

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

Fremia är Sveriges största fristående arbetsgivarorganisation som organiserar 5 000 arbetsgivare med tillsammans drygt 150 000 anställda inom i huvudsak Kooperation, Civilsamhälle, Idéburen välfärd och samhällsnytta samt medarbetar- och partnerägda företag. Med 1300 medlemmar inom utbildningsområdet är Fremia den största och mest erfarna arbetsgivarorganisationen för idéburna och kooperativa förskolor och skolor.

Fremia instämmer i bedömningen att oseriöst ägande, oförutsedda nedläggningar och konkurser behöver förebyggas. Samtidigt måste det ske på villkor som inte hindrar seriösa huvudmän från att etablera sig och fortsätta bedriva verksamheterna.

Fremias medlemmar består till övervägande del av förskole- och skolhuvudmän som inte är vinstutdelande, som bygger på en demokratisk värdegrund och som återinvesterar sitt eventuella överskott i den egna verksamheten. Det finns förslag i betänkandet som enligt vår bedömning kan hota mångfalden av huvudmän inom utbildningsområdet, med särskild risk för de idéburna och de allra minsta aktörerna.

Sammanfattande ställningstaganden

Fremia avstyrker utformningen av kravet på ny ansökan vid utökning av utbildningsplatser och flytt av verksamhet, om detta innebär avgifter och prövningsprocesser som inte är proportionerliga för mindre huvudmän.

Fremia avstyrker förslaget att huvudmännen ska finansiera kommunernas konsekvensbeskrivningar genom avgifter, och ser betydande risker för intressekonflikter i kommunernas roll.

Fremia delar utredningens ambition att begränsa oseriösa aktörers möjlighet att växa genom förvärv, men anser att det föreslagna förvärvsförbudet riskerar att få oproportionerliga konsekvenser för seriösa huvudmän där brister är av administrativ eller mindre allvarlig karaktär.

Övergripande synpunkter

Med utgångspunkt i de föreslagna regleringarna i kapitel 10, 11 och 13 gör Fremia följande övergripande bedömningar:

Ny ansökan vid ändring av verksamheten

Fremia avstyrker utformningen av kravet på ny ansökan vid ändring av verksamheten, såsom det presenteras under rubrikerna *En ändamålsenlig process för godkännande som huvudman* och *En mindre omfattande prövning vid ansökan om ändring av adress eller elevantal* (kapitel 11) samt *Ny ansökan vid ändring av verksamheten* (kapitel 13).

Förslagen riskerar att medföra oproportionerlig administrativ börda och kostnader för mindre huvudmän, och kan leda till rättsosäkerhet genom långa handläggningstider.

Utredningen föreslår att enskilda huvudmän som vill flytta sin verksamhet eller utöka antalet elevplatser ska lämna in en ansökan om ändring av godkännandet. Vid ansökan om ändring av adress eller elevantal ska som huvudregel en mindre omfattande prövning göras, men vid utökning av utbildningsplatser ska även huvudmannens förutsättningar i övrigt att följa föreskrifterna prövas.

I konsekvensanalysen redovisar utredningen att en ny ansökan vid ändring av antalet barn eller elever bedöms medföra en fast kostnad om cirka 35 000–80 000 kronor per ansökan, bestående av Skolinspektionens nuvarande ansökningsavgift (20 000–65 000 kronor) samt den föreslagna schablonavgiften för kommunens kostnader.

Fremia delar inte utredningens bedömning att nuvarande förslag ger en "ändamålsenlig" process. De kostnader som redovisas i tabell 13.3 utgör en betydande ekonomisk belastning per ansökan, särskilt för mindre och idéburna huvudmän med begränsade marginaler samtidigt som det riskerar bli administrativt betungande.

Det innebär att kraven på ny ansökan vid utökning av platser riskerar att hämma utveckling och anpassning i verksamheter där efterfrågan är hög. Det innebär även att avgiftsnivåerna proportionellt sett drabbar små huvudmän hårdare än stora koncerner, som kan sprida kostnaden över många enheter.

