administrativ belastning för mindre huvudmän. Förslagna begränsningar av värdeöverföringar bedöms ha begränsad påverkan på etablerade koncerner.

Utredningens förslag innebär att kommunerna ges ett utökat ansvar inom flera områden. För att säkerställa en rättssäker och likvärdig tillämpning krävs såväl ett tydligt författningsstöd som förstärkt vägledning och resurser. Det gäller bland annat bedömningar av återbetalningsskyldighet, hantering av tilläggsbelopp och rutiner vid förändringar i verksamheter. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att kommunerna, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, bör kompenseras för de ökade kostnaderna kopplat till tillsynen.

Pågående statliga utredningar, exempelvis den om en nationell skolpengsnorm (dir 2023:153), påverkar möjligheten att fullt ut bedöma konsekvenserna av de nu aktuella förslagen. Stadsledningskontoret anser att det är önskvärt med ett samordnat grepp för att säkerställa helhetssyn och förutsägbarhet i styrningen av skolväsendet.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Fristående förskolor och skolor har en central roll i det svenska utbildningssystemet. Sedan friskolereformens införande i mitten av 1990-talet har den fristående förskole- och skolsektorn ökat som andel av utbildningsväsendet. Samtidigt innebär nuvarande reglering att huvudfinansiärerna, det vill säga staten och kommunerna, endast har begränsad möjlighet till uppföljning av och insyn i hur skattemedel avsatta för skolan används.

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.¹ 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. Utredningen ska därför bland annat:

- utreda och föreslå förbud mot vinstutdelning eller annan vinstutdelningsbegränsning under de första åren efter en nyetablering, vid ägarbyten och vid kvalitetsbrister,
- 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,

¹ Utöver benämningen enskild huvudman har utredningen valt att använda begreppet ”företag” för att beskriva den entitet som har godkännandet att driva en förskola eller skola. I delbetänkandet avser begreppet företag därför både bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund och fysiska personer.

- utreda och föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna kan fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling,
- utreda hur ett krav kan utformas på ny ansökan om godkännande när en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare, ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.

Utredningens uppdrag gäller enligt direktiven förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

En central utgångspunkt för utredningens arbete har varit inte bara barnens och elevernas utan också samhällets behov av långsiktighet och kvalitet inom skolväsendet. En nödvändig förutsättning för att säkerställa detta är enligt utredningens bedömning att regelverket förändras så att det ger betydligt starkare möjligheter att följa de offentliga medlens användning. Utan en sådan transparens saknas möjligheter att införa verk samma skärpta villkor för den fristående förskole- och skolektorn.

Det är med dagens reglering inte möjligt att följa hur offentliga medel används i en fristående förskola eller skola. Skolpengen följer inte eleven till den skola där eleven är inskriven, utan tillfaller den enskilda huvudmannen. Det är inte heller möjligt att utifrån offentligt tillgängliga uppgifter analysera hur skolpengen eller de riktade statsbidragen används i en specifik förskola eller skola, eller om verksamheten tillförts några privata medel. Sådana analyser är i dagsläget endast möjliga på huvudmannanivå. Det innebär att när ett företag har flera skolor eller förskolor i Sverige eller utomlands, eller bedriver annan verksamhet än skolverksamhet i samma juridiska person, så går det inte att utläsa hur vare sig offentliga eller privata medel används inom företaget.

Förutom behovet av att kunna följa de offentliga medlens användning har följande bedömningar varit centrala för utredningens samlade överväganden och förslag:

- Enskilda huvudmän för fristående förskolor och skolor bedriver i de absolut flesta fallen ekonomisk verksamhet och är därför att anse som tjänsteutövare enligt EU-rätten. Deras verksamhet omfattas därmed av den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten. Utredningens förslag är utformade med detta som utgångspunkt. I kapitel 3 samt i bilaga 4 återfinns en fördjupad redogörelse kring denna bedömning och hur den påverkar förutsättningar för reglering av den fristående förskole- och skolsektorn.
- När utredningen föreslår ingripanden på grund av kvalitetsbrister i verksamheten menas med begreppet kvalitetsbrist alltid tillsynsmyndigheternas beslut inom ramen för tillsyn. Utredningen bedömer att tillsynsmyndigheternas förelägganden om verksamhetsbrister är den enda rättssäkra grunden för de ingripanden som utredningen föreslår. Bakgrund, underlag och bedömningar rörande kvalitetsmått och vad som kan ligga till grund för ingripanden på grund av kvalitetsbrister beskrivs i kapitel 3.
- Utredningens uppdrag omfattar fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem. I sina överväganden har utredningen förhållit sig till företagsformerna inom sektorn som helhet samt till enskilda huvudmän som ansvariga för en verksamhet. Det har saknats förutsättningar att ta fram särskilda bestämmelser för fristående förskolor, eller att anpassa förslagen utifrån att de cirka 250 kommunala tillsynsmyndigheterna har mycket varierade förutsättningar. Utredningen redogör för denna bedömning i kapitel 3.

Översikt av den fristående förskole- och skolsektorn

Skolväsendet i Sverige finansieras huvudsakligen av skattemedel. Merparten av finansieringen sker via kommunal inkomstskatt samt generella statsbidrag till kommunerna. För kommunerna är skolan både den volymmässigt största verksamheten och den största kostnadsposten. Utöver kommunal finansiering och generella statsbidrag finansieras skolväsendet också genom riktade statsbidrag. Skolverket ansvarar för merparten av dessa.

