

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

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

U2025/01015

Skolverkets synpunkter

Skolverket bedömer att utredningens förslag och bedömningar som en helhet möter direktiven och därmed syftet med utredningens uppdrag.

Skolverket avgränsar yttrandet till det som faller inom myndighetens förvaltningsområde. Av denna anledning kommenteras de förslag som tydligt rör Skolinspektionens uppdrag endast i valda delar och på en övergripande nivå. Det ligger vidare utanför Skolverkets ansvarsområde att bedöma utredningens uttalanden i fråga om EU-rätten. Skolverket vill, i förhållande till det nyss sagda, ändå göra medskicket att det finns ett stort tolkningsutrymme inom unionsrätten som kan innebära att andra bedömningar än de som utredningen för fram är möjliga att göra.

5. Förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar i vissa situationer

Skolverket tillstyrker utredningens förslag i kapitlet och vill särskilt yttra sig över förslagen i valda avsnitt nedan.

5.7.1 Ett värdeöverföringsförbud vid vissa situationer ska införas i skollagen

Skolverket tillstyrker utredningens förslag om att införa ett värdeöverföringsförbud i skollagen men vill lämna följande allmänna kommentarer.

Allmänna kommentarer om värdeöverföringsförbud

Förslagen innebär i sig inte ett generellt värdeöverföringsförbud, utan gäller alla affärshändelser som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten. Ett värdeöverföringsförbud gäller under fem år från att huvudmannen första gången

har tagit emot bidrag från kommunen. En sådan reglering torde få konsekvensen att etableringen av nya fristående skolor avstannar, då de nya förutsättningarna försvårar för nya aktörer som vill bedriva skolverksamhet – om deras syfte är att ta ut vinst inom de fem första åren. Det kan leda till att redan etablerade och större aktörer kan komma att ta fler marknadsandelar på den svenska skolmarknaden. En möjlig följd av detta är att skolmarknaden i framtiden endast kommer att bestå av ett mindre antal större skolkoncerner. Skolinspektionen har redan tidigare pekat på en tydlig trend mot en ökad konsolidering inom friskolesektorn och att de stora aktörerna tar allt större andelar av skolmarknaden. Skolverket har också påpekat att den demografiska utvecklingen med minskande elevkullar kan komma att bidra till en ökad konkurrens mellan skolor i vissa delar av landet. För mindre, enskilda huvudmän med en större ekonomisk sårbarhet kan ett mindre elevtapp leda till neddragningar eller att skolan behöver läggas ned, vilket riskerar att få stora konsekvenser för eleverna.¹

En annan möjlig konsekvens är att skolbolagen kan komma att tappa i värde då det troligen inte kommer vara lika attraktivt för etablerade aktörer att sälja delar av sitt aktieinnehav och inte heller lika attraktivt att gå in i bolag. Skolverket uppfattar vidare att aktörer (exempelvis koncerner) endast kommer att påverkas om de startar ett nytt bolag eller om en huvudman ansöker om ett nytt godkännande för en ny enhet eller skolform.

Som framgår av utredningens författningsförslag gäller värdeöverföringsförbudet alla affärshändelser som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten. Skolverket vill uppmärksamma en möjlig konsekvens i förhållande till det kompensatoriska uppdraget: Den föreslagna regleringen skulle kunna innebära att en enskild huvudman som vill, inte kan göra en resursfördelning efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov från en nystartad enhet till en annan redan etablerad enhet (en form av socioekonomisk fördelning). I viss mån borde en sådan resursfördelning ändå sägas redan ha skett då kommunerna enligt 2 kap. 8 b § skollagen ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Skolverket vill ändå uppmärksamma frågan som kan behöva tas om hand i den fortsatta beredningen.

5.7.2 Vilken verksamhet ska ett värdeöverföringsförbud omfatta?

Skolverket tillstyrker utredningens förslag med följande kommentar.

Utredningen föreslår att ”enhet” ska användas för att benämna förskoleenhet, skolenhet och fristående fritidshem (som får tillstånd av kommunen enligt 2 kap. 7 § andra stycket skollagen) när det gäller värdeöverföringsförbudets bestämmelser. Idag används begreppen skolenhet och förskoleenhet i enlighet med definitionen i 1 kap. 3 § skollagen. Begreppet enhet används i 4 kap. skollagen som samlingsnamn för skol- och förskoleenhet. Förslaget innebär

¹ Skolverket (2024). *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan*. Rapport 2024:4.

således att ett nytt begrepp införs i skollagen. Enhetsbegreppet förefaller få karaktären av samlingsnamn för de två redan definierade enhetstyperna men blir samtidigt en benämning för de fristående fritidshemmen, som idag alltså inte har en specifik enhetstillhörighet.

