



Malmö stad
Kommunstyrelsens arbetsutskott

Datum

2025-06-23

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2025-657

Yttrande**Till**

Utbildningsdepartementet

**Remiss Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor
för friskolesektorn (SOU 2025:37)
U2025/01015**

Sammanfattning

Malmö stad ställer sig i helhet positiv till de förslag som utredningen lägger, utifrån hur uppdragets direktiv är utformat och syftet att de skattemedel som avsätts för skolan i större utsträckning ska används till dessa verksamheter. Vidare är det positivt med förslag som bidrar till att öka insynen i enskilda huvudmäns verksamhet, en ökad regelefterlevnad och ett mer långsiktigt, seriöst och högkvalitativt skolväsende. Malmö stad vill samtidigt lyfta att en del av förslagen leder till ökade kostnader för kommunen, därmed bör kommunerna kompenseras i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Sammanfattningsvis bedöms förslagen om värdeöverföringsförbud i vissa situationer få begränsad effekt på långsiktigheten för de enskilda huvudmännen och skolenheterna, då det inte gäller mellan redan etablerade skolenheter inom en skolkoncern eller hos en enskild huvudman. Det är ett rimligt antagande av utredningen att värdeöverföringsförbud kan förkorta tiden för huvudmän att åtgärda kvalitetsbrister. Utredningens bedömningar om införandet av villkor om värdeöverföringsförbud för enskilda huvudmän för att beviljas riktade statsbidrag är rimligt. Dessa bedömningar träffar fler huvudmän än förslagen om värdeöverföringsförbud i vissa situationer, vilket kan tala för mer långtgående effekter.

Malmö stad ser att förslagen som berör återkrav av kommunala bidrag och vilka mandat kommunerna har för att efterfråga och kontrollera underlag rörande enskilda huvudmäns användning av offentliga medel behöver förtydliganden. För ett rättssäkert införande efterfrågas riktlinjer, stödmaterial och samordning för förslagen som rör tillsyn, återkrav av kommunala bidrag, handläggning av tilläggsbelopp och sanktionsavgifter.



Yttrande

3.4.3 EU-rättens inverkan på utredningens uppdrag och förslag

Bedömningen lämnas utan synpunkt.

5.7.1 Ett värdeöverföringsförbud vid vissa situationer ska införas i skollagen

Malmö stad tillstyrker förslaget att tillsynsmyndigheter ges möjligheten att förelägga med värdeöverföringsförbud. Malmö stad delar utredningens uppfattning om att det skulle kunna ge oproportionerliga effekter om förelägganden enligt skollagen om brister alltid skulle förenas med värdeöverföringsförbud. Ett föreläggande bör lämpligen förenas med ett värdeöverföringsförbud om de brister som föreläggandet avser indikerar bristande resursfördelning av huvudmannen. Malmö stad ser detta som ett lämpligt verktyg för att säkerställa att resurser används på ett sätt som kommer barnen i verksamheten till godo.

5.7.2 Vilken verksamhet ska ett värdeöverföringsförbud omfatta?

Malmö stad instämmer i utredningens förslag. Malmö stad lämnar utredningens bedömning utan synpunkt.

5.7.3 Värdeöverföring enligt skollagen

Malmö stad instämmer i utredningens förslag, det är viktigt att försäkra sig om att ett värdeöverföringsförbud inte kan kringgås.

5.7.4 När ska värdeöverföringsförbud gälla?

Malmö stad instämmer i förslaget, men vill tillägga att utredningens definition av långsiktighet inom skolväsendet som skulle motsvara fem-sex år, är jämfört med de tidsperspektiv kommunen arbetar efter en kort tidshorisont. Exempelvis i kommunens lokalförsörjningsprocess definieras planering tio år framåt i tid som kort sikt och 30 år som lång sikt. Att bygga en skola tar cirka 8 år och tiden för en årskull barn att passera den för kommunen lagstadgade verksamheten förskola, grundskola och gymnasium är cirka 18 år.

Utredningen resonerar kring att när en enskild aktör startar en skolenhet, så förväntas den inte kunna ge avkastning de första åren oavsett, vill man uppnå en märkbar skillnad på långsiktigheten för dessa aktörer jämfört med dagens situation bör tidshorisonten förlängas. Aktörer inom skolväsendet kan välja att avvakta de fem första åren innan värdeöverföring sker, och att man under denna period upparbetar ett överskott som sedan utdelas i sin helhet. I och med det så finns det risk för att endast en temporär förbättring av de fristående skolenheternas ekonomi uppnås.