Det finns knappt 2 400 enskilda huvudmän med godkännande att bedriva fristående förskola, grundskola eller gymnasieskola. Dessa ansvarar för 4 100 fristående förskolor, grundskolor och gymnasieskolor med sammanlagt 423 000 barn och elever. Om man ser till samtliga enskilda huvudmän inom fristående förskola och skola så dominerar mindre huvudmän som driver enstaka förskolor och skolor med ett lägre genomsnittligt elevantal. Ser man till var barn och elever går är aktiebolag den vanligaste formen. 74 procent av alla barn och elever som går i en fristående förskola eller skola går i en skola som drivs av ett aktiebolag. Det beror på att aktiebolag i genomsnitt har fler och större fristående verksamheter. Mer än 60 procent av de enskilda huvudmän som drivs i aktiebolagsform ingår i en koncern. De huvudmän som är del av en koncern har i genomsnitt fler enheter och fler elever. 43 procent av de barn och elever som går i en fristående förskola eller skola i Sverige går i en verksamhet som bedrivs av någon av de 10 största utbildningskoncernerna.

Det finns 111 600 barn och elever i verksamheter där den enskilda huvudmannen har valt en annan bolagsform än aktiebolag. Det motsvarar cirka 26 procent av det totala antalet barn och elever i fristående förskolor och skolor. Den näst vanligaste företagsformen är ekonomiska föreningar, där det finns 1 055 huvudmän som sammanlagt har 42 600 barn och elever. Stiftelser är huvudmän för 220 enheter med 37 000 barn och elever, och hos ideella föreningar finns 26 000 barn och elever fördelade på 383 enheter.

Utredningens förslag

Införandet av förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer. Det är förbud som hindrar enskilda huvudmän från att dela ut vinst från verksamhet i fristående skolor, förskolor eller fritidshem. Det begränsar också möjligheten för huvudmännen att göra andra typer av värdeöverföringar från dessa verksamheter. Värdeöverföringsförbuden, som är tidsbegränsade, innebär en begränsning av vilka värdeöverföringar som de enskilda huvud-

männen får göra under tiden som de gäller. De syftar inte till att hindra huvudmännen från att göra vinster.

Om den enskilde huvudmannen bryter mot ett värdeöverföringsförbud ska sanktionsavgift tas ut.

Begreppet värdeöverföring och vilken verksamhet som ett förbud ska omfatta

En viktig utgångspunkt för utredningen är att lämna förslag som i möjligaste mån är organisationsneutrala och som utgår ifrån att medel i större utsträckning ska användas i den fristående skola eller förskola som de är beräknade på. Utredningen anser att det är särskilt viktigt när en skola är nyetablerad, när den har en ny ägare² eller när verksamheten har brister.

Enskilda huvudmän är i dag organiserade på olika sätt och det finns inga begränsningar av hur många fristående förskole- eller skolenheter som en enskild huvudman får ha, eller vilken verksamhet som huvudmannen får bedriva utöver utbildningsverksamhet. Utredningen anser att det är avgörande att det går att följa hur offentliga medel används, men att det kan försvåras i de fall som en enskild huvudman bedriver annan verksamhet än utbildningsverksamhet i samma företag. Utredningen bedömer dock att det inte är möjligt att förbjuda de enskilda huvudmännen att bedriva annan verksamhet än verksamhet enligt skollagen eftersom det skulle strida mot artikel 49 FEUF och EU:s tjänstedirektiv.³

Det skulle vidare underlätta införandet av ett värdeöverföringsförbud om en enskild huvudman aldrig hade mer än en skola eller förskola. Utredningen har låtit göra en beräkning av kostnaderna för att genomföra ett förslag om att begränsa enskilda huvudmäns verksamhet till att högst få omfatta en förskola eller skola. Mot bakgrund av att en sådan begränsning skulle få betydande konsekvenser både för staten och kommunerna och för vissa enskilda huvudmän, samt att särredovisning (se nedan) bedöms kunna vara ett fullgott alternativ, väljer utredningen att inte lämna något sådant

² Med ny ägare avses att det bestämmande inflytandet över den enskilde huvudmannen ändrats.

³ Utredningen har haft i uppdrag att utreda om enskilda huvudmän enbart ska få bedriva skollagsreglerad verksamhet. Utredningen bedömer att ett införande av verksamhetsbegränsning av det slag som nämns i tilläggsdirektivet strider mot artikel 49 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).

förslag. Utredningen konstaterar också att det finns en viss risk för att ett förslag om en enhet per huvudman strider mot EU:s tjänstedirektiv.⁴

Utredningen anser att det är centralt för utredningens uppdrag att det går att följa hur offentliga medel används och att pengarna kan knytas till den enhet som de är beräknade på. Utredningen har därför utgått från en enhet (det vill säga en fristående förskola eller skola) i utformningen av ett värdeöverföringsförbud. Det är den fristående förskole- eller skolenheten som är den minsta gemensamma nämnaren, oavsett hur den enskilda huvudmannen är organiserad.

Utöver vinstutdelning finns många sätt att överföra resurser från ett företag. Koncernbidrag, gottgörelse och egna uttag är bara några exempel. Utredningen har därför valt att föreslå ett förbud som avser värdeöverföringar. Begreppet värdeöverföring definieras på olika sätt i de associationsrättsliga regelverken och det varierar mellan de olika företagsformerna hur lagreglerade värdeöverföringar är. Utredningen lämnar därför förslag om en definition i skollagen av vad en värdeöverföring är som ska gälla för alla enskilda huvudmän, oavsett vilket företagsform som de har. Värdeöverföring enligt skollagen ska enligt förslaget avse alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten.

Krav på införande av särredovisning

För att ett förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar ska bli verksamt i det fall en enskild huvudman är organiserad på ett sådant sätt att den har flera enheter eller driver annan verksamhet lämnar utredningen förslag om krav på särredovisning på förskole- och skolenhetsnivå.

