

Lagrådsremiss

Skärpta villkor för friskolesektorn

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 maj 2026

Simona Mohamsson

Jenny Ferm
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i skollagen (2010:800) som innebär att villkoren för enskilda huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem skärps. Syftet är att förbättra skolväsendet genom att främja enskilda huvudmäns långsiktighet samt att hålla borta oseriösa och olämpliga aktörer med kortsiktiga vinstintressen. Förslagen innebär bl.a. följande.

- Ett värdeöverföringsförbud ska införas i tre situationer: vid ny-etablering, ägandeförändring och tillsynsföreläggande. Förbudet innebär att medlen ska stanna kvar i verksamheterna och krav på särredovisning ska göra det möjligt att följa att ett förbud efterlevs.
- Skärpta krav på enskilda huvudmäns långsiktighet och ekonomi ska införas och kontrolleras både vid ansökan om godkännande och tillsyn.
- Enskilda huvudmän ska i vissa fall vara skyldiga att betala tillbaka de bidrag de fått från kommuner, bl.a. om medlen har använts på ett sätt som utgör brott. Kommuner ska kunna återkräva bidragen i motsvarande situationer.
- Endast juridiska personer ska få vara enskilda huvudmän inom skolväsendet.
- En enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det till lägeskommunen.
- Statens skolinspektion och kommunerna ska få utökade befogenheter i samband med tillsyn. Ett system med sanktionsavgifter ska införas, bl.a. vid överträdelse av värdeöverföringsförbud. Skolinspektionen ska i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning få ha samtal med elever

under 16 år utan vårdnadshavares samtycke. Statliga åtgärder för rättelse ska i undantagsfall kunna användas för fristående skolor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Innehållsförteckning

1	Beslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	7
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer	32
3	Ärendet och dess beredning	33
4	Villkoren för enskilda huvudmän inom skolväsendet behöver skärpas.....	34
4.1	Offentliga medel kan användas till vinstutdelning trots brister i verksamheten	35
4.2	Alla enskilda huvudmän driver inte sin verksamhet seriöst och långsiktigt.....	37
4.3	Flera enskilda huvudmän har en svag ekonomisk ställning	38
4.4	Tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa är inte tillräckliga.....	38
4.5	Lagrådsremissens disposition	40
5	Den nuvarande regleringen	40
5.1	Om skollagen och skolväsendet	40
5.2	Huvudmän inom skolväsendet och godkännanden av enskilda.....	41
5.3	Kommunerna ska lämna bidrag till enskilda huvudmän som anordnar utbildning	42
5.4	Tillsynen över skolväsendet	43
5.5	Vissa verksamheter utanför skolväsendet som står under tillsyn av Skolinspektionen eller en kommun.....	44
5.6	Vissa förelägganden får förenas med vite	45
5.7	Krav på redovisning och revisorer för enskilda huvudmän	46
5.8	Rättsliga regleringar om vinstutdelningar och andra värdeöverföringar	49
6	Förbud mot värdeöverföringar i vissa situationer för enskilda huvudmän.....	52
6.1	Ett nytt kapitel om enskilda huvudmän införs i skollagen.....	52
6.2	Ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer ska införas i skollagen	53
6.3	Vad avses med värdeöverföringar?	85
6.4	Förenligheten med regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten	96
6.5	Särredovisning behövs för att kontrollera värdeöverföringar	113
6.6	Tydliga krav på redovisning och revision behövs för tillsyn.....	126
6.7	Beslut om värdeöverföringsförbud ska kunna överklagas.....	135

6.8	Tillsynsmyndigheterna ska ha tillsyn över att det nya regelverket följs.....	136
6.9	Endast juridiska personer ska kunna vara enskilda huvudmän.....	140
7	Kraven på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet skärps	143
7.1	Enskilda huvudmän måste ha långsiktiga intentioner och förutsättningar.....	143
7.2	Enskilda huvudmän ska anmäla en planerad skolnedläggning	156
8	Återbetalning och återkrav av kommunala bidrag	162
8.1	Ett nytt kapitel om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag införs i skollagen	162
8.2	Enskilda huvudmän ska vara skyldiga att återbetala kommunala bidrag i vissa fall	164
8.3	Återbetalningsskyldigheten bör kombineras med en rätt för de utbetalande kommunerna att återkräva bidragen.....	174
8.4	Dröjsmålsränta, nedsättning av krav på återbetalning och överklagande.....	182
9	Tillsynsmyndigheterna ska få skarpere sanktionsmöjligheter.....	186
9.1	Hela koncernens ekonomi får beaktas vid fastställande av viten	186
9.2	Sanktionsavgifter ska införas som komplement till viten.....	188
9.2.1	Sanktionsavgiftens storlek.....	202
9.2.2	Tillsynsmyndigheten får sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl	206
9.2.3	Det ska finnas regler om preskription och beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas.....	208
9.2.4	Sanktionsavgifter ska betalas inom 30 dagar.....	209
9.2.5	Det får inte förekomma dubbelprövning	211
9.3	Statliga åtgärder för rättelse införs för fristående skolor.....	215
9.4	Det ska bli lättare att besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse vid allvarliga missförhållanden	222
9.5	Skolinspektionen ska i tillsynen få ha samtal med elever som är under 16 år utan vårdnadshavares samtycke.....	228
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	233
11	Konsekvenser.....	239
12	Författningskommentar.....	258
12.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	258

12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer	303
Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37) i relevanta delar	304
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag (SOU 2025:37)	313
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	330

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i skollagen (2010:800),

2. lag om ändring i lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)¹

dels att 2 kap. 5 a–7 §§ ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 26 a kap. 1–6 §§ ska betecknas 26 b kap. 1–6 §§,

dels att 1 kap. 1 och 12 §§, 2 kap. 5 §, 26 kap. 1, 3, 4, 10, 12–14, 15, 16 b och 17 §§ och 28 kap. 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 26 a kap. 2, 4 och 6 §§ ska sättas närmast före 26 b kap. 2, 4 respektive 6 §,

dels att det ska införas två nya kapitel, 2 a och 26 a kap., åtta nya paragrafer, 26 kap. 10 a–10 g och 23 a §§, och närmast före 26 kap. 10 a, 10 b och 23 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2025:729

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

Denna lag innehåller bestämmelser om skolväsendet. Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda enligt 2 kap. 2–6 §§.

Denna lag innehåller bestämmelser om skolväsendet. Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda enligt 2 kap. 2–5 §§.

Skolväsendet omfattar skolformerna

- förskola,
- grundskola,
- anpassad grundskola,
- specialskola,
- sameskola,

¹ Senaste lydelse av

2 kap. 5 a § 2022:1088

2 kap. 5 b § 2022:1088

2 kap. 5 c § 2022:1088

2 kap. 5 d § 2022:1089

2 kap. 5 e § 2022:1088

2 kap. 6 § 2019:947

2 kap. 6 a § 2025:729

2 kap. 6 b § 2022:1088

2 kap. 7 § 2025:729

26 a kap. 1 § 2018:1354

26 a kap. 2 § 2018:1354

26 a kap. 3 § 2018:1354

26 a kap. 4 § 2018:1354

26 a kap. 5 § 2025:729

26 a kap. 6 § 2018:1354.

² Senaste lydelse 2025:729.

- gymnasieskola,
- anpassad gymnasieskola, och
- kommunal vuxenutbildning.

I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer.

12 §³

Lagen är uppdelad i följande kapitel:

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- huvudmän och ansvarsfördelning (2 kap.),
 - *enskilda huvudmän (2 a kap.),*
- barns och elevers utveckling mot målen (3 kap.),
- kvalitet och inflytande (4 kap.),
- trygghet och studiero (5 kap.),
- åtgärder mot kränkande behandling (6 kap.),
- säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte (6 a kap.),
- skolplikt och rätt till utbildning (7 kap.),
- förskolan (8 kap.),
- grundskolan (10 kap.),
- anpassade grundskolan (11 kap.),
- specialskolan (12 kap.),
- sameskolan (13 kap.),
- fritidshemmet (14 kap.),
- gymnasieskolan (15–17 a kap.),
- anpassade gymnasieskolan (18 och 19 kap.),
- kommunal vuxenutbildning (20 kap.),
- fjärrundervisning i vissa skolformer (21 kap.),
- distansundervisning i vissa skolformer (22 kap.),
- entreprenad och samverkan (23 kap.),
- särskilda utbildningsformer (24 kap.),
- annan pedagogisk verksamhet (25 kap.),
- tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (26 kap.),
 - *återbetalning och återkrav av kommunala bidrag (26 a kap.),*
- behandling av personuppgifter (26 a kap.),
 - *behandling av personuppgifter (26 b kap.),*
- Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap.),
- överklagande (28 kap.), och
- övriga bestämmelser (29 kap.).

2 kap.

5 §⁴

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

Enskilda som är juridiska personer får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Villkor för godkännande finns i 2 a kap.

Godkännande ska lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,

2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och

3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § andra stycket bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Om ansökan avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov för att godkännande ska lämnas.

För att godkännande ska lämnas krävs, utöver det som anges i andra–fjärde styckena, att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om ansökan avser gymnasieskola eller

⁴ Senaste lydelse 2025:729.

anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser ansökan grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a kap. Enskilda huvudmän

Kapitlets innehåll

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser som gäller för enskilda huvudmän om

- villkor för godkännande (2–12 §§),*
- avgifter och handläggning (13 och 14 §§),*
- samråd (15 §),*
- värdeöverföringsförbud (16–21 §§),*
- särredovisning (22–24 §§)*
- redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission (25 §),*
- revisor (26 och 27 §§),*
- anmälan (28–30 §§),*
- skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten (31 §), och*
- bemyndiganden (32 §).*

Villkor för godkännande

2 §

Godkännande enligt 2 kap. 5 § ska lämnas om villkoren i 3–12 §§ är uppfyllda.

En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning ska i sin ansökan ange

om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Den sökande behöver inte ange vilken konfessionell inriktning.

Långsiktighet

3 §

En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning ska ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.

Ekonomiska förutsättningar

4 §

Den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Vid bedömningen av om den enskilde har ekonomiska förutsättningar ska hänsyn tas till den enskildes resultat, egna kapital, likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning. Om den enskilde ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas. Vid bedömningen ska övervägande skäl tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten i minst två år.

För en enskild huvudman som har ett godkännande får kravet på ekonomiska förutsättningar avse kortare tid än två år om huvudmannen planerar att avveckla verksamheten inom den tiden.

Förutsättningar i övrigt

5 §

Utöver vad som anges i 4 § ska den enskilde även i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Insikt och lämplighet

6 §

Den enskilde ska genom erfarenhet eller på annat sätt ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

7 §

Den enskilde ska bedömas vara lämplig. Det krävs att samtliga som anges i 8 § andra stycket bedöms vara lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

8 §

Prövningen enligt 6 § ska sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,

2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,

3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och

4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Prövningen enligt 7 § ska avse de personer som anges i första stycket och den juridiska personen.

9 §

En sökande ska inte anses vara lämplig enligt 7 § om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för

1. våld, tvång eller hot,
2. diskriminering eller kränkande behandling, eller

3. påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov

10 §

Om ansökan avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov för att godkännande ska lämnas.

Påtagliga negativa följder

11 §

Utbildningen ska inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Om ansökan avser grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Rättsligt inflytande av kommun eller region

12 §

För att ett bolag eller en förening, där en kommun eller en region äger aktier eller andelar eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över verksamheten, ska godkännas som huvudman gäller att

1. bestämmanderätten inte innehas av enbart en eller flera kommuner eller regioner eller

juridiska personer där en kommun eller en region genom ägande eller på annat sätt har ett rättsligt bestämmande inflytande,

2. samverkan mellan en kommun eller en region och en enskild är nödvändig för att verksamheten ska komma till stånd, och

3. det finns särskilda skäl med hänsyn till utbildningens innehåll eller utformning.

Avgifter och handläggning

13 §

Statens skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande enligt 2 kap. 5 §.

14 §

Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för

- grundskola,
- anpassad grundskola,
- gymnasieskola,
- anpassad gymnasieskola, eller
- fritidshem som anordnas vid en skolenhet med grundskola eller anpassad grundskola.

Övriga ärenden om godkännande av enskild som huvudman enligt 2 kap. 5 § handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Samråd

15 §

Innan en enskild huvudman startar utbildning inom grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med grundskola eller anpassad grund-

skola ska samråd om den kommande verksamheten ske mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Den enskilde huvudmannen ansvarar för att samrådet dokumenteras. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola, ska kommunen ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet.

Värdeöverföringsförbud

Termerna enhet och värdeöverföring

16 §

Med enhet avses i 17–20 och 22–24 §§ skolenhet, förskoleenhet och fristående fritidshem.

17 §

Med värdeöverföring avses i denna lag alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten.

Som värdeöverföring räknas också överföring av ett överskott av kommissionärsverksamhet i en enhet till ett kommittentföretag.

Innebörden av ett värdeöverföringsförbud

18 §

En enskild huvudman får inte besluta om eller verkställa några värdeöverföringar från en enhet under tid som enheten har värdeöverföringsförbud.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering

19 §

Vid nyetablering av en enhet ska den som godkänt den enskilde som huvudman besluta om värdeöverföringsförbud för enheten. Med nyetablering avses att en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande enligt 2 kap. 5 § i en ny enhet.

Värdeöverföringsförbud enligt första stycket gäller under fem år från och med den tidpunkt som bidrag från ett barns eller en elevs hemkommun enligt denna lag för första gången betalas ut till den enskilde huvudmannen.

Värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring

20 §

Om en ny fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande över en enskild huvudman genom en förändring av det direkta eller indirekta ägandet inträder ett värdeöverföringsförbud för huvudmannens enheter. Värdeöverföringsförbudet gäller från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytandet förändrades fram till dess att tillsynsmyndigheten har fattat ett beslut enligt andra stycket, dock längst under tre år.

Av 29 § framgår att en enskild huvudman ska anmäla en sådan ägandeförändring som avses i första stycket till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen. Tillsynsmyndigheten ska vid en sådan ägandeförändring besluta om värdeöverföringsförbud för den eller de enheter som myndigheten godkänt. Tillsynsmyndighetens

beslut om värdeöverföringsförbud gäller under tre år från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytandet förändrades.

Ett förbud gäller omedelbart

21 §

Ett beslut om värdeöverföringsförbud enligt 19 eller 20 § eller 26 kap. 10 a § gäller omedelbart.

Särredovisning

22 §

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 redovisa den verksamheten särskilt om den juridiska person som bedriver denna verksamhet också bedriver annan verksamhet.

23 §

I särredovisningen ska verksamheten i enheten redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person.

Särredovisningen ska ha samma räkenskapsår som den enskilde huvudmannen.

24 §

En särredovisning ska innehålla följande uppgifter:

- Intäkter och kostnader som är hänförliga till verksamheten ska redovisas i en resultaträkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret.*
- Upplysning ska lämnas om den fördelning som gjorts av intäkter och kostnader som är gemensamma med annan enhet eller sådan verksamhet som samma juridiska*

person som den enskilde huvudmannen bedriver.

– Tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är hänförliga till verksamheten ska redovisas i en balansräkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret.

– Upplysning ska lämnas om den fördelning som gjorts av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är gemensamma med annan enhet eller sådan verksamhet som samma juridiska person som den enskilde huvudmannen bedriver.

– Upplysning ska lämnas om värdeöverföringar enligt denna lag till annan enhet eller till sådan verksamhet som samma juridiska person som den enskilde huvudmannen bedriver.

När särredovisningen upprättas ska 6 kap. 4 och 5 §§ bokföringslagen (1999:1078) tillämpas.

Redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission

25 §

En enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska innehålla fullständiga resultat- och balansräkningar samt upplysningar avseende verksamhet som bedrivs i kommission.

Revisor

26 §

En enskild huvudman ska låta en auktoriserad eller godkänd revisor (revisor) granska årsredovisningen eller årsbokslutet. Granskningen ska utföras i enlighet med de bestämmelser om revision som gäller i den för huvudmannen tillämpliga associationsrättsliga

lagen eller, om sådana saknas, enligt revisionslagen (1999:1079).

Om en enskild huvudman har upprättat en särredovisning enligt 22 § ska en revisor yttra sig också över den.

27 §

Vid ett värdeöverföringsförbud enligt 19 eller 20 § eller 26 kap. 10 a § ska en auktoriserad eller godkänd revisor yttra sig över om det har skett någon värdeöverföring enligt 17 §.

Anmälan

28 §

En enskild huvudman ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 8 § till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen.

29 §

En enskild huvudman ska anmäla en sådan ägandeförändring som avses i 20 § första stycket till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen.

30 §

En enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. En sådan anmälan ska ha kommit in senast den 1 november för en nedläggning som genomförs nästkommande läsår eller under lovet närmast före det läsåret.

Anmälningsskyldigheten gäller inte om Statens skolinspektion har återkallat godkännandet för all utbildning vid skolenheten med stöd av 26 kap. 13 eller 14 §, 14 b § första stycket eller 15 §.

Skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten

31 §

En kopia av den enskilda huvudmannens årsredovisning eller årsbokslut, en underskriven revisionsberättelse och en kopia av revisorsyttrandet enligt 27 § ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

En kopia av sårredovisningen enligt 22 § och revisorsyttrandet enligt 26 § andra stycket ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Bemyndiganden

32 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. villkor för godkännande enligt 4, 6 och 7 §§,*
- 2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 13 §,*
- 3. sårredovisning av verksamhet enligt 22 och 24 §§,*
- 4. revisors granskning av sårredovisning enligt 26 § andra stycket, och*
- 5. revisors yttrande om värdeöverföringar enligt 27 §.*

26 kap.

1 §⁵

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillsyn (2–9 a §§),
- ingripanden vid tillsyn (10–18 §§),
- statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§), *och* – statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§),
- nationell uppföljning och utvärdering (24–28 §§). – *samtal med elever under 16 år (23 a §), och*

3 §⁶

Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,

2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,

3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,

4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och

5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§. 5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 a kap. 4–11 och 19–31 §§.

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet.

4 §⁷

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket, 1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 a kap. 14 § andra stycket,

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§. 3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 a kap. 4–11, 19–29 och 31 §§ och 25 kap. 10–10 b §§.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

10 §⁸

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag.

Statens skolinspektion får förelägga en utförare av utbildning där distansundervisning används i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan att fullgöra sina skyldigheter om distansundervisningen inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för undervisningen eller de villkor som gäller för godkännandet som sådan utförare.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade

⁶ Senaste lydelse 2022:1088.

⁷ Senaste lydelse 2022:1088.

⁸ Senaste lydelse 2022:1315.

bristerna. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges. Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

bristerna. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges *och huvudmannen ska upplysas om att inom tre år från beslutet om föreläggande kan ett ingripande enligt 15 eller 16 b § eller 17 § andra stycket göras, trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.* Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

Föreläggande förenat med värdeöverföringsförbud

10 a §

Ett föreläggande enligt 10 § till en enskild huvudman får förenas med ett sådant värdeöverföringsförbud som avses i 2 a kap. 18 §.

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

Sanktionsavgift

10 b §

En tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt denna lag står under myndighetens tillsyn

1. vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud som tillsynsmyndigheten har beslutat om enligt 10 a § eller 2 a kap. 19 eller 20 §,

2. om en anmälan enligt 2 a kap. 28 § inte gjorts i rätt tid,

3. om en anmälan enligt 2 a kap. 29 § inte gjorts i rätt tid,

4. om en anmälan enligt 2 a kap. 30 § första stycket inte gjorts i rätt tid, eller

5. om en handling enligt 2 a kap. 31 § inte kommit in i rätt tid.

Tillsynsmyndigheten ska inte besluta om sanktionsavgift om det med hänsyn till omständigheterna

skulle vara uppenbart oskäligt att ta ut en avgift.

Sanktionsavgift får inte beslutas för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet. Sanktionsavgift får inte heller beslutas om överträdelsen omfattas av ett väckt åtal, en talan om företagsbot, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 14 § lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer.

10 c §

Sanktionsavgifter enligt 10 b § 1–4 ska tas ut med belopp som bestäms till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor.

När en sanktionsavgifts storlek bestäms ska tillsynsmyndigheten beakta

– överträdelsens karaktär och svårhetsgrad,

– om huvudmannen tidigare har varit skyldig att betala sanktionsavgift, och

– vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden.

Om en enskild huvudman ingår i en koncern får tillsynsmyndigheten även beakta koncernens ekonomi.

10 d §

Sanktionsavgifter enligt 10 b § 5 ska tas ut med fasta belopp. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om storleken på sådana sanktionsavgifter.

10 e §

En sanktionsavgift enligt 10 c eller 10 d § får helt eller delvis sättas ned om det finns särskilda skäl.

10 f §

Ett beslut om sanktionsavgift får fattas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum.

10 g §

En sanktionsavgift ska betalas inom 30 dagar från det att beslutet om sanktionsavgift har vunnit laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

12 §

En tillsynsmyndighet får avstå från att ingripa om

1. överträdelsen är ringa,
2. den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse, eller
3. det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

Första stycket gäller inte i fråga om sanktionsavgift enligt 10 b §. För ett sådant ingripande gäller i stället vad som anges i 10 b § andra stycket och 10 e §.

13 §⁹

En tillsynsmyndighet får återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. missförhållandet är allvarligt.

Ett godkännande eller beslut enligt första stycket får också återkallas om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 kap. 6 a §.
2. den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 a kap. 15 §.

14 §¹⁰

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra och tredje styckena och 6 §.

Ett godkännande av en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg får återkallas om förutsättningarna för godkännande enligt 25 kap. 10 § första stycket 1 och 2 och andra stycket inte längre är uppfyllda.

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 a kap. 4–7 och 12 §§.

15 §¹¹

Inom två år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får en tillsynsmyndighet återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, trots att föreläggandet har följts, om

1. det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och

2. huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.

Inom tre år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får en tillsynsmyndighet återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.

16 b §¹²

Inom två år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får ett verksamhetsförbud beslutas trots att föreläggandet har följts, om

1. det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och

2. huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.

Inom tre år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får ett verksamhetsförbud beslutas trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.

¹⁰ Senaste lydelse 2022:1088.

¹¹ Senaste lydelse 2022:115.

¹² Senaste lydelse 2022:115.

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region besluta att staten på *kommunens eller regionens* bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om *kommunen eller regionen*

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en *enskild huvudman för grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 a kap. 14 § första stycket*, en kommun eller en region 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 *två* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får *sådana åtgärder som avses i första stycket* beslutas trots att föreläggandet har följts, om

1. det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och

2. *huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.*

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av denna paragraf, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen eller regionen.

Inom *tre* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får *statliga åtgärder för rättelse* beslutas trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.

Beslut om statliga åtgärder för rättelse som gäller verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman får bara fattas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet för huvudmannen.

Om staten har haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av denna paragraf *i en verksamhet som bedrivs av en kommun eller region*, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen eller regionen.

Samtal med elever under 16 år

23 a §

Statens skolinspektion får i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning ha samtal med en elev under 16 år om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Samtalet med eleven får ske utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

26 a kap. Återbetalning och återkrav av kommunala bidrag

Kapitlets innehåll

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområde (2 §),*
- återbetalning av bidrag (3–5 §§), och*
- återkrav (6–9 §§).*

Tillämpningsområde

2 §

Bestämmelserna i detta kapitel gäller bidrag för barn och elever som kommuner enligt denna lag ger till enskilda huvudmän för förskolan, grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och fritidshem.

Återbetalning av bidrag

Återbetalning på grund av felaktig utbetalning

3 §

En enskild huvudman som fått bidrag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp.

Återbetalningsskyldigheten gäller det som har betalats ut för mycket.

Återbetalning av tilläggsbelopp för omfattande behov av särskilt stöd

4 §

En enskild huvudman som fått bidrag i form av tilläggsbelopp för ett barn eller en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som bidraget beviljades för.

Återbetalningsskyldigheten gäller den del av tilläggsbeloppet som inte har använts till sådana stödåtgärder som bidraget beviljats för. Huvudmannen är dock inte återbetalningsskyldig om hela tilläggsbeloppet har använts till stödåtgärder som bidrag beviljats för och kostnaderna har varit skäligen.

Återbetalning på grund av brott

5 §

En enskild huvudman som fått bidrag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen i fråga om bidrag som har använts på ett sätt som utgör brott. För brottet ska det vara föreskrivet strängare straff än böter.

*Återbetalningsskyldigheten
gäller inte om huvudmannen inom
skälig tid har återkrävt eller
återfått medlen som använts i brott.*

Återkrav

När bidrag får krävas tillbaka

6 §

*Om en enskild huvudman är
återbetalningsskyldig enligt 3–5 §§
får den kommun som betalat ut
bidraget kräva tillbaka det.*

När återkrav får sättas ned

7 §

*Den utbetalande kommunen får
helt eller delvis sätta ned ett krav
på återbetalning om det finns
särskilda skäl.*

Dröjsmålsränta

8 §

*Om ett belopp som har återkrävts
inte betalas i rätt tid ska ränta
enligt 6 § räntelagen (1975:635)
tas ut på beloppet.*

Avdrag vid senare utbetalning av kommunala bidrag

9 §

*När en kommuns beslut om att
kräva tillbaka bidrag enligt detta
kapitel har vunnit laga kraft får
kommunen besluta att dra av
beloppet vid en senare utbetalning
av bidrag enligt denna lag. Detta
gäller inte eventuell uppkommen
ränta enligt 6 § räntelagen
(1975:635).*

28 kap.

2 §¹⁴

Beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 b eller 15 §,
2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 eller 15 §,
3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 eller 15 §,
4. verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a eller 16 b § eller upphävande av verksamhetsförbud enligt 16 d §,
5. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,
6. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §,
7. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,
8. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19 eller 20 § eller föreläggande förenat med värdeöverföringsförbud enligt 26 kap. 10 a §, eller
9. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §.

När ett beslut överklagas är Skolinspektionen motpart i domstolen.

Lydelse enligt SFS 2025:729

Föreslagen lydelse

5 §¹⁵

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 25 kap. 10 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 c eller 15 §,
2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 §, 22 kap. 18 § eller 25 kap. 11 §,
3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,
4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,
5. skolskjuts enligt 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,
6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,
7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,
8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13, 14 a, 14 c eller 15 §,

¹⁴ Senaste lydelse 2022:940.

¹⁵ Senaste lydelse 2025:729.

- | | |
|--|---|
| <p>9. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §, <i>eller</i></p> <p>10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.</p> | <p>9. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §,</p> <p>10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,</p> <p><i>11. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19 eller 20 § eller föreläggande förenat med värdeöverföringsförbud enligt 26 kap. 10 a §,</i></p> <p><i>12. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §, eller</i></p> <p><i>13. återkrav av bidrag enligt 26 a kap. 6 § eller avdrag enligt 26 a kap. 9 §.</i></p> |
|--|---|

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.
2. Bestämmelserna i 2 kap. 5 § i den nya lydelsen och de nya 2 a kap. 2–12 och 19 §§ tillämpas första gången i fråga om ansökningar om godkännande som huvudman inom skolväsendet för utbildning som startar efter den 30 juni 2028. I fråga om sådana ansökningar får de nämnda bestämmelserna tillämpas även före ikraftträdandet.
3. De nya bestämmelserna i 2 a kap. 22 och 26 §§ tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.
4. För godkännanden som huvudman för utbildning som startar efter ikraftträdandet men före den 1 juli 2028 gäller 26 kap. 3 och 4 §§ i den äldre lydelsen, dock längst till och med den 30 juni 2028.
5. Den nya bestämmelsen i 26 kap. 10 b § tillämpas inte på överträdelser som skett före ikraftträdandet.
6. De nya bestämmelserna i 26 a kap. 1–9 §§ tillämpas inte på bidrag som har betalats ut före ikraftträdandet.
7. De nya bestämmelserna i 26 a kap. 1–9 §§ och 28 kap. 5 § 13 i den nya lydelsen tillämpas även för enskilda som godkänts som huvudmän för utbildning i förskoleklassen som bedrivs till och med den 30 juni 2028 enligt punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2025:729) om ändring i skollagen (2010:800).
8. En fysisk person som vid ikraftträdandet har ett godkännande som enskild huvudman enligt 2 kap. 5 § i den äldre lydelsen får fortsätta bedriva verksamheten med stöd av godkännandet till och med den 30 juni 2029. Godkännandet upphör att gälla den 1 juli 2029. Ett godkännande som avser utbildning i förskoleklassen upphör dock att gälla den 1 juli 2028 i enlighet med punkt 5 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2025:729) om ändring i skollagen (2010:800).
9. De nya bestämmelserna i 2 a kap. 19, 20 och 22 §§ och 26 kap. 10 a § tillämpas inte på en enskild huvudman som är en fysisk person.
10. Den nya 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 har ett godkännande som huvudman för enheten enligt 2 kap. 5 § i den äldre lydelsen.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör värdeöverföringar i strid med 8 §.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med straff enligt annan författning eller omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Om Statens skolinspektion eller en kommun har beslutat om sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § skollagen (2010:800) får åklagaren inte väcka åtal, väcka talan om företagsbot, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den överträdelse som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, nämligen att finansiera driften av skolverksamheter (dir. 2022:102). Utredaren skulle bl.a. föreslå hur ett förbud mot vinstutdelning från enskilda huvudmän kan införas. Utredningen, som antog namnet Utredningen om vinst i skolan, fick den 6 juli 2023 genom tilläggsdirektiv ett ändrat uppdrag och skulle i stället föreslå ett förbud mot vinstutdelning eller annan begränsning av vinstutdelning under de första åren efter en nyetablering, vid ägandeförändring och vid kvalitetsbrister. Utredningen fick också i uppdrag att bl.a. föreslå en utvidgad ägar- och ledningsprövning, en möjlighet till återkrav av s.k. skolpeng och skärpta sanktioner vid tillsyn (dir. 2023:109). I tilläggsdirektiv den 19 september 2024 angavs att uppdraget i nämnda delar skulle redovisas i ett delbetänkande senast den 28 mars 2025 (dir. 2024:85).

Utredningen överlämnade den 7 april 2025 delbetänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37). En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Utbildningsdepartementet (U2025/01015). I denna lagrådsremiss behandlas förslagen som framgår av avsnitten 5.7, 6.6, 8.5, 9.1, 9.2, 9.3, 11.2, 12.5 och 13.5 i betänkandet.

Under den fortsatta beredningen har Statens skolinspektion beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremissen. Vidare har vissa myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över vissa delar i utkastet. Bokföringsnämnden (BFN) och Revisorsinspektionen har beretts tillfälle att yttra sig över avsnitt 6.5, 6.6 och anslutande delar. Kammarkollegiet har beretts tillfälle att yttra sig över avsnitt 9.2.4, 9.2.5 och anslutande delar. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har beretts tillfälle att yttra sig över avsnitt 8.3 och anslutande delar. Åklagarmyndigheten har beretts tillfälle att yttra sig över avsnitt 9.2.5 och anslutande delar. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beretts tillfälle att yttra sig över avsnitt 6.2, 6.7, 8.2, 8.4, 9.1, 9.2, 9.2.1, 9.2.4, 9.2.5, 9.5 och anslutande delar. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2025/01015).

