

SKR:s yttrande - Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

Sammanfattning

- SKR tillstyrker förslaget att införa värdeöverföringsförbud vid vissa situationer.
- SKR tillstyrker förslaget kring vilka verksamheter som ska omfattas av värderingsförbud.
- SKR tillstyrker förslaget till definition av värdeöverföring i skollagen.
- SKR tillstyrker förslaget rörande nyetablering och förändring av det bestämmande inflytandet.
- SKR tillstyrker förslaget om krav på juridisk person som enskild huvudman.
- SKR tillstyrker förslaget om krav på särredovisning.
- SKR tillstyrker förslaget om krav på årsredovisning och årsbokslut.
- SKR tillstyrker förslaget om krav på revisor.
- SKR tillstyrker förslaget om krav på att inkomma med ekonomisk information.
- SKR tillstyrker förslaget om överklagande.
- SKR tillstyrker förslaget om tillsyn.
- SKR tillstyrker förslaget om skärpningar i skollagen kring ekonomiska förutsättningar.
- SKR tillstyrker förslaget om krav på avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.
- SKR delar bedömningen att det inte bör införas några lagkrav på att en enskild huvudman som hamnat i ekonomiska svårigheter ska fortsätta att driva verksamheten i en förskola eller skola under viss tid eller krav på ekonomiska garantier för enskild huvudman.
- SKR tillstyrker förslaget om anmälan inför planerad skolnedläggning, men menar att nio månader är en för lång tid.

- SKR avstår från att yttra sig över utredningens bedömning om förutsättningar för utländskt ägande, eftersom utredningen avser att föreslå en reglering i slutbetänkandet.
- SKR tillstyrker förslaget om återbetalningsskyldighet av kommunala bidrag under vissa omständigheter.
- SKR tillstyrker förslaget om återbetalningsskyldighet på grund av brott.
- SKR tillstyrker förslaget om återbetalningsskyldighet på grund av felaktiga utbetalningar.
- SKR tillstyrker förslaget om återbetalningsskyldighet för tilläggsbelopp.
- SKR tillstyrker förslaget om återbetalningsskyldighet vid återkallelse av godkännande.
- SKR tillstyrker förslaget om att kommunen får besluta om återkrav.
- SKR tillstyrker förslaget om jämkning och eftergift.
- SKR tillstyrker förslaget om avdrag vid senare utbetalning av kommunala bidrag.
- SKR tillstyrker förslaget att om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid fastställande av vitesbeloppets storlek.
- SKR tillstyrker förslaget om att tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som står under dess tillsyn vid nämnda överträdelser eller försummelser.
- SKR avstyrker förslaget att tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgifter för huvudmän. SKR föreslår istället att beslut om sanktionsavgifter ska fattas av domstol.
- SKR tillstyrker förslaget angående sanktionsavgiftens storlek.
- SKR avstyrker förslaget att tillsynsmyndigheten helt eller delvis får sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl.
- SKR tillstyrker förslagen som rör preskription och överklagande.
- SKR avstyrker förslaget om när sanktionsavgiften senast ska betalas och att den ska tillfalla staten.
- SKR tillstyrker förslaget att sanktionsavgift inte får tas ut för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om en ansökan om utdömande av vitet har gjorts.
- SKR delar bedömningen att det är lämpligt att införa villkor om värdeöverföringar för vissa riktade statsbidrag.
- SKR delar bedömningarna om villkor för statsbidrag vid värdeöverföringar.
- SKR delar delvis bedömningen av villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten.
- SKR delar bedömningen om vilka statsbidrag som bör omfattas.
- SKR tillstyrker förslaget om återkallelse och verksamhetsförbud.
- SKR tillstyrker förslaget om att införa statliga åtgärder för rättelse för fristående skolor.
- SKR tillstyrker förslaget att Skolinspektionen får rätt att höra elever under 16 år i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning.
- SKR delar bedömningen att det finns behov av att införa bestämmelser i skollagen, som tydliggör och utökar rätten för myndigheterna att ställa

villkor för godkännande av ansökan som enskild huvudman, för att lättare kunna hantera ändringar i redan godkända verksamheter.

- SKR delar bedömningen att det saknas behov av ändringar i skollagen rörande tillämpning av inhibition.
- SKR avstyrker förslaget om ikraftträdande den 1 juli 2027 och föreslagna övergångsbestämmelser. SKR föreslår att ikraftträdande sker tidigast 2028 för att möjliggöra förberedelser för implementering av de nya bestämmelserna.

SKR lämnar två förslag,

- SKR föreslår att utreda vidare om Skolinspektionen ska ta över tillsyns- och tillståndsprövningen inom förskolan. Uppdraget att utföra tillsyn- och tillståndsprövningar är mycket resurskrävande. Om uppdraget istället flyttas från kommunerna till Skolinspektionen skulle samma typ av myndighetsutövning för alla skolformer samlas inom samma myndighet och handläggningen bli mer rättssäker och nationellt enhetlig.
- SKR föreslår att statsbidrag bör tilldelas alla huvudmän, så att inte kommunerna blir mellanhand till fristående utförare.

Allmänna synpunkter

Utredningen har i merparten av sina förslag fokus på de enskilda huvudmännens styrning och ekonomi. Ett huvudsakligt syfte med utredningens förslag är att säkerställa att de som äger och driver företag inom förskole- och skolsektorn har ett långsiktigt och seriöst engagemang. SKR avstår från att yttra sig gällande vilka konsekvenser förslagen får för de fristående huvudmännen. SKR:s yttranden rör endast hur förslagen påverkar kommunerna.

SKR ställer sig till en övervägande del positiva till utredningens förslag och bedömningar. Förslagen och bedömningarna löser flera problem i rådande lagstiftning, till exempel möjligheten till återbetalning av kommunala bidrag. Flera av förslagen syftar till att motverka att oseriösa aktörer bedriver utbildning, till exempel skärpningar i skollagen om ekonomiska förutsättningar för att bedriva förskolor och skolor. SKR välkomnar generellt lagstiftning som skapar mer likvärdiga förutsättningar mellan kommunala och fristående huvudmän som flera förslag berör, till exempel förslag om tvångsförvaltning.

Utredningen lägger flera förslag som påverkar kommunernas ansvar för utbildning samt som utbetalande myndighet. Tillsyns- och tillståndsprövningen inom förskolan får genom förslagen fler och nya uppdrag som medför ökade kostnader och resurskrävande administration. SKR föreslår fortsatt utredning om möjligheterna för Skolinspektionen att ta över tillsyns- och tillståndsprövningen inom förskolan. Skulle uppdraget om tillsyns- och tillståndsprövning inom förskolan kunna flyttas från kommunerna till Skolinspektionen skulle å ena sidan flera vinster uppnås. Till exempel skulle myndighetsutövningen kunna bli mer rättssäker och enhetlig om alla skolformer samlades under en myndighet. Å andra sidan kan det innebära längre ledtider om uppdraget flyttas från kommunerna,

vilket kan medföra utmaningar om till exempel nya bostadsområden etableras. I en kommande utredning skulle också möjligheten till delat ansvar, d v s att staten ansvarar för tillsynsprövningar och kommunerna för tillståndsprövningar kunna ses över.

En annan synpunkt från SKR är att det finns en risk att förslagen medför ett något minskat utbud av förskolor och skolor och därmed en minskad mångfald. Det finns en risk att små förskolor och skolor som drivs av enskilda huvudmän inte klarar av att möta de nya kraven som läggs i betänkandets förslag och därmed tvingas att stänga sin verksamhet. Samtidigt leder de pågående demografiska förändringarna när det gäller barnkullarna till att antalet förskolor och skolor generellt kommer att minska oavsett utredningens förslag. Det är just nu många pågående utredningar och reformer inom utbildningsområdet och SKR vill betona vikten av att analysera förslag från flera utredningar för att få en helhetsbild över vilka konsekvenser som utredningarna sammantaget får. För betänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn är det av särskild betydelse att analysera förslagen tillsammans med förslagen i det kommande betänkandet från utredningen En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet.