5.7.5 Krav på juridisk person som enskild huvudman

Malmö stad tillstyrker förslaget om att enskilda huvudmän ska vara juridiska personer. Det bedöms att detta är en nödvändig förutsättning för att genomföra och följa upp flera av de övriga föreslagna förändringarna, särskilt de som rör ekonomisk redovisning.



5.7.6 Krav på särredovisning

Malmö stad tillstyrker förslaget och ser positivt på det förberedelsearbete som pågår på myndighetsnivå, där Skolverket och Skolinspektionen arbetar för att införa krav på att ekonomisk information (skolkostnader) ska lämnas av enskilda huvudmän och att denna ska vara offentlig. En särredovisning per enhet kommer att underlätta den ekonomiska granskningen inom ramen för tillsynsuppdraget. Det skapar en tydligare struktur, förbättrar översikten och ökar transparensen, även om det sannolikt leder till fler granskningar. Malmö stad instämmer i utredningens bedömning att de krav som föreslås gälla för särredovisningen, bör samordnas med de krav som ska gälla för inrapporteringen av skolkostnader. Malmö stad vill tillägga att det är av vikt att det inte råder tvivel, eller kan kringgå om vad som ska redovisas på enheten. Förslagsvis tas det fram tydliga definitioner i föreskrifterna som ska gälla för särredovisningen, bland annat för vilka intäkter som ska anses hänförliga till respektive skolenhet.

5.7.7 Krav på årsredovisning och årsbokslut

Malmö stad tillstyrker förslaget. Vidare anser Malmö stad i enlighet med utredningen att det behöver införas regler för hur enskilda huvudmän redovisar verksamhet som bedrivs i kommission. En enhetlig redovisningspraxis ökar jämförbarheten och förenklar tillsynsarbetet.

5.7.8 Krav på revisor

Malmö stad tillstyrker införandet av krav på revisor. Förslaget stärker tillförlitligheten i de ekonomiska underlagen för enskilda huvudmän. Revisorns roll blir särskilt viktig vid granskning av eventuella värdeöverföringar, vilket ytterligare stärker den ekonomiska kontrollen för tillsynsmyndigheterna.

5.7.9 Krav på att inkomma med ekonomisk information

Malmö stad tillstyrker förslaget som är centralt för genomförandet av övriga förändringar. Kommunens granskning av huvudmän sker enhetsvis och ser fördelar med att fortlöpande få tillgång till ekonomiskt särredovisad information på enhetsnivå. Malmö stad vill emellertid betona att förslaget innebär en ambitionshöjning som kommer att kräva anpassning i arbetsprocesserna, samt medföra ett ökat resursbehov för kommunen.

5.7.10 Överklagande

Malmö stad lämnar förslaget utan synpunkt.

5.7.11 Tillsyn

Malmö stad instämmer i förslaget.

6.6.1 Krav på ekonomiska förutsättningar för enskilda huvudmän

Malmö stad tillstyrker förslaget. Förslaget bidrar till att säkerställa kvalitet i verksamheten. Det tydliggörande som föreslås i lagtexten harmonierar med kommunens nuvarande arbetssätt och bidrar till ökad nationell likvärdighet.



6.6.2 Krav på avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt

Malmö stad tillstyrker förslaget.

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

Malmö stad instämmer i bedömningen.

6.6.4 Anmälan inför planerad skolnedläggning

Malmö stad instämmer i förslaget men anser att förslaget inte är tillräckligt långtgående för att få avsedd effekt. För att såväl kommuner som elever och vårdnadshavare ska ha möjlighet att planera och vidta åtgärder inför en kommande stängning, så bör informationskravet även omfatta beslut om avveckling av specifika årskurser, program eller delar av verksamheten (till exempel fritidshem). Samt att den 1 november året före det läsår som nedläggningen genomförs är för sent för kommunens planering av utbud och dimensionering inom gymnasieverksamheten. För att kunna förbereda organisation, personal och lokaler inför läsåret beslutas gymnasieorganisationen i augusti året innan läsårets start. Utifrån kommunens tidigare erfarenheter av nedläggning av fristående skolor och utifrån barns och elevers rätt till utbildning av god kvalitet, anser Malmö stad att förslaget även bör omfatta reglering av hur en nedläggning av en fristående skola ska genomföras. Det kan även understrykas att det finns ett behov av kravställning på enskilda huvudmän att säkerställa att dokumentation om eleverna finns vid nedläggning och att dokumentationen överlämnas till kommunen. Dokumentationskraven bör inkludera exempelvis betygskataloger, åtgärdsprogram och underlag från elevhälsan. När dokumentation om åtgärdsprogram, elevhälsa och betyg för genomförda kurser saknas vid överlämning till kommunal huvudman, leder det till bristande kontinuitet, längre utbildningstid för eleven och påverkar i hög grad elevernas framtid. Om detta inte görs i tid ska en sanktionsavgift kunna utdelas. Malmö stad ställer sig också positiv till att sanktionsavgifter ska kunna utdelas om anmälan om nedläggning inte gjorts i tid.