BFN, IMY, Kammarkollegiet och Åklagarmyndigheten har inga synpunkter. Revisorsinspektionen har lämnat synpunkter som behandlas i avsnitt 6.6. Skolinspektionen har lämnat synpunkter som behandlas i avsnitt 6.2, 9.2 och 9.5. SKR har lämnat synpunkter som behandlas i avsnitt 10 och 11.

4 Villkoren för enskilda huvudmän inom skolväsendet behöver skärpas

I det svenska skolväsendet kan barn och elever gå i offentliga förskolor och skolor eller i fristående förskolor och skolor som drivs av enskilda huvudmän. En likvärdig förskola och skola av hög kvalitet är av avgörande betydelse såväl för enskilda barn och elever som för Sverige som kunskapsnation. Alla skolhuvudmän, offentliga och enskilda, har därför ett uttalat ansvar för att tillhandahålla utbildning av hög kvalitet så att barn och elever får likvärdiga förutsättningar att nå utbildningens mål. Statens ansvar, både ur ett samhällsperspektiv och i relation till enskilda, är att se till att skolan fullgör sitt uppdrag.

Skolan är en nationell angelägenhet och utbildning lägger grunden för såväl individens som samhällets framtid. Att bedriva utbildning inom skolväsendet i Sverige innebär att förvalta samhällets förtroende för det uppdraget. Utbildning i skolväsendet är inte vilken verksamhet som helst. Från och med sex års ålder till och med det tionde året efter det att skolplikten börjat fullgöras har barn skolplikt. Skolan styrs av de mål som riksdagen har beslutat ska gälla. Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden, där utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. För de olika skolformerna finns ytterligare bestämmelser om syftet med och målen i respektive skolform.

Det är skattemedel som finansierar skolväsendet i Sverige, såväl när det gäller offentlig som fristående verksamhet. Finansieringen sker framför allt via den kommunala inkomstskatten, men även med generella och riktade statsbidrag från staten. För kommuner är utbildning både den volymmässigt största verksamheten och den största kostnadsposten. Kommuner är enligt skollagen (2010:800) skyldiga att erbjuda förskola och skola till barn och elever som är bosatta i kommunen. För enskilda huvudmän är utbildning inom skolväsendet däremot ett frivilligt uppdrag där huvudmannen, efter godkännande från en kommun eller Statens skolinspektion får ett förtroende av det allmänna att mot ersättning bedriva en samhällsviktig verksamhet.

Sedan friskolereformens införande i början av 1990-talet har antalet fristående förskolor och skolor ökat och allt fler barn och ungdomar får sin utbildning i fristående förskolor eller skolor. Statistik från Statens skolverk visar exempelvis att andelen elever i fristående grundskolor har ökat från 14 procent läsåret 2013/14 till 17 procent läsåret 2024/25. Andelen elever i fristående gymnasieskolor ökade under samma tidsperiod från 26 till 32 procent. Det finns fler än 800 huvudmän inom grundskolan, av vilka 290 är kommunala och omkring 550 är enskilda huvudmän. Var femte grundskola är fristående och drivs av en enskild huvudman. I gymnasieskolan är mer än var tredje skola fristående och närmare hälften av huvudmännen är enskilda (210 av 450).

När det gäller förskolan togs 22 procent av alla barn emot i en fristående förskola 2023. Hösten det året fanns det cirka 1 900 enskilda huvudmän

som sammanlagt drev omkring 2 700 fristående förskolor. Det motsvarar 30 procent av landets förskolor.

Det kan alltså konstateras att ägandet när det gäller fristående förskolor och skolor har förändrats sedan reformen genomfördes. Förskolan dominerades inledningsvis av icke-vinstdrivande aktörer och inom grundskolan fanns ett inte obetydligt antal fristående skolföretag som endast drev en eller ett par skolenheter. Antalet aktiebolag har dock sedan dess växt snabbt, både till antal och storlek. Mindre företag har delvis slagits ut, gått ihop eller köpts upp. I dag är de stora skolkoncernerna betydande ägare inom skolväsendet. I vissa fall är ägarna av bolagen fonder och riskkapitalbolag. Bolagen kan ingå i stora koncerner vars verksamhet spänner över hela världen. Inom grundskolan driver de största koncernerna 29 procent av skolorna och inom gymnasieskolan 56 procent (Skolverkets statistik läsåret 2022/23). Även när det gäller fristående förskolor drivs en betydande andel i dag av bolag, 47 procent 2024 enligt Skolverkets statistik. Ett mål med friskolereformen var att bättre engagera föräldrar, t.ex. i form av föräldrakooperativ. I dag drivs dock majoriteten av de fristående grundskolorna (63 procent) av aktiebolag, vilket kan jämföras med 1,5 procent år 1991.

4.1 Offentliga medel kan användas till vinstutdelning trots brister i verksamheten

Enskilda huvudmän med godkännande att bedriva skolverksamhet har fått ett förtroende att bedriva en samhällsviktig verksamhet. Trots detta förekommer det att enskilda huvudmän använder offentliga medel som är avsedda för skolverksamhet till annat, t.ex. till att dela ut vinst till sina ägare, samtidigt som det finns stora brister i huvudmannens skolverksamhet. Det är naturligtvis mycket allvarligt att det är möjligt för de ansvariga att dela ut vinster till sina ägare trots att det finns brister i verksamheten som påverkar barnens och elevernas rätt till en god utbildning. Det är också ett problem att staten och kommunen i egenskap av finansärer av förskola och skola inte kan följa och analysera hur de offentliga medel som tillförs de verksamheter som drivs av stiftelser, ideella föreningar, ekonomiska föreningar eller aktiebolag faktiskt används och kommer barnen och eleverna till del.

Dagens reglering innebär att kommuner är skyldiga att ersätta enskilda huvudmän med samma belopp som lämnas till den egna förskole- eller skolverksamheten. Det kommunala bidraget (den s.k. skolpengen) följer dock inte med barnet eller eleven till den valda förskolan eller skolan, utan ersättningen tillfaller den enskilde huvudmannen som kan disponera bidraget fritt. Samtidigt som kommuner är skyldiga att ersätta enskilda huvudmän för vissa specificerade kostnadsslag, exempelvis läromedel, måltider och elevhälsa, är det upp till den enskilde huvudmannen att välja hur och i vilken utsträckning som det kommunala bidraget används för dessa ändamål.

Den enskilda huvudmannen är inte heller skyldig att använda bidraget inom den kommun som har lämnat bidrag för en viss fristående förskola eller skola. Det innebär att en enskild huvudman som har flera fristående

förskolor och skolor i olika delar av landet, eller utomlands, fritt kan om-
disponera det kommunala bidraget till andra enheter. För enskilda huvud-
män där den juridiska person som huvudmannen ingår i dessutom
samtidigt bedriver annan verksamhet än skola kan bidraget även användas
i andra verksamheter än det som bidraget avser. Det kan exempelvis
handla om finansiering av annan förenings- eller näringsverksamhet som
är helt skild från utbildning inom skolväsendet.

Enskilda huvudmän som har intäkter som överstiger kostnaderna för
verksamheten, kan också dela ut vinster till ägarna. Skolinspektionen
konstaterar att myndigheten under de senaste åren sett exempel på enskilda
huvudmän, såväl stora som mindre aktörer, som har haft en relativt hög
lönsamhet samtidigt som det vid tillsyn av skolverksamheten framkommit
att det funnits stora brister. Exempel på brister som lyfts fram är att elever
inte har fått sin garanterade undervisningstid och att arbetet med att ge
särskilt stöd inte fungerat på ett tillfredsställande sätt. Det förekommer
även att elever inte heller haft tillgång till ändamålsenliga lokaler. En hög
lönsamhet, som inte kan förklaras av att huvudmannen också bedriver
annan inkomstbringande verksamhet, skulle, enligt myndigheten kunna
indikera att huvudmannen inte lägger tillräckligt med resurser i verksam-
heten (Skolinspektionens årsrapport 2023).

Det är mot ovanstående bakgrund uppenbart att vissa enskilda
huvudmän låter vinstintresset gå ut över kvaliteten i verksamheten. Även
om det också finns många huvudmän vars drivkraft inte är att dela ut vinst
och som återinvesterar eventuellt överskott i verksamheten är det djupt
problematiskt att det finns ägare som vill maximera vinster i stället för att
tillgodose en utbildning med hög kvalitet. Det riskerar ytterst att drabba
barn och elever som inte får den utbildning de har rätt till och som därmed
riskerar att inte lyckas lika bra i sin fortsatta utbildning eller i arbetslivet.
En undersökning av Skolverket och Universitetskanslersämbetet (UKÄ)
visar att elever med en examen från en fristående gymnasieskola presterar
sämre på högskolan jämfört med elever med samma gymnasiebetyg fast
med en examen från en kommunal gymnasieskola. Detta tyder på att
eleverna på de fristående skolorna fått högre betyg än eleverna på de
kommunala skolorna för samma kunskapsnivå, dvs. s.k. glädjebetyg.
Undersökningen avsåg elever som mellan 2014 och 2022 gick direkt från
gymnasieskolan till en högskola. (Till högskolan från gymnasieskolan –
Studenternas prestationer det första studieåret, 2024). Skolverket kan även
i en rapport om etablering på arbetsmarknaden visa att andelen elever från
ett yrkesprogram med en etablerad ställning på arbetsmarknaden var större
bland dem som tagit examen från en skola med offentlig huvudman,
68 procent, jämfört med dem som tagit examen från en skola med enskild
huvudman, 56 procent. När det gäller lärarbehörigheten finns det också
skillnader mellan kommunala och fristående skolor. Enligt Skolverkets
statistik för 2024/25 var andelen lärare med legitimation i grundskolan
större i kommunala grundskolor, drygt 73 procent, jämfört med fristående
grundskolor, 67 procent. I gymnasieskolan är skillnaden större där
88 procent av lärare i kommunala skolor är behöriga, att jämföra med
79 procent i skolor med enskild huvudman. Det kan också konstateras att
lärartätheten är lägre i såväl fristående grundskolor som i fristående
gymnasieskolor (Skolverkets statistik om antal elever och lärare).

Det finns alltså en risk för att vissa huvudmän inte har kvaliteten i skolverksamheten som främsta drivkraft, utan i stället ser vinsten som det centrala, vilket kan leda till kortsiktigt agerande hos huvudmännen. Vidare kan den obegränsade möjligheten att dela ut vinst skapa incitament för oseriösa aktörer att söka sig till skolväsendet för att tillskansa sig medel som är ämnade för kostnader för driften av förskolan och skolan. Dagens regelverk hindrar inte aktörer med kortsiktiga intressen att ta över skolverksamheter, i syfte att maximera vinster eller tömma ett bolag på medel, vilket ytterst drabbar barnen, eleverna och skolverksamheten. Regelverket innebär också att det är fullt möjligt att dela ut vinst från en helt nyetablerad skola som befinner sig i en uppbyggnadsfas, trots att det kan ha en negativ inverkan på verksamheten för barnen och eleverna. Det kan också konstateras att det har förekommit att godkännanden för att få bedriva skolverksamhet återkallats av Skolinspektionen på den grunden att medel använts för olaglig verksamhet och att det förekommit allvarliga missförhållanden i skolverksamheten. Enligt en myndighetsgemensam lägesbild avseende organiserad brottslighet 2025 (Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten m.fl.) använder de kriminella aktörerna sig av företag för att begå välfärdsbrott.

4.2 Alla enskilda huvudmän driver inte sin verksamhet seriöst och långsiktigt

Skolinspektionen har under åren 2019–2024 återkallat godkännanden som huvudman som berört 39 skolor. Myndigheten har i vissa fall bedömt att personer i skolornas ägar- och ledningskrets har varit olämpliga på grund av ekonomisk misskötsel eller på annat sätt brustit i sin lämplighet. I andra fall har det handlat om bristande följsamhet efter tidigare ingripanden från myndigheten. Det finns också exempel på att företrädare för enskilda huvudmän har dömts för att ha tagit ut medel från skolverksamheter genom brottsligt förfarande, liksom att enskilda huvudmän har mottagit felaktiga utbetalningar för elever som inte varit mottagna på huvudmannens skola. Vidare förekommer det att enskilda huvudmän inte genomför sådana stödåtgärder för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som de har fått kommunala bidrag i form av tilläggsbelopp för. Skolinspektionen har också under åren 2019–2023 fattat beslut om återkallelse för sju huvudmän med anledning av att personer i huvudmannens ägar- och ledningskrets bedömdes ha kopplingar till antidemokratisk extremism (Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m., dnr 2023:7240). Samtidigt saknas det i dag tydliga regler för när enskilda huvudmän ska vara skyldiga att återbetala kommunala bidrag. Det är naturligtvis djupt problematiskt att offentliga medel som är avsedda för förskolan och skolan inte kommer barnen och eleverna till del, utan i stället kan gå till andra ändamål utan tydlig möjlighet för kommunerna att återkräva sådana bidrag. Offentliga medel som är avsedda för barns och elevers utbildning ska självklart användas till detta ändamål. All form av missbruk av offentliga medel skadar förtroendet för välfärdsstaten och behöver motverkas.

4.3 Flera enskilda huvudmän har en svag ekonomisk ställning

Ekonomisk stabilitet är en förutsättning för att huvudmännen ska kunna uppfylla skollagens krav på tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet. I dagens regelverk finns inget krav på ekonomisk buffert för att hantera oförutsedda händelser. En relativt stor andel av de enskilda huvudmännen har dock en ekonomiskt sårbar situation. Bufferten i form av eget kapital och likvida medel är i många fall liten eller obefintlig. Enskildas ekonomiska förutsättningar för att driva en förskola eller skola och följa de föreskrifter som gäller för verksamheten ingår i prövningen av ett godkännande som huvudman (2 kap. 5 § skollagen). Prövning av bl.a. dessa ekonomiska förutsättningar görs även fortlöpande i samband med tillsynsmyndigheternas tillsyn (26 kap. 3 § 5 och 4 § 3 skollagen). Sedan bestämmelserna om fortlöpande prövning trädde i kraft den 1 januari 2019 har Skolinspektionen till och med 2023 fattat 45 tillsynsbeslut om brister gällande ekonomiska förutsättningar. Enligt Skolinspektionen beror dessa bl.a. på att det finns många huvudmän som har en ekonomisk sårbar situation och som till följd av ett förlustår förbrukat det egna kapitalet (Skolinspektionens årsrapport 2022).

Även om de större koncernerna har vuxit och tagit större andelar av friskolesektorn är många enskilda huvudmän fortfarande mindre eller medelstora aktörer. Skolinspektionen beskriver i sin årsrapport 2022 att dessa oftare än de större aktörerna har en sårbar ekonomi. Enligt myndigheten är den ekonomiska motståndskraften hos en stor andel av de enskilda huvudmännen låg. En tillfällig nedgång i intäkterna riskerar under dessa förutsättningar att direkt slå mot kvaliteten i verksamheten till följd av att huvudmannen tvingas att omgående minska kostnaderna. Skolinspektionen framhåller i rapporten att det kan röra sig om neddragningar av t.ex. klasslärare, lärare som arbetar med särskilt stöd, skolhälsovården eller undervisningsmaterial. Det finns även risk för nedläggning av verksamheter när huvudmannen har bristande ekonomisk stabilitet, vilket självklart drabbar barnen och eleverna.

4.4 Tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa är inte tillräckliga

Syftet med tillsyn av utbildning är att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Tillsynsmyndigheterna – Skolinspektionen och kommunerna – har enligt skollagen olika möjligheter att ingripa för att den huvudman som bedriver verksamheten ska åtgärda fel och brister som har upptäckts vid tillsynen. Skolinspektionens möjligheter att ingripa har utökats på senare tid bl.a. genom ökade möjligheter att stänga skolor, såväl fristående som kommunala, med allvarliga brister (se avsnitt 5). Ändå uppdragas alltför ofta verksamheter med allvarliga brister och skolor, både kommunala och fristående, som trots tidigare ingripanden från myndighetens sida återkommande uppvisar missförhållanden av allvarligt slag. Enligt dagens regelverk är det inte möjligt för tillsynsmyndigheterna att t.ex. återkalla

godkännandet för en enskild huvudman i situationer då det vid upprepade tillfällen uppdragas allvarliga missförhållanden, om huvudmannen inte redan före det första föreläggandet visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. Det gäller alltså även om återkallelse skulle vara den mest lämpliga åtgärden för att säkerställa att elever får en utbildning av god kvalitet. Utifrån ett elevperspektiv kan detta inte anses acceptabelt. Det är inte rimligt att en huvudmans möjlighet att avhjälpa återkommande allvarliga brister ska väga tyngre än elevernas rätt till en utbildning av god kvalitet.

Ett föreläggande från tillsynsmyndigheten att åtgärda en brist kan förenas med vite. Det innebär att om huvudmannen inte åtgärdar bristen inom en viss angiven tidsfrist kan tillsynsmyndigheten begära hos domstol att vitesbeloppet ska dömas ut. Skolinspektionen framhåller i sin årsrapport för 2023 att det finns behov av kompletterande sanktioner. Ett skäl är att förelägganden är resurskrävande för myndigheten att utarbeta då de kräver hög grad av precision. Vissa aktörer utnyttjar också den långa tidsfrist de ges för att åtgärda brister, vilket kan leda till fördröjningar och förhindra snabba och effektiva förbättringar. Det förekommer även att huvudmän inväntar förelägganden för att sedan åtgärda missförhållanden tillfälligt, vilket leder till att det behövs nya förelägganden vid nästa tillsyn. Det är djupt problematiskt att det förekommer att oseriösa aktörer inte vidtar de åtgärder som krävs för att åstadkomma snabba och effektiva förbättringar för barnen och eleverna. Det talar för att det finns ett behov av andra och mer effektiva verktyg för tillsynsmyndigheterna som stärker respekten för regelverket, avhåller oseriösa aktörer från att verka inom skolväsendet och samtidigt skapar en mer effektiv tillsyn.

Flera av de sanktioner som Skolinspektionen kan använda sig av är gemensamma för kommunala och fristående skolor. Sanktionerna är mer eller mindre ingripande, varför de kan beskrivas som en sanktionstrappa. En strävan och utgångspunkt för regleringen i skollagen är att villkoren mellan fristående och kommunala verksamheter ska vara lika. Detta gäller även de sanktioner som kan riktas mot skolor.

Sanktionen statliga åtgärder för rättelse kan riktas mot skolor som har kommuner eller regioner som huvudmän. Det är en sanktion som Skolinspektionen kan använda när en skola har allvarliga brister som inte rättats till, trots tidigare tillsyn och förelägganden. Innebörden av sanktionen är att skolverksamheten kan drivas vidare under den tid då staten, på kommunens eller regionens bekostnad, vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. En annan sanktion som Skolinspektionen har möjlighet att besluta om för kommuner och regioner är verksamhetsförbud. Den sanktionen motsvarar beslut om återkallelse av godkännande för en enskild huvudman. Däremot saknas i dag en möjlighet för tillsynsmyndigheten att på en enskild huvudmans bekostnad vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Skollagens krav på likvärdig utbildning medför att staten måste se till att den utbildning som ges inom ramen för skollagens regelverk lever upp till det som följer av svensk rätt. Skolinspektionens tillsyn är ett av de medel som staten använder för att säkerställa skolornas regelefterlevnad och därmed en likvärdig utbildning i landet. En tillsynsreglering som så långt som möjligt är lika för alla huvudmän bidrar till en likvärdig utbildning. En utgångspunkt bör därför vara att möjligheterna till ingripande ska vara så lika som möjligt för

kommunala och enskilda huvudmän. Utifrån ett elevperspektiv skulle det kunna vara positivt om det i vissa situationer vore möjligt att vidta statliga åtgärder för rättelse i stället för andra sanktioner. Det är därför en brist att det för fristående skolor inte är möjligt att vidta statliga åtgärder för rättelse när en skola har allvarliga brister.

Elever är de som dagligen vistas i skolan och tillsynsmyndigheten kan ha svårt att få bilden av en verksamhet klar för sig om eleverna inte får komma till tals vid tillsynsbesök, särskilt i samband med oanmälda besök. Sådana besök kan ha föranletts av att eventuella brister som i hög grad rör eleverna har uppmärksammats. Inför oanmälda besök kan det vara praktiskt taget omöjligt att inhämta vårdnadshavares samtycke för att få intervjua eleverna. Det saknas en reglering i skollagen som ger tillsynsmyndigheten rätt att intervjua barn utan att vårdnadshavares samtycke inhämtas.

4.5 Lagrådsremissens disposition

I denna lagrådsremiss lämnas i

- avsnitt 6 förslag om att det ska införas ett förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar i vissa situationer,
- avsnitt 7 förslag om att kraven på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet ska skärpas,
- avsnitt 8 förslag om att återbetalning av kommunala bidrag ska införas i skollagen, och
- avsnitt 9 förslag om att tillsynsmyndigheternas möjligheter till ingripande mot enskilda huvudmän ska utökas och att Skolinspektionen ska få ha samtal med elever under 16 år i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning.

Dessförinnan lämnas dock en inledande redogörelse för gällande rätt i avsnitt 5.

5 Den nuvarande regleringen

5.1 Om skollagen och skolväsendet

I skollagen (2010:800) regleras dels skolväsendet, dels viss annan verksamhet. I skolväsendet ingår skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (komvux). Även fritidshemmet ingår i skolväsendet men är inte en skolform (1 kap. 1 §).

De obligatoriska skolformerna är förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan (som är en skolform för elever med intellektuell funktionsnedsättning), specialskolan (som är en skolform för elever som på grund av vissa funktionsnedsättningar eller andra särskilda skäl, och under

vissa förutsättningar, inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan) och sameskolan (som ger en utbildning med samisk inriktning). Förskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux är frivilliga skolformer.

Skollagen inleds med några skolformsövergripande kapitel (1–7 kap.). I det första kapitlet finns bestämmelser av grundläggande karaktär om syftet med utbildningen inom skolväsendet och utbildningens utformning. I de följande kapitlen regleras bl.a. vilka som är huvudmän i skolväsendet, barns och elevers utveckling mot målen, kvalitet och inflytande, trygghet och studiero, åtgärder mot kränkande behandling, säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte samt skolplikt och rätt till utbildning. Bestämmelsernas tillämpningsområde framgår av respektive kapitel. Därefter följer de s.k. skolformskapitlen som innehåller särskilda bestämmelser för respektive skolform och fritidshemmet (8–20 kap.). Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap., behandling av personuppgifter i 26 a kap. och överklagande i 28 kap.

Riksdagen beslutade i juni 2025 att införa reformen en tioårig grundskola (prop. 2024/25:143, bet. 2024/25:UbU17, rskr. 2024/25:289). Den innebär att grundskolan ska utökas och bli tioårig genom att förskoleklassen upphör som skolform och ersätts av en ny första årskurs i grundskolan. Även den anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska utökas med en ny första årskurs. Dessa ändringar i skollagen träder i kraft den 1 juli 2026 och ska tillämpas första gången i fråga om utbildning och annan verksamhet som bedrivs efter den 30 juni 2028.

5.2 Huvudmän inom skolväsendet och godkännanden av enskilda

Den som är huvudman inom skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, fritidshem, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och komvux (2 kap. 2 §). En region får vara huvudman för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och komvux i den utsträckning som anges i skollagen (2 kap. 3 §). Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid sådana skolenheter (2 kap. 4 §).

En enskild kan bara vara huvudman inom skolväsendet för vissa skolformer och bara om den enskilde efter ansökan har godkänts som huvudman (2 kap. 5 §). Prövningen görs av Statens skolinspektion när det gäller förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola och fritidshem vid sådana skolenheter samt gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. Ansökningar om godkännande av enskild som huvudman för förskola och för fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet prövas i stället av den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 7 §). Ett godkännande av en enskild som huvudman ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en kon-

fessionell inriktning. Skolinspektionen och kommunen får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande (2 kap. 5 d §).

För att få ett godkännande som enskild huvudman inom skolväsendet ska flera villkor vara uppfyllda, vilket regleras i 2 kap. 5–7 §§ skollagen. Dessa krav är att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

När den enskilde är en juridisk person ska prövningen av om den enskilde har tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och prövningen av lämplighet avse såväl den juridiska personen som den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om ansökan avser grundskola eller anpassad grundskola krävs dessutom att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. I fråga om gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska även följderna i närliggande kommuners gymnasieutbildning beaktas. När det gäller gymnasieskola ska utbildningen också bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov.

5.3 Kommunerna ska lämna bidrag till enskilda huvudmän som anordnar utbildning

Det är huvudsakligen skattemedel som finansierar skolväsendet i Sverige, oavsett om utbildningen bedrivs av en offentlig eller en enskild huvudman. Merparten av finansieringen sker via kommunal inkomstskatt. Därtill tillkommer finansiering genom statliga generella och riktade statsbidrag. Det framgår av skollagen att utbildningen i skolan som huvudregel ska vara avgiftsfri (se t.ex. 10 kap. 10 § för grundskolan och 15 kap. 17 § för gymnasieskolan). Vissa skäligen avgifter får tas ut av vårdnadshavare för bl.a. barn i förskolan (8 kap. 16 och 20 §§).

Fristående förskolor och skolor ska få ersättning från elevernas hemkommuner, vilket regleras i skollagen, skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039). Med fristående förskola avses i skollagen en förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola. Med fristående skola avses en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grund-

skola, anpassad grundskola (eller fritidshem vid nämnda skolenheter), gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola (1 kap. 3 § skollagen).

Hemkommunen ska lämna bidrag till en enskild huvudman för varje barn vid en förskoleenhet respektive varje elev vid en skolenhet. Ersättningen ges i form av ett grundbelopp och i vissa fall även ett tilläggsbelopp (se t.ex. 10 kap. 37–39 §§ för grundskolan). Ersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna verksamheten.

För fristående skolor ska grundbeloppet avse ersättning för kostnadslagen undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Motsvarande gäller för bl.a. fristående förskolor och fritidshem, med vissa anpassningar till dessa verksamheter. Med fristående fritidshem avses i skollagen sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola (1 kap. 3 §). Som ett komplement till grundbeloppet finns bidrag i form av ett tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. De enskilda huvudmännen får ansöka om tilläggsbelopp som ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov. Tilläggsbelopp ska även lämnas för elever som har rätt till modersmålsundervisning eller deltar i lovskola. I 14 kap. skolförordningen och 13 kap. gymnasieförordningen finns närmare bestämmelser bl.a. om hur bidrag ska fastställas och hur de olika kostnadsslagen ska redovisas. Där framgår bl.a. att kommunen som lämnar bidrag ska kunna redovisa hur bidraget har beräknats för den enskilda huvudmannen. Där framgår också att med tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd avses ersättning för extraordinära stödåtgärder som väsentligt avviker från det särskilda stöd som ska tillhandahållas inom ramen för grundbeloppet och som innebär att betydande resurser måste avsättas för ett barns eller en elevs räkning. Extraordinära stödåtgärder kan avse exempelvis assistenthjälp, anpassning av lokaler eller en helt anpassad lärmiljö och kan riktas till bl.a. barn och elever med funktionsnedsättning, stora inlärningssvårigheter eller långvarig skolfrånvaro.

Utöver regleringen om grundbelopp och tilläggsbelopp anges i skollagen att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §). Bestämmelsen omfattar fördelning av resurser såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän.

5.4 Tillsynen över skolväsendet

Regleringen av tillsynen över skolväsendet finns i 26 kap. skollagen. Med tillsyn avses här en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet, med undantag för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem som står under tillsyn av den kommun där utbildningen bedrivs och vars huvudmän kommunen har godkänt. I Skolinspektionens tillsynsuppdrag ingår även att utöva tillsyn över kommunens tillsynsarbete (26 kap. 2–4 §§).

Tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen och kommunerna, ska bl.a. utöva tillsyn över att enskilda som godkänts som huvudmän förlöpande uppfyller kraven för godkännande. Enskilda huvudmän som är juridiska personer ska anmäla förändringar i den krets av personer som lämplighetsprövningen enligt skollagen avser till den som godkänt den enskilde senast en månad efter förändringen. Ett godkännande får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller vissa förutsättningar för godkännande (2 kap. 6 b § och 26 kap. 14 §).

Tillsynsmyndigheterna har möjligheter till olika ingripanden om de identifierar fel och brister i verksamheterna. De sanktioner som tillsynsmyndigheterna kan använda sig av är mer eller mindre ingripande, varför sanktionsmöjligheterna kan beskrivas som en sanktionstrappa. En viktig utgångspunkt är att mildare åtgärder prövas i första hand och att mer ingripande sanktioner kan användas vid grövre överträdelser. Proportionalitetsprincipen ska tillämpas, så att inte mer ingripande åtgärder tillgrips än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning (prop. 2009/10:165 s. 546). En tillsynsmyndighet kan avstå från att ingripa om överträdelsen är ringa, om den som granskas vidtar nödvändig rättelse eller om det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande (26 kap. 12 §).

När det upptäcks brister vid tillsynen kan ett föreläggande till huvudmännen, såväl kommunala som enskilda, att fullgöra sina skyldigheter sägas vara den primära sanktionen. Ett föreläggande kan förenas med vite. Skolinspektionen ska förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövt (26 kap. 10 och 27 §§). I avsnitt 5.6 finns ytterligare beskrivning av bestämmelser om förelägganden som får förenas med vite.

När det gäller fristående verksamheter kan vidare ett godkännande av en enskild som huvudman återkallas under vissa förutsättningar (se bl.a. 26 kap. 13 §). Under samma förutsättningar kan Skolinspektionen, när det gäller verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region, besluta om verksamhetsförbud (26 kap. 16 a och 16 b §§). Skolinspektionen kan i fråga om sådan offentlig verksamhet även besluta om statliga åtgärder för rättelse under vissa förutsättningar. Med statliga åtgärder för rättelse avses att staten på kommunens eller regionens bekostnad vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 17 §). Tillsynsmyndigheterna har också möjlighet att för både kommunala och fristående förskolor och skolor besluta om tillfälligt förbud att bedriva verksamheten, dvs. omedelbar stängning. Ett sådant beslut får gälla i upp till sex månader vid mycket allvarliga och akuta brister, där det finns risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet (26 kap. 18 §).

5.5 Vissa verksamheter utanför skolväsendet som står under tillsyn av Skolinspektionen eller en kommun

Utöver de skolformer som ingår i skolväsendet regleras vissa andra verksamhetsformer i skollagen. I 24 kap. finns bestämmelser om s.k. särskilda

utbildningsformer, som Skolinspektionen har tillsyn över (26 kap. 3 § 1). Det gäller t.ex. internationella skolor, där utbildningen följer ett annat lands läroplan eller en internationell läroplan och som i första hand riktar sig till elever som är bosatta i Sverige för en begränsad tid (26 kap. 3 § och 24 kap. 2 §). En enskild kan efter ansökan till Skolinspektionen få ett godkännande som huvudman för en internationell skola på grundskolenivå (24 kap. 3 a §). En kommun får också vara huvudman för en internationell skola på grundskolenivå, om kommunen har fått ett sådant medgivande från Skolinspektionen (24 kap. 4 och 4 a §§). När det gäller utbildning på gymnasial nivå kan en enskild huvudman för en internationell skola förklaras berättigad till bidrag för elever från elevernas hemkommuner. Skolinspektionen fattar ett sådant beslut om rätt till bidrag (24 kap. 6 §).