Det är angeläget att förslagen hänger ihop, handlar om rätt saker och genomförs på ett sätt som fungerar i hela landet. Fokus bör ligga på stärkt kvalitet i undervisningen, bättre styrning och en ändamålsenlig finansiering som ger ökat fokus på det kompensatoriska uppdraget. Lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän bör vara ett område att se över i analysen. Det är viktigt att likvärdiga villkor råder mellan kommunala och fristående huvudmän. Några av förslagen i betänkandet kan medföra olikvärdiga villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän, till exempel utredningens bedömningen om villkor om värdeöverföringar för mottagande av riktade statsbidrag.

Förslagen i betänkandet för Skärpta villkor för friskolesektorn löser inte alla utmaningar som finns med systemet utan fortsatt arbete krävs och alla förslag behöver ses samlat.

5. Införandet av förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar

5.7.1 Ett värdeöverföringsförbud vid vissa situationer ska införas i skollagen

Utredningens förslag: Rör införandet av förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar, det handlar om under vilka omständigheter som förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar ska gälla.

SKR tillstyrker förslaget att införa värdeöverföringsförbud vid vissa situationer.

5.7.2 Vilken verksamhet ska ett värdeöverföringsförbud omfatta?

Utredningens förslag: Värdeöverföringsförbud ska omfatta den verksamhet som en enskild huvudman bedriver i en enhet. Med enhet avses skolenhet, förskoleenhet eller fristående fritidshem.

SKR tillstyrker förslaget kring vilka verksamheter som ska omfattas av värderingsförbud.

5.7.3 Värdeöverföring enligt skollagen

Utredningens förslag: Med värdeöverföring enligt skollagen ska avses alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten. Överföring av ett överskott av kommissionärsverksamhet i en enhet till ett kommittentföretag är en värdeöverföring.

SKR tillstyrker förslaget om definition av värdeöverföring i skollagen.

5.7.4 När ska värdeöverföringsförbud gälla?

Utredningens förslag: Den som godkännt en enskild som huvudman ska besluta att den enskilde inte får besluta om eller verkställa några värdeöverföringar enligt skollagen

- från en ny enhet när en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet i med stöd av ett nytt godkännande enligt 2 kap.5 § (värdeöverföringsförbud vid nyetablering), eller
- från den eller de enheter som myndigheten godkännt om det bestämmande inflytandet över den enskilde huvudmannen förändrats genom en ändring av det direkta eller indirekta ägandet (värdeöverföringsförbud vid förändring av det bestämmande inflytandet).

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering ska gälla under fem år från och med den tidpunkt som bidrag från ett barns eller en elevs hemkommun enligt skollagen för första gången betalas ut till den enskilde huvudmannen.

Värdeöverföringsförbud vid förändring av bestämmande inflytande ska gälla under fem år från och med den tidpunkt som förändringen inträffade.

Ett beslut om värdeöverföringsförbud ska gälla omedelbart. Förändringar i det bestämmande inflytandet genom direkt eller indirekt ägande ska anmälas till tillsynsmyndigheten senast en månad efter förändringen.

Förslagen innebär även krav på särredovisning, definition av värdeöverföring i skollagen, redovisning per förskola/skola, krav på revisor, krav på juridisk huvudman samt att värdeöverföring vid förbud leder till sanktionsavgift

Föreläggande med värdeöverföringsförbud

Utredningens förslag: Ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen får förenas med ett värdeöverföringsförbud.

Värdeöverföringsförbudet gäller under två år från och med beslutet om föreläggande.

SKR tillstyrker förslaget rörande nyetablering och förändring av det bestämmande inflytandet.

5.7.5 Krav på juridisk person som enskild huvudman

Utredningens förslag: Det införs krav i skollagen på att en enskild huvudman måste vara en juridisk person.

SKR tillstyrker förslaget om krav på juridisk person som enskild huvudman.

5.7.6 Krav på särredovisning

Utredningens förslag: En enskild huvudman som bedriver verksamhet i mer än en enhet ska redovisa den verksamhet som bedrivs i respektive enhet särskilt. Även en enskild huvudman som enbart bedriver verksamhet i en enhet ska särskilt redovisa den verksamheten om huvudmannen också bedriver annan verksamhet. I särredovisningen ska verksamhet i enheten redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person. Särredovisningen ska ha samma räkenskapsår som den enskilde huvudmannen. Särredovisningen vara upprättad senast sex månader efter att räkenskapsåret avslutades. I särredovisningen ska – intäkter och kostnader som är hänförliga till verksamheten redovisas i en resultaträkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret, – principer för den fördelning som gjorts av intäkter och kostnader som är gemensamma med annan enhet eller verksamhet redovisas i not, – tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är hänförliga till verksamheten redovisas i en balansräkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret, – principer för den fördelning som gjorts av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är gemensamma med en annan enhet eller verksamhet redovisas i not, – värdeöverföringar enligt skollagen till annan enhet eller verksamhet som bedrivs av den enskilde huvudmannen redovisas i not. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få rätt att meddela ytterligare föreskrifter om särredovisning.

SKR tillstyrker förslaget om krav på särredovisning.

5.7.7 Krav på årsredovisning och årsbokslut

Utredningens förslag: Av en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska fullständiga resultat- och balansräkningar, samt noter framgå avseende verksamhet som bedrivs i kommission.

SKR tillstyrker förslaget om krav på årsredovisning och årsbokslut.

5.7.8 Krav på revisor

Utredningens förslag: 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

SKR tillstyrker förslaget om krav på revisor.

5.7.9 Krav på att inkomma med ekonomisk information

Utredningens förslag: En enskild huvudman ska ha kommit in med kopia av årsredovisning eller årsbokslut, samt kopia av undertecknad revisionsberättelse till tillsynsmyndighet 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.

SKR tillstyrker förslaget om krav på att inkomma med ekonomisk information.

5.7.10 Överklagande

Utredningens förslag: Beslut om värdeöverföringsförbud ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten

SKR tillstyrker förslaget om överklagande.

5.7.11 Tillsyn

Utredningens förslag: Tillsynsmyndigheterna ska ha tillsyn över de föreslagna bestämmelserna om värdeöverföringsförbud, särredovisning, årsredovisning och årsbokslut, revisionskrav, anmälan samt inkommande av handlingar.

SKR tillstyrker förslaget om tillsyn.

Motivering

SKR delar utredningens bedömning att förbud mot vinstuttag och värdeöverföringsbegränsningar under de första fem åren för nyetablerade förskolor och skolor kan stävja oseriösa aktörer från att starta och snabbt komma över medel som används till annat än skolverksamhet. För att kommunerna ska kunna planera sin verksamhet utgör en stabil ekonomi hos enskilda huvudmän en viktig förutsättning. Kommunerna har även ett intresse av att skattemedel används på ett ändamålsenligt vis.

SKR delar utredningens bedömning att flera av förslagen gör det mindre attraktivt för oseriösa aktörer att bedriva skolverksamhet, då de ökar insynen i de enskilda

huvudmännens hantering av skolpengen och gör det möjligt att snabbare och enklare komma till rätta med brister i förskolor och skolor. En konsekvens av de samlade förslagen kan bli att vissa enskilda huvudmän initialt väljer att lägga ned eller sälja sin verksamhet på grund av stramare ekonomiska ramar, och då ökar även kostnaderna för de kommunala huvudmännen, som initialt behöver höja sin beredskap för att ta emot elever om en förskola eller skola läggs ned. Det är svårt att uppskatta hur många fristående huvudmän som väljer att lägga ned förskolor och skolor till följd av förslagen. Till exempel är det svårt att bedöma effekterna av vad de nya uppgifter för de enskilda huvudmännen såsom särredovisning, krav på revisor innebär. Det framgår till exempel inte om de insamlade särredovisningarna ska offentliggöras. Andra faktorer som påverkar är demografins utveckling och konkurrenssituationer. Det finns en risk för ett något minskat utbud och mångfald av förskolor och skolor, men de fristående huvudmän som finns kvar kommer sannolikt vara seriösa aktörer med stabila ekonomiska förutsättningar, vilket gynnar barn och elevers lärande.