När en huvudman bedriver skolverksamhet i flera enheter eller har annan verksamhet utöver skolverksamheten, kan man utifrån dagens krav på redovisning normalt inte avgöra om medel har flyttats mellan verksamheterna. Det gör att tanken med ett värdeöver-

⁴ Utredningen har haft i uppdrag att överväga om varje enskild huvudman bara ska få vara huvudman för en skolenhet, en förskoleenhet eller ett fritidshem. Utredningen konstaterar att det finns en viss risk att ett förslag om en enhet per huvudman strider mot artikel 15 och 25 tjänstedirektivet.

föringsförbud riskerar att i många fall inte kunna förverkligas. Det är därför nödvändigt att ställa krav på särredovisning av respektive förskola eller skola.

Enskilda huvudmän som bara bedriver verksamhet i en enhet och inte bedriver annan verksamhet behöver inte upprätta någon särredovisning eftersom deras årsredovisning eller årsbokslut ger tillräcklig information. Då värdeöverföringsförbud är en åtgärd som bara kan träffa enskilda huvudmän så gäller inte kravet på särredovisning för kommunala huvudmän.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller ägarbyte

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller ägarbyte. Med ägarbyte avses förändring av det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman.

Ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering ska gälla under fem år. Utredningen bedömer att det är en tillräckligt lång tidsperiod för att en enskild huvudman ska hinna etablera och bygga upp en ny verksamhet. Det tar inte sällan ett antal år innan en skolverksamhet är fullt utbyggd. Förutsättningarna för verksamheten kan därmed hinna förändras under uppbyggnaden. Till exempel kan behovet av personal öka i takt med att antalet elever ökar och det är då viktigt att bemanningen anpassas till ökningen av antalet elever så att det inte blir för få lärare. Därmed ska inga värdeöverföringar få göras under den perioden. I det fall den enskilda huvudmannen har flera enheter eller bedriver annan verksamhet i samma företag är det dock möjligt att göra värdeöverföringar från den övriga verksamheten. Värdeöverföringar från andra företag i en koncern kommer också fortsatt vara möjliga. Det är enbart den fristående skola eller förskola som är nystartad som inga medel får föras ut från.

Utredningen föreslår också att ett värdeöverföringsförbud ska gälla när en enskild huvudman fått en ny ägare⁵. Både direkt och indirekt ägande föreslås omfattas av utredningens förslag. Ett sådant värdeöverföringsförbud ska också avse fem år. Utredningen anser att det främjar långsiktigt ägande av verksamheter och innebär att det blir mindre attraktivt att förvärva verksamheter av kortsiktiga

⁵ Ett ägarbyte får anses ha skett när en fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande genom direkt eller indirekt ägande i huvudmannen och därmed kan kontrollera huvudmannen.

och spekulativa skäl. Det innebär också att verksamheten sannolikt hinner uppmärksammas i myndigheternas tillsynsprocesser, i det fall den nya ägaren skulle fatta beslut som är negativa för verksamhetens kvalitet. Till skillnad från förslaget vid nyetablering kommer värdeöverföringsförbudet vid ägarbyte omfatta alla enheter som berörs av förändringen. Det innebär att om det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman med flera enheter förändras kommer samtliga enheter omfattas av förbudet. Däremot kommer inte andra koncernföretag med godkännanden enligt skollagen omfattas, så länge som det bestämmande inflytandet inte ändras även över dessa.

Föreläggande om brister i verksamheten får förenas med värdeöverföringsförbud

I dag är det möjligt att göra värdeöverföringar, som till exempel utdelningar, även när en verksamhet uppvisar brister. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten får förena ett föreläggande med värdeöverföringsförbud.

När en enskild huvudman får ett föreläggande som avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen är det viktigt att de ekonomiska resurserna stannar kvar i verksamheten så att de kan användas till att förbättra utbildningens kvalitet. Utredningen inför därför en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förena ett föreläggande med värdeöverföringsförbud. Ett värdeöverföringsförbud på grund av ett föreläggande gäller under två år. Det är nödvändigt för att undvika att huvudmännen väljer att vidta kortsiktiga åtgärder för att åtgärda bristerna. Den föreslagna perioden innebär också att förbudet faktiskt blir kännbart, eftersom möjligheterna till att göra värdeöverföringar fördröjs. På samma sätt som ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering är det enbart den fristående förskolan eller skolan som fått ett föreläggande som omfattas av förbudet. I det fall den enskilda huvudmannen har flera enheter eller bedriver annan verksamhet i samma företag är det fortsatt möjligt att göra värdeöverföringar från övrig verksamhet. Värdeöverföringar från andra företag i en koncern kommer också fortsatt vara möjliga. Det är enbart den fristående skola eller förskola som har fått ett föreläggande som inga medel får föras ut från.

Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

Utredningen anser att det behöver bli tydligare i skollagen vilka omständigheter som myndigheterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar, både i tillståndsprövningen och i tillsynen. Det underlättar för enskilda som ansöker om godkännande, liksom för Skolinspektionen och kommunerna vid bedömningen av enskildas ekonomiska förutsättningar. Det ger också bättre förutsättningar för en enhetlig praxis på området.

Utredningen föreslår därför ett förtydligande av kravet på ekonomiska förutsättningar som ställs på enskilda som ansöker om eller har godkännande. Utredningen anser att prövningen av en enskilds ekonomiska förutsättningar på samma sätt som i dag bör göras utifrån en lagreglering som i relativt hög grad möjliggör en individuell bedömning av en aktörs ekonomiska förutsättningar. Det ska vara 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.