I 25 kap. skollagen finns bestämmelser om s.k. annan pedagogisk verksamhet. Med annan pedagogisk verksamhet avses pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem (förkortat pedagogisk omsorg), öppen förskola, öppen fritidsverksamhet m.m. Hit räknas också omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds, s.k. nattis. Skolinspektionen har tillsyn över annan pedagogisk verksamhet som bedrivs av en kommun (26 kap. 3 § 1), medan kommuner ger godkännanden till och har tillsyn över pedagogisk omsorg som bedrivs av enskilda (25 kap. 10 § och 26 kap. 4 § 2). En enskild som har godkänts som huvudman för fritidshem kan också ha rätt till bidrag för att i stället erbjuda öppen fritidsverksamhet till elever som är mellan 10 och 13 år (25 kap. 15 §, jfr 14 kap. 7 §).

Sådana godkännanden, medgivanden och beslut om rätt till bidrag som beskrivs i detta avsnitt kan återkallas enligt bestämmelserna i 26 kap. 13–16 §§. Annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap., som bedrivs av en kommun, kan bli föremål för verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a–16 d §§ och statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §. Verksamheterna som beskrivits i detta avsnitt kan också bli föremål för ett sådant ingripande som beskrivs i 26 kap. 18 §, dvs. ett tillfälligt förbud att bedriva verksamheten.

5.6 Vissa förelägganden får förenas med vite

Som nämns i avsnitt 5.4 får en tillsynsmyndighet (Skolinspektionen och kommuner) förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen. Vidare nämns att ett sådant föreläggande får förenas med vite. Det finns även andra förelägganden enligt 26 kap. skollagen som får förenas med vite.

Den vars verksamhet står under tillsyn enligt skollagen är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Även den som granskas av Skolinspektionen i en statlig kvalitetsgranskning har en uppgiftsskyldighet gentemot myndigheten. Regeringen får meddela föreskrifter om att även andra kan vara skyldiga att lämna motsvarande upplysningar (7 och 22 §§). Tillsynsmyndigheten, och Skolinspektionen i sin roll som ansvarig för statlig kvalitetsgranskning, kan förelägga den som har uppgiftsskyldighet enligt de nämnda bestämmelserna att fullgöra sin

skyldighet (8 och 23 §§). Även Statens skolverk har möjlighet att besluta om förelägganden i samband med myndighetens ansvar för att samla in uppgifter för nationell uppföljning och utvärdering av skolväsendet och andra verksamhetsformer som regleras i skollagen (24–26 §§). Både kommuner, Skolinspektionen och Skolverket har möjlighet att besluta att sådana förelägganden som nu har beskrivits förenas med vite (27 §).

Bestämmelser om bl.a. utdömande av vite finns i lagen (1985:206) om viten (viteslagen). En myndighet som utfärdat ett vitesföreläggande kan ansöka hos förvaltningsrätt om att vite ska dömas ut (6 § viteslagen). Av viteslagen framgår också att vitesbeloppet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå adressaten att följa det föreläggande som är förenat med vitet och att vitet som huvudregel ska fastställas till ett bestämt belopp (3 § viteslagen).

5.7 Krav på redovisning och revisorer för enskilda huvudmän

Bokföringsskyldighet gäller för alla enskilda huvudmän

Med enskilda huvudmän avses enligt skollagen enskilda juridiska och fysiska personer, dvs. bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund och enskilda individer (prop. 2009/10:165 s. 643). Det finns inga särskilda krav i skollagen på hur enskilda huvudmän med godkännande att bedriva fristående förskola eller skola ska redovisa och återrapportera sin verksamhet. De enskilda huvudmännen styrs i dessa avseenden bara av de generella regelverken om redovisning och revision. De enskilda huvudmännen bedriver verksamhet i olika företagsformer och är av varierande storlek, vilket innebär att de krav som ställs på dem när det gäller redovisning och revision varierar.

Alla enskilda huvudmän är dock bokföringsskyldiga, eftersom förskole- och skolverksamhet anses falla in under uttrycket näringsverksamhet i bokföringslagens (1999:1078) mening. I bokföringslagen (BFL) ska uttrycket ”näringsverksamhet” förstås i vidsträckt mening, det ska anses omfatta all verksamhet som är av ekonomisk natur och av sådan karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig (prop. 1998/99:130 s. 380 f.). BFL reglerar kraven på bokföring. Bokföringsskyldighet innebär att ett företag ska upprätta skriftliga bevis för alla ekonomiska händelser, s.k. verifikationer. Med begreppet företag avses i BFL en fysisk eller juridisk person som är bokföringsskyldig enligt lagen. Utöver det ska företag bevara räkenskapsinformationen under viss tid samt upprätta årsbokslut eller årsredovisning. Bokföringsskyldigheten ska fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed (4 kap. 2 § BFL).

Av BFL framgår vilka företag som är skyldiga att avsluta bokföringen med en årsredovisning (6 kap. 1 §). Bland annat aktiebolag, ekonomiska föreningar och den typ av stiftelser som förekommer bland enskilda huvudmän ska alltid upprätta årsredovisning. Även företag som kategoriseras som stora företag ska upprätta en årsredovisning. Om den

löpande bokföringen inte ska avslutas med en årsredovisning ska den i stället avslutas med ett årsbokslut, eller med ett förenklat årsbokslut. Den period som ett företag väljer att göra sitt bokslut eller upprätta sin årsredovisning för kallas för räkenskapsår och ska enligt BFL omfatta tolv kalendermånader. Fysiska personer och handelsbolag där en fysisk person ska beskattas för hela eller en del av företagets inkomst måste ha kalenderår som räkenskapsår. Övriga får ha ett annat räkenskapsår än kalenderår, ett så kallat brutet räkenskapsår (3 kap. 1 § BFL).

Årsredovisningar ska offentliggöras

I årsredovisningslagen (1995:1554), förkortad ÅRL, finns bl.a. bestämmelser om offentliggörande av årsredovisning. Tidpunkt för årsredovisningens upprättande och hur den ska offentliggöras skiljer sig åt mellan de olika företagsformerna. Stiftelser, aktiebolag och vissa handelsbolag behöver alltid komma in med årsredovisning till registreringsmyndigheten. Sedan den 1 januari 2025 behöver även samtliga ekonomiska föreningar komma in med sin årsredovisning till registreringsmyndigheten. Övriga företag behöver bara göra det om de är klassificerade som större företag eller är moderföretag i större koncerner. Däremot ska kopior av handlingarna hållas tillgängliga för alla som är intresserade senast sex månader efter räkenskapsårets utgång. Om någon begär det kan registreringsmyndigheten förelägga företaget att bestyrkta handlingar ska ges in dit (8 kap. 3 § ÅRL). För årsbokslut finns inte några bestämmelser om offentliggörande. Länsstyrelsen är registreringsmyndighet för stiftelser och Bolagsverket för övriga företag (8 kap. 1 § ÅRL).

Krav på revisor för enskilda huvudmän

Revision är en oberoende granskning och utmynnar i ett uttalande om information eller vissa förhållanden. Revision innebär en granskning och bedömning av ett företags eller en organisations räkenskaper, affärshändelser och interna kontroller. Syftet med en revision är att säkerställa att de ekonomiska rapporterna, exempelvis årsredovisningen, ger en rättvisande bild av företagets ekonomiska ställning och resultat. Skollagen innehåller inte några bestämmelser om att den som har ett godkännande som huvudman ska ha en revisor. De krav som finns på lagstadgad revision följer i stället av den associationsrättsliga regleringen. Det innebär att det finns enskilda huvudmän som inte har någon revisor, när något sådant krav inte följer av den regleringen.

Auktoriserad eller godkänd revisor är skyddade titlar med krav på viss typ av utbildning, medan andra revisorer brukar kallas lekmannarevisorer. Bestämmelser om auktoriserade och godkända revisorer finns i revisorslagen (2001:883). När en sådan revisor utför ett revisionsuppdrag ska den göra det i enlighet med revisorslagen och i sammanhanget tillämpliga associationsrättsliga författningar. Bestämmelser om revision finns huvudsakligen i revisionslagen (1999:1079), aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL, lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (EFL) och stiftelselagen (1994:1220). Enligt revisionslagen (5 §) ska revisorn granska företagets årsredovisning och bokföring samt företagsledningens

förvaltning. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionsd skräver. Liknande bestämmelser finns i de andra nämnda lagarna.

Enskilda huvudmän som är aktiebolag måste ha en revisor om aktiebolaget uppfyller ett visst gränsvärde. Gränsvärdet består av tre delvärden som knyter an till medelantalet anställda, balansomslutning och nettoomsättning. Skyldigheten att ha revisor inträder om minst två av de tre delvärdena är uppfyllda (9 kap. 1 § ABL och prop. 2009/10:204 s. 111). Revisorn ska vara auktoriserad eller godkänd (9 kap. 12 § ABL). Revisorn ska bl.a. granska aktiebolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning (9 kap. 3 § ABL).

Ekonomiska föreningar ska alltid ha en revisor, men det är bara om föreningen kategoriseras som större, eller är moderförening i en större koncern, som revisorn i regel behöver vara auktoriserad (8 kap. 1, 14 och 15 §§ EFL). Stiftelser ska alltid ha minst en revisor. Eftersom en stiftelse som är enskild huvudman är skyldig att upprätta en årsredovisning ska minst en revisor vara auktoriserad eller godkänd (4 kap. 1 och 4 §§ stiftelselagen). Handelsbolag och kommanditbolag ska ha revisor om de är skyldiga att upprätta en årsredovisning. Det innebär att bolag med bara fysiska delägare måste ha en revisor om det är ett större bolag. Om minst en delägare är en juridisk person inträder också revisorsplikt, om bolaget uppfyller minst ett av villkoren om medelantalet anställda, balansomslutning och nettoomsättning (2 § revisionslagen). Ideella föreningar och enskilda firmor behöver bara ha revisor om de är klassificerade som större företag (2 § revisionslagen).

Koncernförhållanden och verksamhet som bedrivs i kommission

Vad en koncern är definieras bl.a. i ABL, ÅRL och i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (EFL). Enligt definitionen i ÅRL, som motsvarar koncerndefinitionen i bl.a. ABL (jfr prop. 1995/96:10 del 2 s. 110) är ett företag som är moderföretag och en juridisk person som är dotterföretag tillsammans en koncern (1 kap. 4 § ÅRL). Ett företag är en fysisk eller juridisk person som direkt eller indirekt omfattas av en årsredovisning, en koncernredovisning eller en delårsrapport (1 kap. 3 § ÅRL). När ett företag är moderföretag och en annan juridisk person är dotterföretag framgår av 1 kap. 4 § ÅRL. Koncerndefinitionen i ÅRL motsvarar koncerndefinitionen i 1 kap. 11 § ABL, 1 kap. 10–12 §§ lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar och 1 kap. 5 § stiftelselagen. Årsredovisningslagen gäller också andra företag av det slag som anges i 6 kap. 1 § BFL. Kännetecknande för en koncern anses i allmänhet vara att moderföretaget har ett bestämmande inflytande över dotterföretagen. I svensk rätt gäller dock generellt att det för att en koncern ska föreligga också krävs att moderbolaget äger andelar i dotterbolaget.

I 7 kap. ÅRL finns bestämmelser om när en koncernredovisning ska upprättas och vad den ska bestå av.

Det förekommer att skolföretag bedriver verksamhet i s.k. oäkta eller skatterättslig kommission. Reglerna om skatterättslig kommission finns

framför allt i inkomstskattelagen (1999:1229) och är begränsade till svenska aktiebolag eller ekonomiska föreningar. Övergripande innebär oäkta eller skatterättslig kommission att ett företag bedriver näringsverksamhet i eget namn för ett annat företags räkning (36 kap. 1 § inkomstskattelagen). Företagen kallas då kommissionärsföretag respektive kommittentföretag. Under vissa förutsättningar får resultatet i kommissionärsföretaget tas upp eller dras av i kommittentföretaget. Det skattemässiga resultatet beskattas alltså hos kommittentföretaget. Om kommittentföretaget och kommissionärsföretaget är överens kan de dock välja att i stället låta resultatet ligga kvar hos kommissionärsföretaget. Det saknas normgivning kring hur kommission ska redovisas i årsredovisningen.

5.8 Rättsliga regleringar om vinstutdelningar och andra värdeöverföringar

Det finns ingen särskild reglering i skollagstiftningen om enskilda huvudmäns vinster eller vinstutdelning. I den mån det finns regleringar kring huvudmännens vinstutdelning och andra typer av värdeöverföringar återfinns dessa i det associationsrättsliga regelverket för den företagsform som verksamheten bedrivs i. Här följer därför en övergripande redogörelse för regleringar av vinstutdelning och andra värdeöverföringar för olika företagsformer.

Vanliga aktiebolag och aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning

Aktiebolag regleras i aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL. För det enskilda aktiebolaget har dock även bolagsordningen stor betydelse. I bolagsordningen ska anges om bolagets verksamhet helt eller delvis ska ha ett annat syfte än att ge vinst till aktieägarna (3 kap. 3 § ABL). I så fall ska det också anges hur bolagets vinst, och behållna tillgångar vid bolagets likvidation, ska användas. ABL innehåller regleringar om kapitalskydd som ska garantera att tillgångar som svarar mot aktiekapitalet tillförs och stannar kvar i bolaget. Centrala bland dessa är bestämmelserna i 17–22 kap. ABL som huvudsakligen reglerar i vilken omfattning och i vilka former som bolagets tillgångar kan överföras till aktieägarna eller någon annan.

I ABL definieras värdeöverföring som vinstutdelning, förvärv av egna aktier (med vissa undantag), minskning av aktiekapitalet, den bundna överkursfonden eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna och någon annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget (17 kap. 1 § ABL). Värdeöverföringar får som huvudregel ske endast enligt bestämmelserna i ABL om bl.a. vinstutdelning, förvärv av egna aktier och minskning av aktiekapitalet (17 kap. 2 § ABL). Reglerna om värdeöverföringar i ABL är omfattande och täcker in många olika situationer.

Om en värdeöverföring har skett i strid med bestämmelserna i ABL kan mottagaren bli skyldig att återlämna det som överförts (17 kap. 6 §). En värdeöverföring är dock alltid tillåten om samtliga aktieägare samtycker.

Detta gäller dock endast under förutsättning att värdeöverföringen är tillåten utifrån den s.k. beloppsspärren och försiktighetsregeln i 17 kap. 3 § ABL. Beloppsspärren innebär att det måste finnas full täckning för företagets bundna kapital, baserat på den senast fastställda balansräkningen. Försiktighetsregeln innebär att en värdeöverföring, oavsett vad beloppsspärren ger för resultat, endast får ske om den anses som försvarlig. Genom dessa två regler går det att fastställa vad som är maximalt utdelningsbara medel. För aktiebolag gäller också bl.a. förbud mot att låna ut pengar till personer i den s.k. förbjudna kretsen, bl.a. styrelseledamöter och deras närstående (21 kap. ABL).

Det finns sedan 2006 även möjlighet att bilda aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (s.k. svb-bolag). Bolagsformen regleras i 32 kap. ABL. I ett sådant aktiebolag får endast en begränsad vinstutdelning ske. Under perioden från en årsstämma till nästföljande årsstämma får vinstutdelning och annan värdeöverföring inte överstiga ett belopp motsvarande räntan (beräknad som statslåneräntan med tillägg av en procentenhet) på det kapital som aktieägare har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier (32 kap. 5 § ABL). Bakgrunden till att bolagsformen tillkom var ett önskemål om att skapa en företagsform som säkerställer att upparbetade överskott huvudsakligen stannar kvar i företaget och används till att utveckla verksamheten i stället för att bereda ägarna vinst. Regeringen pekade i förarbetena särskilt ut hälso- och sjukvård samt allmännyttiga bostadsföretag som tänkbara områden för bolagsformen (prop. 2004/05:178).

Handelsbolag

Handelsbolag regleras i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag. Handelsbolag är en företagsform där två eller flera har avtalat att gemensamt utöva näringsverksamhet i ett bolag och bolaget har förts in i handelsregistret. Ett kommanditbolag är en särskild form av handelsbolag, där minst en bolagsman har ett ansvar som är begränsat till ett visst angivet belopp (kommanditdelägare) och minst en bolagsman har ett obegränsat ansvar (komplementär).

Det står bolagsmännen fritt att avtala om hur bolagets avkastning ska fördelas dem emellan. Om inget annat avtalats gäller att varje bolagsman årligen ska tillgodoräknas dels ränta på sitt inestående kapital vid räkenskapsårets början, dels ett skäligt arvode för sin förvaltning av bolagets angelägenheter. Det överskott eller den brist som finns därefter utgör räkenskapsårets resultat. Detta resultat ska fördelas lika mellan bolagsmännen om inget annat har avtalats (2 kap. 1 och 6–8 §§ lagen om handelsbolag och enkla bolag).

Ekonomiska föreningar

Det är relativt vanligt att fristående förskolor och fristående skolor drivs av ekonomiska föreningar, t.ex. föräldrakooperativ. Bestämmelser om ekonomiska föreningar finns i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (EFL). En förening ska anses vara en ekonomisk förening om den har till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom

ekonomisk verksamhet som medlemmarna deltar i som konsumenter eller andra förbrukare, som leverantörer, med egen arbetsinsats, genom att använda föreningens tjänster eller på något annat liknande sätt (1 kap. 4 § EFL).

Med värdeöverföring för ekonomiska föreningar avses vinstutdelning, gottgörelse, minskning av reservfonden för återbetalning till medlemmarna och någon annan affärshändelse som medför att föreningens förmögenhet minskar och som inte har rent affärsmässig karaktär för föreningen eller är en naturlig del i föreningens ekonomiska relation med medlemmar. En värdeöverföring från föreningen får endast göras genom vinstutdelning, gottgörelse, minskning av reservfonden för återbetalning till medlemmarna och vissa gåvor. En värdeöverföring av annat slag än gottgörelse får genomföras endast om det efter överföringen finns full täckning för föreningens bundna egna kapital. Utöver beloppsspärren ska föreningen också tillämpa en försiktighetsregel (12 kap. 1–3 §§ EFL).

Bestämmelser om vinstutdelning finns i 13 kap. EFL. Av bestämmelserna framgår att vinstutdelning bl.a. får lämnas till medlemmar, innehavare av förlagsandelar och medlemmar som har gått ur föreningen i förhållande till deras inestående medlemsinsatser.

Ideella föreningar

Det finns ingen lagstiftning om ideella föreningar. Ideella föreningar regleras i första hand genom sina stadgar, som kompletteras med bl.a. rättspraxis. En ideell förening blir en juridisk person efter att medlemmarna har beslutat om stadgar och valt en styrelse. En ideell förening kan ha ett ideellt ändamål, bedriva ideell verksamhet eller båda delarna.

Stiftelser

I stiftelselagen (1994:1220) anges att en stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål (1 kap. 2 §). Det kan inte ske någon vinstutdelning i en stiftelse. I förarbetena konstateras att den som vill gynna sig själv i ekonomiskt avseende är hänvisad till andra juridiska former än stiftelsen (prop. 1993/94:9 s. 45).

Registrerade trossamfund

Registrerade trossamfund är en associationsform som regleras i lagen (1998:1593) om trossamfund. Registrerade trossamfund är juridiska personer. Med trossamfund avses enligt lagen en gemenskap som utövar religiös verksamhet i vilken bl.a. gudstjänst ingår. Med registrerat trossamfund avses Svenska kyrkan och trossamfund som har registrerats enligt lagen. Aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser får inte registreras som trossamfund. Det finns ingen särskild reglering om värdeöverföringar för trossamfund.

6 Förbud mot värdeöverföringar i vissa situationer för enskilda huvudmän

6.1 Ett nytt kapitel om enskilda huvudmän införs i skollagen

Regeringens förslag

Ett nytt kapitel, 2 a kap., med rubriken Enskilda huvudmän ska föras in i skollagen. I det nya kapitlet ska vissa centrala bestämmelser som gäller för enskilda huvudmän samlas. Dels ska befintliga bestämmelser om bl.a. villkor för godkännande som enskild huvudman och handläggningen av sådana ärenden flyttas till det nya kapitlet, dels ska det införas nya bestämmelser som rör de enskilda huvudmännens ekonomi och redovisning i det nya kapitlet.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Det behövs ett nytt kapitel i skollagen om enskilda huvudmän

Att bedriva utbildning inom skolväsendet innebär att förvalta samhällets förtroende för det uppdraget. Regeringen anser att oseriösa och olämpliga aktörer inte ska få förekomma i sådan verksamhet. Det behöver säkerställas att de som äger och driver förskolor och skolor har ett långsiktigt och seriöst engagemang för att tillhandahålla en utbildning av hög kvalitet, så att alla barn och elever får den utbildning de har rätt till. Det är också viktigt för hela samhället att offentliga medel som är avsedda för barns och elevers utbildning också används för detta ändamål. Regeringen vill betona att drivkrafterna och incitamentsstrukturerna för att verka som enskild huvudman i skolväsendet behöver förändras i grunden.

Utbildning enligt skollagen bedrivs av såväl offentliga huvudmän, såsom kommuner, som av enskilda huvudmän, t.ex. bolag eller föreningar (se närmare avsnitt 5). I skollagen finns det många gemensamma bestämmelser som gäller för såväl offentliga som enskilda huvudmän, men det finns också flera bestämmelser som gäller enbart för offentliga huvudmän alternativt enskilda huvudmän. I skollagens nuvarande andra kapitel finns bestämmelser om huvudmän och ansvarsfördelning. Bestämmelserna

omfattar reglering på olika områden, bl.a. vem som får vara huvudman inom skolväsendet, godkännanden av enskilda som huvudmän, kommuners resursfördelning, ansvaret för utbildningen, vilka som får undervisa, skolbibliotek och elevhälsa. Till stor del gäller kapitlet för både offentliga och enskilda huvudmän. Det som rör godkännanden av enskilda gäller dock givetvis endast de enskilda.

I denna lagrådsremiss föreslås nya och relativt omfattande bestämmelser som bl.a. skärper de ekonomiska villkoren för enskilda huvudmän inom skolväsendet, exempelvis i fråga om vinster och andra värdeöverföringar. Regeringen delar utredningens uppfattning att dessa bestämmelser bör föras in i ett nytt kapitel i skollagen. Genom att även flytta över befintliga bestämmelser om godkännanden m.m. för enskilda huvudmän till det nya kapitlet blir regelverket mer samlat, överskådligt och lättillgängligt.

Regeringen föreslår därför att ett nytt kapitel (2 a kap.) med särskilda bestämmelser för enskilda huvudmän ska föras in i skollagen.

6.2 Ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer ska införas i skollagen

Regeringens förslag

Ett värdeöverföringsförbud i tre olika situationer ska införas i skollagen för enskilda huvudmän som driver förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem. Situationerna ska avse nyetablering, ägandeförändring och vissa tillsynsförelägganden. En enskild huvudman ska inte få besluta om eller verkställa några värdeöverföringar från en enhet under tid som enheten har ett värdeöverföringsförbud.

Vid nyetablering av en enhet ska den som godkännt den enskilde som huvudman besluta om värdeöverföringsförbud för enheten. Med nyetablering ska avses att en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande i en ny enhet. Förbudet 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.

Vid en ägandeförändring som innebär att en ny fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande över en enskild huvudman genom en förändring av det direkta eller indirekta ägandet, ska det inträda ett värdeöverföringsförbud för huvudmannens enheter. Förbudet ska gälla från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytandet förändrades fram till dess att tillsynsmyndigheten har fattat ett beslut, dock längst under tre år. En enskild huvudman ska anmäla en sådan ägandeförändring till den som godkännt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen. Tillsynsmyndigheten ska besluta om värdeöverföringsförbud för den eller de enheter som myndigheten godkännt. Tillsynsmyndighetens beslut om värdeöverföringsförbud ska gälla under tre år från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytandet förändrades.

Utöver situationerna nyetablering och ägandeförändring ska tillsynsmyndigheterna inom ramen för sin tillsyn få förena ett föreläggande om

åtgärder för att avhjälpa brister (tillsynsföreläggande) med ett värdeöverföringsförbud. Ett sådant förbud ska gälla under två år från och med beslutet om föreläggande.

Ett beslut om värdeöverföringsförbud ska gälla omedelbart.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. När det gäller förslaget om värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring föreslår utredningen inte att ett förbud inträder direkt enligt lagtexten utan endast att tillsynsmyndigheten ska besluta om ett förbud. Utredningen föreslår inte heller att det anges i lagtexten att bestämmelsen förutsätter att en ny person uppnår ett bestämmande inflytande. Utredningen föreslår att ett värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring ska gälla under fem år. Utredningens förslag har även i övrigt delvis en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

Många remissinstanser tillstyrker eller har inte något att invända mot förslagen. Detta gäller bl.a. *Barnombudsmannen*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion* *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Konkurrensverket*, *Polismyndigheten*, *flera kommuner*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Idéburna skolors riksförbund*, och *Föräldraalliansen Sverige*. Flera remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen*, *Skolinspektionen*, *Ekobrottsmyndigheten*, *SKR* och flera kommuner framhåller att ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer kan främja långsiktighet och leda till att oseriösa aktörer avstår från att driva förskolor och skolor. *Skolinspektionen* bedömer att förslagen också kan minska risken för att brister uppstår som en följd av otillräcklig resurstilldelning. Enligt bl.a. *Lilla Edets kommun* är det rimligt att hindra vinstuttag i föreslagna situationer för att skydda elevernas utbildning. Bland annat *Malmö kommun* menar att det är ett lämpligt verktyg för att säkerställa att resurser används på ett sätt som kommer barnen i verksamheten till godo. *Enköpings kommun* bedömer att förslagen har flera fördelar och stärker skyddet för offentliga medel. *Ekobrottsmyndigheten* bedömer att förslagen ur ett brottsförebyggande perspektiv är mycket bra. *Brottsförebyggande rådet (Brå)* anser att förelägganden med värdeöverföringsförbud under två år kan ses som en tydlig markering mot oseriösa aktörer och ett led i att motverka välfärdsbrottslighet.

Flera remissinstanser tillstyrker förslagen men anser att de är för begränsade, däribland *Malmö*, *Skellefteå* och *Stockholms kommuner*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Sveriges Lärare*, *Sveriges Skolledare*, *Föräldraalliansen Sverige*, *Waldorfskolofederationen* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*. Dessa remissinstanser anför att ett vinstuttagsförbud borde gälla permanent och inte bara i vissa situationer, då skattefinansierade medel som är avsedda för skolverksamhet ska stanna där. Enligt bl.a. *Waldorfskolofederationen* bör vinstuttag ur skolor över huvud taget inte tillåtas, utan alla eventuella överskott bör tillfalla verksamhet som främjar eleverna. Även *Skellefteå kommun* förespråkar

ett principiellt vinstförbud. Stockholms kommun påpekar att det även fortsättningsvis kommer att vara fritt fram för de stora förskole- och skolkoncernerna att göra vinst på bekostnad av barns och ungas utbildning. Stockholms kommun påpekar även att förslagen inte hindrar en huvudman från att ackumulera kapital som kan delas ut när förbudet löpt ut. Sveriges Lärare anser att aktiebolag inte är en acceptabel driftsform för att driva skolverksamhet. *Uppsala universitet* anser vidare att den föreslagna modellen skapar ett onödigt komplext regelverk jämfört med ett generellt förbud. *Lunds universitet* anser att förslagen om värdeöverföringsförbud i vissa situationer är välmotiverade och berättigade men inte tillräckliga.

Konkurrensverket framför att förslagen är ingripande mot marknadens funktionssätt, men anser samtidigt att det är angeläget att regelverket på skolområdet inte ger utrymme för aktörer som inte har för avsikt att bedriva skolverksamhet av hög kvalitet i enlighet med de krav som ställs. *Skolverket* som tillstyrker förslagen framhåller att det kan leda till att redan etablerade och större aktörer tar fler marknadsandelar på skolmarknaden då etableringen försvåras för nya aktörer om deras syfte är att ta ut vinst inom de första fem åren. *Uppsala universitet* och *Företagarna* anser att förslagen kan få snedvridande effekter på marknaden genom att gynna större aktörer med möjlighet att omfördela resurser inom koncerner.

Några av de remissinstanser som tillstyrker förslagen efterfrågar förtydliganden i olika delar. *SKR*, *Göteborgs* och *Stockholms kommuner* önskar ett förtydligande kring vilka typer av förändringar som omfattas av begreppet nyetablering. Enligt *Skolinspektionen* är förslaget om förbud vid ändring av det bestämmande inflytandet otydligt bl.a. i fråga om när det börjar gälla. *Skolverket* framför att det saknas praxis i fråga om innebörden av vem som ska anses ha bestämmande inflytande. När det gäller värdeöverföringsförbud vid förelägganden framför bl.a. flera kommuner att det behövs vägledning för vilka brister som kan ligga till grund för sådana beslut. Enligt *Skolinspektionen* finns det anledning att tydliggöra om ett föreläggande riktat mot huvudmannen vid vissa brister bör förenas med ett värdeöverföringsförbud för samtliga dennes enheter. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att ett särskilt beslut om värdeöverföringsförbud vid start av verksamhet kan framstå som överflödigt, eftersom ett förbud alltid ska meddelas när ett tillstånd ges.

Flera remissinstanser avstyrker utredningens förslag om värdeöverföringsförbud, bl.a. *Almega Utbildning*, *Svenskt Näringsliv*, *Valfrihetens Vänner* och flera enskilda huvudmän. Enligt bl.a. *Almega Utbildning*, *Svenskt Näringsliv* och *Kunskapsskolan i Sverige AB* är förslagen sammanfattningsvis ett kraftigt, långtgående och oproportionerligt ingrepp i huvudmannens rätt att organisera sig och bestämma hur medel inom deras verksamheter ska användas. Enligt *Svenskt Näringsliv* går förslagen över gränsen för gällande ansvarsfördelning mellan den politiska och den privata sfären i samhället. Förbudens genomförande skulle enligt *Svenskt Näringsliv* dessutom få skadliga effekter, i form av färre nyetableringar, snedvridande konkurrensförutsättningar, försämrad strukturomvandling och minskat eller helt bortfallet intresse hos välskötta vinstdrivande friskoleföretag att utveckla och expandera verksamheten. *Svenskt Näringsliv* framför även att förslagen bl.a. riskerar att undergräva aktiebolagets grundläggande funktion. Det framförs av flera remissinstanser att utredningens förslag om förbud och byråkratiska krav får negativa conse-

kvenser för hela friskolesektorn och dess elever i syfte att lösa problem som endast rör några enstaka skolor, vilket hotar valfriheten och mångfalden och försvårar för seriösa aktörer som bidrar till att utveckla skolan i Sverige. Det framförs också att särskilt små huvudmän missgynnas och att konsekvensen kan bli att välfungerande små skolor slås ut. Flera enskilda huvudmän, bl.a. Kunskapsskolan i Sverige AB och *Utvecklingspedagogik Sverige AB*, framför också att förbuden hotar möjligheten till ansvarstagande resursfördelning till den verksamhet och de elever som behöver det bäst. Även *Skolverket* uppmärksammar frågan om resursfördelning i förhållande till det kompensatoriska uppdraget.

Förslagets genomförande skulle enligt *Svenskt Näringsliv*, *Kunskapsskolan i Sverige AB* och *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* innebära ett omotiverat ingrepp i såväl äganderätten som näringsfriheten, och strider därför även mot dessa grundlagsfästa rättigheter i regeringsformen. Bland annat *Svenskt Näringsliv* anser att förslagen också strider mot den EU-rättsliga etableringsfriheten och att den fria rörligheten för kapital begränsas.