Förslagen innebär nya uppgifter för kommunerna gällande tillstånds- och tillsynsansvaret för förskolan. SKR bedömer likt utredningen att de nya uppgifterna medför att finansieringsprincipen aktualiseras. Ny kompetens behöver sannolikt rekryteras hos många kommuner för att kunna göra de nya ekonomiska bedömningarna och de nya uppdragen medför ökad administration. Ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar är redan idag ett omfattande uppdrag och tar mycket resurser i anspråk, särskilt för små kommuner. Kommunernas ansvar och uppdrag har även ökat väsentligt gällande tillsyns- och tillståndsuppdraget de senaste åren på grund av bland annat skärpningar i skollagen och nu kommer ytterligare skärpningar. SKR menar därför att övervägande noga bör göras kring förslagen så att de inte medför mer administration än nödvändigt.

Det är svårt att se hur bedömningarna av värdeöverföringar ska kunna gå till i praktiken, vad ska värdeöverföringsförbudet omfatta. Det ska inte få ske från nya enheter, men om en existerande enhet får tillstånd för ny skolform, är det inte klart vad som gäller. Det saknas beskrivningar i betänkandet och dessa bedömningar skulle behöva förtydligas.

SKR bedömer sammantaget att fördelarna överväger nackdelarna och tillstyrker därmed förslagen.

6. Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

6.6.1 Utredningens förslag: Det ska framgå av skollagen

- att kravet på ekonomiska förutsättningar avser den enskildes resultat, egna kapital, likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning

- att om den enskilde ingår i en koncern eller liknande ekonomisk intressegemenskap får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar.

I skollagen ska det också ställas krav på att övervägande skäl ska tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar på längre sikt, eller under en kortare tid om avveckling av verksamheten planeras.

SKR tillstyrker förslaget om skärpningar i skollagen kring ekonomiska förutsättningar.

6.6.2 Krav på avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt

Utredningens förslag: För att godkännas som huvudman enligt skollagen måste en enskild huvudman vid ansökan ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.

SKR tillstyrker förslaget om krav på avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.

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

Utredningens bedömning: Det bör inte införas krav i skollagen på att en enskild huvudman som hamnat i ekonomiska svårigheter ska fortsätta att driva verksamheten i en förskola eller skola under viss tid. Det bör inte heller införas krav i skollagen på ekonomiska garantier för enskilda huvudmän.

SKR delar bedömningen om att det inte bör införas några lagkrav på att en enskild huvudman som hamnat i ekonomiska svårigheter ska fortsätta att driva verksamheten i en förskola eller skola under viss tid eller krav på ekonomiska garantier för enskild huvudman.

6.6.4 Anmälan inför planerad skolnedläggning

Utredningens förslag: En enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Anmälan ska ha kommit in till kommunen senast den 1 november året före det läsår nedläggningen genomförs. Anmälan får komma in vid en senare tidpunkt om det finns särskilda skäl. Anmälningsskyldigheten gäller inte om Skolinspektionen har återkallat godkännandet för skolenheten med stöd av 26 kap. 13, 14 §, 14 b § första stycket eller 15 §.

SKR tillstyrker förslaget om anmälan inför planerad skolnedläggning.

Motivering

SKR ser det som värdefullt att enskilda huvudmän har en stabil ekonomisk grund. Det skapar förutsättningar för en likvärdig utbildning för barn och elever och minimerar risker för att förskolor och skolor tvingas stänga på grund av ekonomiska förutsättningar. Definitionen av långsiktighet i utredningen är 5 år, jämför detta med att bygga en skola som tar cirka åtta år, en årskull F-9 är tio år.

Förslaget om anmälan inför planerad skolnedläggning (6.6.4) är särskilt positivt för de kommunala huvudmännen, då det medför bättre planeringsförutsättningar.

Detta är av särskild betydelse då barnkullarna och elevantalen minskar de kommande tio åren, enligt SCB:s befolkningsprognoser, och anpassningar av skolstrukturer därmed är nödvändiga hos många kommunala huvudmän. Frågan är vilken effekt regleringen om att en huvudman ska anmäla skolnedläggning kommer att få. Om en fristående huvudman lägger ned en skola och en sanktion utfärdas för att huvudmannen inte meddelat kommunen om detta i förväg (minst 9 månader) eller om den fristående huvudmannen har gått i konkurs, finns det troligen inga medel kvar för att betala sanktionen. Det innebär att regleringen därmed blir verkningslös. 9 månader kan vara en lång tidshorisont för att anmäla skolnedläggning, särskilt ur ett barn- och elevperspektiv. Det finns risk att pedagogisk personal väljer att lämna berörd förskola/skola och att barnen och eleverna kommer i kläm, varför en viss flexibilitet kan behöva införas gällande hur lång tid i förväg en skolnedläggning behöver meddelas. Framförhållning vid skolnedläggningar behövs dock, i nuläget sker många skolnedläggningar med kort varsel, vilket drabbar barn och elevers lärandesituation. En god dialog och samverkan mellan enskilda och kommunala huvudmän kring utbudet är av vikt för att minska de negativa konsekvenserna för barn och elever när skolnedläggningar sker.

7. Förutsättningar för utländskt ägande

7.5 Utredningens bedömning

Utredningens bedömning: Det kan ifrågasättas om det är lämpligt, och förenligt med regelverket om den inre marknaden, att införa ett generellt förbud mot att juridiska personer med säte i ett land utanför EU och EES genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamhet i en förskola eller skola. Syftet med ett sådant förbud kan delvis komma att uppnås genom den nyligen införda lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

Regeringen bör utvärdera dess effekt på skollagens område och analysera eventuella behov av åtgärder för att stärka dess verkan på området. Utredningen avser 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.

SKR avstår från att yttra sig, eftersom ovan nämnda utredning avser att lämna förslag på en reglering i slutbetänkandet.

8. Återkrav av kommunala bidrag

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

Utredningens förslag: Det ska i skollagen införas en skyldighet för enskilda huvudmän inom skolväsendet att återbetala kommunala bidrag i vissa fall, samt rätt för kommuner att återkräva dessa bidrag.

SKR tillstyrker förslag om återbetalningsskyldighet av kommunala bidrag under vissa omständigheter.

8.5.2 Återbetalningsskyldighet på grund av brott

Utredningens förslag: En enskild huvudman som fått bidrag enligt skollagen ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget använts i brott. För brottet ska vara föreskrivet strängare straff än böter. En enskild huvudman ska inte vara återbetalningsskyldig om huvudmannen inom skälig tid återkrävt eller återfått medlen.

SKR tillstyrker förslaget om återbetalningsskyldighet på grund av brott.

8.5.3 Återbetalningsskyldighet på grund av felaktiga utbetalningar

Utredningens förslag: En enskild huvudman som fått kommunala bidrag ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp. Återbetalningsskyldigheten ska gälla det som har betalats ut för mycket.

SKR tillstyrker förslaget om återbetalningsskyldighet på grund av felaktiga utbetalningar.

8.5.4 Återbetalningsskyldighet för tilläggsbelopp

Utredningens förslag: En enskild huvudman som fått tilläggsbelopp ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för. Huvudmannen ska dock inte vara återbetalningsskyldig om hela tilläggsbeloppet använts till de stödåtgärder som det beviljades för. Återbetalningsskyldigheten ska gälla den del av tilläggsbeloppet som avser stödåtgärder som inte genomförts.

SKR tillstyrker förslaget om återbetalningsskyldighet för tilläggsbelopp.

8.5.5 Återbetalningsskyldighet vid återkallelse av godkännande

Utredningens bedömning: Regeringen bör utreda när en enskild huvudman som fått kommunala bidrag bör bli återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannens godkännande återkallats.

SKR tillstyrker förslaget om återbetalningsskyldighet vid återkallelse av godkännande.

