



Malmö stad
Kommunstyrelsens arbetsutskott

Datum

2026-05-11

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2026-351

Yttrande**Till**

Utbildningsdepartementet

**Remiss Utbildningsdepartementet - Skärpta villkor
för friskolesektorn - ytterligare förslag (SOU
2025:123)
U2026/00023**

Sammanfattning

Malmö stad instämmer i behovet av att säkerställa att aktörer med bristfälligt huvudmannaskap inte ges möjlighet att utöka eller förvärva verksamheter innan brister har åtgärdats. Malmö stad vill dock betona vikten av proportionalitet, rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen, särskilt kring karenstider kopplade till förelägganden, samt behovet av att klargöra lagtexten om tillämpning i ärenden om återkallelse av godkännande. Vidare vill Malmö stad framhålla att möjligheten att förena godkännande med villkor bör analyseras närmare för att säkerställa att villkoren ligger inom ramen för tillståndsgivningens syfte-

Malmö stad är positiv till utredningens förslag att det ska bli obligatoriskt för lägeskommunen att yttra sig till Skolinspektionen i samband med att myndigheten handlägger en ansökan om godkännande som enskild huvudman, samt att kommuner ska ersättas för detta arbete. Malmö stad vill framhålla att ett tydligt och långsiktigt regelverk för huvudmän inom skolväsendet är en viktig förutsättning för att stärka likvärdigheten i utbildningssystemet och säkerställa att alla barn och elever ges tillgång till en utbildning av god kvalitet. Malmö stad vill understryka vikten av att regelverket utformas på ett sätt som skapar långsiktigt stabila planeringsförutsättningar för kommuner.

Utredningens förslag innebär ett mer komplext regelverk och ställer ökade krav på tillsynsmyndigheternas juridiska och administrativa kompetens. Malmö stad vill i detta sammanhang framhålla att det finns skäl till att förflytta tillsynen över fristående förskolor till Skolinspektionen. Malmö stad ser att kommuner har olika möjligheter att genomföra tillsynsuppdraget på ett ändamålsenligt sätt, vilket har framkommit vid granskningar som genomförts av Skolinspektionen. I större kommuner finns ofta bred kompetens att utreda och genomföra tillsyn samt ägar- och ledningsprövningar av



enskilda huvudmän. Att kommuner besitter en bred kompetens gällande exempelvis de juridiska och ekonomiska förutsättningarna är nödvändigt för att kunna genomföra tillsynsuppdraget. Detta kan vara en utmaning för mindre kommuner. Att det i mindre kommuner endast finns en, eller ett fåtal enskilda huvudmän kan ytterligare komplicera tillsynsuppdraget utifrån att det är svårt att över tid upprätthålla den kompetens och kunskap om aktuellt rättsläge som behövs. Vid nuvarande ordning, där vissa kommuner har större möjligheter att genomföra en ändamålsenlig tillsyn än andra, finns en risk för att oseriösa aktörer väljer att etablera sig i mindre kommuner.

Malmö stad vill också framhålla att enskild pedagogisk omsorg inte omfattas av flera av de föreslagna skärpningarna. Det finns därmed en risk att aktörer som inte uppfyller kraven för att bedriva förskoleverksamhet i stället söker sig till denna verksamhetsform. Barn i sådan verksamhet kan vara särskilt utsatta eftersom regelverket innehåller lägre krav och verksamheten i vissa fall kan bedrivas av en ensam vuxen, något som har uppmärksammats särskilt i relation till förebyggandet av hedersrelaterat våld och förtryck. Därtill är lämplighetsprövningen mer begränsad. Malmö stad anser därför att konsekvenserna av att enskild pedagogisk omsorg inte omfattas av motsvarande regler bör granskas närmare.

Yttrande

10.3 Utökning av bristfällig verksamhet genom ansökan om godkännande

Malmö stad instämmer i behovet av att säkerställa att brister hos en huvudman kan beaktas på ett ändamålsenligt sätt, när en enskild ansöker om godkännande eller om utökning av befintlig verksamhet. Det är angeläget att aktörer som uppvisat allvarliga eller återkommande brister inte ges möjlighet att expandera verksamheten innan bristerna har åtgärdats.