Skälen för regeringens förslag

Det behövs ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer

Som framgår av avsnitt 4 är det frivilligt för enskilda huvudmän att bedriva utbildning inom skolväsendet. En enskild huvudman får, efter godkännande från Skolinspektionen eller en kommun, ett förtroende av det allmänna att mot ersättning bedriva en samhällsviktig verksamhet. Dagens reglering innebär att kommuner är skyldiga att ersätta enskilda huvudmän för varje elev utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av medel till de egna skolorna. Det kommunala bidraget följer dock inte med barnet eller eleven till den valda förskolan eller skolan, utan ersättningen för deras utbildning tillfaller den enskilde huvudmannen som fritt kan disponera bidraget. Det finns alltså inget krav på att hela ersättningen ska användas till barnets eller elevens utbildning. Den enskilde huvudmannen kan exempelvis använda bidraget i andra enheter utanför den kommun som lämnat bidraget. För aktörer, t.ex. ett aktiebolag, som bedriver både verksamhet som enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan verksamhet än förskola eller skola kan bidraget också användas i dessa andra verksamheter. Enskilda huvudmän som har intäkter som överstiger kostnaderna för verksamheten, kan även dela ut en del av vinsten till ägarna. Granskningar som Skolinspektionen genomfört visar att både stora och små aktörer har haft en relativt hög lönsamhet samtidigt som det vid tillsyn av skolverksamheten framkommit att det finns stora brister. Exempel på brister som lyfts fram är att elever inte har fått sin garanterade undervisningstid och brister i arbetet med att ge särskilt stöd. På några skolor har elever inte heller haft tillgång till ändamålsenliga lokaler (se t.ex. Skolinspektionens årsrapport 2023). Detta är inte en rimlig ordning. Det är ett stort problem att det är möjligt för de ansvariga att dela ut vinster till sina ägare trots att det finns brister som påverkar rätten till en god utbildning i verksamheten.

Regeringen vill betona att det, i likhet med vad *Barnombudsmannen* och många andra remissinstanser framför, är en absolut förutsättning att de

som äger och driver företag inom skolväsendet har ett långsiktigt och seriöst engagemang som lever upp till samhällets krav. Förslag som säkerställer detta stärker enligt Barnombudsmannen barnets rätt till utbildning enligt barnkonventionen. Regeringen anser i likhet med många remissinstanser att det finns ett behov av åtgärder från samhällets sida som syftar till att säkerställa att offentliga skattemedel som är avsedda för barns och elevers utbildning inom skolväsendet också går till deras utbildning. Det skulle även gagna alla seriösa och engagerade aktörer som driver fristående skolor, om systemet i större utsträckning kan hålla oseriösa och olämpliga aktörer borta. Som *Konkurrensverket* framför försämras förutsättningarna för seriösa skolor att bedriva sina verksamheter långsiktigt och med god kvalitet om oseriösa aktörer tillåts locka till sig elever och tilltron till skolsystemet som helhet försämras.

Regeringen anser i likhet med utredningen att en lämplig åtgärd för att öka långsiktigheten och säkerställa att offentliga medel i högre grad används till det de är avsedda för kan vara att införa ett förbud mot värdeöverföringar från förskole- och skolverksamheter i vissa situationer, t.ex. i uppbyggnadsfasen eller vid konstaterade brister i verksamheten. I sådana situationer är det angeläget att alla ekonomiska resurser riktas mot verksamheten och barnens och elevernas behov och att medel inte tas ut från verksamheten genom t.ex. vinstutdelning. Regeringen instämmer därmed i det som flera remissinstanser framför, däribland *Skolinspektionen*, *Uppsala universitet* och *Trelleborgs kommun*, att ett sådant förbud skulle bidra till ett skolsystem där aktörer driver skolverksamhet med ökad långsiktighet vilket minskar risken för brister till följd av otillräcklig resurstilldelning.

Regeringen konstaterar att det finns flera sätt att överföra resurser från en enskild huvudman till aktörer som ägare och medlemmar. Det kan utöver vinstutdelning t.ex. handla om att förvärva egendom till överpris eller att betala ut löner som inte motsvaras av utfört arbete. I dessa situationer handlar det om andra typer av värdeöverföringar än bara den vinst som ett företag gör. En enskild huvudman som även bedriver annan verksamhet kan också överföra medel som är avsedda för skolan till helt annan verksamhet. Frågan om vad en värdeöverföring är i detta sammanhang behandlas närmare i avsnitt 6.3.

Remissopinionen är delad när det gäller frågan om utredningens föreslagna förbud mot värdeöverföringar i vissa situationer. Vissa remissinstanser anser att förslaget är för begränsat och att förbudet borde gälla permanent. *Sveriges Lärare* tillstyrker förslaget men anser att en mer adekvat åtgärd borde vara att inte tillåta aktiebolag som driftsform för enskilda huvudmän inom skolväsendet. Andra remissinstanser, bl.a. *Svenskt Näringsliv*, anser däremot att förslaget är oproportionerligt långtgående.

Svenskt Näringsliv framför att förslagen riskerar att undergräva aktiebolagets grundläggande funktion, dvs. att generera vinst för utdelning till aktieägarna, och menar att det kommer att uppstå en permanent lagkollision mellan å ena sidan ett värdeöverföringsförbud i skollagen och å andra sidan aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL, och lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (EFL). Enligt *Svenskt Näringsliv* är det vidare, i såväl rättsligt som ekonomiskt hänseende, en oriktig utgångspunkt att värdeöverföringar och vinstutdelningar från en

verksamhet utan närmare analys ska betraktas som ett uttryck för att aktieägarna oskäligen skulle berika sig på någon annans bekostnad. Svenskt Näringsliv påpekar att alla bolag har en kostnad för eget kapital och liksom att bolaget ersätter anställda med lön ska bolaget även ersätta långivare och investerare med avkastning. Enligt Svenskt Näringsliv är en mycket central utgångspunkt att bolags kapital inte är gratis och att om bolagets investerare inte kan erhålla ersättning för de insatser som görs bortfaller även det huvudsakliga incitamentet för att alls förse bolaget med kapital. Det är därför enligt Svenskt Näringsliv inte rimligt att ställa krav på att de medel som en huvudman erhåller för sin skolverksamhet endast ska få användas till vissa direkta kostnader i verksamheten såsom lönekostnader för undervisande personal, undervisningsmaterial, lokalkostnader m.m. men inte tillåta att dessa medel används till kostnader för bolagets egna kapital (dvs. den avkastning som utgår till aktieägare), som enligt Svenskt Näringsliv också ska ses som en del av verksamhetens kostnader.

Regeringen delar inte Svenskt Näringslivs utgångspunkt att den avkastning som utgår till aktieägarna är att jämställa med kostnader för t.ex. löner till undervisande personal. Som redogörs för i avsnitt 5 regleras det i skollagen att de kommunala bidragen till enskilda huvudmän ska bestå av bl.a. ett grundbelopp som avser ersättning för kostnadsslagen undervisning, lärmaterial, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. För regeringen är den centrala utgångspunkten att dessa kommunala bidrag som avser ersättning för barns och elevers utbildning utifrån vissa specificerade kostnadsslag också ska gå till deras utbildning. Skolväsendet syftar inte till att stötta aktiebolagens grundläggande funktion utan ska värna barnens och elevernas skolgång. Regeringen konstaterar dock att det vore än mer långtgående att förbjuda aktiebolag som driftsform för skolverksamhet som *Sveriges Lärare* förespråkar eller att införa ett permanent värdeöverföringsförbud som flera remissinstanser föreslår. Regeringen kan också konstatera att många olika huvudmän, inte enbart de som är aktiebolag, kan generera vinster och göra värdeöverföringar. Som framgår av betänkandet ska ekonomiska föreningar ha till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen och kan dela ut vinst till medlemmarna. En ideell förening kan bedriva ideell verksamhet för ett ekonomiskt syfte. Det är vidare vanligt att stiftelser har till ändamål att generera vinst som ska användas till förmån för destinatarerna. En stiftelse kan ha till ändamål att bedriva skolverksamhet, men också att stödja annan verksamhet där skolverksamhetens bedrivande blir ett medel och inte ett mål.

Regeringen bedömer att det är en väl avvägd åtgärd med ett värdeöverföringsförbud som omfattar alla enskilda huvudmän och gäller i vissa situationer, där utbildningsverksamheten bedöms kunna drabbas negativt om medel förs ut därifrån.

Skolsystemet måste reformeras och utformas så att ägare som har kortsiktiga intressen av att göra vinst inte längre finner det attraktivt att verka som huvudmän inom skolväsendet. Det behövs kraftfulla åtgärder som säkerställer att kvaliteten i utbildningsverksamheten för barn och unga går före eventuella vinstintressen. Det behövs också en ökad kontroll av den offentliga finansieringen till enskilda huvudmän, såväl för aktiebolag som andra aktörer. Enligt en myndighetsgemensam lägesbild

avseende organiserad brottslighet 2025 (Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten m.fl.) startar kriminella exempelvis ofta företag för att kunna utnyttja de svenska välfärdssystemen för pengar. Som bl.a. *Ekobrottsmyndigheten* och *Brå* anför är flera av utredningens förslag ett led i att motverka välfärdsbrottslighet. Regeringen anser sammanfattningsvis att det krävs kraftfulla strukturella åtgärder som ser till att all utbildning för barn och unga inom skolväsendet bedrivs av långsiktiga och seriösa aktörer. Förskolans och skolans verksamhet är till för barnens och elevernas utveckling och lärande och utgör en kärnverksamhet för det svenska samhället.

Enligt bl.a. *Almega Utbildning* skulle ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer leda till att privata investerare kommer att vara mindre benägna att investera i fristående förskolor och skolor och därmed medföra mindre kapital för skolans expansion och förbättring. *Svenskt Näringsliv* framför att förslaget skulle få skadliga effekter i form av färre nyetableringar, snedvridande konkurrensförutsättningar och försämrade strukturuomvandling, samt att intresset hos välskötta och vinstdrivande friskoleföretag att utveckla och expandera verksamheten skulle minska eller helt falla bort. Förslaget skulle enligt *Svenskt Näringsliv* hota valfriheten och mångfalden, försvåra för seriösa aktörer som bidrar till att utveckla skolan i Sverige och särskilt missgynna små huvudmän.

Regeringen håller inte med om det som bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Almega Utbildning AB* framför om att ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer skulle slå ut väl fungerande skolor. Regeringen anser i motsats till dessa remissinstanser att väl fungerande skolor med seriösa och långsiktiga ägare skulle gynnas av att möjligheten till värdeöverföringar begränsas. Ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer bedöms få övergripande positiva effekter för de aktörer som tar uppdraget på allvar och som har långsiktighet och kvalitet i verksamheten som främsta drivkraft i stället för vinst. Som *Konkurrensverket* framför kan dagens ordning innebära att oseriösa aktörer tillåts locka till sig elever från andra skolor och därmed försämma förutsättningarna för seriösa skolor att bedriva sina verksamheter långsiktigt och med god kvalitet. Enligt *Konkurrensverket* riskerar därmed tilltron till skolsystemet att försämrats. Regeringen instämmer i detta och anser att ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer skulle gynna alla seriösa aktörer som verkar inom skolväsendet. Det bedöms därmed leda till positiva effekter på såväl kvaliteten i verksamheterna som tilltron till skolsystemet, utan att få några negativa effekter på vare sig valfriheten eller mångfalden av seriösa aktörer inom skolväsendet.

Regeringen föreslår sammantaget att det ska införas ett värdeöverföringsförbud i skollagen som ska gälla i vissa situationer. Regeringen utvecklar nedan vilka situationer som bör omfattas av ett sådant förbud. De rättsliga frågorna om förslagets förenlighet med regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten behandlas i avsnitt 6.4.

En enskild huvudman ska omfattas av ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering

Regeringen anser att all utbildning som barn och unga har rätt till enligt skollagen ska bedrivas långsiktigt. Aktörer vars kortsiktiga intresse är att

maximera vinster ur verksamheten kan inte accepteras som skolhuvudmän. Regeringen anser, i likhet med bl.a. *Ekobrottsmyndigheten* och *Luleå kommun*, att fokus vid nyetablering av en förskole- eller skolverksamhet bör vara att bygga upp verksamheten och rikta alla ekonomiska resurser mot verksamheten och barnens och elevernas behov. Ett sätt att säkerställa att en nystartad verksamhet bygger upp ekonomisk styrka för att bedrivas långsiktigt är att kräva att de offentliga bidrag som kommunerna lämnar till de enskilda huvudmännen används i verksamheten fullt ut under viss tid. Som *Enköpings kommun* framför skulle ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering kunna stärka skyddet för offentliga medel i känsliga faser av en verksamhets uppstart och utveckling. Ett förbud mot värdeöverföringar för nyetablerade förskolor och skolor kan, som *SKR* framför, också stävja oseriösa aktörer från att starta och snabbt komma över medel som sedan används till annat än skolverksamhet. Ett sådant förbud kan som Luleå kommun påpekar främja långsiktighet hos enskilda huvudmän, vilket är bra för både elever och samhället.

Enligt *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* bygger förslaget på en klåfingrig regleringsiver som är grovt överdriven och kontraproduktiv. *Svenskt Näringsliv* anser att det saknas bärande motiv för ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering, samtidigt som det skulle innebära allvarliga negativa konsekvenser. *Svenskt Näringsliv* påpekar att tillståndsprocessen för att starta en ny skola är omfattande, att antalet konkurser av friskoleföretag har varit mycket få under hela 2000-talet och att endast ett fåtal skolor läggs ned varje år. Därutöver pekar *Svenskt Näringsliv* på de ytterligare skärpningar som föreslås i betänkandet när det gäller krav på hur länge huvudmannen har för avsikt att driva en enhet liksom på ekonomiska förutsättningar. Bland annat *Almega Utbildning*, flera enskilda huvudmän och *Svenskt Näringsliv* framför vidare att förslaget om värdeöverföringsförbud vid nyetablering är missriktat eftersom det i branschen finns en samstämmighet om att överskott inte existerar de första åren. Enligt *Almega Utbildning* är det många gånger förknippat med risker att driva en fristående förskola eller skola, framför allt vid starten av verksamheten. *Frida Utbildning AB* påpekar att det i dag är ytterst sällsynt att en nystartad skola genererar överskott stora nog att dela ut under sina första verksamhetsår – ofta tar det flera år av uppbyggnad innan elevunderlaget är fullt och ekonomin går med överskott. *Hudikskolan AB* framför att regleringen kan avskräcka från att våga starta en skola och riskera sin egen privatekonomi samt att nuvarande regelverk med ägar- och ledningsprövning tillsammans med etableringskontroll och tillsyn under första verksamhetsåret rimligtvis torde räcka för att avskräcka oseriösa ägare.

Regeringen kan förstå den synpunkt som bl.a. *Almega Utbildning* framför om att det är sällsynt med något överskott de första åren och att det många gånger är förknippat med risker att starta en fristående förskola eller skola. Det kan samtidigt konstateras att det enligt gällande regelverk är fullt möjligt att göra värdeöverföringar direkt vid en nyetablering, även om det skulle ha en negativ inverkan på verksamheten för barnen och eleverna. Regeringen anser att det behöver vidtas åtgärder för att motverka oseriösa och kortsiktiga aktörer som vill missbruka det skattefinansierade skolsystemet. Till skillnad från *Svenskt Näringsliv* anser regeringen därför att det är väl motiverat att införa ett förbud mot värdeöverföringar vid

nyetablering. Det står inte i motsättning till, utan kompletterar, de skärpta kraven för att godkännas som huvudman inom skolväsendet som också föreslås i denna lagrådsremiss (se avsnitt 7). Ett värdeöverföringsförbud för nyetablerad verksamhet harmonierar med de skärpta kraven på bl.a. huvudmännens långsiktighet vid tillståndsprocessen. Enligt regeringens mening behövs både skärpt kontroll vid tillstånds- och tillsynsprocessen (se avsnitt 7 och 9) och åtgärder som direkt hindrar att medel i vissa situationer förs ut från utbildningsverksamheterna.

Frida Utbildning AB anser att ett lagstadgat förbud mot värdeöverföringar vid nyetableringar riskerar att avskräcka ”potentiella etablerare och investerare”, då det signalerar en politisk osäkerhet kring möjligheten att på sikt få avkastning på sina satsade resurser. Det kan enligt Frida Utbildning AB i sin tur hämma nyetableringar och expansion, och därmed begränsa elevernas möjligheter att välja mellan olika skolor. *Företagarna* framför liknande synpunkter och påpekar även att det riskerar att drabba små aktörer särskilt hårt och samtidigt även kan begränsa koncerners finansiella flexibilitet, vilket sammantaget kan hämma mångfalden och utvecklingen inom friskolesektorn. Även *Svenskt Näringsliv* framför att ett sådant förbud innebär en ökad risk, vilket enligt förbundet kommer att leda till att färre nya förskolor och skolor kommer att startas. Regeringen anser att det är positivt att det blir mindre attraktivt att satsa på nyetableringar i spekulativt syfte. Regeringen konstaterar också att ett förbud mot värdeöverföringar vid nyetableringar inte omöjliggör möjligheten att få avkastning på satsade resurser på längre sikt. Som *Konkurrensverket* framför bedöms förslaget inte ha någon större betydelse för investeringsviljan hos seriösa och långsiktiga aktörer.

Skolverket, *Uppsala universitet* och *Företagarna* framför att ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering kan leda till att redan etablerade och större aktörer tar fler marknadsandelar på skolmarknaden. *Svenskt Näringsliv* framför liknande synpunkter och pekar på att förslaget riskerar att snedvrیدا konkurrensen mellan etablerade och nystartade företag, vilket kommer att leda till att färre nya skolföretag kommer att starta. Även *Göteborgs kommun* framför att förslagen bedöms ha begränsad påverkan på etablerade koncerner. Regeringen konstaterar att Skolinspektionen i sin årsrapport för 2023 ser en utveckling där antalet enskilda huvudmän har minskat och att de större aktörerna tar fler andelar. Det sker både genom ansökan om godkännande att starta ny verksamhet och utökning av befintlig verksamhet. Regeringen noterar samtidigt att de flesta idéburna förskolor och skolor alltjämt är små verksamheter. De idéburna verksamheterna har inte som mål att gå med vinst och skulle därför inte påverkas i samma utsträckning som de större verksamheterna av ett värdeöverföringsförbud. Det kan nämnas att bl.a. *Idéburna skolors riksförbund* tillstyrker utredningens förslag om värdeöverföringsförbud. Regeringen värnar att det finns en mångfald av aktörer inom skolväsendet. Denna mångfald bör dock enligt regeringens mening endast bestå av långsiktiga och seriösa aktörer.

Regeringen föreslår sammantaget att ett värdeöverföringsförbud ska införas för enskilda huvudmän vid nyetablering.

Ett värdeöverföringsförbud ska gälla för enskildas nyetablerade skolenheter, förskoleenheter och fristående fritidshem

Som framgår av avsnitt 5 avser ett godkännande som enskild huvudman viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet (2 kap. 5 § skollagen). Det framgår av skollagens definitioner vad som avses med skolenhet och förskoleenhet (1 kap. 3 § skollagen). Skolenhet definieras som en av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad. En fristående skola är en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola. Förskoleenhet definieras som en av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad. En fristående förskola är en förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola. Av 1 kap. 3 § skollagen framgår också att fristående fritidshem är sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola.

Syftet med ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering är att de medel som betalas ut till en nystartad enhet ska användas för att bygga upp kvaliteten på den enheten. Det innebär att även icke-vinstdrivande företag med flera enheter eller annan verksamhet bör omfattas. Därutöver bör kortsiktigt ägande i spekulativt syfte motverkas. Enligt regeringen är en viktig utgångspunkt att förslaget i möjligaste mån ska vara organisationsneutralt och innebära lika villkor för alla enskilda huvudmän. Ett värdeöverföringsförbud som omfattar den verksamhet som en huvudman bedriver i en enhet, dvs. förskoleenhet, skolenhet eller fristående fritidshem, påverkas inte av hur enskilda huvudmän är organiserade. Det finns allt ifrån stora börsnoterade koncerner med flera enheter som omfattar olika skolformer eller stadier i t.ex. grundskolan till små föräldra kooperativ med enbart en enhet, t.ex. en förskoleenhet. Enligt *Sveriges Lärare* är avgränsningen till en enhet helt nödvändig för att värdeöverföringsförbudet ska få rätt effekt.

Flera enskilda huvudmän, bl.a. *Kunskapskolan i Sverige AB* och *Utvecklingspedagogik Sverige AB*, framför att ett värdeöverföringsförbud på enhetsnivå hotar möjligheten till ansvarstagande resursfördelning till den verksamhet och till de elever som behöver det bäst. Enligt *Utvecklingspedagogik Sverige AB* innebär det att det kommer att bli mycket svårare att driva resurstäta skolverksamheter framöver, annat än i betydligt större skolenheter än vad som oftast är bra för elevgrupperna. Bolaget framför att det även skulle försvåra resursfördelning för fristående huvudmän med fler än en skolenhet vid en och samma geografiskt belägna fysiska skola. *Undringens förskolor AB* efterfrågar en nyansering av begreppet enhet i lagstiftningen, så att små verksamheter inte missgynnas eftersom förbudet annars riskerar att försvåra arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Även *Skolverket* uppmärksammar frågan om resurs-

fördelning i förhållande till det kompensatoriska uppdraget. *Almega Utbildning* framför liknande synpunkter och påpekar att förslaget kommer att försvara för skolor att överföra överskott eller resurser till områden där de behövs mest, såsom investeringar i nya utbildningsmaterial, teknologisk utrustning eller anställning av kvalificerad personal. *Svenskt Näringsliv* framför att om en nyetablerad huvudman startar flera skolor med några års intervall, och behov uppstår att ekonomiskt stötta en av skolorna tillfälligt, omöjliggörs detta om värdeöverföringsförbud vid nyetablering genomförs. Några remissinstanser, bl.a. *Dille Gård AB*, *Kunskapsskolan i Sverige AB* och *Kristna Friskolerådet* anser att utredningens förslag skapar en särbehandling av fristående huvudmän som inte har någon motsvarighet i hur kommunala skolor behandlas och att det är en oacceptabel inkonsekvens som skapar en snedvriden konkurrenssituation. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* har liknande synpunkter och framför att om inte resurser kan delas på ett förnuftigt och obyråkratiskt sätt, kommer utbildningens kvalitet att sjunka samtidigt som kostnaden ökar. Bolaget vänder sig också mot synen att skolorganisationer som *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* skulle behöva tänka och uppträda som om den bestod av ett femtiotal separata juridiska enheter, vilket enligt bolaget bryter mot skollagens och Skolinspektionens placering av huvudmannens samlade ansvar.

Regeringens utgångspunkt är att ett värdeöverföringsförbud vid vissa situationer är nödvändigt för skattefinansierade utbildningsverksamheter, bl.a. vid nyetablering. Ett värdeöverföringsförbud bör inte omfatta en huvudmans hela verksamhet generellt utan just den verksamhet och de enheter som bedöms kunna drabbas negativt om medel förs ut därifrån. Att medel inte får tas ut från nyetablerade enheter kan, som bl.a. *Ekobrottsmyndigheten* framför, leda till att oseriösa aktörer avstår från att driva skolor och förskolor.

Avgränsningen till enhetsnivå hindrar inte huvudmän med flera förskole- och skolenheter att resursfördela mellan de enheter som inte omfattas av förbudet eller till en förskole- eller skolenhet som omfattas av ett förbud. Det som inte tillåts vid ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering är att medel förs ut från en verksamhet som befinner sig i en uppbyggnadsfas. Ett sådant förbud kan, som *Svenskt Näringsliv* påpekar, hindra en huvudman som startar flera skolor med några års intervall från att under viss tid stötta en av skolorna tillfälligt. Regeringen anser dock att det inte är ansvarstagande att tillåta att resurser förs ut från skolenheter som befinner sig i en uppbyggnadsfas. Som flera företrädare för enskilda huvudmän framför i sina remissvar är det sällsynt med något överskott de första åren. Även om det tillfälligt kan finnas behov av ytterligare resurser vid en av huvudmannens redan etablerade skolor, som bl.a. *Kunskapsskolan i Sverige AB* beskriver, vore det enligt regeringen inte ett seriöst och långsiktigt agerande att möta det resursbehovet genom att föra ut medel från en nystartad skola. Risker är då att resursbehovet vid den redan etablerade skolan tillfälligt tillgodoses, samtidigt som den nyetablerade skolan får en bristfällig resurstilldelning. Även om en sådan bristfällig resurstilldelning eventuellt inte blir synlig på en gång, kan det riskera att skada uppbyggnadsfasen och därmed i förlängningen gå ut över kvaliteten i den nystartade verksamheten.

Regeringen kan, i likhet med *Skolverket*, konstatera att det framgår av skollagen att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 § skollagen). Detta gäller både vid fördelning av resurser till kommunernas egna verksamheter och till enskilda huvudmän. Om det enda sättet för en enskild huvudman att ge elever vid en redan etablerad skolenhet det stöd de har rätt till är att föra över medel från en nyetablerad skola som befinner sig i en uppbyggnadsfas, vilket flera remissinstanser indikerar, anser regeringen att det kan ifrågasättas om huvudmannen har de ekonomiska förutsättningar som krävs för att tillhandahålla utbildningen enligt regelverket. Som flera företrädare för enskilda huvudmän framför i sina remissvar förväntas nystartade verksamheter inte ge något överskott de första åren. Regeringen bedömer att förslaget inte hotar möjligheten till ansvarstagande resursfördelning. Tvärtom säkerställs att tillräckliga resurser finns kvar vid nyetablerade enheter och att kortsiktigt ägande i spekulativt syfte motverkas. I likhet med vad *Skellefteå kommun* framför skulle det bidra till att elevpengen i ökad utsträckning följer eleven, vilket bedöms främja ett mer transparent system där ekonomiska medel som tilldelas från det allmänna i större utsträckning används på skolenhetsnivå. Regeringen instämmer sammantaget i det som flera remissinstanser framför, bl.a. *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *Malmö* och *Skellefteå kommuner*, *SKR* och *Föräldraalliansen Sverige*, om att ett värdeöverföringsförbud i enlighet med utredningens förslag bör omfatta den verksamhet som huvudmannen bedriver i en enhet.

När det gäller frågan om att förslaget om värdeöverföringsförbud gäller för enskilda huvudmän men inte för kommuner vill regeringen framhålla att det är kommunerna som är ytterst ansvariga för att tillhandahålla alla barn och unga den utbildning som de har rätt till enligt skollagen. Den kommunala utbildningsverksamheten bedrivs vidare inte i vinstsyfte och några vinstutdelningar till privata ägare sker inte heller. Förslaget om ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer syftar till att se till att oseriösa, olämpliga och kortsiktiga ägare inte ska förekomma i skolväsendet. I detta perspektiv är inte Sveriges kommuner jämförbara med enskilda huvudmän som vill driva fristående förskolor och skolor. Denna grundläggande skillnad speglas bl.a. i att de enskilda huvudmännen måste gå igenom en noggrann tillståndsprövning för att överhuvudtaget få starta sin utbildningsverksamhet. Utifrån syftet med förslaget är ett värdeöverföringsförbud således inte relevant för den kommunala skolverksamheten.

Skolverket tillstyrker förslaget om värdeöverföringsförbud vid nyetablering men noterar att föreslaget enhetsbegrepp förefaller få karaktären av samlingsnamn för de redan definierade enhetstyperna (förskoleenhet och skolenhet) och samtidigt blir benämning för de fristående fritidshemmen som i dag inte har en specifik enhetsstillhörighet. Som utredningen redogör för finns inte motsvarande enhetsbegrepp i definitionen av fristående fritidshem i skollagen såsom för förskole- och skolenheter. Regeringen delar dock utredningens uppfattning att begreppet enhet bör användas i de nya föreslagna bestämmelserna om bl.a. värdeöverföringsförbud med en tydlig förklaring om att med enhet avses i berörda paragrafer skolenhet, förskoleenhet och fristående fritidshem. Det bedöms underlätta tillämpningen av aktuella bestämmelser genom att onödiga upprepningar undviks.

Göteborgs kommun önskar ett förtydligande kring vilka typer av förändringar som omfattas av begreppet nyetablering. *SKR* för fram att det är otydligt vad värdeöverföringsförbudet ska omfatta. *SKR* konstaterar att det inte ska få ske några värdeöverföringar från nya enheter, men att det inte är tydligt vad som gäller om en existerande enhet får tillstånd för en ny skolform. *Stockholms kommun* framför liknande synpunkter och anser att det vore relevant att överväga ett värdeöverföringsförbud även i de fall då huvudmän söker tillstånd att bedriva en ny skolform vid en redan etablerad enhet. Samtidigt framför *Skolverket* att myndigheten uppfattar förslaget som att aktörer (exempelvis koncerner) endast kommer att påverkas om de startar ett nytt bolag eller om en huvudman ansöker om ett nytt godkännande för en ny enhet eller skolform. Regeringen bedömer i enlighet med utredningens förslag att det är lämpligt att det med nyetablering avses att en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen i en ny enhet. Det gäller både när en helt ny verksamhet startas och när en befintlig enhet förvärvats från en annan enskild huvudman (inkräftsöverlåtelse eller s.k. huvudmannabyte) och ett nytt godkännande för verksamheten behövs för den nya aktören. Det kan exempelvis röra sig om en överlåtelse från ett bolag som har godkännandet knutet till sitt organisationsnummer till ett annat bolag. En förändring av befintlig verksamhet i en enhet som inte kräver ett nytt godkännande bör alltså inte omfattas av ett värdeöverföringsförbud. Med nyetablering bör i enlighet med utredningens förslag inte heller avses en utökning av en befintlig enhet, t.ex. att en skola utökas med fler årskurser i grundskolan eller ett nytt program i gymnasieskolan. Detta oavsett att det då krävs en utökning av det befintliga godkännandet (se 2 kap. 5 § skolförordningen [2011:185] och 2 kap. 7 § gymnasieförordningen [2010:2039] om ansökningar om nyetablering respektive utökning av befintligt godkännande). I dessa fall är det fråga om en redan godkänd huvudman som gör förändringar i sin redan etablerade enhet. Skälen för att införa ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering är bl.a. att hindra oseriösa aktörer från att starta förskolor och skolor och att se till att en nyetablerad enhet bygger upp ekonomisk styrka. Dessa skäl gör sig inte gällande på samma sätt vid en utökning av redan etablerade skolenheter.

Utvecklingspedagogik Sverige AB framför att förslaget skulle försvåra omfördelning av resurser mellan enheter för enskilda huvudmän med fler än en skolenhet, vilket enligt bolaget kan vara fallet även vid en och samma geografiskt belägna fysiska skola. Regeringen anser dock att skälen för ett värdeöverföringsförbud för en nyetablerad enhet gäller oavsett var huvudmännen geografiskt vill driva sin nya skolenhet. Om en enskild huvudman med stöd av ett nytt godkännande väljer att starta upp en ny skolenhet i samma skolbyggnad som en sedan tidigare etablerad skolenhet rör det sig inte om en utökning av befintlig verksamhet, utan om två olika skolenheter, vilket innebär att den nyetablerade skolenheten bör omfattas av ett förbud.