8.5.6 Kommunen får besluta om återkrav

Utredningens förslag: Om en enskild huvudman är skyldig att återbetala kommunala bidrag ska den utbetalande kommunen få kräva tillbaka bidraget. Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet. Beslut om

återkrav ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

SKR tillstyrker förslaget om att kommunen får besluta om återkrav.

8.5.7 Jämkning och eftergift

Utredningens förslag: Den utbetalande kommunen ska helt eller delvis få sätta ned ett krav på återbetalning om det finns särskilda skäl.

SKR tillstyrker förslaget om jämkning och eftergift.

8.5.8 Avdrag vid senare utbetalning av kommunala bidrag

Utredningens förslag: Vid återkrav av kommunala bidrag ska den utbetalande kommunen få avräkna det krävda beloppet mot en senare utbetalning av bidrag under förutsättning att beslutet om återkrav vunnit laga kraft. Ett beslut om kvittning ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

SKR tillstyrker förslaget om avdrag vid senare utbetalning av kommunala bidrag.

Motivering

Utredningen lämnar förslag på nya lagförslag, författningsstöd och förtydliganden som löser nuvarande brister i lagstiftningen, något som SKR:s medlemmar flera gånger lyft önskemål om ändringar kring. Det finns idag ingen lagstadgad möjlighet att kräva tillbaka kommunala bidrag från enskilda huvudmän, inte ens när brottslig användning av medel har påvisats. SKR ställer sig särskilt positiv till förslag på åtgärder för att motverka alla de försök från kriminella att felaktigt använda offentliga medel. SKR ser dock risker med förslagen som kan medföra fler rättsliga prövningar, vilket är resurskrävande för kommunerna. SKR menar också att de kommunala huvudmännens administrativa börda ökar i och med fler bedömningar och utredningar. I konsekvensanalysen saknas beskrivningar av hur bedömningarna ska gå till i praktiken, framför allt hur kontrollfunktionen skulle kunna gå till. Till exempel i nuläget finns det begränsade möjligheter till återkrav av tilläggsbelopp, eftersom kommuner har begränsad rätt till insyn i de enskilda huvudmännens verksamheter, varför en sådan analys behöver kompletteras till förslagen inför ett eventuellt införande. Emellertid är det välkommet med rättsliga förtydliganden inom området som på sikt kan medföra att antalet rättsliga prövningar minskar, varför SKR tillstyrker förslagen och bedömningen.

9. Införande av sanktionsavgifter

9.1.3 Utredningens förslag

Utredningens förslag: Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid fastställande av vitesbeloppets storlek.

SKR tillstyrker förslaget att om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid fastställande av vitesbeloppets storlek.

9.2.3 Sanktionsavgifter ska införas i skollagen

Utredningens förslag: En tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn

1. vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud enligt skollagen,
2. om särredovisning inte upprättats inom rätt tid,
3. om anmälan av förändringar i den krets av personer som avses i nuvarande 2 kap. 5 a § inte gjorts i rätt tid,
4. om anmälan om ändring av det bestämmande inflytandet över huvudman genom ägande inte gjorts i rätt tid,
5. om anmälan om att enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet inte gjorts 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. Tillsynsmyndigheten ska inte besluta om sanktionsavgift om det är uppenbart oskäligt.

SKR tillstyrker förslaget om att tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som står under dess tillsyn vid nämnda överträdelser eller försummelser.

9.2.4 Beslut om sanktionsavgift ska fattas av tillsynsmyndigheten

Utredningens förslag: Tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgifter för huvudmän.

SKR avstyrker förslaget att tillsynsmyndigheten ska besluta om sanktionsavgifter för huvudmän. SKR föreslår istället att beslut om sanktionsavgifter ska fattas av domstol.

9.2.5 Sanktionsavgiftens storlek

Utredningens förslag: En sanktionsavgift ska fastställas till ett belopp om lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor:

1. vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud enligt skollagen,
2. om särredovisning inte upprättats i rätt tid,
3. om anmälan om att huvudmannen avser att stänga en skolenhet inte gjorts i rätt tid,
4. om anmälan av förändringar i krets av personer inte gjorts i rätt tid, eller
5. om anmälan om ändring av det bestämmande inflytandet över huvudman inte gjorts i rätt tid.

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. En sanktionsavgift för att en kopia av årsredovisning eller årsbokslut, revisionsberättelse, särredovisning, revisors yttrande om särredovisning, eller revisors yttrande om värdeöverföring inte kommit in till tillsmyndigheten i rätt tid tas ut med ett fast belopp som bestäms med hänsyn till den enskilde huvudmannens årsomsättning. Sanktionsavgiften ska höjas vid upprepade överträdelser. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om storleken på sanktionsavgifter med fast belopp.

SKR tillstyrker förslaget angående sanktionsavgiftens storlek.

9.2.6 Jämkning och eftergift

Utredningens förslag: Tillsynsmyndigheten får helt eller delvis sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl.

SKR avstyrker förslaget att tillsynsmyndigheten helt eller delvis får sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl. SKR föreslår istället att beslut om jämkning och eftergift ska fattas av domstol.

9.2.7 Preskription och överklagande

Utredningens förslag: En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelserna ägde rum. Beslut om sanktionsavgifter ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

SKR tillstyrker förslagen som rör preskription och överklagande.

9.2.8 Betalning

Utredningens förslag: En sanktionsavgift ska betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har vunnit laga kraft, eller inom den längre tid som anges i beslutet. Sanktionsavgiften tillfaller staten.

SKR avstyrker förslaget om när sanktionsavgiften senast ska betalas och att den ska tillfalla staten. SKR föreslår istället att beslut om betalning ska fattas av domstol.

9.3 Undvikande av dubbelbestraffning

Utredningens förslag: Sanktionsavgift får inte tas ut för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om en ansökan om utdömande av vitet har gjorts.

SKR tillstyrker förslaget att sanktionsavgift inte får tas ut för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om en ansökan om utdömande av vitet har gjorts.

Motivering

SKR delar utredningens bedömning att införande av sanktionsavgifter som verktyg för tillsynsmyndigheterna skulle kunna förebygga missförhållanden som drabbar barn och elever. Intentionen med sanktionsavgifter är god, men SKR ser samtidigt att det kommer att medföra svårigheter för kommunerna att genomföra detta i praktiken. Uppdraget skulle vara både betungande och resurskrävande för kommunerna. Det riskerar att leda till många rättsliga överklaganden. **SKR föreslår därför att hanteringen av sanktionsavgifter istället följer samma praxis som hantering av vitesföreläggande av vårdnadshavare som inte följer och medverkar till att deras barn följer skolplikten.** Dessa ärenden är krävande att utreda och handlägga samt är en typ av ärenden som ofta blir överklagade. I dessa fall är det kommunen som fattar beslut om att utfärda ett vitesföreläggande, men det är en domstol som bestämmer om vitet ska utgå och med vilket belopp. Ett vite betalas alltid till staten. Kommunen har i dessa fall ingen som helst beslutanderätt vad gäller den indrivningsbara skyldigheten för vårdnadshavarna att betala, och kommunen får heller aldrig ta del av dessa pengar. En sådan ordning vore att föredra i stället för att kommunen ska försöka driva in sanktionsavgiften för att sedan lämna den till staten.

10. Villkorade riktade statsbidrag

10.3 Utredningens bedömningar

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

Utredningens bedömning: Det är lämpligt att införa villkor för vissa riktade statsbidrag gällande värdeöverföringar enligt skollagen.

SKR delar bedömningen att det är lämpligt att införa villkor om värdeöverföringar för vissa riktade statsbidrag.

10.3.2 Villkor för statsbidrag vid värdeöverföringar

Utredningens bedömning: Regeringen bör använda följande modellbestämmelse för vissa riktade statsbidrag:

- Statsbidrag får inte lämnas till en enskild huvudman som har gjort en värdeöverföring för det senast avslutade räkenskapsåret.