För exempelvis gymnasieskolan är stabila och långsiktiga huvudmän särskilt viktiga. Gymnasieutbildning planeras över flera år och elevernas studiegång är beroende av att utbildningen kan fullföljas i en stabil organisation. Ytterst kan konsekvensen av oseriösa aktörer leda till avveckling av en skola eller utbildning. En avveckling drabbar i första hand elever som tvingas byta skola och ibland även program alternativt inriktning, men även personal. Förutom brist på kontinuitet, bristande överlämning av betygshandlingar, problem vid betygssättning och bedömning, kan det också i vissa fall leda till en avbruten utbildning eller förlängd utbildningstid för elever att nå målen. För den kommunala huvudmannen kan det leda till kostnadsökningar i form av tillfällig inhyrning i lokaler, övertid och eventuella nyanställningar, samt ytterligare administrativa och ekonomiska följdkostnader som kan följa utav nyordnande av praktikplatser och kompensation för eventuella skillnader i kursplaner. Risken för



avveckling av fristående huvudmäns utbildning eller skola innebär att kommunen behöver planera för överkapacitet i den egna skolorganisationen och skapar svårigheter för att upprätthålla en kostnadseffektiv skolorganisation. Förslag som stärker kraven på enskilda huvudmän och begränsar expansion för aktörer med bristande reglefterlevnad kan därför bidra till ökad stabilitet i utbildningssystemet.

Utredningen föreslår att villkoret att den enskilde ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, ska skärpas och förtydligas. En enskild ska enligt förslaget inte anses uppfylla villkoret under viss tid efter att olika typer av tillsynsingripanden har beslutats, såsom förelägganden, sanktionsavgifter eller återkallelser. Bestämmelsen ska även omfatta situationer där ingripanden riktats mot en annan huvudman i samma koncern eller med i huvudsak samma ägare. Malmö stad vill dock uppmärksamma att villkoret om förutsättningar att följa föreskrifterna, är nära kopplat till regleringen om återkallelse av godkännande. Om karenstider införs genom att knyta dem till detta villkor, utan att motsvarande förändringar görs i regleringen om återkallelse, finns en risk att bestämmelserna får oavsedda konsekvenser. Det kan exempelvis innebära att ett godkännande riskerar att återkallas i situationer där en huvudman tillfälligt anses sakna förutsättningar att följa föreskrifterna, även vid mindre allvarliga brister som föranlett ett föreläggande. Mot denna bakgrund anser Malmö stad att det bör övervägas om de föreslagna karenstiderna bör regleras på ett sätt som är frikopplat från den nuvarande bestämmelsen om förutsättningar att följa föreskrifterna. En sådan lösning skulle kunna bidra till en mer juridiskt konsekvent reglering, särskilt mot bakgrund av att bestämmelserna om godkännande och återkallelse i stor utsträckning speglar varandra i skollagen.

Malmö stad vill även uppmärksamma att ett föreläggande enligt skollagen inte kan överklagas. Det finns därför begränsad praxis kring i vilka situationer ett föreläggande bör meddelas och hur allvarliga brister som ska ligga till grund för ett sådant beslut. Kommuner kan dessutom tillämpa möjligheten att meddela förelägganden på olika sätt. Ett föreläggande kan även avse brister som inte är av sådan allvarlighetsgrad att de bör påverka bedömningen av en huvudmans långsiktiga förutsättningar att följa föreskrifterna.

Utredningen föreslår att det ska finnas en undantagsbestämmelse som innebär att en huvudman i vissa fall ändå ska anses uppfylla villkoret trots ett tidigare ingripande. Malmö stad bedömer dock att en sådan bestämmelse riskerar att behöva tillämpas i stor omfattning om även mindre brister ska utlösa de föreslagna karenstiderna.

10.4 Utökning av bristfällig verksamhet genom förvärv

Malmö stad ställer sig positiv till utredningens förslag att en fysisk eller juridisk person inte får förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman under den tid som personen har förvärvsförbud. Malmö stad delar



utredningens bedömning att det kan motverka att aktörer som skulle fått avslag på en ansökan om godkännande på grund av det skärpta villkoret, i stället kan köpa ett bolag som redan har ett godkännande.

I övrigt hänvisar Malmö stad till de synpunkter som lämnats ovan i punkt 10.3 avseende användningen av föreläggande som grund för de föreslagna karenstiderna. Malmö stad bedömer att motsvarande problematik kan uppstå även i fråga om förvärv av verksamheter. Det finns en risk att förelägganden som avser mindre allvarliga brister får oproportionerliga konsekvenser för huvudmannens möjligheter att genomföra förvärv. Malmö stad vill därför framhålla vikten av att regleringen utformas på ett sätt som säkerställer proportionalitet och rättssäkerhet.

10.4.2 Upplyningsplikt vid anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet

Malmö stad instämmer i förslaget.

10.4.3 Återkallelse vid överträdelse av förvärvsförbudet

Malmö stad instämmer i förslaget.

10.4.4 Ansökan om förhandsbesked

Malmö stad vill uppmärksamma risken för parallella processer mellan olika myndigheter i och med förslaget om förhandsbesked i godkännandeprocessen, där kommunens och Skolinspektionens roller kan komma att överlappa. Malmö stad ser en risk att sådana parallella processer kan skapa otydlighet både för tillsynsmyndigheter och enskilda huvudmän.