När det gäller frågan som bl.a. *SKR* lyfter om vad som gäller om en existerande enhet får tillstånd för en ny skolform, kan regeringen konstatera att ett godkännande kan avse flera olika utbildningar vid samma skolenhet, t.ex. fritidshem, förskoleklass och grundskola, eller olika

program i gymnasieskolan (prop. 2009/10:165 s. 644). Om en huvudman utökar sin verksamhet med en ny utbildning, som kan vara en ny skolform, vid en redan etablerad enhet är det inte fråga om verksamhet som börjar bedrivas vid en ny enhet. Regeringen vill dock framhålla att skolenhetsbegreppet i sig har inneboende begränsningar, då det som angetts är fråga om verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra. För att flera byggnader ska anses som en skolenhet krävs att de ligger någorlunda nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop (1 kap. 3 § skollagen och prop. 2009/10:165 s. 633). Med nyetablering bör således avses att en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande i en ny enhet, i enlighet med utredningens förslag.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det är den tillsynsmyndighet som har godkänt en enskild huvudman som ska besluta om värdeöverföringsförbud för denne. Som redogörs för i avsnitt 5 prövas ansökningar om godkännande som huvudman för en fristående skola av Skolinspektionen. Ansökningar om godkännande som huvudman för en fristående förskola och för ett fristående fritidshem prövas däremot av den kommun där förskolan eller fritidshemmet ska bedrivas (2 kap. 7 § skollagen). Det innebär att det är Skolinspektionen respektive kommunerna som ska besluta om ett värdeöverföringsförbud, dvs. att den enskilde huvudmannen inte får besluta om eller verkställa några värdeöverföringar enligt skollagen vid nyetablering av en enhet.

Regeringen bedömer vidare i likhet med utredningen att tidpunkten för när ett värdeöverföringsförbud ska börja gälla rimligtvis bör knytas till den offentliga finansieringen av verksamheten. Ett värdeöverföringsförbud bör därmed börja gälla från och med den tidpunkt som bidrag från ett barns eller en elevs hemkommun för första gången betalas ut till den enskilde huvudmannen. Ett alternativ skulle kunna vara det datum som tillsynsmyndigheten godkänt att verksamheten får påbörjas. Regeringen anser dock att en sådan ordning skulle riskera att värdeöverföringsförbudet skulle bli mindre verkningsfullt. Det beror på att huvudmannen inom ramen för ett godkännande kan välja att starta verksamheten senare. I en sådan situation skulle en huvudman som har fått godkännande för en ny enhet, men avstått från att starta den, beläggas med värdeöverföringsförbud under en period då verksamheten inte bedrivs och huvudmannen inte får någon ersättning från kommunen.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att ett särskilt beslut om värdeöverföringsförbud kan framstå som överflödigt, eftersom ett sådant förbud enligt utredningens förslag alltid ska meddelas när ett tillstånd att starta en ny verksamhet ges. Det kan därför enligt domstolen finnas anledning att förtydliga varför ett särskilt beslut om värdeöverföringsförbud ska fattas i dessa fall. Regeringen anser att det bör fattas ett särskilt beslut om värdeöverföringsförbud för en viss enhet. Det kan i undantagsfall finnas bedömningsutrymme i frågan om det är fråga om en nyetablering i en ny enhet. Exempelvis kan en huvudman välja att ha två skolenheter på olika våningsplan i samma byggnad. Med ett särskilt beslut blir det också tydligt för den enskilde att en viss enhet har ett värdeöverföringsförbud. Ett beslut om värdeöverföringsförbud föreslås få överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 6.7). Som utredningen anger bör beslutet om värdeöverföringsförbud tas i samband med beslutet om godkännande av en enskild huvudman, t.ex. i samma beslutsdokument.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att vid nyetablering av en fristående skolenhet, förskoleenhet eller ett fristående fritidshem, ska den tillsynsmyndighet som godkänt den enskilde som huvudman besluta om värdeöverföringsförbud för enheten.

En enskild huvudman ska omfattas av ett värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring

Det förekommer att redan etablerade skolverksamheter byter ägare. Ett ägarbyte i en juridisk person innebär att det sker förändringar i den krets av personer som kontrollerar den juridiska person som är huvudman för en fristående skola, förskola eller ett fristående fritidshem. Den som genom ägande av aktier eller andelar eller på annat sätt kontrollerar den juridiska person som är huvudman för en fristående skola kan styra verksamheten i skolan och tillgodogöra sig medel som lämnats som offentliga bidrag för att driva skolan. Om de nya ägarna har kortsiktiga intressen som innebär att så snabbt som möjligt maximera vinster kan ett ägarbyte därmed innebära att barns och elevers rätt till en bra utbildning som bedrivs långsiktigt inte tillgodoses. Regeringen anser att det är viktigt att säkerställa att skolverksamheter inte förvärvas av kortsiktiga och spekulativa skäl. Ett sätt att garantera att även en etablerad verksamhet som får en ny ägare ska bedrivas långsiktigt och med hög kvalitet är att säkerställa att de bidrag som kommunerna lämnar till de enskilda huvudmännen används i verksamheten fullt ut den första tiden efter ett ägarbyte.

Förslaget om ett värdeöverföringsförbud vid ägarbyte tillstyrks av många remissinstanser, t.ex. *Ekobrottsmyndigheten*, *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *SKR*, *Sveriges Lärare*, *Föräldraalliansen Sverige* samt *Luleå*, *Lilla Edets*, *Stockholms*, *Trelleborgs* och *Östhammars kommuner*. Det lyfts fram av bl.a. Trelleborgs, Luleå och Lilla Edets kommuner att förslaget gynnar en långsiktighet i ägandet och bedrivandet av utbildningsverksamhet. Det är enligt Luleå och Lilla Edets kommuner fullt rimligt att allt fokus och kapital riktas mot elevernas behov då det bedöms främja långsiktighet, vilket i sin tur är bra för elever och samhället.

Flera remissinstanser anser dock att förslaget har negativa effekter. *Sveriges advokatsamfund* anser att ett värdeöverföringsförbud vid ägarbyte kan göra ägarbyten mindre intressanta, vilket kan leda till inlåsnings-effekter som ytterst drabbar skolverksamheten. Samfundet framför vidare att ägarbyten ofta kan vara rationella och ibland helt nödvändiga för verksamheten, t.ex. då den befintliga ägaren av olika skäl inte har kapacitet att driva verksamheten vidare. *Svenskt Näringsliv* anser att förslaget skulle försvåra för framgångsrika friskoleföretag att växa genom förvärv, vilket innebär att färre elever kan nås av framgångsrika koncept för utbildning. Det kan enligt Svenskt Näringsliv också hindra nödvändig strukturomvandling i branschen och leda till att enheter läggs ner som hade haft förutsättningar att drivas vidare med en annan ägare. *Almega Utbildning* framför liknande synpunkter och anser att ett sådant förslag påverkar värdet på verksamheterna och riskerar att slå särskilt hårt mot små verksamheter, som vid t.ex. generationsskiften kan få svårt att sälja sin verksamhet. Även andra remissinstanser, bl.a. *Friskolenätverket Väst* och *Freinetskolan Tallbacken AB*, framför att förslaget försvårar eller omöjliggör försäljningar vid generationsskiften. *Almega Utbildning* och *Nya läro-*

verket Luleå AB påpekar att ett värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring t.ex. skulle omöjliggöra ett övertagande av personal, den dagen de nuvarande ägarna inte längre orkar driva skolan. Enligt dessa remissinstanser skulle personal som kanske inte hade haft ekonomi för att köpa ut tidigare ägare, kunnat överföra företagets vinster under ett visst antal år, som betalning, vilket enligt remissinstanserna inte skulle vara möjligt med förslaget om värdeöverföringsförbud. *Hudikskolan AB* och *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* lyfter att företagen blir osäljbara om inte ett nytt ägarföretag kan ta medel från det köpta skolföretaget för att betala ränta för lån man tagit i samband med förvärvet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Almega Utbildning*, *Kunskapsskolan i Sverige AB* och *Utvecklingspedagogik Sverige AB* lyfter att värdeöverföringsförbud på enhetsnivå förhindrar en kompensatorisk resursfördelning mellan enheter utifrån barnens och elevernas behov, vilket utvecklas ovan om synpunkter på ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering. Enligt *Utvecklingspedagogik Sverige AB* innebär det att det kommer bli mycket svårare att driva resurstäta skolor framöver, annat än i betydligt större skolenheter än vad som oftast är bra för elevgrupperna. Även *Skolverket* uppmärksammar frågan om resursfördelning i förhållande till det kompensatoriska uppdraget.

Regeringen anser att endast seriösa och långsiktiga aktörer ska få verka inom skolväsendet. Som regeringen framför tidigare i detta delavsnitt är det viktigt att verksamheter drivs av långsiktiga ägare som inte förvärvar förskolor eller skolor av kortsiktiga och spekulativa skäl. Regeringen instämmer med *Ekobrottsmyndigheten* som framför att värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring har samband med att verksamheten ska vara långsiktig och kan leda till att oseriösa aktörer avstår från att driva skolor och förskolor. Regeringen instämmer också med *Konkurrensverket* som anser att det är angeläget att regelverket inte ger utrymme för aktörer som inte har för avsikt att bedriva skolverksamhet av hög kvalitet. *Konkurrensverket* framför att ett värdeöverföringsförbud efter ett förvärv av en skolenhet inte bör ha någon större betydelse för investeringsviljan hos seriösa och långsiktiga aktörer. Regeringen konstaterar att ett värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring innebär att det inte kommer att vara möjligt att den första tiden efter ett övertagande av en skolverksamhet, t.ex. vid ett generationsskifte göra värdeöverföringar som bl.a. *Almega Utbildning* och flera enskilda huvudmän framför. Regeringen anser dock att det är viktigare att säkerställa att offentliga medel används fullt ut i verksamheten den första tiden efter en ägandeförändring. Det är viktigt att påpeka att den som kontrollerar den juridiska person som är huvudman för en fristående skola kan styra verksamheten och tillgodogöra sig de medel som lämnats som offentliga bidrag för barns och elevers utbildning. En fortsatt möjlighet att göra värdeöverföringar direkt vid en ägandeförändring innebär att det alljämt skulle vara möjligt för aktörer med kortsiktiga intressen att ta över skolverksamheter, i syfte att maximera vinster eller tömma ett bolag på medel. Enligt regeringen drabbar det ytterst barnen, eleverna och skolverksamheten. Att säkerställa att förskolan och skolan skyddas från oseriösa aktörer är enligt regeringen betydligt viktigare än att tillgodose eventuella behov av att under de första åren efter ett förvärv av en utbildningsverksamhet kunna föra ut delar av de offentliga medel som betalats ut för barnens och elevernas utbildning. Regeringen bedömer

således, till skillnad från bl.a. Svensk Näringsliv och Almega Utbildning, att ett värdeöverföringsförbud vid en ägandeförändring skulle ha positiva effekter på skolverksamheten och skolsystemet på lång sikt.

Regeringen bedömer i likhet med utredningen att ett värdeöverföringsförbud bör inträda då en ny fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande genom ägande i en juridisk person som är huvudman och därmed kan kontrollera huvudmannen.

Enskilda huvudmän för fristående skolor kan organisera sig i olika former, såsom aktiebolag, handelsbolag, föreningar, stiftelser och trossamfund (se närmare redogörelse i avsnitt 5). Föreningar, stiftelser och trossamfund har dock inte ägare. Om ett värdeöverföringsförbud vid ägarbyte skulle införas omfattas därför inte dessa associationsformer. *Skolinspektionen*, som tillstyrker ett värdeöverföringsförbud vid ägarbyte, konstaterar att en sådan avgränsning kan lämna incitament för enskilda huvudmän med kortsiktigt intresse att överväga förening som företagsform. Regeringen har förståelse för detta men konstaterar att utredningen inte lämnat några förslag som omfattar associationsformer utan ägare. Som framgår av utredningen kan det vara svårt att avgöra när ett bestämmande inflytande har förändrats i dessa juridiska personer. I en förening utser medlemmarna styrelsen och därmed torde medlemmarna vara utgångspunkten för en bestämmelse om ändring av det bestämmande inflytandet. I exempelvis ett föräldrakooperativ byts dock ofta både medlemmar och styrelse ut kontinuerligt. Som regel byts inte alla ut samtidigt utan ändringar sker ofta successivt över åren beroende på när barnen går på förskolan. Bedömningen av när en förändring av det bestämmande inflytandet har skett är i sådana fall svår att göra. För stiftelser gäller att stiftelsens ändamål bestäms i samband med att den bildas genom ett stiftelseförordnande. Styrelse eller förvaltare ansvarar för förvaltningen av stiftelsen och dess förmögenhet och kan i praktiken inte ändra stiftelseförordnandet. Det innebär att även om personerna ändras så är uppdraget detsamma. Mot denna bakgrund och med hänsyn till befintligt beredningsunderlag konstaterar regeringen att förslaget i denna del får avgränsas till de enskilda huvudmän där ägande kan fastställas.

Det är vidare inte helt okomplicerat att fastställa när en enskild huvudman har fått en ny ägare. Som utredningen anger är det tydligt att en enskild huvudman som är ett aktiebolag har fått en ny ägare då samtliga aktier överlåtits. Detsamma gäller när en ny bolagsman kommit in i ett handelsbolag beroende på vad som anges i bolagsavtalet. När det gäller kommanditbolag, som är en form av handelsbolag, kan motsvarande bedömning göras för komplementär och kommanditdelägare. När det gäller aktiebolag är det dock i många fall fråga om en ny delägare. Frågan är då när en förändring av det bestämmande inflytandet genom ägarbyte kan sägas inträffa. *Skolverket*, som tillstyrker förslaget om värdeöverföringsförbud vid ägarförändring, framför att det saknas praxis i fråga om innebörden av vem som ska anses ha bestämmande inflytande och att rättsläget därmed är oklart. Enligt Skolverket behöver denna omständighet adresseras i den fortsatta beredningen, exempelvis genom tydligare uttalanden. *Almega Utbildning* framför att förslaget innebär att det kommer att uppstå gränsdragningströsklar gällande ägandeandelar t.ex. aktieägarskap om det införs.

Enligt *Skolinspektionen* finns det anledning att klargöra om förslaget även ska omfatta fall där en ägare genom försäljning av aktier förlorar ett bestämmande inflytande utan att någon annan uppnår ett sådant. Också då kan enligt *Skolinspektionen* en förändring av det bestämmande inflytandet över huvudmannen anses ha skett.

Regeringens utgångspunkt är att värdeöverföringsförbudet bör gälla då en fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande genom ägande i huvudmannen och därmed kan kontrollera huvudmannen. Både direkt och indirekt ägande bör omfattas. Även om exempelvis verkställande direktörer kan sägas ha ett bestämmande inflytande över verksamheterna så omfattas de således inte av förslaget om de inte samtidigt är ägare. Precis som vid ägar- och ledningsprövningen av juridiska personer som vill bli huvudmän kan en verkställande direktör respektive personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten vara olika personer (nuvarande 2 kap. 5 a § första stycket 1 skollagen). Liknande frågeställningar behandlades när skärpta tillståndskrav infördes inom socialtjänsten och skolväsendet. I förarbetena till de lagändringarna anges att indirekt ägande innebär att en ägare är en annan juridisk person som i sin tur har personer som ägare (prop. 2017/18:158 s. 48). Det framgår vidare att ett väsentligt inflytande som huvudregel anses nås vid ett innehav om mer än tio procent av det röstberättigade aktiekapitalet, även om det anges att bedömningen måste göras samlat utifrån alla omständigheter i det enskilda fallet (s. 123). Ett bestämmande inflytande genom ägande är dock större än ett väsentligt inflytande.

Regeringen konstaterar i likhet med utredningen att eftersom ägande kan struktureras på många olika sätt måste bedömningen av vem som har ett bestämmande inflytande göras samlat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I normalfallet inträder ett bestämmande inflytande när en fysisk eller juridisk person representerar mer än 50 procent av det röstberättigade aktiekapitalet eller äger aktier eller andelar i den juridiska personen och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan. Det kan också vara när en fysisk eller juridisk person, under förutsättning att den också äger aktier eller andelar i den juridiska personen, på grund av avtal med andra ägare eller den juridiska personen, föreskrift i bolagsordning, bolagsavtal och därmed jämförbara handlingar kan utöva kontroll motsvarande mer än 50 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen. Ledning kan bl.a. hämtas från 1 kap. 11 § ABL om moderbolag, dotterföretag och koncern.

I bolag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad kan dock ett bestämmande inflytande inträda redan vid ett lägre innehav än 50 procent. I exempelvis lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden anses kontroll över ett bolag uppkomma när förvärvaren uppnår ett aktieinnehav som representerar minst 30 procent av röstetalet (3 kap. 1 §). Enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden krävs tillstånd när ett kvalificerat innehav ökas så att det uppgår till eller överstiger 20, 30 eller 50 procent av kapitalet eller röstetalet för samtliga aktier eller när företaget blir ett dotterföretag (24 kap. 1 §). Det kan även nämnas att enligt lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän ska en fysisk person antas utöva den

yttersta kontrollen över en juridisk person, bl.a. om han eller hon på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap kontrollerar mer än 25 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen (1 kap. 4 §).

Regeringen instämmer mot denna bakgrund i utredningens uppfattning, som ingen remissinstans heller har ifrågasatt, att när det gäller bolag som har värdepapper som är upptagna till handel på en reglerad marknad kan gränsvärdet för ett innehav som utgör ett bestämmande inflytande som huvudregel sättas till 25 procent. Som regeringen konstaterar i det föregående stycket inträder i normalfallet dock ett bestämmande inflytande när en fysisk eller juridisk person representerar mer än 50 procent av det röstberättigade aktiekapitalet eller äger aktier eller andelar i den juridiska personen och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan.

Vid beräkningen av röster ska röster som en närstående direkt eller indirekt förfogar över räknas med. Med uttrycket närstående ska avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make, registrerade partner eller sambo.

Eftersom ägandet av en huvudman kan struktureras på många olika sätt måste en bedömning av vem som har ett bestämmande inflytande göras samlat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringen konstaterar därför att det, med anledning av vad *Skolverket* framför om att det saknas praxis på området, också innebär att det till viss del måste överlåtas till rättstillämpningen att avgöra när en ägare kan anses ha fått ett bestämmande inflytande i varje enskilt fall, med ledning av vad som nu angetts. När det gäller *Skolinspektionens* synpunkt om att det är oklart om förslaget omfattar situationen att en förändring sker på det sättet att ingen uppnår ett bestämmande inflytande, så är det inte avsikten. Som utredningen anger bör förbudet gälla då det sker en ägandeförändring som innebär att en fysisk eller juridisk person faktiskt uppnår ett bestämmande inflytande över huvudmannen. Regeringen anser dock att detta kan förtydligas i lagtexten genom att det bör anges att förbudet gäller då en ny fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande över en enskild huvudman genom en ändring av det direkta eller indirekta ägandet. Med uttrycket ”ny” fysisk eller juridisk person tydliggörs att det är fråga om en person som precis före ägandeförändringen inte hade ett sådant bestämmande inflytande.

Som framgår av utredningen och Skolinspektionens årsrapport för 2023 ingår en del av de enskilda huvudmännen i koncerner som är uppbyggda på många olika sätt, med bl.a. utländska ägare och associationsformer. Det kan redan i dag vara svårt för tillsynsmyndigheterna att identifiera ägarstrukturer och fastställa ägar- och ledningskretsen i ett företag, särskilt när det handlar om utländskt ägande. Skolinspektionen påtalar i rapporten Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet (Rapport 2024:11) att ägandet inom friskoleområdet är rörligt och att det inte minst bland de börsnoterade bolagen kan ske snabba förändringar. Enligt regeringen bör det därför ankomma på den enskilda huvudmannen att anmäla förändringar av det bestämmande inflytandet genom ägande till den som godkänt den enskilde som huvudman. Det kan nämnas att liknande regler om anmälningsskyldighet finns i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument och lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Enligt den senare lagen är det dock investeraren som

är anmälningsskyldig medan den befintliga ägaren är skyldig att upplysa investeraren om anmälningsskyldigheten. Enligt *Sefif* är förslaget behäftat med förutsebarhetsproblem då det behöver göras en samlad bedömning utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet av vem som uppnår ett bestämmande inflytande. Utan en tydlig definition ökar enligt *Sefif* risken för att huvudmän inte vet när skyldigheten att anmäla ändring till ansvarig myndighet inträder. Regeringen konstaterar att det är betydligt enklare för de enskilda huvudmännen själva att bedöma när det sker en förändring av det bestämmande inflytandet genom ägande i huvudmännen än för tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen och kommunerna. De enskilda huvudmännen bör ha kontinuerlig kännedom om sina huvudägare. Utifrån att det ska röra sig om ett nytt bestämmande inflytande och därmed kontroll över huvudmannen handlar det i regel om mycket stora förändringar av inflytandet genom ägande i den enskilde huvudmannen. I många situationer är det uppenbart att det bestämmande inflytandet över huvudmannen har förändrats. I andra situationer kan det behöva göras en helhetsbedömning med ledning bl.a. av vad regeringen har uttalat i denna lagrådsremiss. Regeringen anser därför att de enskilda huvudmännen bör göra en sådan anmälan och att det bör ske senast en månad efter förändringen, i enlighet med utredningens förslag. Det är samma tidsfrist som redan i dag gäller för huvudmännen för att anmäla förändringar i ägarkretsen när det gäller personer med ett väsentligt inflytande över verksamheten till tillsynsmyndigheten (nuvarande 2 kap. 6 b § och föreslagna 2 a kap. 28 § skollagen).

För att minska risken för att en anmälan om ägandeförändring inte görs, eventuellt för att undvika ett värdeöverföringsförbud, krävs enligt regeringen tillsyn och konsekvenser av en sådan underlåtenhet. Regeringen föreslår därför att tillsynsmyndigheten ska ha tillsyn över att enskilda huvudmän fortlöpande uppfyller kravet på anmälningsskyldighet (se avsnitt 6.8). Regeringen föreslår också att tillsynsmyndigheten ska besluta om en sanktionsavgift för en huvudman om en anmälan inte gjorts i rätt tid (se avsnitt 9.2).

Enligt *Skolinspektionen* är det otydligt när ett förbud vid ändring av det bestämmande inflytandet börjar gälla. Skolinspektionen lyfter att förslaget innebär att tillsynsmyndighetens beslut om förbud ska gälla omedelbart samtidigt som det ska gälla viss tid från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytandet förändrades. Regeringen vill här förtydliga att ett värdeöverföringsförbud bör börja gälla från och med den tidpunkt som det bestämmande inflytandet över huvudmannen genom ägande faktiskt förändrades. Det innebär att om det skulle gå en viss tid mellan ett beslut om ett förvärv och det faktiska förvärvet är det i detta sammanhang det faktiska förvärvet som bör avses. Det överensstämmer med dagens bestämmelser om förändringar i den krets av personer som innehar det väsentliga inflytandet över verksamheten. Av förarbetena till nuvarande 2 kap. 5 a § skollagen framgår att det, för att det ska bli tydligt när en anmälan senast ska ske, bör uppställas ett krav på att anmälan ska ske senast en månad efter förändringen, men att det inte hindrar att en anmälan görs i förväg (prop. 2017/18:158 s. 53). Det finns alltså inget som hindrar huvudmannen från att anmäla en förändring redan vid tidpunkten för när ett beslut om förvärv fattas, även om det faktiska förvärvet, och därmed förändringen av det bestämmande inflytandet, sker vid ett senare datum.

Utredningen föreslår en lagbestämmelse om att tillsynsmyndigheten ska besluta om värdeöverföringsförbud som gäller från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytandet förändrades. Regeringen anser dock att det bör framgå direkt av lagen att förbudet inträder vid denna tidpunkt, dvs. även för tid fram till dess att tillsynsmyndigheten har hunnit fatta sitt beslut. Det tydliggör att det inte är tillåtet för huvudmannen att göra värdeöverföringar mellan tidpunkten för ägandeförändringen och beslutet därom. När huvudmannen har gjort en anmälan till tillsynsmyndigheten om ägandeförändringen och myndigheten således fått kännedom om denna, ska tillsynsmyndigheten besluta om värdeöverföringsförbud för den eller de enheter som myndigheten har godkänt. Med tillsynsmyndighetens beslut blir det tydligt att vissa enheter har ett värdeöverföringsförbud efter en bedömning från tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndighetens beslut bör omfatta tiden från när det bestämmande inflytandet förändrades, så att när beslutet väl är fattat behöver huvudmannen endast förhålla sig till det beslutade värdeöverföringsförbudet. När tillsynsmyndigheten väl har fattat sitt beslut föreslås vidare beslutet börja gälla omedelbart. Det innebär att det inte krävs att beslutet har fått laga kraft för att det ska börja gälla, utan det gäller även om det t.ex. överklagas. Ett beslut om värdeöverföringsförbud föreslås få överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 6.7).

Om en enskild huvudman, t.ex. ett aktiebolag, driver flera enheter och en ny ägare får det bestämmande inflytandet över huvudmannen, bedöms det kunna påverka huvudmannens samtliga enheter. Det talar för att en enskild huvudmans samtliga enheter bör omfattas av ett värdeöverföringsförbud i en sådan situation. *Kunskapskolan i Sverige AB* framför att värdeöverföringsförbud vid ägarförändringar slår mycket brett och på ett sätt som tycks gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de aktuella ändamålen, eftersom en ägarförändring i ett moderbolag i en koncern med flera aktiebolag i sig inte nödvändigtvis leder till någon förhöjd risk för kvalitetsförsämringar genom undandragande av medel. *Frida Utbildning AB* framför liknande synpunkter och påpekar att om en redan etablerad och stabil huvudman köper en skola, finns det inget som tyder på att kvaliteten per automatik skulle försämrats bara för att ägarstrukturen ändras. Enligt *Frida Utbildning AB* kan det snarare tvärtom ge skolan tillgång till mer resurser och erfarenhet. Regeringen anser dock att utgångspunkten måste vara att en ägare som uppnår ett bestämmande inflytande över huvudmannen har en sådan kontroll över verksamheten och dess medel att huvudmannens samtliga enheter bör omfattas i enlighet med utredningens förslag. Regeringen bedömer att det inte är möjligt för tillsynsmyndigheterna att i varje enskilt fall bedöma riskerna för undandragande av medel i exempelvis en stor koncern. Förslaget innebär att det inte på samma sätt som i dag kommer vara möjligt att köpa lönsamma enheter och direkt ta ut medel ifrån dem. Därmed kommer skolförvärv inte att vara lika intressanta för aktörer med ett spekulativt eller kortsiktigt ekonomiskt intresse. Regeringen bedömer att det är positivt utifrån skolans uppdrag att bedriva en utbildning av hög kvalitet. För enskilda enheter som köps upp minskar samtidigt risken för att deras resurser som är ägnade till barns och ungas utbildning tas ut från verksamheten av en ny ägare.

När det gäller remissynpunkterna om att förbudet förhindrar en resursfördelning mellan en huvudmans olika enheter utifrån barnens och

elevernas behov, konstaterar regeringen i delavsnittet ovan, om värdeöverföringsförbud vid nyetablering, att kommunerna enligt skollagen är skyldiga att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b § skollagen). Detta gäller både vid fördelning av resurser till kommunernas egna verksamheter och till enskilda huvudmän. När det gäller beräkningen av kommunens bidrag i form av grundbelopp till enskilda förskolor och skolor, den s.k. skolpengen, ska den i princip innefatta ersättning för alla kostnader som är förknippade med verksamheten (se prop. 2008/09:171 s. 30 och t.ex. 10 kap. 38 § skollagen för grundskolan). Det framgår också av skollagen att en kommun ska lämna tilläggsbelopp till fristående verksamheter för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, ska erbjudas modersmålsundervisning eller deltar i lovskola. Tilläggsbeloppet för ett barn eller en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov (se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen för grundskolan). De enskilda huvudmännen ska alltså ha de ekonomiska förutsättningar som krävs för att tillhandahålla utbildningen enligt regelverket. I avsnitt 7 föreslår regeringen också att kraven på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet skärps. Som framgår där är det viktigt att enskilda huvudmän har en stabil ekonomi och en buffert för oförutsedda händelser. En befintlig huvudman bör också ha förmågan att anpassa sin verksamhet till rådande förhållanden och se till att det finns utrymme i det egna kapitalet för förändringar över tid. Regeringen anser att det för en separat förskole- eller skolenhet tvärtom kan säkras en ansvarstagande resursfördelning om de offentliga medel som lämnats för barnen och eleverna vid enheten också stannar kvar där. Detta är särskilt betydelsefullt i en känslig fas av verksamheten, exempelvis när en ny ägare ska ta över.

När det gäller synpunkterna från bl.a. *Utvecklingspedagogik Sverige AB* om att förslagen om värdeöverföringsförbud gör det svårare att driva resurstäta mindre skolenheter instämmer regeringen i att konsekvenserna för sådan verksamhet hade kunnat utredas närmare. Det bör nämnas att regeringen har gett en utredning i uppdrag att utreda ett system för en förutsägbar och långsiktig finansiering av fristående resursskolor (dir. 2023:153). Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet lämnade i sitt delbetänkande Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72) förslag om att regeringen ska tillsätta en ny utredning med uppdrag att ta fram förslag på en närmare definition av resursskolans målgrupp och uppdrag. Regeringen anser att det är angeläget att det finns ett väl fungerande system för finansieringen av fristående resursskolor och betänkandets förslag bereds inom Regeringskansliet.

Ett beslut om värdeöverföringsförbud för en enhet bör alltid fattas av den tillsynsmyndighet som godkänt den enskilde som huvudman för enheten. Det innebär att flera tillsynsmyndigheter kan komma att fatta beslut om värdeöverföringsförbud vid en förändring av det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman, om denne t.ex. har förskoleenheter i flera kommuner eller bedriver både skol- och förskoleverksamhet.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att om en ny fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande över den enskilde huvudmannen genom en förändring av det direkta eller indirekta ägandet

så inträder ett värdeöverföringsförbud för huvudmannens samtliga enheter. Huvudmannen ska anmäla en sådan ägandeförändring till tillsynsmyndigheten senast en månad efter förändringen och tillsynsmyndigheten ska besluta om värdeöverföringsförbud för den enhet eller de enheter som myndigheten godkänt.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering och ägandeförändring ska gälla under fem respektive tre år

Regeringen har i de föregående delavsnitten föreslagit att ett värdeöverföringsförbud ska gälla dels när en ny förskola, skola eller ett fristående fritidshem etableras, dels i samband med en ägandeförändring i dessa verksamheter. Syftet med ett värdeöverföringsförbud i dessa situationer är att garantera att en ny verksamhet, eller en etablerad verksamhet med en ny ägare, ska bygga upp eller behålla eget kapital och ekonomisk styrka för att kunna driva verksamheten långsiktigt och med hög kvalitet. Det är därför viktigt att ett sådant värdeöverföringsförbud gäller tillräckligt länge för att förskolan, skolan eller fritidshemmet ska hinna etableras och ha goda rutiner på plats som säkerställer en utbildning av hög kvalitet. Det är också viktigt att det inte anses attraktivt för aktörer att förvärva verksamheter inom skolväsendet av kortsiktiga och spekulativa skäl. Regeringen konstaterar att det skulle vara komplicerat och administrativt tungt för tillsynsmyndigheterna att i varje enskilt fall försöka göra särskilda bedömningar av om en verksamhet har blivit tillräckligt etablerad för att förbudet ska upphöra. Det skulle också skapa oförutsebarhet för de enskilda huvudmännen om de inte i förväg får vetskap om när förbudet kommer att upphöra. Regeringen bedömer därför att det är lämpligare med en bestämd tidsperiod som bör gälla för samtliga enskilda huvudmän.