5.7.3 Värdeöverföring enligt skollagen

Skolverket tillstyrker förslaget, men ser att det kan uppstå vissa tillämpningsproblem när de olika begreppen som används i regleringen och som är tagna från andra lagar ska användas i verksamheter som bedrivs enligt skollagen. Synpunkten här gäller främst i fråga om förhållandet mellan definitionen av värdeöverföring och bedömningen av om en transaktion är av rent affärsmässig karaktär för enheten eller om en sådan transaktion i stället utgör en förtäckt värdeöverföring. Detta oaktat vad som uttalas i författningskommentaren på s. 523 första stycket.

Skolverket noterar också det som uttalas i propositionen Ny aktiebolagslag prop. 2004/05: 85 s. 748. Av kommentaren till aktiebolagslagens värdeöverföringsbestämmelse när det gäller diskussionen om affärsmässig karaktär framgår till exempel att ”Av stor betydelse är också om transaktionen framstår som förenlig med den verksamhet som bolaget normalt bedriver.”.

Tillämpningsproblematiken för skolväsendets bolag handlar enligt Skolverket bland annat om att det är svårt att avgöra vad en tjänst eller ett arbete får kosta, då en skarp gräns för detta av naturliga skäl inte kan finnas. Ett exempel är skolmat, eller elevhälsa som ska finnas i verksamheten och om det i sådana fall ska vara tillåtet att göra så kallade dåliga affärer. Frågan är alltså: Ska det kunna gå att göra dåliga affärer inom skolväsendet? Även i förhållande till det som uttalas i aktiebolagslagens förarbeten som refererats ovan (om dessa uttalanden också ska kunna användas för att tolka skollagens värdeöverföringsförbud) kan en möjlig konsekvens av förslagen därför bli att flera bolag skapas för att på så sätt sälja tjänster till enheten. Följden kan bli att var och en av betalningarna av dessa tjänster faller utanför det reglerade området, men som helhet kanske ändå skulle eller borde bedömas falla in under det som utredningen nämner om arvoden för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen. Skolverket menar därför att det finns risk för att lagstiftningen inte får den avsedda effekten. Förslagen i denna del kan behöva ses över i den fortsatta beredningen. Vi ser att frågan om vad som ryms inom eller utanför regleringen sannolikt kommer att behöva avgöras i domstol. En tydlig praxis är önskvärd på sikt.

5.7.4 När ska värdeöverföringsförbud gälla?

Skolverket tillstyrker förslaget, men vill framföra att det saknas praxis i fråga om innebörden av vem som ska anses ha bestämmande inflytande. Rättsläget är därmed oklart. Denna omständighet behöver adresseras i den fortsatta beredningen, exempelvis genom tydligare uttalanden.

5.7.5 Krav på juridisk person som enskild huvudman

Skolverket konstaterar att förslaget är en förutsättning för att förslagen som helhet ska kunna fungera som utredningen tänkt. Mot denna bakgrund tillstyrker Skolverket förslaget. Men myndigheten noterar att det kan finnas beröringspunkter med andra rättsområden som kan behöva hanteras, till exempel i fråga om bolagsregistreringar.

5.7.6 Krav på särredovisning

Skolverket tillstyrker förslaget om krav på särredovisning och vill lämna följande kommentar.

Skolverket bedömer i likhet med utredningen att det finns ett värde i att samordna innehållet i särredovisningen med kraven på eventuell rapportering på förskole- och skolenhetsnivå. Ett krav på särredovisning på förskole- och skolenhetsnivå skulle ge viktig information om de medel som kan hänföras till enheten om Skolverket skulle få i uppdrag att samla in sådana uppgifter på skolenhetsnivå. Kravet innebär vidare att huvudmannen måste följa upp ekonomiska händelser på ett systematiskt sätt på skolenhetsnivå – något som inte nödvändigtvis görs idag.

6. Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

Skolverket tillstyrker utredningens förslag i kapitlet samt instämmer i utredningens bedömning. Myndigheten har förhållit sig till det som anges i kapitlet så som en paketslösning med utökade krav. Skolverket bedömer dessa som rimliga. Skolverket vill dock särskilt yttra sig över valda avsnitt nedan.

6.6.2 Krav på avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt

Skolverket tillstyrker utredningens förslag, men ifrågasätter om det är behövligt då syftet med regelbatteriet i övrigt ändå bör kunna uppnås.

6.6.4 Anmälan inför planerad skolnedläggning

Skolverket tillstyrker förslaget, då det får anses vara positivt för eleverna och för kommunerna i deras planering av antalet utbildningsplatser.

7 Förutsättningar att reglera utländskt ägande

7.5 Utredningens bedömning

Skolverket avstår från att uttala sig om den första delen av utredningens bedömning, nämligen den som handlar om regelverket om den inre marknaden.