Det ska framgå av skollagen att det är företagets resultat, likviditet och eget kapital som vägs in i bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna. Även andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning ska få beaktas. Den enskilde ska också ha ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten på längre sikt. Utredningen föreslår även att det ska framgå av skollagen att om den enskilde ingår i en koncern, får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen.

Enskilda huvudmän ska i god tid informera om avveckling av fristående skolenheter

Utredningen har under utredningsarbetet uppmärksammat att det finns vissa problem med framförhållning i samband med det som brukar benämnas ”plötsliga skolnedläggningar”. Utredningen anser att information om skolnedläggningar ska lämnas i så god tid att det ger såväl kommuner som elever och vårdnadshavare möjligheter att planera och vidta åtgärder inför den kommande nedläggningen.

Om en enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet föreslår därför utredningen att detta ska anmälas skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Anmälan ska ha inkommit senast den 1 november läsåret före det läsår som nedläggningen genomförs. Om en huvudman till exempel planerar en nedläggning i juli eller augusti, det vill säga i början av ett läsår, måste anmälan inkomma till kommunen senast nio månader innan. Om en nedläggning planeras i december, det vill säga i mitten av ett läsår, behöver en anmälan typiskt sett inkomma till kommunen senast 14 månader innan. Skolinspektionen ska ta ut en sanktionsavgift om anmälan inte kommer in i rätt tid.

Utredningen bedömer att det inte bör införas krav i skollagen på att verksamheten i en skola med en enskild huvudman måste fortsätta drivas under viss tid, till exempel tills elever slutfört sin utbildning. En reglering som enbart prioriterar elevens rätt att slutföra utbildningen hos en huvudman skulle bland annat kunna leda till ett tvång att driva en ekonomiskt svag verksamhet vidare, i vissa fall trots ökade kvalitets- och resursproblem och hög risk för konkurs. Ur ett elevperspektiv måste avveckling under ordnade former ses som ett rimligare alternativ.

Bedömning av förutsättningar att reglera utländskt ägande

Det kan enligt utredningens bedömning ifrågasättas om det är förenligt med regelverket om den inre marknaden att införa ett generellt förbud mot att juridiska personer som har säte i ett land utanför EU/EES får väsentligt inflytande över en förskola eller skola. Syftet med ett sådant förbud kan i stället delvis komma att uppnås genom den lag om granskning av utländska direktinvesteringar som trädde i kraft den 1 december 2023. Lagstiftningen om direktinvesteringar kan hindra en investering som innebär att en aktör (utanför EU) får ett väsentligt inflytande över en skolverksamhet om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet, på allmän ordning eller på allmän säkerhet i Sverige. Lagstiftningen innebär bland annat en anmälningsskyldighet för enskilda huvudmän samt möjlighet till förbud eller ett godkännande som förenas med villkor.

Eftersom lagstiftningen är ny och har ett brett tillämpningsområde bör regeringen enligt utredningens bedömning utvärdera lagens effekt på skolområdet. Då kan också behovet av åtgärder för att stärka lagens verkan inom skolområdet analyseras.

Vidare avser utredningen att i slutbetänkandet lämna förslag på en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva inflytande över en enskild huvudman. Förslaget ska gälla såväl inhemska som utländska aktörer.

Återkrav av kommunala bidrag

Utredningen föreslår att det i skollagen införs en skyldighet för enskilda huvudmän att i vissa fall återbetala kommunala bidrag (hädanefter skolpeng) för förskola, grundskola, gymnasieskola och fristående fritidshem, samt en rätt för kommuner att återkräva dessa bidrag. Skolpeng kan återkrävas under följande tre omständigheter:

- Vid en felaktig utbetalning. 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 skolan.
- Om skolpengen använts i brott. Att skolpengen använts i brott är en viktig grund för återkrav eftersom skolpengen då inte kommit verksamheten till del. Exempel på brott som kan leda till återkrav är 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 ledningsprövningen.
- Återkrav kan också bli aktuellt om en enskild huvudman inte gör det den lovat att göra för en elev som får tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp beslutas av kommuner och ska lämnas för elever som har behov av extraordinära stödåtgärder. En enskild huvudman som beviljats tilläggsbelopp för en elev ska bli återbetal-

ningsskyldig om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för.

Införande av sanktionsavgifter

Utredningen bedömer att införande av sanktionsavgifter kan leda till ökad regelefterlevnad och effektivisera tillsynen. Genom sanktionsavgifter, som också är ekonomiskt kännbara, kan samhället därutöver markera vikten av ett visst agerande från enskilda huvudmän. 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.

Beslut om sanktionsavgift ska riktas mot den enskilda huvudmannen. Avgiften ska vid överträdelse av punkterna 1–5 ovan fastställas till ett belopp om lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor. När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska följande omständigheter beaktas:

- Överträdelsens karaktär och svårhetsgrad.
- Om huvudmannen tidigare ålagts att erlagga sanktionsavgift.
- Vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden. Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas.

Vid överträdelse av punkten 6 ovan ska avgiften tas ut med ett fast belopp.

På grund av skollagens målstyrda utformning ser utredningen svårigheter med att införa sanktionsavgifter inom alla de områden där det möjligtvis skulle vara önskvärt. Att använda sanktionsavgifter vid andra överträdelser än de som utredningen föreslår nedan skulle visserligen vara möjligt. Men för att identifiera vilka dessa bestämmelser är och bedöma när sanktionsavgifter bör kunna tas ut krävs en bred och systematisk genomgång av hela skollagen. I ett sådant arbete måste hänsyn tas till såväl proportionalitet som behovet av ett logiskt och sammanhängande system. En sådan bred och systematisk genomgång har inte varit möjlig inom ramen för detta uppdrag.