- En enskild huvudman som mottagit statsbidrag får inte göra någon värdeöverföring för det senast avslutade räkenskapsåret eller för räkenskapsår som bidraget avser. Med värdeöverföring avses alla affärshändelser som medför att förmögenheten hos en huvudman minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för huvudmannen. Överföring av ett överskott av kommissionärsverksamhet i en huvudman till ett kommittentföretag är en värdeöverföring. Skolverket bör ges rätt att återkräva hela eller delar av ett beviljat statsbidrag från en enskild huvudman:

- Om huvudmannen gjort en värdeöverföring för det senast avslutade räkenskapsåret, eller

- om huvudmannen genomför en värdeöverföring för räkenskapsår som bidraget avser.

SKR delar utredningens bedömningar om villkor för statsbidrag vid värdeöverföringar.

10.3.3 Villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten

Utredningens bedömning: Regeringen bör använda följande modellbestämmelse för vissa riktade statsbidrag: Bidrag får inte lämnas för en skol- eller förskoleenhet som under senaste året fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister inom det område som bidraget avser. Skolverket bör ges rätt att återkräva hela eller delar av ett beviljat statsbidrag från en huvudman om det efter beslutet kommer fram att det fanns ett föreläggande med vite gällande enheten vid tidpunkten för beslutet eller någon gång under ett år före det.

SKR delar delvis bedömningen av villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten.

10.3.4 Vilka statsbidrag bör omfattas?

Utredningens bedömning: Statsbidrag som syftar till kvalitetshöjande åtgärder bör omfattas av de nya villkoren.

SKR delar bedömningen om vilka statsbidrag som bör omfattas.

Motivering

Villkor om värdeöverföringar

Utredningen bedömer att regeringen bör använda modellbestämmelser för vissa riktade statsbidrag, som innebär att statsbidrag inte får lämnas till en enskild huvudman som har gjort en värdeöverföring för det senast avslutade räkenskapsåret. En enskild huvudman som mottagit statsbidrag får inte göra någon värdeöverföring för det senast avslutade räkenskapsåret eller för räkenskapsår som bidraget avser. SKR delar utredningens bedömning att detta är en väg för att säkerställa att medel avsedda för förskola/skola används till det medlen är avsedda för. Det är inte en effektiv användning av offentliga resurser när möjligheten att söka statsbidrag och samtidigt kunna göra värdeöverföringar finns. Å andra sidan kan det medföra svårigheter för fristående huvudmän kring det kompensatoriska

arbetet om värdeöverföringar mellan förskole- och skolenheter försvåras för de enskilda huvudmän som väljer att ta emot villkorade riktade statsbidrag. Bedömningen innebär också att enskilda och kommunala huvudmän får olika villkor gällande riktade statsbidrag.

Villkor för statsbidrag vid förelägganden med viten

SKR delar delvis utredningens uppfattning att det är problematiskt att skolor med omfattande brister samtidigt kan få statligt stöd. Det förutsätter dock att huvudmän ansöker per enhet. För kommunala huvudmän finns i dag inget krav på att särredovisa kostnader för varje enskild skolenhet för sig. Utredningen anser därför att det behöver införas ett sätt att avgöra hur stor andel av en kommunal huvudmans enheter en enhet med vitesföreläggande utgör. Utredningen lämnar dock inte något förslag på hur en sådan beräkning lämpligast bör göras. SKR ser utmaningar med utredningens bedömning kring behov av införande av särredovisning på enhetsnivå. Idag lämnar kommunerna kostnadsstatistik till Statistiska Centralbyrån på övergripande nivå i schabloner (till den så kallade pedagogiska fliken i Räkenskapssammandraget). Att bryta ned dessa kostnader på enhetsnivå skulle innebära en stor administrativ börda och uppgiftslämnarbörda. Dessutom skulle det innebära betydande kostnader för kommunerna, både avseende personella resurser som redan i dag manuellt tar fram statistik till Räkenskapssammandraget samt på grund av behov av inköp av nya system. SKR förordar därför att redovisning på enhetsnivå enbart ska gälla under omständigheter då kommunala huvudmän ansöker om statsbidrag och samtidigt är under föreläggande från Skolinspektionen.

Vilka statsbidrag bör omfattas?

SKR delar utredningens bedömning att mottagande av statsbidrag som syftar till kvalitetshöjande åtgärder ska medföra en nolltolerans för att missbruk av offentliga medel sker. Samtidigt som det kan innebära att verksamheter som det senaste året fått ett vitesföreläggande för kvalitetsbrister inom det område som bidraget avser inte kommer att kunna ta del av medlen. Detta kan i sin tur minska dessa verksamheters möjligheter till att genomföra förbättringar som stärker elevernas möjligheter till en likvärdig utbildning. Ur ett elevperspektiv kan det medföra likvärdighetsutmaningar. SKR ser behov av att regeringen följer utvecklingen noga om modellbestämmelserna införs, för att säkerställa att likvärdiga förutsättningar för barn och elever råder oavsett vilken huvudman som bedriver utbildning. Bedömningarna kan medföra olika ekonomiska förutsättningar mellan kommunala och enskilda huvudmän.

SKR ser också utmaningar med utredningens bedömning att statsbidrag som syftar till kvalitetshöjande åtgärder bör omfattas av de nya villkoren. Att införa fler villkor kopplade till de riktade statsbidragen kan resultera i mer administration för att söka och redovisa statsbidrag. En annan utmaning kopplat till detta som SKR vill lyfta fram uppföljning av statsbidrag. Idag tilldelas kommuner flera statsbidrag som sedan fördelas ut till de enskilda huvudmännen. Det är idag svårt

för de kommunala huvudmännen att följa upp hur statsbidrag som kommunen betalat ut till fristående huvudmän har använts. **SKR föreslår därför att statsbidrag bör tilldelas alla huvudmän, så inte kommunerna blir mellanhand till fristående utförare.** SKR anser att statsbidrag behöver utformas så att de medför ett effektivt resursnyttjande, bidrar till likvärdighet och skapar goda planeringsförutsättningar.

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

11.2 Förutsättningarna för återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 15, 16 b och 17 §§ skollagen ska ändras.

Utredningens förslag: Kravet på att huvudmannen redan före det första föreläggandet visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten tas bort. Vidare utökas tidsgränsen från två år till tre år. Tillsynsmyndigheten ska i ett föreläggande om ett allvarligt missförhållande upplysa om att ett konstaterat allvarligt missförhållande inom tre år från beslut om föreläggande kan leda till återkallelse av godkännandet, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse.

SKR tillstyrker förslaget kring återkallelse och verksamhetsförbud.

Motivering

Förslaget ger bättre förutsättningar för att säkerställa att barn och elever får tillgång till en högkvalitativ utbildning och att brister åtgärdas fortare. Hur det ska gå till i praktiken behöver dock förtydligas, till exempel framgår det inte i betänkandet vad särskilda skäl för att införa en statlig åtgärd för rättelse istället för att återkalla godkännandet skulle kunna vara.

12. Införande av statlig tvångsförvaltning

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

Utredningens förslag: Skolinspektionen får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman som står under dess tillsyn besluta att staten på huvudmannens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (statliga åtgärder för rättelse), om huvudmannen

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och

2. missförhållandet är allvarligt.

Inom tre år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande ska statliga åtgärder för rättelse få beslutas trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten. Beslut om statliga åtgärder för rättelse för verksamhet som har enskild huvudman får bara tas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet för huvudmannen.

SKR tillstyrker förslag om att införa statliga åtgärder för rättelse för fristående skolor.

Motivering

Förslaget medför att lagstiftningen blir mer likvärdig för kommunala och enskilda huvudmän. SKR välkomnar generellt lagstiftning som skapar mer likvärdiga förutsättningar mellan kommunala och fristående huvudmän.

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

Utredningens förslag: En ny bestämmelse ska införas i skollagen (2010:800) som anger att Skolinspektionen i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Eleven får höras om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet

SKR tillstyrker förslaget att Skolinspektionen får rätt att höra elever under 16 år i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning.