10.4.5 Skyndsam handläggning

Malmö stad instämmer i förslaget.

10.4.6 Avgift och föreskriftsrätt

Malmö stad instämmer i förslaget.

10.5 Utökat tillsynsansvar

Utredningen anger att den föreslagna regleringen om bristande förutsättningar att följa föreskrifterna, ska tillämpas i ärenden om godkännande och utökning av verksamhet, men inte i ärenden om återkallelse av godkännande. Malmö stad kan dock konstatera att denna avgränsning inte tydligt framgår av den föreslagna lagtexten.

Därför bör lagstiftningen förtydligas i detta avseende för att undvika oklarheter i tillämpningen.

10.6 Insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ska finnas hos den enskilda huvudmannen

Malmö stad instämmer i förslaget.



10.7 Bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter

Malmö stad lämnar bedömningen utan synpunkt.

11.5.1 Belägenhetsadress och antalet elever ska framgå av beslut om godkännande och beslutet kan förenas med ytterligare villkor

Malmö stad ställer sig positiv till utredningens förslag om att belägenhetsadress och att antalet elever ska framgå vid beslut om godkännande. Utredningen föreslår att endast godkännanden som avser fristående skolor ska förenas med ett platsantal. Malmö stad anser att det finns skäl att införa reglering om att även godkännanden gällande fristående förskolor ska förenas med platsantal. Det finns även skäl att närmare utveckla hur sådant platsantal ska bestämmas. Genom att regleringen omfattar även förskolor, skulle befintliga godkännanden utan platsantal således i enlighet med en övergångsreglering kunna ges ett platsantal. Om föreslagen reglering inte omfattar förskolor är det oklart i vilken utsträckning ett godkännande i efterhand kan förenas med ett platsantal, detta utifrån bland annat rättsliga principer om gynnande förvaltningsbeslut.

Malmö stad tillstyrker förslaget att det ska framgå av lagstiftningen att ett godkännande kan förenas med villkor som är av betydelse för verksamheten. Samtidigt vill Malmö stad uppmärksamma att möjligheten att förena tillstånd med villkor inte är obegränsad. Av HFD 2020 ref. 18 framgår att en förutsättning för att villkor ska få beslutas, är att de ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen. Utredningen anger som exempel att villkor kan avse lokaler, bemanning, kompetens eller barngruppens sammansättning i förskolan. Malmö stad ställer sig frågande till om sådana krav ligger inom ramen för tillståndsgivningens syfte. I utredningen framgår det inte närmare hur dessa exempel är förenliga med gällande rätt. Malmö stad ser därför ett behov av att närmare analysera hur sådana villkor förhåller sig till gällande rätt. Det bör särskilt klargöras om en tillsynsmyndighet har möjlighet att genom villkor ställa mer preciserade eller mer långtgående krav än vad som följer av skollagen.

Malmö stad ställer sig också positiv till utredningens förslag att en mindre omfattande prövning som huvudregel genomförs vid ändring av belägenhetsadress eller utökning av antalet utbildningsplatser. Malmö stad bedömer att tydligare villkor i godkännandebeslut kan bidra till en mer transparent och förutsägbar tillståndsprövning. För gymnasieskolan är detta särskilt viktigt eftersom förändringar i utbildningsplatser eller lokalisering kan påverka kommunens planering av utbildningsutbud och dimensionering. Tydligare regler för när förändringar ska prövas kan därför bidra till bättre förutsättningar för långsiktig planering.



Malmö stad anser att det är otydligt om krav på yttrande från lägeskommunen också ska gälla vid den begränsade prövning som föreslås ska göras vid ansökan om ändring av belägenhetsadress och elevantal (se punkt 11.5.1). Malmö stad bedömer att även den typen av förändringar kan få negativa ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser för elever eller kommunen som huvudman. Malmö stad anser därför att kommunen bör få möjlighet att inkomma med yttrande även vid en begränsad prövning, samt ersättas för att handlägga ett sådant yttrande.

11.5.2 Sanktionsavgift när en huvudman bedriver verksamhet utanför godkännandet

Malmö stad instämmer i förslaget.

11.5.3 Påtagliga negativa följder ges tydligare definition

Malmö stad välkomnar utredningens förslag om förtydliganden av innebörden av ”påtagligt negativa följder” samt minskat tidsperspektiv till tre år. Utredningens förslag om förtydliganden kring vad som menas med ”påtagligt negativa följder” medför också indirekt ett förtydligande kring vad lägeskommunens yttrande bör innehålla, vilket underlättar kommunens arbete.