Skolverket anser dock att det nya regelverket om granskning av utländska direktinvesteringar möjligen kan anses tillgodose behoven av att förhindra skadlig inverkan på skolväsendet, men att det är för tidigt att uttala sig av effekterna av denna. Skolverket vill vidare skicka med att utredningen i den fortsatta

beredningen, det vill säga det som anförs i tredje stycket, kan behöva se över skolmyndigheternas eventuella uppgiftsskyldighet.

8 Återkrav av kommunala bidrag

8.5 Utredningens bedömningar och förslag

Skolverket tillstyrker utredningens förslag och instämmer i utredningens bedömning i avsnitt 8.5.5 samt vill särskilt yttra sig över förslagen i valda avsnitt nedan.

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

Skolverket tillstyrker utredningens förslag i avsnittet men vill uppmärksamma att mindre kommuner sannolikt kommer att behöva stöd i arbetet med tillämpning och efterlevnad.

8.5.4 Återbetalningsskyldighet för tilläggsbelopp

Skolverket tillstyrker utredningens förslag men vill uppmärksamma att fler exempel behövs för rekvisiten helt eller delvis. Skolverket delar vidare utredningens uppfattning att en kommuns möjlighet att återkräva tilläggsbelopp kan komma att bero på hur tydligt beslutet är när det gäller vilka extraordinära stödåtgärder som tilläggsbeloppet avser.

8.5.5 Återbetalningsskyldighet vid återkallelse av godkännande

Skolverket delar utredningens bedömning att frågan om återbetalning vid återkallande av godkännande bör utredas vidare för att eventuellt kunna vara en del av de skärpta villkoren för friskolesektorn.

9 Införande av sanktionsavgifter

Skolverket tillstyrker utredningens förslag i kapitlet och vill särskilt yttra sig över förslagen i valda avsnitt nedan.

9.1.3 Utredningens förslag

Skolverket tillstyrker förslaget mot bakgrund av de skäl som utredningen anför.

9.2.3 Sanktionsavgifter ska införas i skollagen

Skolverket bedömer att förslagen är rimliga då de får anses utgöra en del i regleringen om värdeöverföringsförbud. Mot denna bakgrund tillstyrker Skolverket förslaget om att sanktionsavgifter ska införas i skollagen.

Skolverket delar i övrigt utredningens bedömning i frågan om svårigheter med att införa sanktionsavgifter på bred front i skollagen. Skälet för detta är att skollagen är en ramlag och att skolväsendet i stora delar är målstyrt. Det är i många fall

svårt att avgöra när den kritiska punkten för att inte ha uppnått dessa mål föreligger.

10 Villkor för riktade statsbidrag

Skolverket instämmer i utredningens bedömningar men vill lämna följande kommentarer.

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

Skolverket instämmer i utredningens bedömning avseende införandet av villkor för vissa riktade statsbidrag gällande värdeöverföringar enligt skollagen. Skolverket vill dock i sammanhanget peka på att dylika villkor, i likhet med vad myndigheten anfört angående värdeöverföringsförbud, kan få kännbara konsekvenser för friskolesektorn. Etableringen av nya fristående skolor kan avstanna, då de nya villkoren försvårar för aktörer som vill bedriva skolverksamhet – om deras syfte är att ta ut vinst. En annan möjlig konsekvens är att skolbolagen kan komma tappa i värde då det troligen inte kommer vara lika attraktivt för alla etablerade aktörer att sälja delar av sitt aktieinnehav och inte heller attraktivt att gå in i bolag. (Jfr vad vi har redogjort för under avsnitt 5.7.1.)

10.3.2 Villkor för statsbidrag vid värdeöverföringar

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att det behövs en modellbestämmelse för vissa riktade statsbidrag. Det är dock svårt att mer precist uttala något om modellbestämmelsen innan den ställs i relation till de olika statsbidragsförordningarna – där den kan komma i fråga. Skolverket betraktar därför modellbestämmelsen mer som ett exempel på hur sådana villkor skulle kunna formuleras och har i det sammanhanget inte något att invända mot formuleringen i sig. Hur sådana villkor kan och bör formuleras och vilka förordningar som kan bli aktuella för de nya villkoren behöver dock beslutas i dialog med Skolverket under den fortsatta beredningen.

Konsekvenser för Skolverket m.m.

Därutöver vill Skolverket uppmärksamma att ett införande av villkor om värdeöverföringsförbud sannolikt kommer att innebära att myndighetens arbetssätt kommer att få ännu större inslag av kontroller av huvudmännens uppgifter, vilket medför en ökad administration och ökade kostnader. Myndigheten ser också att huvudmännen kommer att beröras genom bland annat ökad administration.