Motivering

SKR delar utredningens uppfattning att det är viktigt att ta del av elevers åsikter och erfarenheter om sin utbildning, oavsett skolans huvudman. Det gäller elever både med och utan funktionsnedsättning, flickor och pojkar. SKR anser att förslagen är väl övervägda utifrån barnens bästa. Förslagen innebär även mindre administration både för Skolinspektionen och den granskade skolan vid tillsyn eftersom inget tillstånd behöver begäras in av vårdnadshavarna. Däremot anser SKR att uttrycket "höra elever" leder tanken fel utifrån det behov och syfte som avses i utredningen. Tanken med att intervjua elever vid tillsyn är inte att förhöra dem utan att fråga, inhämta synpunkter och ta del av elevernas upplevelser genom öppna frågor om olika aspekter av utbildningen. Under förutsättning att intervjuerna görs på det sätt som beskrivs i utredningen så anser SKR att de kan utgöra ett viktigt komplement till övriga intervjuer.

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

14.6 Utredningens bedömning

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att införa bestämmelser i skollagen som tydliggör och utökar rätten för myndigheterna att ställa villkor för godkännande av ansökan som enskild huvudman för att lättare kunna hantera ändringar i redan godkända verksamheter. Det kan också finnas behov av lagändringar gällande godkännanden när huvudmannen får ändrade ägandeförhållanden. Utredningen avser att lämna sådana förslag i slutbetänkandet.

SKR delar bedömningen att det finns behov av att införa bestämmelser i skollagen, som tydliggör och utökar rätten för myndigheterna att ställa villkor för godkännande av ansökan som enskild huvudman, för att lättare kunna hantera ändringar i redan godkända verksamheter.

Motivering

SKR delar utredningens bedömningar kring krav på ny ansökan om godkännande av befintlig verksamhet. SKR vill lyfta fram ytterligare en aspekt som utredningen inte har med i sin argumentation. Just nu pågår ett arbete i kommunerna för att dimensionera antalet platser inom gymnasiet och vuxenutbildningen för att i större utsträckning möta arbetsmarknadens behov. Utgångspunkt för detta arbete är den av riksdagen beslutade reformen Planering och dimensionering för gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning. Syftet är att bättre dimensionera utbildningssystemet i Sverige, genom att kommuner samarbetar för att planera och erbjuda utbildningar som i större utsträckning möter arbetsmarknadens behov. Reformen ställer krav på kommunerna att ingå samverkansavtal kring utbudet av gymnasial utbildning. De fristående huvudmännen har inte samma krav att ingå i samverkan. Det innebär att en fristående skola kan utöka antalet klasser på en förhållandevis billig utbildning, som exempelvis gymnasiets samhällsvetenskapliga program, samtidigt som de kommunala huvudmännen drar ned på antalet platser på motsvarande program för att anpassa volymerna utifrån arbetsmarknadens behov. En förändring behövs inom området för att möjliggöra mer likvärdiga förhållanden mellan kommunala och fristående huvudmän och möjliggöra en bättre grund för dialog och samverkan kring utbudet.

15. Tillämpningen av inhibition i mål om återkallelse av godkännande

15.6 Det saknas behov av reglering

Utredningens bedömning: Det saknas 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.

SKR delar bedömningen att det saknas behov av ändringar i skollagen rörande tillämpning av inhibition.

16. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

16.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2027.

16.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: En fysisk person som vid lagens ikraftträdande är godkänd som enskild huvudman enligt 2 kap. 5 § får fortsätta bedriva verksamheten med stöd av godkännandet till och med den 30 juni 2029. Godkännandet upphör att gälla den 1 juli 2029. Bestämmelserna om värdeöverföringsförbud i 2 a kap. 19 och 20 §§ och 26 kap. 10 a § och bestämmelserna om särredovisning i 2 a kap. 22 § tillämpas inte på enskild huvudman som är fysisk person. Bestämmelsen i 2 a kap. 19 § tillämpas inte på en enhet vars huvudman är en juridisk person där det bestämmande inflytandet utövas av en fysisk person som vid ikraftträdandet var godkänd som huvudman för enheten enligt 2 kap. 5 §. Skyldigheten för enskild huvudman att särredovisa enligt 2 a kap. 22 § ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027. Skyldighet för enskild huvudman att ha en godkänd eller auktoriserad revisor enligt 2 a kap. 26 § ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027. Bestämmelserna om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag i kapitel 26 b ska tillämpas endast på bidrag som utbetalats efter ikraftträdandet. Bestämmelser om sanktionsavgift i 26 kap. 10 b § ska tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet. Utredningens bedömning: Det finns inte behov av några ytterligare övergångsbestämmelser.

SKR avstyrker förslagen om ikraftträdande den 1 juli 2027 och övergångsbestämmelser.

Motivering

SKR anser att ett så snart datum för ikraftträdande som den 1 juli 2027, kan ifrågasättas när det gäller ett så omfattande utökat kommunalt åtagande, särskilt gällande tillsyns- och tillståndsprövningen inom förskolan. SKR föreslår istället att ikraftträdande sker tidigast under 2028. Detta för att möjliggöra förberedelser för implementering av de nya bestämmelserna. Därmed behöver även övergångsbestämmelserna anpassas efter ett senare ikraftträdande. Det är just nu många pågående reformer och utredningar som föreslås implementeras samtidigt, vilket behöver beaktas.

17. Konsekvenser

Utredningens förslag rörande skarpare krav på styrning och ekonomi för enskilda huvudmän ger även konsekvenser för kommunerna.

Kommunen som tillsynsmyndighet och ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag innebär att kommunerna tilldelas nya uppdrag kopplade till tillsyns- och prövningsuppdrag inom förskolan. Förutsättningarna i Sveriges 290 kommuner ser väldigt olika ut beroende på förvaltningarnas storlek, möjlighet till rekrytering av kompetens samt antalet fristående aktörer i kommunen.

Utredningen har på grund av svårigheterna med att uppskatta kommunernas kostnader för tillsyn och tillståndsprövning utgått från de uppgifter som Skolinspektionen redovisar för sin motsvarande verksamhet: timkostnad, bedömning av merarbete, kompetens och försörjningsbehov med mera. SKR instämmer i att uppdraget kommunerna har i sin tillsyn till stora delar överensstämmer med Skolinspektionens.

De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna inkluderar direkta och indirekta kostnader för att uppfylla de nya kraven. För det första, kommunerna kommer att behöva anställa eller vidareutbilda personal med specifik kompetens för tillsyn och prövning för att möta det nya uppdraget. Detta kan resultera i utbildningskostnader för att säkerställa att personalen har den nödvändiga juridiska, ekonomiska och pedagogiska kompetensen, samt kunskaper om regelverk och kvalitetsstandarder.

För att hantera de utökade uppgifterna kan mindre kommuner behöva köpa in extern kompetens, vilket med all sannolikhet medför högre kostnader. Större kommuner med fler anställda och större budgetar kan ha bättre förutsättningar att hantera dessa kostnader, men de kan ändå möta utmaningar i att säkerställa att deras personal har den specialistkunskap som krävs. Det är ofta rektorer som hanterar tillsynsuppdraget, en redan hårt belastad arbetsgrupp som om förslagen går igenom får utökade arbetsuppgifter,

Utredningen menar att finansieringsprincipen är aktualiserad i och med att förslagen innebär nya och utökade uppdrag för kommunerna. De ekonomiska beräkningarna som hänger samman med det utökade tillsynsuppdraget beräknas efter en uppskattning av utredningen över vilka kostnader som Skolinspektionen antas få. Till synes är beräkningarna rimliga, men kommunernas förutsättningar att rekrytera eller inneha den kompetens som uppdragen kräver är olika och kan i flera fall medföra behov av att köpa in kompetens, vilket sannolikt leder till högre kostnader än utredningen har beräknat.