Utredningen lyfter i punkt 11.1.3 planerings- och dimensioneringsreformen. Reformen innebär att både kommunal och enskild huvudman är skyldig att planera och dimensionera utbildningsutbudet utifrån ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov. För kommunala huvudmän finns också en skyldighet att samverka genom avtal med minst två andra kommuner om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning i ett primärt samverkansområde. Det innebär att utbildningsutbudet i större utsträckning ska planeras utifrån regionala kompetensbehov och arbetsmarknadens efterfrågan. Malmö stad vill framhålla vikten av att tillståndsprövningen av fristående gymnasieutbildningar och förändringar i befintliga verksamheter, utformas på ett sätt som samspelar med den regionala planeringen av utbildningsutbudet. Skolverkets, kommunernas och regionernas analyser av arbetsmarknadens behov bör därför ges en tydlig roll i bedömningen av etableringar och förändringar inom gymnasieskolan.

11.5.4 Kommuner ska yttra sig till Skolinspektionen och ersättas för sina kostnader för yttrandet

Malmö stad ställer sig positiv till förslaget att det ska bli obligatoriskt för lägeskommunen att yttra sig till Skolinspektionen i samband med att myndigheten handlägger en ansökan om godkännande som enskild huvudman, samt att kommuner ska ersättas för arbetet. Malmö stad ställer sig också positiv till att konsekvenser för övriga kommuner inom det primära samverkansområdet också ska beskrivas, när ansökan gäller gymnasieskola. Utredningens förslag om förtydliganden kring vad som menas med ”påtagligt negativa följder” (se punkt 11.5.3) medför indirekt också ett



förtydligande kring vad lägeskommunens yttrande bör innehålla, vilket underlättar kommunens arbete.

Kommunen lämnar sådana yttranden redan idag och har tyvärr erfarenhet av att svarsfristen ofta är kort. Malmö stad tolkar utredningens förslag som att kraven på yttranden ökar. Därför anser Malmö stad att det är viktigt att lägeskommunen ges rimliga tidsmässiga förutsättningar att ta fram ett sådant yttrande. Det är även viktigt att kommunernas yttranden ges stor betydelse vid Skolinspektionens handläggning av ansökan om godkännande, särskilt i denna tid när de demografiska prognoserna pekar mot att barn i skolåldern minskar.

Malmö stad anser att det är otydligt om krav på yttrande från lägeskommunen också ska gälla vid den begränsade prövning som föreslås ska göras vid ansökan om ändring av belägenhetsadress och elevantal (se punkt 11.5.1). Malmö stad bedömer att även den typen av förändringar kan få negativa ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser för elever eller kommunen som huvudman. Malmö stad anser därför att kommunen bör få möjlighet att inkomma med yttrande även vid en begränsad prövning, samt ersättas för att handlägga ett sådant yttrande.

12.1 Ikraftträdande

Malmö stad lämnar förslaget utan synpunkt.

12.2 Belägenhetsadress och antal elevplatser ska framgå även av befintliga godkännanden

Utredningen fastslår att befintliga godkännanden ska förenas med en belägenhetsadress. Malmö stad instämmer i utredningens analys kring att bestämmelsen behöver gälla för såväl befintliga huvudmän som för nyetablering med hänvisning till likvärdighet. Malmö stad kan konstatera att kommunen behöver göra en översyn för att undersöka vilka nuvarande godkännanden som anger en belägenhetsadress och vill därför belysa att ersätta aktuella nuvarande beslut med nya beslut, är förenat med påtagliga kostnader.

12.3 Skärpt villkor vid ansökan om godkännande och förvärvsförbud m.m.

Malmö stad lämnar bedömningen utan synpunkt.

13 Konsekvensanalys

Malmö stad håller med om utredningens bedömning att förslagen främst får konsekvenser för enskilda huvudmän och tillsynsmyndigheter. Som kommun påverkas staden främst som tillsynsmyndighet för förskoleverksamhet.

Under rubriken ”Kostnad för kommuner till följd av nytt villkor vid ansökan och förhandsbesked om förvärvsförbud” saknar Malmö stad ett resonemang kring



kommunernas handläggning av det föreslagna villkoret vid ansökningar om utökning av verksamhet hos huvudmän där det förekommit brister. En sådan handläggning kan innebära behov av att inhämta underlag från flera olika aktörer, exempelvis Skolinspektionen samt andra kommuner som kan ha beslutat om förelägganden, sanktionsavgifter eller återkallelser. Malmö stad vill därför framhålla vikten av att konsekvenserna för kommunernas handläggning och resursbehov belyses tydligare, samt att det tas fram vägledning kring hur långt kommunens utredningsansvar i dessa ärenden är avsett att sträcka sig.

Ordförande

Stefana Hoti

Sekreterare

Pamela Lindqvist

Håkan Fäldt (M) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.