Villkor för riktade statliga bidrag

Riktade statsbidrag är en del av den statliga styrningen av skolsektorn. Statsbidragen ger regering och riksdag möjlighet att prioritera områden som anses viktiga och fungerar som ett styrmedel genom att ge aktörer inom sektorn incitament att genomföra aktiviteter som regeringen eftersträvar. Det är däremot inte självklart att alla aktörer alltid ska ha rätt att ta emot extra finansiering i form av statliga bidrag.

Utredningen bedömer att huvudmannens ekonomiska ansvar för utveckling av verksamheten behöver förtydligas. Utredningen anser därför att regeringen bör införa villkor för vissa riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte. Villkoren avser främst två områden.

- Möjligheterna till värdeöverföringar ska begränsas för enskilda huvudmän som vill ta del av riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte.
- Riktade statsbidrag med kvalitetshöjande syfte får inte lämnas för en skol- eller förskoleenhet som under det senaste året fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister.

Avseende den första punkten menar utredningen att ett sådant villkor för att ta mot ett riktat statsbidrag betonar huvudmannens självständiga ansvar för verksamheten, där det också ingår ett ansvar för kontinuerlig utveckling. Det kan inte heller anses vara en

effektiv användning av offentliga medel att det offentliga finansierar en verksamhet vars vinst tas ut från verksamheten genom en värdeöverföring, samtidigt som man betalar ut ytterligare offentliga medel till något som skulle kunna finansieras av vinsten som gått till värdeöverföring.

Avseende den andra punkten anser utredningen att det i vissa fall kan vara kontraproduktivt med statligt stöd inom områden där tillsynsmyndigheten konstaterat att det finns brister hos huvudmannen. Riktade statsbidrag har stor ekonomisk betydelse för de huvudmän som söker. Risken att förlora möjligheten att söka bidrag kan därför vara ett starkt incitament för huvudmannen att snabbt avhjälpa av en konstaterad brist.

Villkor för riktade statsbidrag bestäms i regel av regeringen i förordningar. Utredningen har därför valt att ta fram modellbestämmelser för hur ovanstående villkor bör se ut. Det finns ett relativt stort antal riktade statsbidrag med olika villkor, och bidragen varierar över tid. Utredningen har inte pekat ut vilka statsbidrag som bör omfattas av föreslagna modellbestämmelser. Regeringen bör bedöma från fall till fall utifrån bidragets syfte och andra omständigheter om ett enskilt riktat statsbidrag lämpar sig att villkoras.

Lättare 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.

De ändrade förutsättningarna syftar till att huvudmän som inte uppfyller skolförfattningarnas krav ska förmås åtgärda brister snabbare än i dag. De syftar även till att säkerställa barns och elevers rätt till en god utbildning genom att göra det möjligt för tillsynsmyndigheten att ingripa snabbare med de strängaste sanktionerna vid allvarliga missförhållanden.

I nuvarande bestämmelser om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse samt verksamhetsförbud finns krav på att huvudmannen redan före det första föreläggandet måste ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. Detta

krav tas nu bort. Enligt den nya bestämmelsen kan tillsynsmyndigheterna få ingripa med myndighetens strängaste sanktioner om följande två villkor uppfyllts:

- det förekommit allvarliga missförhållanden i en skola, och
- myndigheten inom tre år återigen upptäcker ett allvarligt missförhållande.

Med den nya bestämmelsen förlängs därmed tiden då ovanstående villkor gäller. En huvudman riskerar att bli föremål för återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud om tillsynsmyndigheterna upptäcker ett nytt allvarligt missförhållande inom tre år, i stället för nuvarande två.

Införande av tvångsförvaltning av fristående skolor

Det finns sedan tidigare en bestämmelse i skollagen om statliga åtgärder för rättelse avseende kommunala skolor. Dessa innebär att Skolinspektionen på kommunens bekostnad under vissa förutsättningar kan vidta de åtgärder som behövs i en kommunal skola för att komma till rätta med brister i verksamheten. Utredningen föreslår att sådana åtgärder nu ska kunna vidtas gällande fristående skolor.

Det innebär att en förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola som drivs av en enskild huvudman kommer att kunna vara föremål för statlig tvångsförvaltning. Skolinspektionen kommer då vidta åtgärder på den enskilda huvudmannens bekostnad för att rätta till de missförhållanden som har konstaterats. Lagstiftningen blir genom förslaget mer likvärdig för kommunala och enskilda huvudmän.

Utredningen anser dock att tvångsförvaltning av fristående skolor endast ska användas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet. Det är viktigt att införandet av statliga åtgärder för rättelse för enskilda huvudmän inte försvårar för Skolinspektionen att återkalla godkännanden i de fall som myndigheten bedömer att det bör ske.

Skolinspektionens rätt att intervjua elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke

Utredningen föreslår att Skolinspektionen vid tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Barn i förskolan omfattas inte av förslaget.

För närvarande saknas reglering i skollagen som uttryckligen ger Skolinspektionen möjlighet att intervjua elever utan vårdnadshavarens samtycke. Samtidigt innebär barnkonventionen att barns och ungas erfarenheter ska tillmätas betydelse. De har rätt att komma till tals i frågor som rör dem. Utredningen anser därför att elevers rätt att framföra hur de upplever förhållandena på sin skola måste klargöras. Behovet av denna möjlighet ter sig så starkt att det är berättigat att vårdnadshavarens rätt att bestämma över sitt barn får stå tillbaka till förmån för principen om barns rätt att komma till tals.

Elevers bästa måste stå i fokus när samtal genomförs. Skolinspektionen måste bland annat klargöra att samtalet är frivilligt och att eleven har möjlighet att avstå. Samtal behöver också anpassas utifrån elevens ålder, mognad och övriga förutsättningar.