Utredningen konstaterar också att det i flera fall är förskolerektor som utför uppdraget om tillsyn, vilket i så fall sannolikt innebär en högre timkostnad än vad Skolinspektionens handläggare genererar. Skillnaden mellan timkostnaden för en ekonomi- eller skolassistent och förskolerektor blir som ett exempel för förberedelserna istället 35,6 miljoner istället för 22,8 och för löpande genomförande av uppdraget 106,8 miljoner istället för 68. Sammanlagt blir då förslaget underfinansierat med ca 13 miljoner kronor för införande och nära 39 miljoner kronor årligen därefter. SKR menar därför att utredningens ekonomiska beräkningar är för låga. Konsekvensanalysen behöver därför revideras och bygga på de antaganden SKR förordar ovan. Om reformen genomförs bör de

ekonomiska konsekvenserna för kommunerna noggrant följas upp och eventuellt kompenseras för kostnader som i dagsläget inte går att förutse.

En annan svårighet som SKR ser rör fördelning och utbetalning av medel till kommunerna. SKR noterar också att utredningen räknat ut en ersättning för förberedelse och löpande utökade uppdrag per fristående utförare inom förskola. Som finansieringsprincipen fungerar regleras ett belopp till samtliga kommuner i kronor per invånare. I och med att fristående utförare inte finns i alla kommuner kan det medföra praktiska svårigheter kring hur utbetalningar ska gå till. SKR saknar resonemang kring detta i betänkandet. Det kan heller inte uteslutas att kostnaderna för IT-utveckling inledningsvis och under varje år för det utökade uppdraget blir högre i var och en av kommunerna än vad utredningen beräknat.

Stora och små kommuner har olika förutsättningar att rekrytera och bemanna för de utökade uppgifterna som ingår i tillsynen och uppföljningen. Små kommuner kan ha mindre resurser för att hantera tillstånds- och tillsynsprocesser, vilket kan leda till mer utdragna processer och en större andel anmärkningar och förelägganden. De kan också vara mer känsliga för förändringar i barngruppernas storlek. Större kommuner har ofta fler anställda med särskild kompetens för tillsynsuppdraget, vilket kan leda till en mer effektiv tillsyn.

SKR föreslår att utreda vidare om Skolinspektionen ska ta över tillsyns- och tillståndsprovningen inom förskolan. Uppdraget att utföra tillsyn- och tillståndsprovningar är idag mycket resurskrävande och går utredningens förslag igenom blir de nya uppdragen än mer kostsamma och resurskrävande. Skulle uppdraget om tillsyns- och tillståndsprovning inom förskolan istället flyttas från kommunerna till Skolinspektionen skulle å ena sidan flera vinster uppnås. Till exempel myndighetsutövningen skulle bli mer rättssäker och enhetlig om alla skolformer samlades under en myndighet. Å andra sidan kan det innebära längre ledtider om uppdraget flyttas från kommunerna, vilket kan medföra utmaningar om till exempel nya bostadsområden etableras. Även uppföljningen riskerar att bli sämre med tanke på det stora antalet förskolor som finns. I en kommande utredning skulle också möjligheten till delat ansvar, d v s att staten ansvarar för tillsynsprovningar och kommunerna för tillståndsprovningar kunna ses över.

Konsekvenser för kommuners ansvar för utbildning och ekonomiska konsekvenser

Utredningen bedömer att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna inte blir stora på grund av förändringar i utbudet. SKR delar inte den bedömningen, den demografiska utvecklingen pekar mot minskade barnkullar och minskande elevunderlag, vilket kan minska efterfrågan på utbildningsplatser. Minskat antal barn- och elevantal leder till större konkurrens mellan förskolor och skolor och huvudmän. Flera kommuner påpekar också praktiska svårigheter när en enskild huvudman lägger ner sin verksamhet, särskilt om det gäller en resursskola eller ett

gymnasieprogram med en specifik inriktning som saknas i kommunen. Detta kan leda till merkostnader för att snabbt utöka lokaler, upphandla utrustning eller anställa mer personal.

Kommunernas förutsättningar att hantera förslagen kan se olika ut

SKR bedömer att kommunernas förutsättningar att hantera de ekonomiska konsekvenserna av förändringar i förslagen kan se olika ut dels till följd av antal fristående utförare i kommunen och dels på grund av rekryteringsförutsättningarna och skillnader i resurser och kapacitet. Det handlar framförallt om omställningar när en fristående förskola och skola lägger ned som påverkar kommunens ekonomi. Generellt kan befolkningsmässigt större kommuner ha högre kapacitet att hantera förändringar i elevantal och kan ha bättre förutsättningar att anpassa sig till att ta emot elever från nedlagda fristående skolor. De har ofta en bredare variation av skolor och gymnasieprogram, vilket kan underlätta att hitta alternativ för elever från nedlagda fristående skolor. Därtill har de ofta mer erfarenhet och resurser för att hantera återkrav av felaktigt utbetalda bidrag.

Nedläggning av en fristående förskola och skola kan innebära större praktiska och ekonomiska utmaningar i befolkningsmässigt mindre kommuner. Dessa kommuner har en mindre skolorganisation, mindre ekonomisk flexibilitet och kan påverkas mer av oväntade kostnader. De kan behöva omfördela resurser från andra områden för att täcka skolans behov. Därtill kan de sakna vissa specialinriktningar eller resursskolor, vilket gör det svårare att hitta lämpliga alternativ för elever med specifika behov. Å andra sidan kan små kommuner ha en vana av att hantera demografiska förändringar och skolnedläggningar, vilket gör att de har en bättre kapacitet och beredskap om så sker. En hel del kommuner kommer inte att påverkas alls av förslagen för de har inga fristående förskolor och skolor i kommunen. Sammantaget är det svårt att bedöma hur de fristående huvudmännen kommer att påverkas av förslagen och därmed kommer att agera på grund av förslagen. Likaså är det svårt att ge en heltäckande bild av kommunernas möjligheter till att möta dessa ageranden från de fristående huvudmännen. Sveriges 290 kommuner, stora som små, har väldigt olika förutsättningar och möjligheter till att hantera förändringar i utbudet oavsett om det handlar om demografiska utmaningar eller skolnedläggningar. Som ovan anført bör de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna noggrant följas upp och eventuellt kompenseras för kostnader som inte i dagsläget inte går att förutse.

Konsekvenser för kommuner som utbetalande myndighet och ekonomiska konsekvenser

Utredningen föreslår att kommuner ska kunna återkräva kommunala bidrag vid brott, felaktiga utbetalningar samt i vissa fall tilläggsbelopp. Detta medför en viss administrativ börda för kommunerna, men bedöms inte få några större ekonomiska konsekvenser av utredningen. Även här ser SKR att kommunerna kan ha olika förutsättningar att rekrytera och bemanna denna process, vilket kan leda till att vissa kommuner lyckas återkräva skolpeng och andra saknar förmågan eller kapaciteten. Det finns risk för fler rättsliga prövningar initialt om förslagen skulle

genomföras och därmed ökar kostnader hos kommunerna. Det är svårt att bedöma hur stora dessa kostnadsökningar skulle kunna bli, det finns ingen sammanhängande bild eller statistik att tillgå för hur stora kostnaderna är för kommunerna i nuläget. Detsamma gäller de intäkter som kommunerna kan tänkas få i och med återkrav av kommunala bidrag. Som ovan anført bör de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna nog samt följas upp och eventuellt kompenseras för kostnader som inte i dagsläget inte går att förutse.

Sammanfattning - ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Sammantaget får kommunerna ekonomiska konsekvenser om utredningens förslag skulle genomföras. Störst kostnader bedömer SKR skulle bero på nya uppdrag kopplat till tillsyns- och tillståndsuppdraget inom förskolan.