När det gäller utredningens förslag om femåriga värdeöverföringsförbud vid nyetablering och ägandeförändring anser flera remissinstanser att det är för långtgående, särskilt vid ägandeförändring, medan andra inte har några invändningar eller anser att förbuden borde vara längre. *Stockholms kommun* framför att värdeöverföringsförbud på fem år bedöms vara en rimlig tidsperiod då den både tar hänsyn till att det tar tid att bygga upp en ny verksamhet och ger tillsynsmyndigheten möjlighet att över tid följa hur huvudmannen lever upp till skollagens krav. *Skellefteå kommun* instämmer i utredningens förslag om förbud under en femårsperiod och framför att utan en sådan reglering kvarstår incitamenten att göra kortsiktiga investeringar i nya skolenheter och överföra ett ekonomiskt överskott från en skolenhet till en annan med samma huvudman. *Sveriges Lärare* ifrågasätter dock tidsbegränsningen på fem år och anser att det finns skäl att tro att den inte är tillräckligt omfattande, varför en eventuell reform måste följas upp och utvärderas. Även *Malmö kommun* ifrågasätter om en tidsperiod på fem år är tillräcklig för att uppnå en märkbar skillnad på långsiktigheten hos de fristående aktörerna och anser att tidshorizonten bör förlängas. Som anges tidigare i detta delavsnitt anser också flera remissinstanser, bl.a. flera kommuner, *Idéburna skolors riksförbund*, *Sveriges Skolledare* och *LO* att värdeöverföringsförbuden inte bör begränsas till vissa tidsbegränsade situationer utan bör gälla permanent.

Sveriges advokatsamfund anser däremot att det saknas en analys av frågan om det hade varit tillräckligt med ett förbud om tre år. Advokat-

samfundet hänvisar till en konsekvensutredning som Sweco har gjort där slutsatsen är att ett förbud som sträcker sig längre än tre år troligen skulle leda till minskat intresse för att starta och driva friskolor i aktiebolagsform, minskat intresse för att expandera verksamheter och inverkan på möjligheterna till förvärv eller försäljning. Enligt advokatsamfundet skulle detta och risken för att professionella aktörer lämnar branschen innebära minskad konkurrens och i slutändan kunna drabba elevers skolresultat. *Uppsala universitet* anser att tidsgränsen om fem år kan ifrågasättas utifrån proportionalitetsprincipen och att en gradvis avtrappning av förbudet över tid skulle kunna vara ett alternativ som bättre balanserar allmänintresset med näringsfriheten. *Lärandegruppen i Sverige AB* framför att ett värdeöverföringsförbud under så lång tid som fem år skulle minska värdet på verksamheter och tydligt försvåra ägarskiftet. *Norlandia Förskolor AB* anser att två år vore en rimligare tidsgräns. *Almega Utbildning* anser att förslaget om att värdeöverföringsförbudet ska gälla i fem år är oproportionerligt långt och offensivt. Enligt *Almega Utbildning* och *Svenskt Näringsliv* kommer det bl.a. att leda till ett minskat intresse att starta och driva fristående förskolor och skolor samt att etablera nya enheter. *Almega Utbildning* framför även att det sannolikt kommer skapa inlåsnings-effekter. *Företagarna* framför liknande synpunkter och lyfter fram att ett femårigt förbud mot vinstuttag kan minska intresset för privata investeringar och etablering, försvåra kapitalanskaffning som är ytterst nödvändig vid nyetablering och påverka skolöverlåtelse negativt, exempelvis vid generationsskiftet.

Enligt regeringen är det centrala i sammanhanget att offentliga medel som är avsedda för barns och elevers utbildning ska användas till detta ändamål. En annan viktig utgångspunkt är att möjligheten för huvudmännen att göra vinstutdelningar eller andra värdeöverföringar till exempelvis ägarna aldrig får ske på bekostnad av barnens och elevernas utbildning. Regeringen kan konstatera att det vid nyetablering av en förskola, skola eller ett fristående fritidshem inte sällan tar ett antal år innan en verksamhet är fullt utbyggd och förutsättningarna för verksamheten kan hinna förändras under uppbyggnadsfasen. Som bl.a. flera enskilda huvudmän och *Almega Utbildning* påpekar är det framför allt vid starten av verksamheten många gånger förknippat med risker att driva en fristående förskola eller skola, och det tar ofta flera år av uppbyggnad innan elevunderlaget är fullt och ekonomin går med överskott. Behovet av lärare kan t.ex. också öka i takt med att antalet elever blir fler och det är då viktigt att bemanningen anpassas till elevökningen. Vidare krävs det ett antal år för att tillsynsmyndigheterna ska hinna genomföra tillsyn av en ny verksamhet och bedöma om den uppfyller författningarnas krav.

Regeringen bedömer därför att själva syftet med värdeöverföringsförbudet vid nyetablering skulle urholkas om det skulle gälla under kort tid. Det tar flera år för att kunna säkerställa att en ny verksamhet har hunnit bygga upp ekonomisk styrka för att kunna driva verksamheten långsiktigt och med hög kvalitet. Ett förbud vid nyetablering som endast skulle gälla under två eller tre år, som *Norlandia Förskolor AB* respektive Sveriges advokatsamfund framför, skulle enligt regeringen inte vara en tillräckligt lång period för att kunna säkerställa uppbyggnaden av en helt ny förskola eller skola. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att ett femårigt värdeöverföringsförbud vid nyetablering är en väl avvägd åtgärd.

När det gäller utredningens förslag om att även ett värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring hos en befintlig huvudman bör gälla i fem år gör regeringen i likhet med flera remissinstanser, bl.a. Sveriges advokatsamfund, bedömningen att det riskerar att få en negativ inverkan på möjligheten till nödvändiga skolöverlåtelse. Som bl.a. de nämnda remissinstanserna påpekar skulle ett femårigt förbud riskera att slå särskilt hårt mot små verksamheter som vid t.ex. generationsskiftet kan få svårt att sälja sin verksamhet, med skolnedläggning som tänkbar konsekvens. Sveriges advokatsamfund ställer sig därför frågande till om inte ett treårigt förbud hade varit tillräckligt. Regeringen gör bedömningen att det vid en ägandeförändring inte finns samma sårbarhet under lika lång tid som vid etablering av en helt ny verksamhet. Som redogörs för i föregående stycke tar det vid etablering av en ny förskola, skola eller ett fristående fritidshem ofta flera år av uppbyggnad innan elevunderlaget är fullt och ekonomin går med överskott. Detta gör sig inte gällande på samma sätt i samband med en ägandeförändring eftersom den förvärvade verksamheten då i regel redan är etablerad. Enligt regeringen finns det därmed inte samma behov av ett värdeöverföringsförbud som sträcker sig över en lika lång tidsperiod som i samband med en nyetablering. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att oseriösa aktörer inte tillåts förvärva skolverksamheter av kortsiktiga och spekulativa skäl och att redan etablerade verksamheter som får en ny ägare bedrivs långsiktigt och med hög kvalitet. Regeringen gör därför bedömningen att ett treårigt förbud vid ägandeförändring är en bättre avvägd åtgärd. Enligt regeringen bedöms det vara en tillräckligt lång tid för att motverka att oseriösa aktörer förvärvar verksamheter inom skolväsendet samt för att säkerställa en långsiktig avsikt att bedriva verksamheten hos den nya ägaren, vilket i sin tur också bidrar till att säkerställa att barnen och eleverna får en utbildning av hög kvalitet. Ett treårigt förbud vid ägandeförändring bedöms således främja en ordning som innebär att endast seriösa och långsiktiga ägare förekommer i skolväsendet, samtidigt som konsekvenser i form av svårigheter att överlåta verksamheter vid t.ex. generationsskiftet mildras. En tidsperiod på fem år vid nyetablering respektive tre år vid ägandeförändring innebär även att tillsynsmyndigheten kan hinna genomföra tillsyn av verksamheten och bedöma om den uppfyller författningarnas krav. Det innebär också att det kommer finnas en möjlighet att fånga upp eventuella risksignaler.

Stockholms kommun och *Malmö kommun* påpekar att förslagen inte hindrar en huvudman från att ackumulera kapital som kan delas ut när värdeöverföringsförbudet löpt ut i stället för att användas i verksamheten. Regeringen vill dock understryka avsikten att det inte ska stå de enskilda huvudmännen fritt att göra värdeöverföringar från verksamheten fem år efter en nyetablering eller tre år efter en ägandeförändring. En förutsättning för att kunna göra värdeöverföringar överhuvudtaget bör vara att det inte förekommer konstaterade brister i verksamheten. Denna fråga behandlas i kommande underavsnitt. Enligt regeringen bedöms det kraftigt minska utrymmet för oseriösa och olämpliga aktörer från att förekomma inom skolväsendet.

Regeringen föreslår sammantaget att värdeöverföringsförbudet ska gälla för en tidsperiod på fem år vid nyetablering och tre år vid ägandeförändring. För att förhindra att ett beslut om värdeöverföringsförbud

kringgås bör det gälla omedelbart, dvs. även innan beslutet har fått laga kraft.

Ett tillsynsföreläggande vid brister ska få förenas med värdeöverföringsförbud

Som framgår av avsnitt 4 förekommer det att enskilda huvudmän använder offentliga medel som är avsedda för skolverksamhet till annat, t.ex. till att dela ut vinst till sina ägare, samtidigt som det finns brister i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Regeringen anser att detta är oacceptabelt. Om det skulle införas ett förbud mot att göra värdeöverföringar en tid efter att brister har konstaterats, kan det leda till att offentliga medel verkligen används till barns och elevers utbildning och att bristerna åtgärdas. Det bör också verka förebyggande och stärka incitamenten för huvudmännen att undvika brister i sin verksamhet.

Regeringen anser att när en tillsynsmyndighet, dvs. Skolinspektionen eller en kommun, har konstaterat att det finns brister i en enskild huvudmans verksamhet bör fokus vara att åtgärda dessa och rikta alla ekonomiska resurser mot verksamheten och barnens och elevernas behov. Regeringen bedömer därför att det behövs en möjlighet för tillsynsmyndigheterna att förena ett tillsynsföreläggande med ett värdeöverföringsförbud. Med tillsynsförelägganden avses här de förelägganden som tillsynsmyndigheterna får besluta om enligt 26 kap. 10 § skollagen. Där framgår att en tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Det framgår också att ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna och att det ska anges om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande. Regeringen delar utredningens bedömning att myndigheternas beslutade förelägganden utgör den enda rättsäkra grunden för ett värdeöverföringsförbud vid brister.

Många remissinstanser tillstyrker eller har ingen invändning mot utredningens förslag om värdeöverföringsförbud i samband med tillsynsförelägganden, bl.a. flera kommuner, *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Skolverket* och *Sveriges Lärare*. *Brå* tillstyrker förslaget och anser att det kan ses som en tydlig markering mot oseriösa aktörer och ett led i att motverka välfärdsbrottslighet. Om en huvudman i något avseende bedrivit bristfällig undervisning ska det enligt *Brå* inte samtidigt gå att göra en värdeöverföring från berörd verksamhet, utan de ekonomiska resurserna ska användas för att förbättra utbildningens kvalitet. *Malmö kommun* ser positivt på möjligheten att förena förelägganden med värdeöverföringsförbud, i de fall där bristerna kan indikera bristande resursfördelning. *Malmö kommun* ser detta som ett lämpligt verktyg för att säkerställa att resurser används på ett sätt som kommer barnen i verksamheten till godo.

Almega Utbildning och *Svenskt Näringsliv*, som avstyrker utredningens samtliga förslag om värdeöverföringsförbud, anser däremot att det vore oproportionerligt om alla förelägganden skulle kunna leda till ett värdeöverföringsförbud. Mot bakgrund av den stora mängden förelägganden

som tillsynsmyndigheterna utfärdar varje år riskerar en sådan ordning enligt Almega Utbildning att bli ett de facto värdeöverföringsförbud för många skolor då en stor del av alla skolor får någon form av föreläggande, t.ex. för att det saknas ett dokument. Det skulle enligt Almega Utbildning medföra administrativa bördor för friskolesektorn där medel kommer att styras bort från den pedagogiska verksamheten till administration och redovisning. Svenskt Näringsliv anser att redan existensen av en regel som gör det möjligt att godtyckligt besluta om värdeöverföringsförbud kommer att inverka negativt på viljan hos välskötta vinstdrivande friskoleföretag att utveckla och expandera verksamheten och förespråkar i stället sanktionsavgifter mot allvarliga kvalitetsbrister eftersom det bl.a. är ett neutralt verktyg vad gäller driftsform. *Sveriges advokatsamfund* bedömer att ett förbud mot värdeöverföringar inte är lämpligt för att åtgärda brister då det inte finns några garantier för att ett förbud förbättrar kvalitén i verksamheten. Brister bör enligt advokatsamfundet hanteras på ett annat sätt, t.ex. genom en effektiv tillsyn och att tillstånd att driva skolverksamhet återtas. *Lärandegruppen i Sverige AB* är principiellt positiva till att kvalitetsbrister ska resultera i kännbara konsekvenser men avstyrker förslaget då det är alldeles för vagt. Det måste enligt bolaget finnas ett robust, tydligt och rättssäkert regelverk som bygger på proportionalitet. *Hudikskolan AB* framför bl.a. att kostnader i samband med att åtgärda brister naturligtvis ska gå före en eventuell utdelning men att det inte är säkert att åtgärdandet är förenat med en hög kostnad eller någon kostnad alls. Möjligheten att förena föreläggande med värdeöverföringsförbud framstår enligt Hudikskolan AB snarare som ett politiskt slagträ då det vite som redan i dag kan förenas med ett föreläggande är ett ekonomiskt straff som fyller sin funktion utmärkt. Enligt Hudikskolan AB kan det inte heller anses rättssäkert att koppla värdeöverföringsförbud till förelägganden då det inte är möjligt att överklaga ett föreläggande. *Norlandia Förskolor AB* anser att förslaget är rättsosäkert och riskerar att leda till att värdeöverföringsförbud meddelas även för mindre brister i en verksamhet. Enligt bolaget är risken för att tillämpningen inte blir enhetlig särskilt stor när det gäller förskolor där varje kommun kan utveckla sin egen praxis och det riskerar även att leda till rättsprocesser. *Norlandia Förskolor AB* anser att det av lagtexten uttryckligen behöver framgå i vilka situationer som ett föreläggande får förenas med ett värdeöverföringsförbud. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* anser att det är konstlat att tala om ”förmögenhet” som inte får förändras i en enskild skola och att det bör vara huvudmannens ansvar att vidta de åtgärder som behövs.

Enligt regeringens mening framstår det som närmast stötande i vissa situationer att en enskild huvudman kan plocka ut vinster från en skattefinansierad utbildningsverksamhet samtidigt som tillsynsmyndigheten har konstaterat brister där. Det finns starka skäl att täppa till denna möjlighet. Det är staten som ytterst har ansvaret för skolväsendet för barn och unga. Det innebär också att tillsynsmyndigheterna ska ha befogenhet att vidta kraftfulla åtgärder när det behövs för att säkerställa kvaliteten i verksamheten. Möjligheten att meddela värdeöverföringsförbud vid förelägganden om brister syftar också till att vara förebyggande. Det ska inte löna sig att bedriva en bristfällig verksamhet. Regeringen delar *Brås* uppfattning att förslaget även kan ses som en tydlig markering mot oseriösa aktörer och ett led i att motverka välfärdsbrottslighet.

Regeringen anser inte att förslaget är oproportionerligt, till skillnad mot bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Almega Utbildning*. Det kan konstateras att utredningens förslag inte innebär att tillsynsmyndigheternas förelägganden om brister alltid måste förenas med ett värdeöverföringsförbud. Förslaget innebär att åtgärden kan tas till när det anses behövas. Regeringen anser att det i sammanhanget är viktigt att framhålla utgångspunkterna för myndigheternas tillsynsarbete och ingripanden enligt skollagen. Som framgår av förarbetena måste proportionalitetsprincipen naturligtvis alltid tillämpas, så att inte mer ingripande åtgärder tillgrips än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning (se prop. 2009/10:165 s. 546 och prop. 2021/22:45 s. 21–22). Tillsynsmyndigheten måste alltid använda sina befogenheter med urskiljning. När en brist konstateras måste tillsynsmyndigheten ha tillgång till olika former av åtgärder för att granskningen ska få genomslag och utbildningen förbättras. Även om ett värdeöverföringsförbud inte påtvingar huvudmannen att åtgärda bristerna bedöms det öka förutsättningarna för detta och hindrar att huvudmannen omdömeslöst tillskansar sig medel. Regeringen anser därför, till skillnad från bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, att ett värdeöverföringsförbud mycket väl kan vara en lämplig åtgärd vid vissa brister. Risken att få ett värdeöverföringsförbud vid brister kan också verka förebyggande och minska risken för att brister uppstår. Ett föreläggande bör dock endast förenas med ett värdeöverföringsförbud om tillsynsmyndigheten bedömer att det är lämpligt, nödvändigt och proportionerligt i varje enskilt fall, i enlighet med utgångspunkterna för tillsynsarbetet.

Enligt *Skolinspektionen* kan det i åtskilliga fall finnas anledning att utgå från att en verksamhetsbrist vid en skolenhet är kopplad till en bristande resursfördelning av huvudmannen, men denna bedömning kan i andra fall vara betydligt mindre klar. Det är inte heller ovanligt att orsakssambandet är komplicerat med flera bakomliggande faktorer. Bestämmelsen kan därför enligt *Skolinspektionen* förväntas ge upphov till vissa tillämpnings- och gränsdragningsproblem och att myndighetens resurser kommer att tas i anspråk för att utreda komplexa orsakssamband. Några kommuner, bl.a. *Luleå kommun* och *Trelleborgs kommun*, efterfrågar vägledning för vilka brister som kan ligga till grund för att förena ett beslut om föreläggande med värdeöverföringsförbud. *Trelleborgs kommun* påtalar också att det är av vikt att tydlig rättspraxis utvecklas inom området.

Regeringen anser, i linje med vad bl.a. *Skolinspektionen* och *Malmö kommun* anför, att ett värdeöverföringsförbud lämpligen bör bli aktuellt i sådana fall där påtalade brister i ett föreläggande bedöms ha ett samband med bristande resursfördelning hos huvudmannen. Det är i sådana situationer helt centralt att lämnade medel till verksamheten stannar där. Det ökar förutsättningarna för att förskolans eller skolans ekonomiska läge stärks och att påtalade brister kan åtgärdas. Regeringen bedömer även att en sådan ordning kan leda till ett minskat intresse hos oseriösa aktörer att driva förskolor och skolor.

Regeringen har förståelse för att det inte alltid är enkelt att bedöma om en verksamhetsbrist är kopplad till bristande resursfördelning eller till andra faktorer. Det kan krävas viss utredning av tillsynsmyndigheterna för att bedöma det. Som *Skolinspektionen* utvecklar handlar verksamhetsbrister ibland om exempelvis sådant som bristfälliga rutiner eller bristande insikt i författningarnas krav. Sådana brister behöver givetvis inte vara

kopplade till bristande resursfördelning. I vissa fall är inte heller åtgärdandet av brister förenat med några särskilda kostnader som *Hudikskolan AB* framhåller. Det förtar dock inte att verksamhetsbrister i åtskilliga fall kan kopplas till bristande resursfördelning av huvudmannen som Skolinspektionen också anger. Av ett tillsynsföreläggande framgår uttryckligen vilka åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna (26 kap. 10 § skollagen). Föreläggandets innehåll är naturligtvis utgångspunkten för att bedöma om det är motiverat att förena föreläggandet med ett värdeöverföringsförbud. Enligt regeringen är det dock inte möjligt att uttömmande lista vilka brister som kan kopplas till bristande resursfördelning. Bristerna kan bl.a. handla om att det saknas behöriga lärare, att eleverna får för lite undervisningstid, avsaknad av nödvändiga lärverktyg så som laborationsutrustning eller bristande tillgång till elevhälsa. Det kan också handla om otillräckliga ekonomiska förutsättningar för den enskilde huvudmannen, t.ex. om det egna kapitalet bedöms vara alltför lågt (se vidare i avsnitt 7). Som regeringen har konstaterat tidigare i detta delavsnitt innebär förslaget inte att tillsynsmyndigheternas förelägganden om brister alltid måste förenas med ett värdeöverföringsförbud. I likhet med vad *Almega Utbildning* framför bör t.ex. brister i form av avsaknad av enstaka dokument, eller bristande i rutiner, som inte har en tydlig koppling till bristande resursfördelning inte utgöra grund för värdeöverföringsförbud. Regeringen anser att en faktor i sammanhanget också kan vara om huvudmannen tidigare har uppvisat dåligt omdöme t.ex. genom att dela ut vinster till ägarna samtidigt som verksamheten inte ges tillräckliga ekonomiska resurser.

Som redogörs för i avsnitt 5 får ett tillsynsföreläggande av Skolinspektionen eller en kommun förenas med vite. Skolinspektionen ska enligt skollagen förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt (26 kap. 27 §). Enligt utredningen bör ett sådant föreläggande som ska förenas med vite enligt skollagen också regelmässigt förenas med ett värdeöverföringsförbud, då det vid sådana allvarliga brister är viktigt att de ekonomiska resurserna stannar kvar i huvudmannen. *Skolinspektionen* ifrågasätter dock utredningens bedömning och framför att även om den typ av allvarliga brister som det är frågan om i många fall kan hänga samman med en bristande resursfördelning så gäller detta inte utan undantag. Skolinspektionen anser därför att frågan om tillämpningen av bestämmelsen i denna typ av situation mer fritt bör överlämnas till den kommande tillämpningen.

Regeringen konstaterar att utredningens lagförslag inte innebär att förelägganden som ska förenas med vite enligt skollagen också måste förenas med ett värdeöverföringsförbud. Regeringen delar dock utredningens bedömning att det i regel bör finnas skäl att förena vitesföreläggandet med ett värdeöverföringsförbud eftersom det är fråga om allvarliga brister. Det kan dock, som Skolinspektionen är inne på, inte uteslutas att det kan finnas ett fåtal undantagssituationer där detta inte blir aktuellt, vilket blir en fråga för tillsynsmyndigheten att bedöma.

Almega Utbildning framför att ett föreläggande inte går att överklaga såvida det inte förenas med vite, vilket har lett till en omfattande rättsosäkerhet huruvida förelägganden har ett korrekt stöd i skollagens

formuleringar. För att kunna nå en godtagbar rättssäkerhet bör enligt Almega Utbildning möjligheten att överklaga en tillsynsmyndighets föreläggande införas. Regeringen vill här framhålla att med tillsyn enligt skollagen avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter (26 kap. 2 § skollagen). Definitionen av tillsynsbegreppet utgår från regeringens ställningstaganden i regeringens skrivelse En tydlig, effektiv och rättssäker tillsyn (skr. 2009/10:79, se även prop. 2009/10:165 s. 540). Tillsynen avser således efterlevnaden av bindande föreskrifter. Av ovanstående proposition framgår att det är ett viktigt rättssäkerhetskrav att huvudmannen ges möjlighet att rätta till brister i verksamheten samt att ett föreläggande som förenas med tvångsmedlet vite bör kunna överklagas av rättssäkerhetsskäl (s. 547 och 550). Utredningen bedömer att tillsynsmyndigheternas förelägganden om verksamhetsbrister är den enda rättssäkra grunden för skarpa ingripanden som värdeöverföringsförbud, till skillnad mot exempelvis Skolinspektionens kvalitetsgranskningar eller Skolverkets olika kvalitetsmått. Regeringen delar denna bedömning och anser inte att det behöver införas en helt ny ordning med en möjlighet att överklaga alla tillsynsförelägganden för att ett värdeöverföringsförbud vid vissa förelägganden ska vara rättssäkert. Däremot bör de enskilda huvudmännen av rättssäkerhetsskäl kunna överklaga sådana tillsynsförelägganden som har förenats med ett värdeöverföringsförbud och få det prövat i domstol (se avsnitt 6.7).

Skolinspektionen framför att det i fråga om värdeöverföringsförbud vid bristande ekonomiska förutsättningar finns skäl att uppmärksamma att medan bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna sker på huvudmannanivå så är ett beslut om värdeöverföringsförbud begränsat till att avse en enskild enhet. Då en enskild huvudman kan bedriva verksamhet vid ett flertal olika enheter finns det enligt Skolinspektionen anledning att tydliggöra om det i denna typ av situation är avsett att ett föreläggande riktat mot huvudmannen bör förenas med ett värdeöverföringsförbud för dennes samtliga enheter. *Kunskapsskolan i Sverige AB* framför att det finns en risk att samtliga skolenheter inom ett aktiebolag träffas av värdeöverföringsförbudet om en av enheterna får ett föreläggande till följd av kvalitetsbrister. Lagtextens utformning måste därför enligt bolaget förtydliga att förbudet endast ska träffa aktuell skolenhet. Ett förbud som träffar hela huvudmannens organisation kan enligt *Kunskapsskolan i Sverige AB* få allvarliga konsekvenser för hur medel fördelas och bärkraften i verksamheten som helhet samt tycks gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå eftersträvat ändamål. *Stockholms kommun* anser däremot att det vore bättre om värdeöverföringsförbudet kunde riktas mot en hel koncern när deras förskolor eller skolor visar allvarliga brister. Av kommunens yttrande framgår att brister av sådan karaktär rimligen bör kopplas till huvudmannens lämplighet oavsett enhet.

Regeringen konstaterar att det av utredningens lagförslag om värdeöverföringsförbud framgår att ett sådant förbud innebär att en enskild huvudman inte får besluta om eller verkställa några värdeöverföringar från en enhet under tid som den har värdeöverföringsförbud (2 a kap. 16–18 §§). Utredningen har inte utrett möjligheten till och konsekvenserna av ett värdeöverföringsförbud för exempelvis en hel koncern som *Stockholms*

kommun förordar. Regeringen vill dock framhålla att om påtalade brister inte åtgärdas efter ett föreläggande och huvudmannens lämplighet kan ifrågasättas behöver givetvis tillsynsmyndigheten ta till kraftigare åtgärder. Om ett tillsynsföreläggande inte har följts och missförhållandet är allvarligt får tillsynsmyndigheten återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman (26 kap. 13 § skollagen). Regeringen föreslår också i denna lagrådsremiss att tillsynsmyndigheterna får utökande sanktionsmöjligheter och utökade möjligheter att bl.a. återkalla ett godkännande (se avsnitt 9).

Skolinspektionen undrar om ett föreläggande riktat mot huvudmannen vid bristande ekonomiska förutsättningar bör förenas med ett värdeöverföringsförbud för samtliga dennes enheter, medan *Kunskapsskolan i Sverige AB* anser att lagtextens utformning måste förtydliga att förbudet endast ska träffa aktuell enhet med kvalitetsbrister. Som framgår av avsnitt 3 har vissa myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss vars förslag överensstämmer med förslaget i rutan. *Skolinspektionen* framför att om ett värdeöverföringsförbud som grundas på bristande ekonomiska förutsättningar på huvudmannanivå ska vara verkningsfullt och hindra att huvudmannen ytterligare försvagar sin ekonomiska ställning, krävs att det är tydligt att förbudet bör omfatta huvudmannens samtliga enheter och att det skulle underlätta myndighetens tillämpning om det framgår av förarbetena.

Regeringen kan konstatera att utredningen anger att ett tillsynsföreläggande bl.a. bör förenas med värdeöverföringsförbud i fall där myndigheten anser att det finns otillräckliga ekonomiska förutsättningar för den enskilda huvudmannen, t.ex. om det egna kapitalet bedöms vara alltför lågt (se 2 a kap. 4 §). Om ett föreläggande avser ekonomiska förutsättningar är det enligt utredningen av vikt att medlen stannar i verksamheten för att kunna stärka den enskilda huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Regeringen delar denna bedömning. Regeringen föreslår i denna lagrådsremiss skärpta fortlöpande krav på de enskilda huvudmännens ekonomi (se avsnitt 7). I det avsnittet förtydligas vilka omständigheter som tillsynsmyndigheten ska ta hänsyn till vid bedömningen av om en enskild har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Alla verksamheter inom skolväsendet behöver kunna visa ekonomisk stabilitet. Ett företag med dålig ekonomi kan t.ex. riskera att gå i konkurs. I likhet med den bedömning som tillsynsmyndigheten exempelvis måste göra i fråga om ett föreläggande ska förenas med vite blir det en bedömning i varje enskilt fall huruvida ett föreläggande bör förenas med ett värdeöverföringsförbud för en eller flera enheter. När det gäller problem med otillräckliga ekonomiska förutsättningar hos huvudmannen bör ett värdeöverföringsförbud för att vara verkningsfullt hindra att huvudmannen ytterligare försvagar sin ekonomiska ställning. Som *Skolinspektionen* anger kan det i en situation med sådana brister bedömas finnas skäl för att huvudmannens samtliga enheter bör omfattas av förbudet. Ett föreläggande med värdeöverföringsförbud bör endast beslutas om tillsynsmyndigheten bedömer att det är lämpligt, nödvändigt och proportionerligt. Det är som utvecklats tidigare en grundläggande utgångspunkt för myndigheternas tillsynsarbete.

Några remissinstanser, bl.a. *Hyllie Park AB*, framför att ett värdeöverföringsförbud även vid föreläggande hindrar en omfördelning av resurser dit de behövs mest, exempelvis mellan olika enheter. Regeringen anser dock att det vore direkt olämpligt att föra ut medel från en enhet med sådana konstaterade brister som bedöms motivera ett värdeöverföringsförbud. Resurserna bör i stället användas för att åtgärda bristerna på berörd enhet. Som anges ovan blir det också en bedömning för tillsynsmyndigheten i varje enskilt fall om ett förbud bör omfatta en eller flera enheter. Om huvudmannen har andra enheter som inte har värdeöverföringsförbud eller bedriver annan verksamhet i samma företag är det också fortsatt möjligt att göra värdeöverföringar från övrig verksamhet. Värdeöverföringar från andra företag i en koncern kommer också fortsatt vara möjliga. Regeringen anser därför inte att förslaget hindrar en ansvarstagande resursfördelning hos de enskilda huvudmännen. Förslaget innebär tvärtom att en ansvarstagande resursfördelning vid konstaterade brister främjas.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn ska få förena ett föreläggande om åtgärder för att avhjälpa brister med ett värdeöverföringsförbud.