10.3.3 Villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten

Skolverket anser att villkor för riktade statsbidrag vid förelägganden med viten bör beslutas av regeringen i förordning. Myndigheten har inte några synpunkter på att ett föreläggande vid tillsyn används som kvalitetsmått för att på det sättet

utgöra ytterligare ett villkor för att statsbidrag ska lämnas till såväl enskilda som offentliga huvudmän. Skolverket anser dock att modellbestämmelsens innehåll och utformning behöver ses över i den fortsatta beredningen. Det behöver bland annat klargöras om statsbidrag får lämnas om Skolinspektionens beslut har upphävts. Skolverket ser vidare att rekvisitet *kvalitetsbrister inom det område som bidraget avser* kan ge tillämpningsproblem på grund av dess oprecisa utformning i förhållande till skilda förordningar med olika former av kvalitetshöjande syfte. Skolverket anser därför att regeringen i den fortsatta beredningen noga behöver analysera utformningen av en modellbestämmelse med tydliga rekvisit och förutsägbara villkor för huvudmännen. Utredningen ger vidare olika alternativ för att knyta ett riktat statsbidrag till en enhet. Skolverket ser även att ytterligare beredning behövs i denna del.

Det ovan anförda gäller också i fråga om utredningens bedömning om att Skolverket bör ges rätt att återkräva hela eller delar av ett beviljat statsbidrag.

Utredningen anser vidare att Skolverkets beslut om återkrav ska kunna överklagas. Skolverket vill med anledning av detta anförda att det redan finns en rätt att få ett beslut om återkrav prövat i allmän domstol. Detta mot bakgrund av att Skolverkets beslut inte är överklagbara på så sätt att de utgör exekutionstitlar i enlighet med 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken (1981:774). Jfr relevanta förarbeten, HFD 2021 ref. 8 och det uttryckliga överklagandeförbudet i nu gällande statsbidragsförordningar.

Konsekvenser för Skolverket m.m.

Även i denna del vill Skolverket uppmärksamma att ett införande av villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten sannolikt kommer att innebära att myndighetens arbetssätt kommer att få ännu större inslag av kontroller av huvudmannens uppgifter, vilket medför en ökad administration och ökade kostnader. Myndigheten ser också att huvudmännen kommer att beröras genom bland annat ökad administration.

10.3.4 Vilka statsbidrag bör omfattas?

Skolverket har inga synpunkter på utredningens bedömning och anser att det i den fortsatta beredningen behöver analyseras närmare vilka statsbidragsförordningar som bör omfattas av den föreslagna regleringen. Ett exempel kan vara vilket eller vilka bidrag som kan aktualiseras när Skolinspektionen förelägger på sådana områden som undervisning och lärande samt förutsättningar för lärande.

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

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

Skolverket tillstyrker förslaget. Myndigheten ser att utredningen har en barnkonsekvensanalys och att elevorganisationerna är vidtalade. De skäl som anförs för att införa en bestämmelse om att kunna höra elever under 16 år, förefaller rimliga.

16 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

16.1 Ikraftträdande

Skolverket har inga synpunkter på utredningens förslag till ikraftträdande men vill lämna följande kommentar.

Skolverket konstaterar att många av utredningarna på skolområdet innehåller förslag som ska träda i kraft 2027 eller 2028. Flera av de betänkanden som nu remitteras innehåller också överlappande förslag och förslag som är viktiga att behandla på ett samlat sätt. Det kan därför vara svårt att kommentera förslag till tidsplan i ett enskilt betänkande utan att samtidigt ta hänsyn till vad som sägs i de andra utredningarna. Beroende på vilka förslag regeringen väljer att gå vidare med står huvudmännen inför genomgripande förändringar som kräver omfattande implementeringsinsatser. Skolverket är i grunden positivt inställt till många av de föreslagna förändringarna men ser risker med snäva tidsplaner och mängden reformer, till exempel vad gäller kvaliteten i författningsändringarna och möjligheten att förankra dem hos målgrupperna. För att underlätta huvudmännens tillämpning av förändringarna förutsätter Skolverket att förslagen i de olika betänkandena fortsatt kommer att beredas på ett samlat sätt.

16.2 Övergångsbestämmelser

Skolverket har inga synpunkter på utredningens förslag till övergångsbestämmelser och lämnar samma kommentar som under avsnitt 16.1.

På Skolverkets vägnar

Joakim Malmström
Generaldirektör

Alexandra Lundvik
Jurist

I ärendets slutliga handläggning har även rättschefen Erik Janzon, avdelningschefen Tommy Lagergren, tillförordnade stabschefen Johan Börjesson och juristen Alexandra Lundvik (föredragande) deltagit.