7.5 Utredningens bedömning

Malmö stad lämnar bedömningen utan synpunkt.

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

Malmö stad tillstyrker förslaget och ser positivt på införandet av bestämmelser om återbetalning och återkrav i skollagen. Malmö stad vill samtidigt framföra att det förmodligen är svårt för en enskild huvudman att granska exempelvis om en företrädare för huvudmannen medvetet angett och fått ersättning för fler barn eller elever än vad som finns i verksamheten, att ta reda på om en företrädare för en enskild huvudman har blivit dömd för ett brott, eller att veta om tilläggsbeloppet har använts till det den enskilda huvudmannen angett i ansökan. Samtidigt hade en utökad uppföljning varit administrativt betungande, och hade kanske inte genomförts av den anledningen. En ökad administrativ börda skulle även ge små och stora huvudmän olika förutsättningar att kunna genomföra utökade kontroller.



En kommun inom skolområdet har inte någon författningsreglerad möjlighet att kontrollera hur utbetalda bidrag används eller någon möjlighet att hålla inne en utbetalning av bidrag till en enskild huvudman som av Skolinspektionen getts tillstånd att bedriva skolverksamhet. Ett förtydligande gällande kommunens möjlighet att återkräva bidrag skulle underlätta. Föreslagna bestämmelser riskerar därför att inte ge avsedd effekt. Uppfattningen är dock inte som att utredningen föreslår att någon uppföljning ska krävas av kommunerna, utan att möjligheten till det ska tydliggöras och att det i första hand ska vara den enskilda huvudmannens ansvar att självant betala tillbaka de kommunala bidragen.

Malmö stad vill slutligen tillägga för att bidra till bättre insyn i enskild verksamhet kan man utreda möjligheten att ge kommunerna rätt att ta in barnomsorgsavgifterna för alla dess kommuninvånare i enskild förskole- och fritidsverksamhet, det hade kunnat vara ett effektivt sätt att från första början undvika att en del felaktiga bidrag utbetalas.

8.5.2 Återbetalningsskyldighet på grund av brott

Malmö stad instämmer i förslaget.

8.5.3 Återbetalningsskyldighet på grund av felaktiga utbetalningar

Malmö stad tillstyrker förslaget och ser det som positivt att det förtydligas och regleras att felaktiga utbetalningar ska återbetalas.

8.5.4 Återbetalningsskyldighet för tilläggsbelopp

Malmö stad tillstyrker förslaget. Malmö stad ser ett behov av ett tydligt villkorande vad gäller tilläggsbelopp så att huvudmannen förstår att medlen ska användas så som angetts i ansökan, för att medlen ska komma det enskilda barnet till del. Samtidigt behövs en mycket konkret uppföljning för utbetalade belopp genomföras för att säkerställa att insatserna utförts så som planerat. Detta skapar behov av ytterligare resurser för den utbetalande myndigheten. Därutöver efterfrågas av ett stödmaterial riktat till kommunal handläggning och uppföljning av tilläggsbelopp från berörd central myndighet för att främja en likvärdig tillämpning mellan kommuner.

8.5.5 Återbetalningsskyldighet vid återkallelse av godkännande

Malmö stad tillstyrker bedömningen och vill understryka att utreda bland annat ett exempel på situationer där huvudmannen återkallelse beror på allvarliga missförhållanden i verksamheten. I en sådan situation har huvudmannen då inte levt upp till skollagens krav, och därmed inte levererat det som den fått betalt av det allmänna för. Kommunen behöver i och med detta betala två gånger för samma elevs utbildning i beskriven situation.