Ett värdeöverföringsförbud vid ett tillsynsföreläggande ska gälla under två år

Enligt regeringen skulle ett värdeöverföringsförbud som förenas med ett tillsynsföreläggande få begränsad effekt om det endast skulle gälla under den tid som påtalade brister föreligger. Det anges ofta i förelägganden att bristerna ska rättas till under en period om tre till sex månader. Det skulle innebära att värdeöverföringsförbudet endast skulle gälla under en del av ett år. Effekten av ett sådant förbud skulle också variera beroende på när under den enskilde huvudmannens räkenskapsår som beslutet om föreläggandet fattas. Vissa huvudmän har kalenderår som räkenskapsår, medan andra har ett brutet räkenskapsår. Av de aktiebolag som registrerat att de bedriver grund- eller gymnasieskola har ungefär hälften ett brutet räkenskapsår perioden 1 juli–30 juni, i linje med skolans läsår. Ett värdeöverföringsförbud skulle ha en mycket begränsad effekt för en huvudman om det avser en period under räkenskapsåret då ingen värdeöverföring ändå brukar göras. Ett värdeöverföringsförbud som gäller ett år skulle även det ge en begränsad effekt och vara förhållandevist enkelt att kringgå. En enskild huvudman skulle då exempelvis kunna senarelägga utdelning genom att besluta om en efterutdelning direkt när värdeöverföringsförbudet upphört. Med efterutdelning avses vinstutdelning som ett aktiebolag gör under löpande räkenskapsår, dvs. vid ett annat tillfälle än vid den ordinarie årsstämman (17 kap. 4 § ABL).

För att undvika sådana kringgåenden och för att undvika att huvudmännen väljer att vidta kortsiktiga mer kosmetiska åtgärder för att komma till rätta med bristerna är det enligt regeringen nödvändigt att värdeöverföringsförbudet sträcker sig över en längre tidsperiod än ett år. Regeringen instämmer därför med utredningen och bl.a. *Brå* om att en tidsperiod om två år är lämplig och gör att förbudet både blir kännbart och skapar incitament för mer långsiktiga åtgärder för att komma till rätta med brister. Som *Brå* framför bör det inte vara möjligt för en huvudman att bedriva brist-

fälligt undervisning och samtidigt göra värdeöverföringar från berörd verksamhet. De ekonomiska resurserna ska i stället användas för att förbättra utbildningens kvalitet. Regeringen delar även utredningens uppfattning att värdeöverföringsförbudet bör kvarstå under hela perioden om två år, även om bristerna som föreläggandet avser har åtgärdats. Det skulle annars finnas en risk för att huvudmannen vidtar kortsiktiga åtgärder för att tillfälligt rätta till bristerna och därefter genomför någon typ av värdeöverföring. Risken är då att bristerna snart återkommer eftersom huvudmannen inte har haft en långsiktighet som utgångspunkt i arbetet med att åtgärda dem. Enligt regeringen bör i stället systemet främja långsiktighet och kvalitet som drivkraft hos de aktörer som förekommer som huvudmän i skolväsendet. Som Brå framför innebär förslaget också en tydlig markering mot oseriösa aktörer och ett led i att motverka välfärdsbrottlighet.

Stockholms kommun anser att det skulle ge mer effekt om tiden för ett värdeöverföringsförbud i stället skulle gälla under de två närmast kommande räkenskapsåren och inte två år från beslutet om föreläggande. Regeringen kan konstatera att om ett värdeöverföringsförbud skulle gälla under de två närmast kommande räkenskapsåren skulle längden på förbudet variera beroende på när enskilda huvudmän har sitt räkenskapsår. Regeringen bedömer därför att det är mer transparent och likvärdigt om ett värdeöverföringsförbud gäller under två år från och med datumet för föreläggandet i enlighet med utredningens förslag.

Regeringen föreslår sammantaget att ett värdeöverföringsförbud ska gälla under två år från och med tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande. Ett sådant beslut om värdeöverföringsförbud föreslås, i likhet med förbuden vid nyetablering och ägandeförändring, gälla omedelbart utan hinder av att det inte fått laga kraft.

6.3 Vad avses med värdeöverföringar?

Regeringens förslag

Med värdeöverföring i skollagen ska avses alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten.

Som värdeöverföring ska också räknas överföring av ett överskott av kommissionärsverksamhet i en enhet till ett kommittentföretag.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget, däribland flera kommuner, *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Statens skolinspektion*, *Bokföringsnämnden*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Sveriges Skolledare* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*.

Landsorganisationen i Sverige (LO) välkomnar definitionen av värdeöverföringar och framför att det kommer att begränsa skolkoncernernas möjligheter att flytta skolpeng mellan skolenheter i olika kommuner och ibland till helt andra verksamheter. LO framför också att det för första gången finns en modell som syftar till att den skolpeng skattebetalarna i en kommun betalar för att en grupp elever valt att gå i en friskola också ska gå till undervisningen i denna friskola.

Malmö kommun instämmer i förslaget och anser att det är viktigt att försäkra sig om att ett värdeöverföringsförbud inte kan kringgås. Enligt *Sveriges Lärare* får systemet under inga omständigheter leda till att aktiebolagen finner kreativa upplägg som gör att lagstiftningen kringgås.

Norlandia Förskolor AB framför att om ett värdeöverföringsförbud införs är förslagets definition i linje med associationsrättsliga regler vilket bör underlätta tillämpningen. *Statens skolverk* tillstyrker förslaget men framför att det kan uppstå vissa tillämpningsproblem när de olika begreppen som används i regleringen och som är tagna från andra lagar ska användas i verksamheter som bedrivs enligt skollagen. *Uppsala universitet* anser att utredningen har gjort ett grundligt arbete, men att specifika undantag för affärsmässigt motiverade transaktioner bör tydliggöras ytterligare för att undvika oavsiktliga begränsningar av ordinarie verksamhetsutveckling. Universitetet påpekar också att det finns många sätt att plocka ut vinst som kan vara svåra att upptäcka och att förbud kan kringgås genom sofistikerade flerbolagsstrukturer. *Lunds universitet* pekar på att begränsningarna riskerar vara otillräckliga då vinster kan reduceras genom att omvandlas till lön och arvoden för styrelse och ledande befattningshavare alternativt användas av skolan för att betala överpriser för tjänster till närstående företag där vinsten då uppstår i det bolag som förser skolan med aktuell tjänst. Även *Föräldraalliansen Sverige*, som tillstyrker förslaget, påpekar att det fortsatt finns risk för värdeöverföringar, t.ex. genom att köpa icke undervisningsrelaterade varor och tjänster till priser som överstiger marknadsnivå, och att medel på så sätt kan föras över till andra företag inom samma koncern eller med nära kopplingar till huvudmannen.

FAR framför att även om utgångspunkten är att bedömningskriterierna ska vara objektiva så kommer det att finnas betydande inslag av subjektiva bedömningar kring allokering av kostnader mellan enheter och bolag i koncerner, närståendetransaktioner, marknadsmässig prissättning och liknande. Det ställer enligt FAR krav på att det finns tydliga riktlinjer kring hur värdeöverföringar ska bedömas både för de enskilda huvudmännen och för Skolinspektionen. Enligt *Sefif* förutsätter regleringen att huvudmannen kan göra en korrekt bedömning av vad som är av rent affärsmässig karaktär. Detta kommer enligt *Sefif* att innebära högre krav på intern kunskap om regelverk, vilka kan vara svåra att leva upp till för små förskolor med begränsade administrativa resurser inom ekonomi och juridik. Sådana mindre aktörer kommer enligt *Sefif* i hög grad att behöva förlita sig på inhyrd expertis, med ökade kostnader som följd. *Sveriges advokatsamfund* framför att ett värdeöverföringsförbud kan kringgås, t.ex. genom löneuttag, inköp av tjänster eller hyra till överpris. Även om sådana värdeöverföringar ska omfattas av definitionen framstår de enligt samfundet som i princip omöjliga att förhindra i praktiken.

Företagarna anser att förslaget om begränsningar av koncernbidrag riskerar att bli kontraproduktivt då koncerner kan hindras från att allokera resurser där de bedöms göra mest nytta, vilket strider mot principen om långsiktigt hållbar verksamhetsstyrning. *Freinetskolan Tallbacken AB* framför att om de inte kan göra värdeöverföringar mellan koncernmodern och dotterbolag kommer de inte att kunna spara pengar för tuffa tider eller investeringar. Det blir enligt bolaget också omöjligt att expandera genom att köpa upp andra skolor eller förskolor om de inte kan föra över pengar till sin koncernmoder.

Svenskt Näringsliv anser att utredningen utvidgar förbudsbegreppet i sin författningskommentar på ett sätt som inte ryms i lagförslaget, genom att ange att i det fall ett värdeöverföringsförbud börjar gälla efter en beslutad utdelning men innan den är verkställd får inte utdelningen betalas ut. Svenskt Näringsliv konstaterar också att förbudet kommer att ha helt olika effekter för olika associationsformer och inte gälla lika för alla aktörer. Enligt Svenskt Näringsliv finns det en risk för att en och samma transaktion kommer att behandlas väsentligen olika beroende av om den bedöms enligt skollagen, aktiebolagslagen eller skatterätten eftersom det saknas en enhetlig definition av vad som utgör marknadsmässighet.

Ett antal remissinstanser är kritiska till förslaget, däribland *Academedias AB* och *Atvexa AB* som framför att skälet till att bedriva verksamheten i kommission är en önskan om att bedriva den så effektivt som möjligt utifrån hur skolpengssystemet är konstruerat. *Academedias AB* och *Atvexa AB* anser att det är viktigt att möjligheten att bedriva verksamheten i kommission måste kunna fortsätta och att det är oklart vad ett värdeöverföringsförbud får för konsekvenser för kommissionärsföretag som bildat en mervärdesskattegrupp. Enligt bolagen måste det därför klargöras att avsikten med det föreslagna regelverket inte är att ett värdeöverföringsförbud ska medföra några skatterättsliga förändringar eller konsekvenser. Enligt *Academedias AB* behöver både inkomstskattelagen (1999:1229) och mervärdesskattelagen (2023:200) förtydligas i linje med detta och om så inte sker avstyrks förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Det behöver definieras vad som avses med värdeöverföringar i skollagen

Regeringen föreslår i avsnitt 6.2 att det ska införas ett värdeöverföringsförbud för fristående förskolor, skolor och fritidshem i tre situationer. Dessa situationer är vid nyetablering, vid ägandeförändring och vid vissa tillsynsförelägganden om brister i huvudmannens verksamhet. Ett värdeöverföringsförbud är ett förbud mot att göra värdeöverföringar under viss tid. Förbuden föreslås gälla i fem år vid nyetablering, i tre år vid ägandeförändring samt i två år vid förelägganden. Syftet med förbuden är som angetts att offentliga medel ska stanna kvar i de utbildningsverksamheter som de lämnats för och att säkerställa att enskilda huvudmän inom skolväsendet är seriösa och långsiktiga. Definitionen av värdeöverföringar är därför central för regleringens effektivitet och rätts-säkerhet, något som även *Uppsala universitet* framför.

Som anges i avsnitt 5 finns det i dag ingen särskild reglering i skol-lagstiftningen om enskilda huvudmäns vinster eller vinstutdelningar eller

andra typer av värdeöverföringar. I den mån det finns en sådan reglering återfinns denna i det associationsrättsliga regelverk som gäller för den företagsform som verksamheten bedrivs i (se närmare avsnitt 5.6). Det varierar också mellan de olika associationsformerna om värdeöverföringar är lagreglerade och i så fall på vilket sätt. Det kan vidare konstateras att det finns många sätt att överföra resurser från en skolhuvudman till aktörer som ägare och medlemmar. Det kan utöver vinstutdelning t.ex. handla om att sälja egendom till underpris eller att betala löner som inte motsvaras av den tjänst eller det arbete som utförs. Det kan även handla om att enskilda som utöver sin verksamhet som huvudmän inom skolväsendet också bedriver annan verksamhet och för över medel som varit avsedda till skolan till den andra verksamheten. Regeringen kan därför i likhet med utredningen konstatera att för att undvika att ett värdeöverföringsförbud i praktiken blir verkningslöst måste all överföring av värde till annan som sker på icke-affärsmässiga grunder inkluderas. Regeringen delar också utredningens uppfattning att det finns goda skäl för att i skollagen definiera vad som avses med värdeöverföring. Det innebär att en sammanhållen reglering kan skapas som är tillämplig för de enskilda huvudmännen oavsett i vilken form de bedriver sin utbildningsverksamhet.

Med värdeöverföringar ska avses alla affärshändelser som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten

Det är viktigt att regleringen av värdeöverföringar i skollagen fångar upp alla relevanta överföringar på ett sådant sätt att värdeöverföringsförbuden får avsedd effekt i praktiken och inte kan kringgås.

När det gäller frågan om hur en värdeöverföring ska definieras i skollagen är givetvis en utgångspunkt den befintliga lagregleringen för bl.a. aktiebolag och ekonomiska föreningar. I aktiebolagslagen (2005:551), kallad ABL, avses med värdeöverföring vinstutdelning, förvärv av egna aktier (med vissa undantag), minskning av aktiekapitalet, den bundna överkursfonden eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna och ”någon annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och som inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget”. I lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, kallad EFL, avses med värdeöverföring bl.a. affärshändelser som medför att föreningens förmögenhet minskar och som inte har rent affärsmässig karaktär för föreningen eller är en naturlig del i föreningens ekonomiska relation med medlemmarna. För bl.a. ideella föreningar och registrerade trossamfund finns det däremot inga lagregleringar om värdeöverföringar. I lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer definieras värdeöverföring som en affärshändelse som medför att förmögenheten hos en idéburen organisation minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen. Med idéburen organisation avses i lagen en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, en ekonomisk förening, stiftelse eller ideell förening, som uteslutande har ett allmännyttigt syfte (2 § och prop. 2021/22:135 s. 51). Lagen innebär att idéburna organisationer inom offentligt finansierad välfärdsverksamhet frivilligt kan registrera sig i ett särskilt register och bl.a. reserveras möjlighet att delta i upphandlingar av vissa välfärdstjänster. Kärnan i befintlig reglering är således att med

värdeöverföring avses affärshändelser som medför att förmögenheten minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär.

Även termen affärshändelse definieras i befintlig lagstiftning. I bokföringslagen (1999:1078), förkortad BFL, definieras affärshändelser som alla förändringar i storleken och sammansättningen av ett företags förmögenhet som beror på företagets ekonomiska relationer med omvärlden, såsom in- och utbetalningar, uppkomna fordringar och skulder samt egna tillskott till och uttag ur verksamheten av pengar, varor eller annat (1 kap. 2 § första stycket 7). Ekonomiska relationer med omvärlden omfattar bl.a. medlemmar, ägare och ledamöter. Även i nämnda lag om registrering av idéburna organisationer framgår det av förarbetena att med affärshändelser avses i den lagen motsvarande sak som i BFL (prop. 2021/22:135 s. 51). Mot denna bakgrund och den variation av enskilda huvudmän som finns på skolområdet delar regeringen utredningens bedömning att en definition av värdeöverföring i skollagen bör vara en övergripande definition och inte innehålla en uppräknning av vilka typer av värdeöverföringar som omfattas.

Enligt *Svenskt Näringsliv* får förslagen oproportionerligt negativa effekter för vissa associationer, såsom handelsbolag, medan det blir verkningslöst för t.ex. stiftelser. Detta leder enligt *Svenskt Näringsliv* till diskriminerande effekter mellan associationsformer. Regeringen instämmer dock i utredningens bedömning att det skulle vara onödigt omständligt och komplicerat att i de olika lagstiftningarna gällande respektive företagsform reglera vad som ska anses vara värdeöverföring vid ett värdeöverföringsförbud enligt skollagen. Som regeringen redogör närmare för nedan i detta delavsnitt bör den typ av affärshändelser som betraktas som värdeöverföringar enligt den associationsrättsliga lagstiftningen i de allra flesta fall även anses utgöra värdeöverföringar enligt skollagen. Däremot är det så som *Svenskt Näringsliv* framför att vissa huvudmän som exempelvis stiftelser inte påverkas på samma sätt av ett värdeöverföringsförbud. Regeringen anser dock inte att detta är en diskriminerande effekt utan en följd av att värdeöverföringar är mindre vanligt förekommande i vissa associationsformer. Det kan exempelvis inte ske några vinstutdelningar såsom i bolag i en stiftelse.

För att föreslagna värdeöverföringsförbud ska få någon faktisk betydelse måste också definitionen av värdeöverföringar utgå från enhetsnivån. Även om utgångspunkten vid bedömningen av om en värdeöverföring har skett brukar vara den juridiska personen, så måste således denna bedömning i stället utgå från enheten, dvs. från den fristående förskolan, den fristående skolan eller det fristående fritidshemmet. Om den enskilde huvudmannen enbart har en enhet och inte bedriver någon annan verksamhet blir det dock i praktiken ingen skillnad. Om huvudmannen däremot har flera enheter eller även bedriver annan verksamhet i samma juridiska person, behöver således även interna transaktioner omfattas som innebär att medel flyttas inom en huvudman. Detta talar för att det med värdeöverföring enligt skollagen bör avses alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten, i enlighet med utredningens förslag. Det innebär att termen affärshändelse ska förstås på samma sätt i skollagen som i BFL, förutom att den utgår från enheten och inte den juridiska personen. Det

innebär också att frågan om en affärshändelse medför en förmögensminskning eller är av rent affärsmässig karaktär utgår från enheten.

LO välkomnar definitionen av värdeöverföringar och anser att det kommer att begränsa skolkoncernernas möjligheter att flytta skolpeng mellan skolenheter i olika kommuner och ibland till helt andra verksamheter. *Norlandia Förskolor AB* anser att om ett värdeöverföringsförbud trots allt införs är förslagets definition i linje med associationsrättsliga regler vilket bör underlätta tillämpningen. *Skolverket* tillstyrker förslaget men framför att det kan uppstå vissa tillämpningsproblem när de olika begreppen som används i regleringen och som är tagna från andra lagar ska användas i verksamheter som bedrivs enligt skollagen. Synpunkten gäller främst i fråga om förhållandet mellan definitionen av värdeöverföring och bedömningen av om en transaktion är av rent affärsmässig karaktär för enheten eller om en sådan transaktion i stället utgör en förtäckt värdeöverföring. Tillämpningsproblematiken för skolväsendets bolag handlar enligt *Skolverket* bl.a. om att det är svårt att avgöra vad en tjänst eller ett arbete får kosta, då en skarp gräns för detta av naturliga skäl inte kan finnas. *Skolverket* väcker även frågorna om det ska vara tillåtet att göra s.k. dåliga affärer och hur man ska se på att flera bolag skapas för att sälja tjänster till enheten och att betalningarna som helhet kanske inte motsvarar tjänsterna. Även bl.a. *FAR* och *Sefiflyfter* vissa svårigheter med att bedöma vad som är av affärsmässig karaktär. *Svenskt Näringsliv* påpekar att syftet med den föreslagna förbudsregeln inte är densamma som kapitalskyddsbestämmelserna som finns i 17 kap. ABL, inte heller vad som exempelvis utgör avdragsgilla kostnader i skattemässigt hänseende med avseende på lönenivåer. Enligt *Svenskt Näringsliv* finns det därför en risk för att en och samma transaktion kommer att behandlas väsentligen olika beroende av om den bedöms enligt skollagen, ABL eller skatterätten eftersom det saknas en enhetlig definition av vad som utgör marknadsmässighet. Några remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet*, *Uppsala universitet*, *Sveriges advokatsamfund* och *Föräldraalliansen Sverige* framför att ett värdeöverföringsförbud kan kringgås på olika sätt.

Regeringen har förståelse för att det inte alltid är enkelt att avgöra om en transaktion är av rent affärsmässig karaktär för en förskola eller skola eller om det utgör en förtäckt värdeöverföring. Detta förhållande gäller dock redan i dag när det gäller att bedöma transaktioners affärsmässiga karaktär för många huvudmän som bedriver sin utbildningsverksamhet i exempelvis ett aktiebolag. I förarbetena till ABL framgår att frågan huruvida en transaktion är av affärsmässig karaktär eller inte får avgöras i det enskilda fallet utifrån objektiva iakttagbara kriterier, främst förekommande värdeskillnad mellan parternas prestationer. Det anges också att det är av stor betydelse om transaktionen framstår som förenlig med den verksamhet som bolaget normalt bedriver (prop. 2004/05:85 s. 372 och 748). Även sådana idéburna organisationer som avses i lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer, t.ex. ett aktiebolag, en ekonomisk förening, en stiftelse eller en ideell förening, behöver förhålla sig till vad som utgör värdeöverföringar. I förarbetena till den lagen anges att som exempel på värdeöverföringar kan nämnas avhändande av egendom till underpris, förvärv av egendom till överpris, lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen, utlåning av medel till en ränta som understiger marknads-

räntan eller upptagande av lån till en högre ränta än marknadsräntan, avskrivningar av fordringar eller att låta fordringar preskriberas och ingående av ett borgensåtagande som inte sker på marknadsmässiga grunder. Det anges också att vägledning för vad som utgör en värdeöverföring från ett aktiebolag respektive en ekonomisk förening kan hämtas från regleringen i 17 kap. 1 § ABL och 12 kap. 1 § 1–3 EFL (se prop. 2021/22:135 s. 51 f.).

Regeringen anser att samma synsätt gör sig gällande i fråga om den nu föreslagna regleringen på skolområdet. När det gäller *Svenskt Näringslivs* synpunkt om att det saknas en enhetlig definition av vad som utgör marknadsmässighet kan regeringen således konstatera att en övergripande definition av vad som utgör en värdeöverföring enligt skollagen inte på något sätt utesluter att ledning kan hämtas från ABL eller EFL, på det som gäller i dag för sådana organisationer som avses i lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer, t.ex. ett aktiebolag.

När det gäller *Skolverkets* fråga hur man ska se på att flera bolag skapas för att sälja tjänster till enheten och att betalningarna som helhet kanske inte motsvarar tjänsterna, behöver affärshändelser bedömas var för sig i enlighet med regleringen i BFL. Som utredningen anger ska uttrycket affärshändelse förstås på samma sätt i skollagen som i BFL, förutom att det utgår från enheten och inte den juridiska personen.

Frågan om en viss affärshändelse medför en förmögenhetsminskning får avgöras enligt allmänna principer för bedömning av affärshändelsens värde (se t.ex. prop. 2004/05:85 s. 747). Vad som är affärsmässigt får vidare bedömas genom en jämförelse av affärshändelsens värde med marknadspriset för respektive vara eller tjänst. Skillnaden mellan parternas prestationer är av särskild betydelse, dvs. om det föreligger någon värde-diskrepans. Eftersom bedömningen ska göras utifrån objektivt iakttagbara kriterier har avsikten med överföringen inte betydelse för bedömningen av om en värdeöverföring gjorts. Det kan inte anses vara affärsmässigt att t.ex. sälja egendom till underpris, köpa tjänster till överpris eller betala löner som inte motsvaras av utfört arbete.

När det gäller *Skolverkets* fråga om det ska gå att göra dåliga affärer inom skolväsendet så behöver det förhållandet att affärshändelsen är oförmånlig för enheten och förmånlig för motparten inte betyda att den är att betrakta som en värdeöverföring (jfr prop. 2021/22:135 s. 51). Som utredningen anger får tillsynsmyndigheten göra en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Görs s.k. dåliga affärer mellan exempelvis en skolenhet och närstående till ägarna, mellan enheter i en och samma huvudman eller mellan företag med samma ägare bör utgångspunkten dock ofta kunna vara att det är fråga om förtäckta värdeöverföringar från skolan. Det kan också tyda på att det handlar om oseriösa och olämpliga huvudmän.

Regeringen anser att det är av stor vikt att de föreslagna värdeöverföringsförbuden inte kan kringgås. Ett syfte med förbuden är att säkerställa att de som äger och driver verksamhet inom skolväsendet har ett långsiktigt och seriöst engagemang som lever upp till samhällets krav. I denna lagrådsremiss lämnar regeringen därför även förslag för att det ska bli möjligt att enklare kontrollera värdeöverföringar från en förskoleenhet, skolenhet eller ett fristående fritidshem. Det rör nya krav på särredovisning på enhetsnivå och revisorskrav (se avsnitt 6.5 och 6.6). Det kan nämnas att

ett ytterligare exempel på värdeöverföring är situationen när den enskilde huvudmannen inte intäktsför det kommunala bidraget i en enhet trots att den ska göra det enligt bestämmelserna om särredovisning och i stället redovisar den s.k. skolpengen som intäkt i en annan enhet eller annan verksamhet i den juridiska personen. Det innebär att medel förs mellan enheter genom att dölja ett steg i transaktionskedjan. Även felaktig fördelning av andra intäkter och kostnader kan ses som en värdeöverföring.

Svenskt Näringsliv anser att utredningen utvidgar förbudsbegreppet i sin författningskommentar på ett sätt som inte ryms i lagförslaget, genom att ange att i det fall ett värdeöverföringsförbud börjar gälla efter en beslutad utdelning men innan den är verkställd får inte utdelningen betalas ut. Svenskt Näringsliv påpekar att efter att en bolagsstämma har beslutat om utdelning övergår beslutat belopp från att vara fritt eget kapital till outtagen vinstutdelning, vilket i det läget utgör en skuld. Enligt Svenskt Näringsliv blir då utbetalning av beloppet inte längre en värdeöverföring, vare sig enligt definitionen i ABL, EFL eller enligt ordalydelsen i utredningens definition. Svenskt Näringsliv påpekar att för aktiebolag gäller att vinstutdelning från bolaget ska bokföras när beslutet om utdelning är taget, dvs. på dagen för bolagsstämman, vilket är tidpunkten för när beloppet anses vara tillgängligt för ägaren. Om utredningen har haft denna situation i åtanke kommer dock förbudet enligt Svensk Näringsliv även att omfatta aktiebolagets möjlighet att fullgöra sina skulder. Regeringen anser dock att det framgår av utredningens lagförslag att en enskild huvudman inte får besluta om eller verkställa några värdeöverföringar från en enhet under tid som den har värdeöverföringsförbud (föreslagna 2 a kap. 18 §). Verkställa i detta sammanhang innebär den faktiska utbetalningen av utdelningen eller liknande, vilket innebär att i det fall ett värdeöverföringsförbud börjar gälla efter en beslutad utdelning men innan den är verkställd får inte utdelningen betalas ut. Detta förslag innebär en särreglering i skollagen utifrån att själva syftet med värdeöverföringsförbuden är att medlen ska stanna kvar i utbildningsverksamheten för barn och unga.

Nätverket Friskolor i Väst anger att förslaget äventyrar den inte ovanliga ersättningsmodellen i mindre, ägarledda skolföretag som innebär att delägaren tar ut en lägre lön och kompletterar den med lågbeskattad utdelning i efterhand om resultatet så medger. Regeringen har förståelse för synpunkten men vill samtidigt framhålla att syftet med värdeöverföringsförbud är att under en begränsad period hindra att verksamheten dräneras på medel genom t.ex. vinstutdelning. För att förbudet inte enkelt ska kunna kringgås bör all form av vinstutdelning omfattas, vilket kan påverka ersättningsmodellen i vissa företag.

Regeringen föreslår sammantaget att med värdeöverföringar enligt skollagen ska avses alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten.

Även koncernbidrag utgör en värdeöverföring

Många enskilda huvudmän inom skolväsendet ingår i dag i en koncern och de större koncernerna omfattar allt fler fristående förskolor eller skolor. När det gäller ansökningar om godkännande för både grundskola och

gymnasieskola är det i dag vanligast att sökanden är ett aktiebolag som ingår i en koncern. Koncernerna är uppbyggda på många olika sätt och det förekommer utländska ägare och olika associationsformer. Som redogörs för i avsnitt 5 är ett företag som är moderföretag och en juridisk person som är dotterföretag tillsammans en koncern. Kännetecknande för en koncern anses i allmänhet vara att moderföretaget har ett bestämmande inflytande över dotterföretagen. En enskild huvudman kan vara del av en koncern där varje fristående förskola eller skola drivs av en huvudman med eget tillstånd, eller ha en koncernstruktur där en enda huvudman driver ett större antal förskolor och skolor. I de fall där huvudmännen ingår i en större koncernstruktur kan det röra sig om renodlade skolkoncerner eller koncerner med bredare verksamheter, som även omfattar exempelvis vårdföretag.

Ett vanligt sätt att flytta värden mellan företag i en koncern är koncernbidrag. I större koncerner handlar det huvudsakligen om att huvudmän för medel uppåt i organisationsstrukturen till ett moderbolag. I 35 kap. inkomstskattelagen finns koncernbidragsregler som tillåter resultatutjämnning mellan koncernbolag på samma sätt som för ett självständigt bolag. Syftet är att skattebelastningen för en koncern inte ska vara större eller mindre än om koncernens totala verksamhet hade bedrivits i ett enda bolag. Vinster och förluster inom en koncern kan utjämnas genom koncernbidrag, dvs. överföringar som görs mellan moderbolag och dotterbolag eller mellan dotterbolagen. För att ett koncernbidrag ska få skatterättslig verkan måste värden motsvarande bidraget föras över från givaren till mottagaren. Överföringen kan ske genom att bidraget bokförs som en skuld hos givaren och som en fordran hos mottagaren. Koncernbidrag är skattemässigt avdragsgilla för givaren och skattepliktiga för mottagaren.

Det finns ingen särskild reglering i ABL om koncernbidrag. I förarbetena till lagen anges dock att koncernbidrag ska anses vara en värdeöverföring som ska bedömas enligt reglerna i 17 kap. ABL (se prop. 2004/05:85 s. 386). För aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, som redogörs för i avsnitt 5, finns en begränsning av koncernbidragets storlek. Enligt 32 kap. 8 § ABL måste det belopp som förs över till ett annat företag i koncernen understiga det högsta beloppet för värdeöverföringar, men överföringar får ske om de har rent affärsmässig karaktär för företaget.

Regeringen kan i likhet med utredningen konstatera att om koncernbidrag inte skulle anses utgöra värdeöverföringar enligt skollagen skulle det bli enkelt för större aktörer med flera enheter att organisera sig på ett sådant sätt att effekterna av ett värdeöverföringsförbud till stor del skulle kunna undvikas. Genom koncernbidrag kan då medel överföras från ett företag med värdeöverföringsförbud för en enhet till ett annat företag i koncernen som inte är belagt med ett förbud. Företaget utan värdeöverföringsförbud kan sedan göra en värdeöverföring, t.ex. en vinstutdelning till aktieägarna där även medel från företaget med värdeöverföringsförbud ingår. I förlängningen skulle det innebära att ett värdeöverföringsförbud i praktiken endast blir kännbart för enskilda huvudmän som inte ingår i en koncern eller av någon annan anledning inte kan lämna koncernbidrag, exempelvis om dotterbolaget inte är ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. Värdeöverföringsförbudet skulle därmed inte vara organisationsneutralt utan variera beroende på hur huvudmannen är organiserad. Värde-

överföringsförbudet skulle då också främst påverka mindre aktörer med endast en enhet eller koncerner med företag som inte kan lämna koncernbidrag.