Utredningens övriga förslag

Som del av ovanstående sakområden lämnar utredningen förslag och bedömningar som listas nedan men inte närmare beskrivs i denna sammanfattning.

Krav på juridisk person som enskild huvudman

Utredningen anser att det skulle vara svårare att upprätthålla ett värdeöverföringsförbud mot en fysisk person som bedriver skollagsreglerad verksamhet än mot en juridisk person. Risken för sammanblandning av ekonomin som rör verksamheten och privatekonomin blir större än om verksamheten drivs i en juridisk person. Det ska därför införas ett krav i skollagen på att en enskild huvudman måste vara en juridisk person.

Krav på revisor samt särskilt yttrande av revisor

Utredningen föreslår att krav införs i skollagen på att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor (revisor). Om en enskild huvudman har upprättat en särredovisning enligt krav i skollagen ska en revisor yttra sig över den. Vid ett värdeöverföringsförbud ska en revisor också yttra sig över om det har skett någon värdeöverföring enligt skollagen från enheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om revisors yttrande om särredovisning och yttrande om värdeöverföringar.

Krav på att lämna in årsredovisning eller årsbokslut med mera till tillsynsmyndighet

Utredningen föreslår att krav införs i skollagen på att en enskild huvudman ska ha kommit in med kopia av årsredovisning eller årsbokslut, samt kopia av revisionsberättelse till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång. Vid skyldighet att upprätta en särredovisning enligt skollagen ska huvudmannen inkomma med kopia av en sådan redovisning inom samma tid. Kopia av yttrande av revisor om det skett någon värdeöverföring ska ha kommit in till tillsynsmyndighet senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift om handlingarna inte kommer in till myndigheten i tid.

Lågsiktig avsikt vid ansökan

Ett lågsiktigt agerande hos aktörer inom skolväsendet är en viktig förutsättning för att ge barn och elever kontinuitet i sin utbildning. Utredningen föreslår att en enskild för att kunna godkännas som huvudman enligt skollagen, vid ansökan måste ha för avsikt att bedriva verksamheten lågsiktigt.

Vitesbeloppet ska spegla den enskilda huvudmannens organisatoriska sammanhang

Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid fastställande av vitesbeloppets storlek. Utredningens förslag innebär att tillsynsmyndigheterna fortsättningsvis får beakta huvudmannens hela organisatoriska samhörighet vid fastställandet av ett vitesbeloppets storlek. Det kan leda till att vitesbeloppen blir högre och än mer effektiva i de fall där huvudmannen ingår i en koncern.

Tillämpning av inhibition i mål om återkallelse av godkännande

Utredningen har analyserat hur regleringen om inhibition tillämpas i mål om återkallelse av godkännande som enskild huvudman. Analysen omfattar 39 mål under perioden 2019–2023. Det saknas enligt utredningens bedömning behov av att föreslå hur det genom ändringar i skollagen kan säkerställas att de allmänna och enskilda intressena motstående den enskilde huvudmannens blir tillräckligt beaktade vid prövning av inhibitionsfrågor.

Konsekvenser av förslagen

Det sammantagna syftet med utredningens förslag är att enskilda huvudmän som bedriver skola eller förskola ska ha rätt incitament till regelfterlevnad samt förmåga att bedriva en långsiktig och högkvalitativ verksamhet för barn och elever. Utredningen bedömer att förslagen uppfyller detta syfte, och kommer att generera positiva effekter både på samhällsnivå och för enskilda barn och elever.

Utredningens förslag spänner över att antal områden, bland annat förutsättningar för vinstutdelning, skärpta krav på huvudmannens ekonomi, återbetalning av skolpeng och skärpning av tillsynen. I utarbetandet av förslagen och i sina överväganden har utredningen strävat efter en helhetssyn. Förslagen ska totalt sett göra det mindre attraktivt för oseriösa aktörer att bedriva skolverksamhet, de ska öka insynen i de enskilda huvudmännens hantering av skolpengen och göra det möjligt att snabbare och enklare komma till rätta med brister i förskolor och skolor. Varje enskilt

förslag berör bara någon del av detta, men de kompletterar varandra och bör ses som en helhet. Utredningen bedömer sammantaget att om utredningens förslag genomförs så innebär det avsevärt förbättrade förutsättningar för barns och elevers utbildning inom de fristående förskolorna och skolorna. Detta genom att försvåra för icke seriösa aktörer att driva skolverksamhet, genom att ge alla aktörer incitament att alltid sträva efter en god kvalitet i verksamheten, och genom att ge en ökad insyn i och uppföljning av hur offentliga medel används.

Utredningens förslag kan innebära ökade kostnader för enskilda huvudmän. Alla kommer dock inte påverkas av förslagen. Enskilda huvudmän som enbart driver en förskola eller skola och redan i dag har revisor kommer inte få ökade kostnader. Dessa utgör cirka hälften av alla enskilda huvudmän. Att vissa mindre aktörer inte behöver omorganisera sig eller hantera ökade kostnader kan ge dem fördelar i konkurrensen med andra som får ökade kostnader.

Utredningen bedömer att en konsekvens av de samlade förslagen kan bli att vissa aktörer väljer att lägga ned eller sälja sin verksamhet. När det inte längre går att ta ut medel ur företagen i samma utsträckning och när marginalerna delvis minskar på grund av ökade kostnader kommer oseriösa och kortsiktiga aktörer att söka sig bort från sektorn. Att det finns färre aktörer kan påverka konkurrensen negativt. Utredningen bedömer samtidigt att förslagen kan medföra positiva effekter på konkurrensen i och med att seriösa aktörer som vill bedriva en kvalitativ verksamhet för barn och elever får bättre förutsättningar att växa.