Finansieringsprincipen är därmed aktualiserad enligt utredningen, men SKR delar inte utredningens beräkningar. SKR menar att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna blir betydligt högre än vad utredningen har kommit fram till på grund av att utredningens beräkningar bygger på uppskattade kostnader hos Skolinspektionen. Utredningen har byggt sina uppskattade kostnader på lönenivåer för Skolinspektionens handläggare, vilket sannolikt är lägre lönenivåer än för förskolerektorer som är den arbetsgrupp som ofta utför tillsynsuppdrag inom kommunerna. Sammanlagt blir då förslaget underfinansierat med ca 13 miljoner kronor för införande och nära 39 miljoner kronor årligen därefter. Andra kostnader som eventuellt uppstår rör förändringar i utbudet vid eventuella skolnedläggningar. Det är sammantaget svårt att bedöma hur de fristående huvudmännen kommer att påverkas av förslagen och därmed kommer att agera på grund av förslagen. Likaså är det svårt att ge en heltäckande bild av kommunernas möjligheter till att möta dessa ageranden från de fristående huvudmännen. Slutligen påverkas kommunerna av kostnadsökningar kopplade till uppdragen som utbetalande myndighet ökar. Det finns risk för fler rättsliga prövningar initialt om förslagen skulle genomföras och därmed ökar kostnader hos kommunerna. Det är svårt att bedöma hur stora dessa kostnadsökningar skulle kunna bli, det finns ingen sammanhängande bild eller statistik att tillgå för hur stora kostnaderna är för kommunerna i nuläget. Detsamma gäller de intäkter som kommunerna kan tänkas få i och med återkrav av kommunala bidrag.

Det är just nu många pågående utredningar och reformer inom utbildningsområdet och SKR vill betona vikten av att analysera förslag från flera utredningar för att få en helhetsbild över vilka konsekvenser som utredningarna sammantaget får. För betänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn är det av särskild betydelse att analysera förslagen tillsammans med förslagen i det kommande betänkandet från utredningen En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet. Det är angeläget att förslagen hänger ihop, handlar om rätt saker och genomförs på ett sätt som fungerar i hela landet. Fokus bör ligga på stärkt kvalitet i undervisningen, bättre styrning och en ändamålsenlig finansiering som ger ökat fokus på det kompensatoriska uppdraget. Lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän bör vara ett område att se över i analysen.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

SKR delar utredningens bedömning att förslagen kommer att ha en begränsad påverkan på den kommunala självstyrelsen. Påverkan handlar framför allt om nya uppdrag som rör myndighetsansvaret när det gäller fristående förskolor.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

*Reservation lämnades av Moderaterna och Kristdemokraterna, se **bilaga 1**.*

*Reservation lämnades av Sverigedemokraterna, se **bilaga 2**.*

2025-06-13

Reservation från Moderaterna och Kristdemokraterna, SKR Styrelsen 2025-06-13**Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)**

Vi anser att SKR ska **avstå** från att ta ställning till om värdeöverföringsförbud ska införas och därmed inte heller till när och under vilka omständigheter det ska ske och även till övriga förslag i utredningen. Förslagen berör i huvudsak inte kommunerna.

Vi tillstyrker förslaget att utreda tillstånds- och tillsynshanteringen för förskolorna och att statsbidragen bör fördelas till huvudmännen, utan kommunen som mellanhand.

Vi anser också att SKR ska göra följande medskick till regeringen:

1. Det är viktigt med så lika villkor som möjligt mellan kommunala skolor och friskolor för att eleverna ska få en likvärdig utbildning, oavsett var man väljer att få den. Utredningen kommer med förslag som går i motsatt riktning. Exempelvis föreslås att krav på särredovisning av ekonomin per skolenhet och att en skolenhet som fått förelägganden för kvalitetsbrister inte ska få ta emot statsbidrag endast ska gälla friskolorna. Argumentationen bakom förslagen gäller dock i lika hög grad de kommunala skolorna. Denna typ av olika villkor bör inte införas. Om regeringen väljer att gå vidare med förslagen bör de gälla lika för både friskolor och kommunala skolor.
2. Det finns många parallella utredningar nu som berör friskolorna, dels denna om skärpta villkor och dels en om offentlighetsprincipen och en kommande utredning om skolpengsnorm. Man behöver bedöma de samlade konsekvenserna för eleverna och kommunerna om utredningarna genomförs. Eftersom drygt 400 000 barn och elever går i någon av de drygt 4 000 fristående förskolor och skolor som finns så kan det bli stora problem för kommunerna om många friskolor väljer att stänga till följd av ändrade villkor.
3. Det finns kvalitetsbrister i såväl friskolor som kommunala skolor, brister som tillåtits fortgå under alldeles för lång tid. Denna utredning har dock inte till syfte att åtgärda kvalitetsbrister i skolväsendet, däremot kan konsekvensen bli att välfungerande skolor stänger. Vi anser att regeringen bör ta nya initiativ för att bli av med skolor som långvarigt har kvalitetsbrister, oavsett om det gäller friskolor eller kommunala skolor. Ingen elev ska behöva gå i en skola med låg kvalitet. De skolorna bör stängas.

SKR Styrelsen
2025-06-13

Reservation från Sverigedemokraterna, SKR Styrelse

Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

Vi reserverar oss mot beslutet med hänvisning till eget yrkande enligt följande:

Utredningens syfte att höja kvalitet, långsiktighet och transparens i friskolesektorn är i grunden välmotiverat. Samtidigt finns anledning att ifrågasätta om vissa av förslagen, i sin nuvarande form, är proportionerliga eller ändamålsenliga för att uppnå dessa mål. Särskilt små och medelstora friskoleaktörer riskerar att drabbas oproportionerligt hårt, vilket i förlängningen kan leda till minskad mångfald och begränsad valfrihet för elever och vårdnadshavare.

Förslaget om ett femårigt förbud mot värdeöverföringar vid nyetablering och vid förändrat ägande innebär stora begränsningar i friskolors ekonomiska handlingsutrymme. För mindre huvudmän, som ofta arbetar med begränsade resurser men med hög kvalitet och starkt lokalt engagemang, kan detta skapa betydande svårigheter. Till skillnad från kommunala huvudmän, som tillåts omfördela resurser mellan enheter, får friskolor genom dessa förslag ett avsevärt mer begränsat manöverutrymme. Det riskerar att skapa en obalans snarare än att främja likvärdiga villkor.

Relationen mellan statsbidrag och möjligheten till vinstutdelning behöver klargöras. Det är rimligt att ställa krav på att statsbidrag används till sitt avsedda syfte, särskilt vid förekomst av kvalitetsbrister. Men ett generellt vinstförbud även för välfungerande verksamheter som mottar riktade statsbidrag framstår som alltför restriktivt. Förbud bör i första hand gälla när det föreligger brister enligt tillsynsmyndighet, inte per automatik vid mottagande av medel.

Föreslagna krav på särredovisning kan medföra en administrativ börda som slår hårt mot mindre verksamheter, särskilt i fall där personal och lokaler samutnyttjas mellan skola och fritidshem. Redovisningsplikten måste anpassas efter verksamheternas struktur och inte motverka pedagogiskt och organisatoriskt samarbete.

Utredningens förslag att ge tillsynsmyndigheten ensamrätt att besluta om sanktionsavgifter är även problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Beslut om ekonomiska sanktioner bör prövas av oberoende instans, såsom domstol, särskilt i de fall där beloppen kan vara betydande.

Sammanfattningsvis riskerar flera av förslagen att leda till försämrade förutsättningar för mindre friskolor, trots att dessa ofta utgör viktiga alternativ med hög kvalitet och lokal förankring. Förslagen bör omarbetas för att säkerställa att reglerna stärker kvalitet och ansvar utan att samtidigt undergräva mångfald och långsiktiga förutsättningar för fristående aktörer i skolväsendet.

Vi yrkar därför att följande läggs till i yttrandet:

- Att det föreslagna femåriga värdeöverföringsförbudet vid nyetablering och förändring av ägarstruktur justeras så att det inte omfattar mindre friskoleaktörer, eller att förbudet begränsas till högst två år.
- Att möjligheten till vinstutdelning för friskolor som mottar statsbidrag tydliggörs och tillåts under förutsättning att verksamheten inte uppvisar kvalitetsbrister enligt Skolinspektionens bedömning.
- Att undantag från kravet på särredovisning införs för enheter som delar lokaler och personal, såsom skolor och fritidshem, i syfte att undvika onödig dubbeladministration.
- Att regelverket för värdeöverföringar harmoniseras mellan kommunala och fristående huvudmän, så att fristående aktörer inte missgynnas i sin möjlighet att fördela resurser mellan enheter inom samma organisation.