8.5.6 Kommunen får besluta om återkrav

Malmö stad tillstyrker förslaget. Att upptäcka felaktigt utbetalda bidrag är dock ett resurskrävande arbete för kommunen. En kommun har inom skolområdet ingen författningsreglerad möjlighet att kontrollera hur utbetalda bidrag används eller någon möjlighet att hålla inne en utbetalning av bidrag till en enskild huvudman som av Skolinspektionen getts tillstånd att bedriva skolverksamhet. Därför finns behov av



förtydligande gällande kommunens möjligheter att kontrollera fristående huvudmäns användning av kommunala bidrag och möjlighet till att återkräva bidrag.

Vidare efterfrågas ett tydliggörande avseende fristående huvudmäns skyldighet att inkomma med den information som kommunen efterfrågar. Ett alternativ är att Skolinspektionen i egenskap av tillsynsmyndighet ges i uppdrag att kontrollera och följa upp enskilda huvudmäns användning av kommunala bidrag, och vid behov antingen ålägga den enskilda huvudmannen att återbetala till kommunen eller överlämna information till hemkommunen som i sin tur driver ärendet om återkrav vidare. Skolinspektionen skulle därutöver kunna ges i uppdrag att granska huvudmannen i helhet och inte enbart hanteringen av enskilda elever.

Vid brott föreslås att det bör vara domstolarna som ålägger den enskilde huvudmannen att återbetala bidrag till kommunen.

8.5.7 Jämkning och eftergift

Malmö stad instämmer i förslaget

8.5.8 Avdrag vid senare utbetalning av kommunala bidrag

Malmö stad tillstyrker förslaget, det ses positivt på att hantering via kvittning får stöd i lag.

9.1.3 Utredningens förslag

Malmö stad tillstyrker förslaget. Ett förtydligande om att vitesbelopp kan justeras med hänsyn till enhetens ekonomiska situation kan ge tillsynsmyndigheterna ett mer effektivt verktyg för tillsyn.

9.2.3 Sanktionsavgifter ska införas i skollagen

Malmö stad tillstyrker förslaget för införandet av sanktionsavgifter och ser det som ett viktigt verktyg för att stärka tillsynens kvalitetssäkrande funktion. Samtidigt ställer detta förslag krav på nya arbetsrutiner och tydliga riktlinjer. Malmö stad delar utredningens uppfattning att sanktionsavgifter ska beslutas lokalt, men betonar vikten av ett strukturerat arbete med att utveckla en praxis. Det är särskilt angeläget med tanke på kraften i föreslaget sanktionsspann, som medför högre krav på likvärdig bedömning emellan kommuner och tillsynsmyndigheter.

9.2.4 Beslut om sanktionsavgift ska fattas av tillsynsmyndigheten

Malmö stad lämnar förslaget utan synpunkt.

9.2.5 Sanktionsavgiftens storlek

Malmö stad tillstyrker förslaget.

9.2.6 Jämkning och eftergift

Malmö stad instämmer i förslaget.

9.2.7 Preskription och överklagande

Malmö stad lämnar förslaget utan synpunkt.



9.2.8 Betalning

Malmö stad lämnar förslaget utan synpunkt.

9.3 Undvikande av dubbelbestraffning

Malmö stad lämnar förslaget utan synpunkt

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

Malmö stad tillstyrker bedömningen.

10.3.2 Villkor för statsbidrag vid värdeöverföringar

Malmö stad tillstyrker bedömningen.

10.3.3 Villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten

Malmö stad instämmer i bedömningen och finner det rimligt att enskilda såväl som kommunala huvudmän kan bli nekade riktade statsbidrag om de har ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister, men ställer sig negativ till att en huvudman skulle behöva söka statsbidrag på enhetsnivå, vilket är ett av de alternativ som presenteras i utredningen. Malmö stad förespråkar mer generella statsbidrag snarare än ytterligare detaljstyrning för riktade statsbidrag. Att söka statsbidrag på enhetsnivå skulle göra en redan administrativt tung process än mindre effektiv. Kortsiktiga och kravspecifika statliga stöd riskerar att ge begränsad effekt och skapar osäkerhet kring framtida finansiering. Malmö stad vill i stället peka på hur viktigt det är med långsiktiga statliga sektorsbidrag i stället för tillfälliga stödinsatser.

10.3.4 Vilka statsbidrag bör omfattas?

Malmö stad instämmer i bedömningen.

11.2 Utredningens förslag

Malmö stad lämnar förslaget utan synpunkt.