Utredningen konstaterar själv att förslaget får konsekvensen att idéburna aktörer får svårare att anpassa sin verksamhet vid ökande barnkullar, samtidigt som syftet är att möjliggöra ett mer "balanserat utbud av utbildningsplatser". Fremia bedömer att detta riskerar att i praktiken stärka större aktörers ställning och motverka mångfald.

Kommunernas yttranden och kostnadsersättning

Fremia avstyrker delar av förslaget under rubriken *Kommuner ska yttra sig till Skolinspektionen och ersättas för sina kostnader för yttrandet* (avsnitt 11.5.4), särskilt vad gäller att huvudmännen ska stå för kostnaderna för kommunernas konsekvensbeskrivningar. Förslagen riskerar att förstärka intressekonflikter och missgynnar mindre aktörer.

Under rubriken *Förhandsbesked* föreslår utredningen en tidsfrist om tre månader för besked om förvärvsförbud, med möjlighet till förlängning vid särskilda skäl. Motsvarande tydlighet saknas för handläggning av ansökningar om ändring av adress eller elevantal. Mot bakgrund av redan idag långa handläggningstider vid utökning av befintliga godkännanden, som även uppmärksammas i kapitel 11, ser Fremia en risk för:

- utdragna processer innan platser kan utökas eller flyttas,
- osäkerhet för elever, vårdnadshavare och personal,
- minskad förutsebarhet för huvudmännen.

Fremia anser mot denna bakgrund att förenklade förfaranden bör införas för mindre justeringar av elevantalet, så att kraven står i rimlig proportion till ändringens betydelse.

Utredningen föreslår vidare att lägeskommunen ska vara skyldig att lämna yttrande när Skolinspektionen handlägger ansökan om godkännande som enskild huvudman. Kommunen ska till yttrandet bifoga en beskrivning av de ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenserna om ansökan bifalls. Kommunerna ska vidare ersättas för sitt arbete med konsekvensbeskrivningar, vilket i konsekvensanalysen konkretiseras genom en schablonavgift som läggs på huvudmannens ansökningsavgift.

I avsnitt 11.4.2 beskriver utredningen att kostnaderna för konsekvensbeskrivningen varierar med kommunernas storlek och organisation, och att mindre kommuner ofta behöver frigöra personal eller anlita konsulter, vilket blir dyrare.

Utredningen betonar själv att kommunernas yttranden är avgörande för bedömningen av påtagliga negativa följder, och att yttrandena i dag varierar i kvalitet. Samtidigt är kommunen både huvudman för den kommunala skolan, finansär av skolpengen och direkt konkurrent till idéburna skolor.

I en situation med minskande elevkullar, som också beskrivs i betänkandet, har kommunen ett tydligt ekonomiskt incitament att begränsa idéburna etableringar och i första hand fylla platser i den egna verksamheten. Att då göra kommunens konsekvensbeskrivning obligatorisk, ge kommunen en central roll i prövningen av påtagliga negativa följder samt låta den idéburna huvudmannen finansiera detta arbete skapar i sig en strukturell obalans i processen.

Fremia ser en reell risk att kommunernas dubbla roller förstärks när kostnaden för deras yttranden direkt belastar den enskilde huvudmannen.

Utredningen föreslår vidare att kommunernas arbete ska finansieras genom en schablonavgift som läggs ovanpå Skolinspektionens avgift. För mindre och idéburna huvudmän innebär detta att varje ansökan blir förenad med en hög fast kostnad, oavsett om kommunen faktiskt tillför ett sakligt underlag av hög kvalitet eller inte. Kostnaden per elevplats kan bli avsevärt högre för mindre verksamheter än för större aktörer. Dessutom höjs tröskeln för nyetablering eller utökning på ett sätt som riskerar att minska mångfalden i huvudmannaskap.

Fremia anser därför att om kommunala konsekvensbeskrivningar ska vara obligatoriska bör finansieringen ske på annat sätt än via avgifter från enskilda huvudmän. Regelverket bör kompletteras med tydliga krav på saklighet, transparens och möjlighet för huvudmannen att bemöta och komplettera kommunens uppgifter. Det bör även övervägas om mer oberoende aktörer, eller Skolinspektionen själv, kan ges en större roll i framtagande eller kvalitetssäkring av konsekvensanalyserna.