Utredningens förslag påverkar inte bara enskilda huvudmän. Både Skolinspektionen och de kommunala tillsynsmyndigheterna påförs nya uppgifter och nya verktyg, vilket innebär ökade kostnader. Domstolarnas uppgifter kan också komma att öka om utredningens förslag medför fler överklaganden av tillsynsmyndigheternas ingripanden.

Datum: 2025-06-11

Ärendenummer: SLK-2025-00474

Utbildningsdepartementet

u.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: u.gv.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer: U2025/01015

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Utbildningsdepartementet – Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

Övergripande synpunkter

Göteborgs Stad ser positivt på ambitionen att stärka regelverket för fristående förskolor och skolor. Flera av förslagen bedöms ligga i linje med kommunens behov och främja långsiktighet, ekonomisk stabilitet och ökad kontroll av fristående huvudmän.

Utredningens uppdrag omfattar enligt direktiven förskola, friskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola samt fritidshem.

Göteborgs Stad vill understryka vikten av att även inkludera fristående pedagogisk omsorg. Det finns en avsaknad och ett behov av stärkt reglering och tillsyn även för denna verksamhetsform. Det är olyckligt att alla verksamheter som kan bedrivas i enskild regi och erhålla skolpeng inte omfattas av betänkandet. Inte heller internationella skolor i enskild regi omfattas av de nu föreslagna delegeringarna. Staden anser att enhetliga regleringar mellan olika utbildningsformer är att föredra.

Göteborgs Stad anser att flera delar i utredningen behöver förtydligas. Det är till exempel i vissa fall oklart vilka verksamhetsformer som omfattas av olika krav.

Vidare konstaterar Göteborgs Stad att det saknas lagstiftning för hur en utbetalning av skolpengen ska ske. Staden anser att det hade varit önskvärt att detta hade omhändertagits inom ramen för föreliggande betänkande. Av 9 kap. 19 § och 10 kap. 37 § skollagen (2010:800) framgår endast att utbetalningen ska ske till huvudmannen. Det saknas lagstiftning och förarbeten som ger vägledning till på vilket sätt utbetalning ska ske och vad för krav som kan ställas hit. Ett sådant krav skulle exempelvis kunna vara att betalningsmottagaren har ett bankkonto kopplat till huvudmannens organisationsnummer. Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725) är kommunen skyldig att upprätthålla tillräcklig intern kontroll i sin verksamhet för att undvika allvarliga fel, till exempel felaktiga utbetalningar. Göteborgs Stad har erfarenhet av situationer där avsaknad av lagstiftning medfört praktiska svårigheter kring utbetalningen.

Göteborgs Stad bedömer att ökade krav på exempelvis revisor och särredovisning kan innebära ökad administrativ belastning för mindre huvudmän. Föreslagna begränsningar av värdeöverföringar bedöms ha begränsad påverkan på etablerade koncerner.

Utredningens förslag innebär vidare att kommunerna ges ett utökat ansvar inom flera områden. För att säkerställa en rättssäker och likvärdig tillämpning krävs såväl tydligare författningsstöd som förstärkt vägledning och resurser.

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att kommunerna, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, bör kompenseras för de ökade kostnaderna kopplat till tillsynen.

Pågående statliga utredningar, exempelvis om en nationell skolpengsnorm (U2023:05), påverkar möjligheten att fullt ut bedöma konsekvenserna av de nu aktuella förslagen. Ett samordnat grepp efterfrågas för att säkerställa helhetssyn och förutsägbarhet i styrningen av skolväsendet.

Nedan lämnar Göteborgs Stad synpunkter på specifika delar av delbetänkandets förslag. Synpunkterna redovisas i enlighet med utredningens struktur.

5. Förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar i vissa situationer

5.7.2 Ett värdeöverföringsförbud vid vissa situationer

Utredningens förslag innebär att ett värdeöverföringsförbud riktas mot en skolenhet, en förskoleenhet eller ett fristående fritidshem (enhet). Föreslagna begränsningar av värdeöverföringar bedöms ha begränsad påverkan på etablerade koncerner.

5.7.4 När ska värdeöverföringsförbud gälla?

Gällande nyetablering anges i utredningen *"En förändring av befintlig verksamhet i en enhet som inte kräver ett nytt godkännande omfattas inte av förslaget."* Göteborgs Stad önskar ett förtydligande kring vilka typer av förändringar som omfattas av begreppet *nyetablering*. Eftersom det inte framgår tydligt i utredningen vilka situationer som ska anses innebära en sådan etablering, riskerar det att leda till olika tolkningar i tillämpningen. Det behöver även tydliggöras vilka övergångsbestämmelser som gäller för redan etablerade verksamheter.

5.7.5 Krav på juridisk person som enskild huvudman

Göteborgs Stad är medveten om att pedagogisk omsorg inte ingår i utredningens uppdrag enligt direktivet. Staden vill samtidigt belysa att eftersom den som driver fristående pedagogisk omsorg räknas som en enskild huvudman finns det behov av att tydliggöra vilka verksamhetsformer som den föreslagna lagförändringen avser.

5.7.11 Tillsyn

Då tillkommande uppgifter åläggs kommunerna i egenskap av tillsynsmyndighet önskar Göteborgs Stad betona vikten av att kommunerna, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, kompenseras för ökade kostnader.

6. Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

6.6.1 Krav på ekonomiska förutsättningar för enskilda huvudmän

6.6.2 Krav på avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt

Sammantaget bedömer Göteborgs Stad att förslagen om skärpta krav på ekonomisk stabilitet och långsiktighet är positiva. Staden efterfrågar dock vägledning i hur kommunerna förväntas utreda och bedöma om en huvudman har för avsikt att bedriva sin verksamhet långsiktigt. Staden ser även positivt på krav om ekonomisk buffert, men anser att det behöver tydliggöras vad som ska beaktas vid bedömningen av om en huvudman har en tillräcklig buffert. Ett sådant förtydligande skulle kunna bidra till ökad rättssäkerhet och likvärdighet i tillämpningen.