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

Malmö stad lämnar förslaget utan synpunkt.

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

Malmö stad lämnar förslaget utan synpunkt.

14.6 Utredningens bedömning

Malmö stad instämmer i utredningens bedömning.

15.6 Det saknas behov av reglering

Malmö stad lämnar bedömningen utan synpunkt.

16.1 Ikraftträdande

Malmö stad lämnar förslaget utan synpunkt.



16.2 Övergångsbestämmelser

Malmö stad lämnar förslaget samt bedömningen utan synpunkt.

17.3.1 Konsekvenser för kommuner

Malmö stad delar utredningens bedömning att förslagen framför allt påverkar enskilda huvudmän och statliga myndigheter, likaså att de största konsekvenserna för kommuner finns för kommunerna som tillsynsmyndigheter för förskoleverksamhet. Framför allt berör förslagen nyetablerade fristående skolor, de innebär inte några förbud på vinstuttag från eller värdeöverföringar mellan redan etablerade skolenheter inom en skolkoncern eller hos en enskild huvudman.

Malmö stad delar även utredningens bedömning att det är viktigt att följa eventuella nedläggningar av enskilda skolverksamheter och dess påverkan på kommunerna. Utredningen konstaterar att kommunerna redan i dag är skyldiga att ha beredskap för att ta emot elever och barn vid nedläggning av enskild skolverksamhet, och att dessa kostnader är en del av kommunernas budget. Presenterade förslag kan innebära en omfattande förändring på kort sikt i en skolmarknad där kommunerna kan behöva utöka sin beredskap, vilket innebär större kostnader än dagens budget. Det finns ett behov att en fördjupad analys av konsekvenser för kommunerna där dessa förändringar beaktas.

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

Malmö stad vill lyfta att kostnadsberäkningen för kommunernas utökade tillsynsuppdrag bör baseras på antalet enheter som omfattas av tillsynen. En sådan beräkningsgrund speglar arbetsinsatsens omfattning på ett mer rättvisande sätt. Därtill finns ett stort behov av central samordning, vägledande stödmaterial samt god framförhållning inför lagens ikraftträdande för att säkerställa en rättssäker tillämpning från start. För att genomföra de föreslagna förändringarna krävs att kommunerna tilldelas ökade resurser. Det behövs bland annat fler utredare, jurister och ekonomer för att möta de utökade kraven inom tillsyn och granskning. Även under införandeperioden behövs särskild kompensation för att kunna anpassa arbetsprocesser och systemstöd.

Malmö stad ser positivt på möjligheten att förena förelägganden med värdeöverföringsförbud, i de fall där bristerna kan indikera bristande resursfördelning. Kravet på juridisk person för enskilda huvudmän, liksom införandet av särredovisning



per enhet, bedöms gynna en effektiv och rättssäker ekonomisk granskning. Även förslagen om årsredovisning, revisor och skyldighet att lämna ekonomisk information tillstyrks, då de bidrar till ökad transparens och kvalitet.

Malmö stad anser att förslaget om sanktionsavgifter kan bidra till en mer effektiv tillsyn men vill framhålla att det finns ett behov av riktlinjer och stödmaterial för att tydliggöra hur regelverket ska tillämpas. Förslagen om återkrav av kommunala bidrag bedöms som välkomna och rättssäkra, men kräver stödmaterial riktat till kommunal handläggning och uppföljning av tilläggsbelopp.

Malmö stad anser att även enskilda pedagogiska omsorger (EPO) bör omfattas av de föreslagna kraven för att säkerställa en god kvalitet i dessa verksamheter. Malmö stad instämmer i utredningens ambition att vidare utreda möjligheten till en liknande reglering även för EPO.

Slutligen ser Malmö stad ett tydligt behov av ökad mellankommunal samverkan vad gäller tillsyn över huvudmän. Dagens regelverk innebär att en huvudman kan förbjudas att bedriva verksamhet i en kommun, men samtidigt etablera sig i en annan. Detta är särskilt problematiskt i regioner där små kommuner inte har samma resurser som större kommuner för att bedriva tillsyn i tillräcklig omfattning. Detta skulle även kunna innebära att tillsynen av förskoleenheter överförs till en central myndighet, i syfte att skapa bättre överblick över huvudmän som är verksamma på nationell nivå.

Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Nicklas Löfström

Helena Nanne (M) avser lämna in ett särskilt yttrande.