De förslag som lämnas i utredningens delredovisning och i denna slutredovisning innebär att kommunerna utökar sin tillsynsverksamhet. Av tidigare rapporter från Skolinspektionen framgår att kommunernas beredskap för tillsyn varierar avsevärt. Bland annat saknar flera kommuner dokumenterade rutiner och bedömningsstöd för sitt tillsynsarbete (Skolinspektionens rapport *Kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan*, dnr 2024:3705, s. 6). För att säkerställa rättssäkra och likvärdiga bedömningar är det av stor vikt att nationellt stödmaterial till kommuner tas fram och färdigställs innan den nya regleringen träder i kraft.

Förvärvsförbud vid bristfällig verksamhet

Fremia delar syftet med att begränsa oseriösa aktörers möjlighet att expandera, men anser att den föreslagna ordningen under rubrikerna *Förslag som begränsar möjligheten att utöka bristfällig verksamhet genom förvärv* och *Ett förvärvsförbud för aktörer med bristfällig verksamhet* (avsnitt 10.4) är oproportionerlig.

Fremia delar utredningens målsättning att begränsa oseriösa aktörers möjligheter att expandera genom förvärv. Samtidigt konstaterar vi, i linje med utredningens beskrivningar av tillsynspraktiken, att förelägganden vid tillsyn är vanliga och ofta avser administrativa eller mindre brister som huvudmännen åtgärdar inom föreskriven tid.

Mot denna bakgrund finns en påtaglig risk att ett föreläggande som rör mindre, icke-systematiska brister automatiskt får långtgående konsekvenser genom förvärvsförbud. Det finns därmed en risk att seriösa huvudmän hindras från att ta över eller rädda verksamheter som annars riskerar nedläggning. I slutändan kan elever drabbas genom att möjligheten till ordnade övertaganden begränsas.

Förslaget att tillsynsmyndigheten i vissa fall får avstå från att beakta ett ingripande om det finns "särskilda skäl" är positivt, men enligt Fremias mening otillräckligt tydligt för att säkerställa en proportionerlig tillämpning.

Av avsnitt 10.4.1 framgår att undantag från att beakta ett ingripande bör avse enstaka fall där bristerna inte är representativa för verksamheten i stort och beror på lokala omständigheter utan koppling till den övergripande styrningen. Fremia anser att detta behöver preciseras ytterligare. Det bör klart framgå i lagtext och förarbeten att förvärvsförbud inte ska aktualiseras vid mindre, administrativa eller snabbt avhjälpna brister där elevens trygghet och utbildningens kvalitet inte varit allvarligt hotad.

Bedömningen av om förvärvsförbud ska gälla bör knytas till bristernas art, omfattning, varaktighet och faktiska påverkan på elevernas situation.

Möjligheten till förhandsbesked, som regleras i 35–37 §§, är viktig, men måste kombineras med skyndsam handläggning och tydliga kriterier, inte minst när seriösa huvudmän vill ta över problemtyngda verksamheter för att säkerställa kontinuitet för eleverna.

Avslutande synpunkter

Utredningens förslag i SOU 2025:123 syftar till att skärpa villkoren för friskolesektorn och stärka kvalitet och ansvarstagande. Fremia delar i grunden denna ambition, men bedömer att flera av förslagen, så som de utformats under rubrikerna om ny ansökan vid ändring av verksamheten, kommunernas yttranden samt förvärvsförbud, riskerar att:

- öka administrationen och kostnaderna på ett sätt som missgynnar idéburna huvudmän,
- förstärka kommunernas redan starka ställning i tillståndsprocessen och skapa intressekonflikter,

- ge oproportionerliga konsekvenser för huvudmän som i grunden bedriver seriös och kvalitativ verksamhet men som, liksom i dag, kan få förelägganden vid tillsyn för mindre brister.

Fremia uppmanar därför regeringen att vid den fortsatta beredningen justera förslagen i riktning mot ökad proportionalitet, rättssäkerhet och bättre förutsättningar för en mångfald av ansvarstagande huvudmän inom skolväsendet, med särskild hänsyn till mindre och idéburna aktörer. Ambitionen bör vara att värna mångfalden av välfungerande och seriösa idéburna skolor

Verkställande direktör

Förhandlingschef

Petter Skogar

Jasmina Helander