Göteborgs Stad bedömer att ökade krav på exempelvis revisor och särredovisning kan innebära ökad administrativ belastning för mindre huvudmän.

6.6.4 Anmälan inför planerad skolnedläggning

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

Göteborgs Stad är positivt till förslaget men bedömer det som relativt verkningslöst. Tidigare erfarenhet visar att vid planerade omstruktureringar av skolenheter får lägeskommunen i regel löpande och tidig information. De skolnedläggningar som är utmanande sker oftast med relativt kort framförhållning. Exempelvis kan en verksamhet som hamnat i ekonomiskt obestånd försättas i konkurs, vilket innebär att plötsliga skolnedläggningar fortfarande kan ske. Denna typ av nedläggningar är ofta mer svårhanterliga.

8. Återkrav av kommunala bidrag

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

Göteborgs Stad anser att förslaget i grunden är bra men anser att det är summariskt beskrivet i betänkandet. Det framgår inte hur återkraven ska hanteras eller vilket ansvar hemkommunen har för uppföljning och kontroll. Staden ser att det finns risker kring en ökad administration innan digitalt verksamhetsstöd och rättspraxis hunnit utvecklats.

8.5.2 Återbetalningsskyldighet på grund av brott

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget men noterar att de långa ledtiderna inom rättsväsendet kan vara utmanande. Innan det finns en lagakraftvunnen dom kan lång tid ha förflutit och därmed har kommunala bidrag till omfattande värden betalats ut.

8.5.3 Återbetalningsskyldighet på grund av felaktiga utbetalningar

Skolinspektionen är tillsynsmyndighet för fristående skolor. Kommuner saknar naturlig insyn och granskningsmöjlighet i fristående skolverksamheter. Staden har vid ett antal tillfällen erfarit att fristående skolor erhållit elevpeng för elever som under längre tid varit frånvarande. Den fristående skolan har då inte tillämpat skollagens regleringar om att upprätta frånvaroutredning och brustit i tillämpningen av ersättningsreglerna. I dessa fall saknas sanktionsmöjligheter på det sätt som beskrivs i 8.5.2 då de endast är tillämpliga för brott med strängare straff än böter. Det kan dock finnas skäl att tro att den felaktiga elevregistreringen varit uppsåtlig. I fall som dessa kan det krävas ett omfattande utredningsarbete och det kan vara svårt för kommunen att styrka hur länge eleven varit frånvarande.

8.5.4 Återbetalningsskyldighet för tilläggsbelopp

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget men ser vissa svårigheter i den praktiska tillämpningen. Innan rättspraxis och rutiner inom området utvecklats kan det uppstå diskussioner eller tvister mellan hemkommun och enskild huvudman om hur ett eventuellt överskott av grundbeloppet uppstått och om det då är föremål för återbetalning eller ej.

8.5.8 Avdrag vid senare utbetalning av kommunala bidrag

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget men ser dock en fara i att beslut ska kunna överklagas till såväl förvaltningsrätt som kammarrätt om parterna inte är eniga.

Elevpeng är en ersättning som utbetalas månadsvis och vid en eventuell tvist skulle den administrativa pålagen hos berörda parter bli omfattande.

9. Införande av sanktionsavgifter

9.2.3 Sanktionsavgifter ska införas i skollagen

Göteborgs Stad bedömer att det behöver tydliggöras om punkt 5 i utredningens förslag även avser förskoleenhet. Förslaget innebär att en tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman om anmälan om att en enskild huvudman avser att lägga ner en skolenhet inte gjorts i rätt tid. Eftersom endast skolenhet står framskrivet finns det utrymme att tolka skrivningen som ett verktyg som endast Skolinspektionen kan tillämpa.

10. Villkor för riktade statsbidrag

10.3.3 och 10.3.4 Villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten

Göteborgs Stad vill i detta sammanhang påpeka att det statsbidrag som utredningen anger som exempel beslutas på huvudmannanivå och omfattar dessutom inte alla skol- och verksamhetsformer. Hur den konkreta hanteringen av detta förslag skulle gå till blir därför mycket oklart. Göteborgs Stad anser att det krävs ett förtydligande om kommunens ansvar i att återkräva hela eller delar av ett beviljat statsbidrag.

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

Barnkonventionen innebär att barn och unga har rätt att komma till tals i frågor som rör dem. Göteborgs Stad betonar att hänsyn måste tas till elevens egen inställning och att Skolinspektionens samtal genomförs med respekt för elevens integritet. Elevens ålder och mognad har också betydelse för om och hur ett samtal bör genomföras. Principen om barnets bästa kan i vissa fall innebära att elevsamtal inte ska genomföras alls. Skolinspektionen behöver informera vårdnadshavare att myndigheten genomfört samtal med deras barn.

14. Krav på ny ansökan om godkännande vid ändring av befintlig verksamhet

Göteborgs Stad ser positivt på att det görs ett omtag kring vilka förändringar som bör föranleda ett nytt godkännande. Samtidigt efterfrågar staden ett förtydligande av vad som gäller vid tillfälliga förändringar, exempelvis en flytt till en annan lokal till följd av oförutsedda händelser som brand. Det är viktigt att regelverket ger utrymme för sådana situationer utan att det automatiskt utlöser krav på ett nytt godkännande, förutsatt att kvalitet och säkerhet kan upprätthållas.

Göteborgs kommunstyrelse