Almega Utbildning framför att förslaget om värdeöverföringsförbud försvarar för skolor att överföra överskott eller resurser till områden där de behövs mest, såsom investeringar i nya utbildningsmaterial, teknologisk utrustning eller anställning av kvalificerad personal. *Företagarna* anser att förslaget om begränsningar av koncernbidrag riskerar att bli kontra-produktivt då koncerner kan hindras från att allokera resurser där de bedöms göra mest nytta, vilket strider mot principen om långsiktigt hållbar verksamhetsstyrning. *Freinetskolan Tallbacken AB* framhåller att om de inte kan göra värdeöverföringar mellan koncernmodern och dotterbolag kommer de inte att kunna spara pengar för eventuella tuffa tider i framtiden eller för att kunna göra investeringar såsom att köpa fastigheterna som i dagsläget hyrs. Det blir enligt bolaget också omöjligt att expandera genom att köpa upp andra skolor eller förskolor om de inte kan föra över pengar till sin koncernmodern. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* framför att om förslaget innebär att inga räntebetalningar ska kunna ske via koncernbidrag för banklån som ligger i ett holdingbolag, så går det knappast att finna en kvalificerad köpare vid en skolförsäljning. När en ny ägare ska ta över sker det enligt bolaget med en kombination av eget kapital och banklån som normalt förläggs till ett ägarbolag. Om det inte finns köpare faller det faktiska värdet av företaget till noll och om detta skulle vara statens avsikt, är det enligt Internationella Engelska Skolan i Sverige AB rakare att förstatliga alla skolföretag och betala full ersättning för värdeförlusten, sådan den kan beräknas innan statens hot sänkte värdet, i enlighet med egendomsskyddet i den svenska grundlagen.

Regeringen anser att om koncernbidrag skulle undantas från definitionen av värdeöverföringar i skollagen skulle det skapa alltför stora möjligheter för enskilda huvudmän att kringgå ett värdeöverföringsförbud. Det framgår tydligt av förarbetena till ABL att koncernbidrag ska anses vara en värdeöverföring som ska bedömas enligt reglerna i 17 kap. ABL (prop. 2004/05:85 s. 386). Med anledning av att koncernbidrag i associationsrättslig mening är en värdeöverföring för aktiebolag anser regeringen att koncernbidrag också bör anses vara en värdeöverföring enligt skollagen. Enligt regeringen kan begränsningar i möjligheten att lämna koncernbidrag medföra skattemässiga konsekvenser vid ett värdeöverföringsförbud. Även om syftet med ett koncernbidrag är att utjämna resultatet i en koncern bedömer regeringen att koncernbidrag skulle vara ett effektivt sätt att kringgå ett värdeöverföringsförbud. Regeringen anser därför i likhet med utredningen att eventuella negativa skattemässiga konsekvenser på grund av att koncernbidrag inte längre kan lämnas inte är ett tillräckligt skäl för att undanta koncernbidrag från att vara en värdeöverföring enligt skollagen. Inte heller vad *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* framför om problem vid skolförsäljningar, beroende på nuvarande upplägg med banklån, utgör enligt regeringen tillräckliga skäl för att undanta koncernbidrag från att vara en värdeöverföring.

Ett värdeöverföringsförbud ska också omfatta kommissionärsverksamhet

Verksamheter som bedrivs i kommission innebär att ett företag, det s.k. kommissionärsföretaget, bedriver näringsverksamhet i eget namn för ett annat företags, den så kallade kommittentens, räkning. Som redogörs för i avsnitt 5.7 finns reglerna om skatterättslig kommission framför allt i 36 kap. inkomstskattelagen och är begränsade till svenska aktieföretag eller ekonomiska föreningar. Under vissa förutsättningar får resultatet i ett kommissionärsföretag tas upp eller dras av i kommittentföretaget. Det skattemässiga resultatet beskattas alltså hos kommittentföretaget. Kommittentföretaget ska ta upp överskott och dra av underskott av verksamheten som bedrivs av kommissionärsföretaget. Överskottet i kommissionärsföretaget ska också rent faktiskt föras över till kommittentföretaget. Om kommittentföretaget och kommissionärsföretaget är överens kan de dock välja att i stället låta resultatet ligga kvar hos kommissionärsföretaget.

Företag i en kommissionärsgrupp kan registreras av Skatteverket som en mervärdesskattegrupp (4 kap. 8 § 2 och 11 § mervärdesskattelagen). En mervärdesskattegrupp är två eller flera beskattningsbara personer som anses som en enda beskattningsbar person i mervärdesskattehänseende och den verksamhet som gruppen bedriver anses då som en enda verksamhet. Som framgår av betänkandet är flera utbildningstjänster undantagna mervärdesskatt. Därmed kan företag med denna typ av tjänster inte göra avdrag och få ersättning för ingående mervärdesskatt vid inköp av varor och tjänster. Det gäller även vid inköp av mervärdesskattepliktiga varor eller tjänster mellan företag inom koncernen. Eftersom flera enskilda huvudmän ingår i koncerner ger mervärdesskattegruppen en möjlighet att kunna samordna tjänster och fakturera utan mervärdesskatt mellan företag i koncernen, trots att det förekommer både mervärdesskattepliktig och icke-mervärdesskattepliktig verksamhet.

Regeringen kan konstatera att flera företag inom skolväsendet bedriver verksamhet i kommission. Det finns alltså enskilda huvudmän vars överskott i en enhet regelmässigt ska flyttas över till ett annat företag. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att värdeöverföringsförbudet skulle bli verkningslöst om den överföring av överskott som sker mellan företag som bedriver verksamhet i kommission inte skulle omfattas av förbudet. Det innebär att skolföretag som bedriver verksamhet i kommission och som har ett värdeöverföringsförbud inte kan föra över överskott till andra företag i kommissionärsförhållandet. Ett kommittentföretag med värdeöverföringsförbud kan inte heller täcka underskott i kommissionärsföretaget. Det leder även till att resultatet inte kan överföras skattemässigt mellan företagen och det kan också innebära mervärdesskatte- och skatterättsliga konsekvenser. Det kan t.ex. påverka i vilken utsträckning som interna tjänster mellan företag inom koncernen utgör mervärdesskattepliktiga transaktioner.

Academedias AB och Atvexas AB är kritiska till förslaget. Academedias AB, som bedriver sin verksamhet i kommission, framför att skälet till det är en önskan om att bedriva företaget så effektivt som möjligt utifrån hur systemet med kommunala bidrag är konstruerat. En förutsättning för att kommittenten i inkomstskattehänseende ska ha rätt att ta upp och beskattas för ett överskott i ett kommissionärsföretag är att kommissionärsföretaget

för över hela sitt överskott till kommittenten. Ett kommissionsföretag som omfattas av ett värdeöverföringsförbud riskerar enligt Academedia AB att i inkomstskattehänseende inte längre kunna vara en del av kommissionärsgruppen. Detta kan innebära en ökad skattekostnad då det inte längre kommer vara möjligt att inkomstskattemässigt utjämna resultat mellan kommissionären och kommittenten. Academedia AB anser även att det är oklart vad ett värdeöverföringsförbud får för konsekvenser för kommissionärsföretag som bildat en mervärdesskattegrupp. Det måste enligt bolaget klargöras att avsikten med det föreslagna regelverket inte är att ett värdeöverföringsförbud ska medföra några skatterättsliga förändringar eller konsekvenser. Enligt Atvexa AB är det oklart vad ett värdeöverföringsförbud får för konsekvenser för kommissionärsföretag som bildat en mervärdesskattegrupp. Det är inte uteslutet att det föreslagna regelverket kan tolkas så att mervärdesskattegruppen måste upplösas, helt eller delvis, om ett av företagen omfattas av ett värdeöverföringsförbud.

Regeringen kan konstatera att ett värdeöverföringsförbud kan få vissa skattemässiga effekter för de enskilda huvudmän som bedriver verksamhet i kommission. I vilken utsträckning och med vilken omfattning sådana konsekvenser uppkommer beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet. Effekterna kan variera på grund av hur enskilda skolkoncerner väljer att organisera sig och agera efter det att reglerna om värdeöverföringsförbud har trätt i kraft. Det skulle t.ex. vara möjligt för ett företag som bedriver verksamhet i kommission att ombildas i syfte att anpassa verksamheten utifrån bestämmelser om värdeöverföringsförbud. Det ligger utanför ramarna för detta lagstiftningsarbete att, som remissinstanserna föreslår, närmare precisera hur skattelagstiftningen ska tillämpas i de olika situationer som kan uppkomma efter ett införande. Det blir i stället en fråga för tillämpande myndigheter och domstolar i förekommande fall. Regeringen anser sammantaget att det inte bör införas något undantag från värdeöverföringsförbudet för sådana värdeöverföringar som sker inom ramen för en kommissionärsverksamhet. Detta eftersom ett värdeöverföringsförbud skulle bli verkningslöst om det alltså vore möjligt att skicka överskott mellan företag som har sin verksamhet i kommission.

Regeringen föreslår därför att som värdeöverföring ska också räknas överskott av resultatet av kommissionärsverksamhet i en enhet till ett kommittentföretag. Detta bör för tydlighetens skull uttryckligen framgå av lagtexten (föreslagna 2 a kap. 17 § skollagen).

6.4 Förenligheten med regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten

Regeringens bedömning

Förslaget om ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer bedöms vara förenligt med regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens bedömning. Utredningen bedömer dock att Europakonventionen (den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) inte är tillämplig överhuvudtaget. Utredningen bedömer vidare att förslaget är förenligt med EU-rätten på det sättet att förslaget utgör en proportionerlig begränsning av etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital.

Remissinstanserna

Remissopinionen är delad kring dessa rättsliga bedömningar. Flera remissinstanser instämmer med eller har inga synpunkter på utredningens bedömning. Bland annat *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Luleå* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* har inga synpunkter. Vissa remissinstanser anser däremot, till skillnad från utredningen, att regleringen om egendomsskydd och näringsfrihet i regeringsformen och Europakonventionen aktualiseras. Andra remissinstanser anser till skillnad från utredningen att EU-rätten inte aktualiseras.

Svenskt Näringsliv anser att förslagen om värdeöverföringsförbud strider mot bl.a. näringsfriheten och likabehandlingsprincipen samt egendomsskyddet i den svenska regeringsformen liksom mot etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital inom EU-rätten. Sammantaget bedöms värdeöverföringsförbudet vara oförenligt med det konstitutionella skyddet, unionsrätten samt centrala associationsrättsliga principer. Det blir därför enligt *Svenskt Näringsliv* oproportionerligt, selektivt och rättsosäkert och bör inte genomföras i dess nuvarande utformning. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* anser att delar av förslagen står i strid med grundlagens egendomsrätt och att förslagen inte håller för den proportionalitetsbedömning som via EU-rätten införts i svensk rätt. Utredningens förslag måste därför enligt bolaget bestämt avvisas. Att införa vad som i realiteten är ett förbud mot normalt fungerande aktiebolag är enligt bolaget ett ingrepp i en näringsfrihet och egendomsrätt som har gällt i flera decennier. Såvitt bolaget kan finna, skulle detta vara en åtgärd som bör utlösa full kompensation för värdeförlust, i enlighet med regeringsformens egendomsskydd. *Kunskapsskolan i Sverige AB* anser att förslagen är ett långtgående ingrepp i huvudmäns rätt att bestämma hur medel inom bolaget ska användas och därmed inte proportionerliga. Förslagets genomförande skulle enligt bolaget innebära ett omotiverat ingrepp i såväl äganderätten som näringsfriheten och strider därför även mot dessa grundlagsfästa rättigheter i regeringsformen 2 kap. 15 §.

Almega Utbildning välkomnar att utredningen anser att fristående förskolor och skolor ska betraktas som tjänsteutövare enligt EU-rätten och att friskoleföretag därmed omfattas av reglerna om etableringsfrihet och fri rörlighet. *Almega Utbildning* anger vidare att det finns en proportionalitetsprincip bl.a. i Europadomstolens praxis om hur Europakonventionens regler om skydd för äganderätten ska tolkas, men förbundet kan inte se att någon sådan proportionalitetsbedömning görs. Enligt *Utvecklingspedagogik Sverige AB* föreslår utredningen omfattande ingrepp och begränsningar i fristående skolhuvudmäns ägares och lednings gängse möjligheter att förfoga över verksamhetens medel, alltså kraftiga inskränk-

ningar i den grundlags-, EU-stadge- och Europakonventionskyddade äganderätten jämfört med vad som gäller för skolhuvudmän i dag och för företag inom andra samhällssektorer. Bolaget kan inte se att någon proportionalitetsbedömning gjorts utifrån det generella skyddet för äganderätten. *Dille Gård AB* ifrågasätter om förslagen är förenliga med EU-rätten, särskilt artikel 49 och 63 i EUF-fördraget om etableringsfrihet och kapitalrörlighet samt principen om likabehandling enligt EU-stadgans artiklar 20 och 21. Den systematiska särbehandlingen av aktiebolagsformen som juridisk organisationsstruktur riskerar att utgöra ett otillåtet hinder mot etablering och investeringar inom utbildningssektorn. Ett femårigt värdeöverföringsförbud vid ägarbyte, kopplat till företagsstruktur snarare än verksamhet, framstår som oproportionerligt i förhållande till det påstådda syftet. Dessutom saknas enligt *Dille Gård AB* motsvarande krav på kommunala huvudmän, vilket ytterligare förstärker snedvridningen och undergräver principen om likabehandling.

Uppsala universitet anser att utredningens analys av EU-rättsliga aspekter är förtjänstfull, särskilt resonemangen om förenligheten med etableringsfriheten i tjänstedirektivet. Dock kvarstår vissa frågetecken vad gäller proportionalitet och icke-diskriminering som enligt universitetet behöver beaktas vid implementering. Enligt *Uppsala universitet* kan särskilt tidsgränsen om fem år för värdeöverföringsförbuden ifrågasättas utifrån proportionalitetsprincipen och en gradvis avtrappning av förbudet över tid skulle kunna vara ett alternativ som bättre balanserar allmänintresset med näringsfriheten. *Sveriges advokatsamfund* har i stort insett att erinra mot utredningens förslag men anser att värdeöverföringsförbudets förenlighet med EU-rätten bör utredas närmare i ljuset av proportionalitetsprincipen. Samfundet påpekar att förslaget skulle innebära en begränsning av den fria rörligheten för kapital eftersom det skulle innebära att ägare under en period kan få mindre avkastning på sitt investerade kapital jämfört med nuvarande regler och att det därmed skulle bli mer kostsamt att etablera sig som enskild huvudman. *Regelrådet* finner inget som talar emot utredningens bedömning och finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar. *Kommerskollegium* noterar att EU-rättens tillämplighet på utbildningsområdet analyseras utförligt, där frågornas komplexitet och det i viss mån oklara rättsläget diskuteras. *Kommerskollegium* har inte några invändningar mot slutsatserna kring detta.

Enligt *Justitiekanslern* kommer utredningen i fråga om EU-rättens tillämplighet på utbildningsområdet till delvis andra slutsatser än vad tidigare utredningar har gjort, vilket belyser frågornas komplexitet. *Statens skolverk* anger att det ligger utanför Skolverkets ansvarsområde att bedöma utredningens uttalanden om EU-rätten, men gör medskicket att det finns ett stort tolkningsutrymme inom unionsrätten som kan innebära att andra bedömningar än de som utredningen för fram är möjliga att göra.

Föräldraalliansen Sverige anger att utredningen bygger förslagen på en ny tolkning av EU-rätten, där fristående skolor klassas som ekonomiska aktörer och därmed anses omfattas av EU:s regler om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster. Föräldraalliansen Sverige framför att denna bedömning är kontroversiell och att skolverksamhet, även när den bedrivs av fristående huvudmän, kan betraktas som icke-ekonomisk verksamhet av allmänt intresse. Det innebär i så fall att EU-rätten inte utgör ett hinder

för ett generellt nationellt förbud mot vinstuttag i skolan, så länge verksamheten är skattefinansierad och uppfyller samhällsupdraget. *Waldorfskolefederationen* och *Waldorflärlärhögskolan* framför att idéburna skolor är att betrakta som icke-ekonomisk verksamhet i enlighet med EU-rätten. *Idéburna skolors riksförbund* delar inte utredningens tolkning av EU-rätten och framför bl.a. följande. Skolverksamhet är icke ekonomisk verksamhet av allmänt intresse. Därmed är utformningen av ”friskoleväsendet” en nationell angelägenhet där EU-rätten inte är tillämplig. Kommunala skolor bedriver självklart icke-ekonomisk verksamhet i EU-rättsligt hänseende, då offentligt drivna skolor i Sverige är solidariskt finansierade via skattemedel, agerar på det allmännas uppdrag och tillgodoser samhälleliga behov på solidarisk grund. Samma bedömning bör givetvis gälla även friskolor, då även dessa agerar på samhällets uppdrag, möter samhälleliga behov på solidarisk grund och är offentligt finansierade. EU-domstolen gör ingen skillnad mellan offentlig och privat aktör i detta sammanhang (de s.k. Humbel-principerna, tillämpade t.ex. i EU-domstolens dom 2017 i *Congregación*, p. 41–42). Därför måste även fristående skolor, oavsett vinstsyfte eller ej, klassas som icke-ekonomiska aktörer i EU-rättslig mening.

Skälen för regeringens bedömning

Regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd och näringsfrihet

Flera remissinstanser anser att utredningens förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer strider mot regleringen om egendomsskydd och näringsfrihet i regeringsformen och Europakonventionen och utvecklar närmare varför. Det gäller bl.a. *Svenskt Näringsliv*, *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* och *Kunskapskolan i Sverige AB*. Enligt *Svenskt Näringsliv* innebär förslaget bl.a. ett selektivt hinder som negativt påverkar vissa aktörer (nyetablerade och förvärvade enheter) medan andra (etablerade skolor) undantas. Detta medför olika behandling utan objektivt godtagbara skäl och strider mot den grundlagsfästa ekonomiska likabehandlingsprincipen för näringsutövning. Förslaget innebär enligt *Svenskt Näringsliv* också en otillåten inskränkning av egendomsskyddet (2 kap. 15 § RF och Europakonventionen, första tilläggsprotokollet artikel 1). Ett förbud mot utdelning och andra värdeöverföringar inskränker enligt *Svenskt Näringsliv* aktieägarnas rätt att förfoga över egendom i form av fritt eget kapital och det kräver en ingående proportionalitetsprövning, vilken inte har genomförts. Åtgärden kan därmed anses utgöra ett oproportionerligt intrång i egendomsskyddet. Även bl.a. *Almega Utbildning* anser att någon proportionalitetsbedömning inte har gjorts utifrån det generella skyddet för äganderätten.

Det svenska grundlagsskyddet för äganderätten ges i 2 kap. 15 § regeringsformen. I paragrafen anges att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas

avstå sin egendom ska enligt bestämmelsen vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten.

Det gäller således ett skydd mot tvångsöverföringar av egendom samt i fråga om fast egendom även ett skydd mot rådighetsinskränkningar. Med uttrycket expropriation eller annat sådant förfogande avses enligt förarbetena olika former av tvångsövertagande av förmögenhetsrätt som innebär ett överförande eller ianspråktagande av rätten. Med rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader avses endast inskränkningar genom byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser (prop. 1993/94:117 s. 49).

Regeringen bedömer i likhet med utredningen att förslaget om tidsbegränsade värdeöverföringsförbud i vissa situationer inte är att betrakta som expropriation eller annan tvångsöverföring av egendom som medför att bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen blir tillämplig. Förslaget innebär tvärtom att medel måste stanna kvar hos huvudmannen i de förskole- och skolenheter och fristående fritidshem som skattemedel har lämnats för. Regleringen om rådighetsinskränkningar för fast egendom är inte heller aktuell.

Det grundläggande skyddet för näringsfrihet ges i 2 kap. 17 § regeringsformen. I paragrafen anges att begränsningar i rätten att driva näring endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Enligt utredningens bedömning är inte heller bestämmelsen om näringsfrihet i regeringsformen tillämplig på förslaget om värdeöverföringsförbud. Skälen för utredningens bedömning utvecklas inte närmare i betänkandet men det anges däri att bestämmelsen om näringsfrihet tar sikte på införandet av den typ av ingrepp som gör det svårt eller omöjligt att alls bedriva viss typ av verksamhet.

Regeringen konstaterar att näringsfriheten fick grundlagskydd genom 1994 års grundlagsändringar, i samband med att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. Som skäl för införandet framhölls bl.a. att det är av grundläggande betydelse för det moderna samhället att enskilda så långt det är möjligt ska garanteras närings- och yrkesfrihet. I förarbetena anges dock att det kan vara svårt att ge närings- och yrkesfriheten ett reellt innehåll, med hänsyn till de möjligheter till begränsningar som nödvändigtvis måste finnas och att det av detta skäl är missvisande att i grundlagen tala om dessa friheter som rättsligt bindande rättigheter. Regeringen delade i stället Fri- och rättighetskommitténs uppfattning att den s.k. likhetsprincipen var en lämplig utgångspunkt för grundlagsbestämmelsen. En inskränkning som införs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse måste vara generell och får inte leda till att likhetsprincipen åsidosätts. Om en sådan inskränkning införs, kan det inte uteslutas att detta kan komma att leda till att vissa näringsidkare gynnas. Att sådana gynnsamma ekonomiska konsekvenser aldrig får vara det egentliga syftet med inskränkningen har kommit till uttryck i paragrafen. Klart är att likhetsprincipen inte får hindra att det införs generella inskränkningar i närings- och yrkesfriheten för att tillgodose intressen som från allmänna utgångspunkter bedöms angelägna. Det ska t.ex. i princip inte vara tillåtet att införa regler som innebär att nyetableringar inom viss näring förhindras eftersom detta innebär ett skydd för dem som redan är etablerade, såvida

det inte samtidigt finns något angeläget allmänt intresse av regleringen (prop. 1993/94:117 s. 20–22 och 50–52).

Av förarbetena framgår att sådana begränsningar i närings- och yrkesfriheten som tillgodoser angelägna allmänna intressen även i fortsättningen måste kunna införas. Enligt kommittén har inskränkande föreskrifter på näringsområdet tillkommit för att tillgodose främst säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen. Kommittén anger att det även finns bestämmelser om kompetens eller vissa krav för att en person ska få utöva ett visst yrke samt att i vissa fall också näringsidkarens ekonomiska förhållanden bedöms för att utvärdera viljan och förmågan att fullgöra kommande skyldigheter gentemot det allmänna. Regeringen uttalar i propositionen Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor att tillåtna inskränkningar i vart fall måste röra något som tar sikte på sådana intressen som kommittén nämnt och att det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle (prop. 1993/94:117 s. 51). I Fri- och rättighetskommitténs betänkande som låg till grund för regleringen anges att närings- och yrkesfriheten under de senaste decennierna har kommit att inskränkas på olika sätt, exempelvis genom monopol, auktorisationskrav, etableringskontroll, särskilda bidragsbestämmelser och andra regleringsåtgärder. I betänkandet finns också en redovisning av de författningsbestämmelser som enligt kommittén ”på något sätt” kan sägas innebära en inskränkning i närings- och yrkesfriheten. I redovisningen anges bl.a. skollagen (1985:1100), dvs. företrädaren till dagens skollag, med upplysningen ”För att en fristående skola skall få meddela undervisning för fullgörande av skolplikten krävs godkännande för ändamålet” Kommittén fann dock inte anledning att ”anlägga några grundlagsaspekter” beträffande bl.a. dessa bestämmelser i redovisningen. (SOU 1993:40 del A s. 113, 118 och bilaga 2 s. 302 och prop. 1993/94:117 s. 22). Regeringen kan här nämna att den separata regleringen av fristående skolor i 1985 års skollag upphävdes med nuvarande 2010 års skollag, även om vissa bestämmelser är specifika för fristående skolor (prop. 2009/10:165 s. 240). Det gäller exempelvis bestämmelserna om godkännande av enskilda huvudmän.

Enskilda huvudmän har fått ett förtroende av det allmänna att bedriva utbildning inom skolväsendet

Regeringen kan förstå att krav på godkännanden för att få bedriva viss verksamhet generellt kan uppfattas som en begränsning av näringsfriheten. Det är emellertid enligt regeringen en självklarhet att det i skollagstiftningen ställs krav på godkännande för att enskilda aktörer ska få förtroendet och makten att utföra offentliga förvaltningsuppgifter med myndighetsutövning mot barn och unga inom skolväsendet. Det bör framhållas att utbildning för barn och elever inom det nationella skolväsendet handlar om en samhällsviktig kärnverksamhet som ytterst är en uppgift för det allmänna. Det framgår av regeringsformen att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola och att det allmänna också ska svara för att högre utbildning finns (2 kap. 18 § regeringsformen). All utbildning

inom skolväsendet är vidare finansierad med allmänna medel. Kommunernas ansvar och skyldighet att erbjuda barn och unga förskola, grundskola och gymnasieskola inom skolväsendet framgår av skollagen. För enskilda huvudmän är utbildningen däremot ett frivilligt uppdrag, där de efter godkännande får ett förtroende av det allmänna att mot offentlig ersättning bedriva en samhällsviktig verksamhet. Skollagens bestämmelser om fristående skolor är en för de enskilda huvudmännen gynnande reglering (prop. 2015/16:184 s. 18). Att en enskild får ett godkännande som huvudman för viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet enligt 2 kap. 5 § skollagen innebär att huvudmannen utför offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt 12 kap. 4 § regeringsformen kan förvaltningsuppgifter överlämnas åt juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, vilket är fallet för huvudmän inom skolväsendet, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Genom godkännandet blir enskilda huvudmän bl.a. behöriga att fatta beslut som innefattar myndighetsutövning med stora konsekvenser för enskilda, t.ex. om disciplinära åtgärder och betyg. Enligt 2 kap. 8 § skollagen ansvarar vidare alla huvudmän, såväl offentliga som enskilda, för att utbildningen inom skolväsendet genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Enskilda som vill vara huvudmän inom det offentligt finansierade skolväsendet måste således följa ett omfattande offentlig-rättsligt regelverk.

Det förslagna värdeöverföringsförbudet bedöms inte utgöra en begränsning av näringsfriheten

Regelverket för skolväsendet ändras kontinuerligt genom reformer som syftar till en förbättrad utbildningsverksamhet på olika sätt. Staten måste givetvis styra en sådan centralt samhällsviktig verksamhet som det nationella skolväsendet, vars huvudsyfte är barnens och elevernas samt ytterst samhällets bästa. Det är en självklar och viktig del av Sveriges demokrati. I detta ingår att det allmänna bara ska överlämna offentliga förvaltningsuppgifter inom skolväsendet till enskilda som förtjänar det förtroendet och att regelverket ska hålla borta oseriösa aktörer som exempelvis sätter kortsiktiga vinstintressen före utbildningens kvalitet. Det föreslagna värdeöverföringsförbud i vissa situationer, som är en ny form av reglering på skolområdet, ska ses mot denna bakgrund.

Regeringen vill här framhålla följande. Förslaget innebär i sig inget hinder för enskilda aktörer som frivilligt vill börja eller fortsätta att driva verksamhet inom skolväsendet. Det är inte fråga om att inte tillåta enskilda att utöva viss näring. Förslaget träffar bara enskilda som har godkänts som huvudmän inom skolväsendet och som därigenom får bedriva sin utbildningsverksamhet med skattemedel. Det är alltså fråga om krav på den verksamhet som bedrivs när man fått förmånen att vara enskild huvudman inom skolväsendet. Förbudet innebär att medel inte får föras ut från huvudmannens förskole- och skolenheter under en viss tid i tre situationer, vid nyetablering, ägandeförändring och vid vissa tillsynsförelägganden om brister. Förslaget syftar inte till att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag utan gäller lika för alla enskilda huvudmän oavsett deras form.

Förbudet vid ägandeförändring omfattar dock i enlighet med utredningens förslag endast de enskilda huvudmän där ägande kan fastställas (se avsnitt 6.2). Det är en annan sak att inte alla huvudmän i praktiken påverkas av förslaget på samma sätt, beroende på om de befinner sig i en faktisk situation där det är särskilt viktigt att värna långsiktigheten och kvaliteten i verksamheten. Syftet med reformen är att förbättra skolväsendet genom att främja enskilda huvudmäns långsiktighet, hålla borta oseriösa och olämpliga aktörer med kortsiktiga vinstintressen och se till att offentliga medel som ges för utbildningen för barn och unga också går till denna.

Mot denna bakgrund anser regeringen att reformen tydligt kan sägas motiveras av ett angeläget allmänt intresse. Med hänsyn till vad regeringen redogjort för, om att förslaget i sig inte hindrar enskilda från att bedriva utbildning inom skolväsendet, delar regeringen emellertid utredningens bedömning att inte heller bestämmelsen om näringsfrihet i 2 kap. 17 § regeringsformen är tillämplig på förslaget om värdeöverföringsförbud. Det innebär således att någon prövning inte behöver göras utifrån den bestämmelsen.

Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd

Enligt utredningen innebär förslaget om värdeöverföringsförbud inte ett berövande av egendom i Europakonventionens mening och utredningen anser därför att artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen om egendomsskydd inte är tillämplig.

Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Det följer vidare av 2 kap. 19 § regeringsformen att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. I artikel 1 i det första tilläggsprotokollet anges i första stycket att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Det anges också att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt andra stycket inskränker emellertid inte dessa bestämmelser en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Av Europadomstolens praxis framgår att artikeln innehåller tre regler, respekten för privat egendom, förutsättningarna för berövande av egendom och förutsättningarna för att göra inskränkningar i rätten att nyttja egendom (se bl.a. målet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, nr 7151/75 och 7152/75, dom den 23 september 1982). De tre reglerna har ett visst samband med varandra. De två senare reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och ska tolkas i ljuset av den allmänna princip som anges i den första regeln. Europadomstolen tar först ställning till tillämpligheten av de två senare reglerna innan domstolen prövar om den första allmänna regeln har iakttagits. Om det inte är fråga om ett egendomsberövande enligt första stycket andra meningen och inte heller om en åtgärd för att reglera nyttjandet av egendom i det allmännas intresse enligt andra stycket, kan ett ingrepp i äganderätten under vissa omständigheter strida mot den allmänna bestämmelsen i första stycket första meningen om att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Europakonventionen har ett vidsträckt egendomsbegrepp

som omfattar all typ av egendom. Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller proportionalitetsprincipen, som innebär att det görs en avvägning mellan det allmänna intresset och den enskilde ägarens intresse och att åtgärder ska genomföras på ett sådant sätt att de inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Staten ges här en förhållandevis vid bedömningsmarginal. Vid genomförande av social och ekonomisk politik respekterar Europadomstolen lagstiftarens bedömning av vad som är i det allmänna intresse om det inte är uppenbart att denna bedömning är utan rimlig grund. När det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har Europadomstolen anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och funnit att även ganska tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset. Staten har med andra ord tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig rimliga med hänsyn till övergripande intressen (se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023 s. 702 f. och SOU 2025:2 *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* s. 282 f.).

Regeringen delar utredningens bedömning om att förslaget om ett värdeöverföringsförbud för enskilda skolhuvudmän i vissa situationer inte är att betrakta som ett berövande av egendom i Europakonventionens mening. Förslaget innebär inte att egendom överförs till någon annan utan tvärtom att medel måste stanna kvar i huvudmännens egna verksamheter. Syftet är att skattemedel som har lämnats för barns och elevens utbildning hos privata aktörer också ska användas för att främja kvalitet och långsiktighet.

När det gäller konventionens skydd mot inskränkningar i rätten att nyttja sin egendom kan det konstateras att det svenska skolsystemet med vinstdrivna aktörer inom ramen för det offentligt finansierade nationella skolväsendet förefaller unikt i europeisk jämförelse. Europakonventionens allmänna regel om respekt för äganderätten (på engelska "the peaceful enjoyment of his possessions") och den i praxis utvecklade proportionalitetsprincipen kan sägas bygga på en motsättning mellan det allmänna intresse och enskildas privata ägarintressen. När det gäller enskilda huvudmän inom det svenska skolväsendet är det dock fråga om enskilda till vilka staten har överlåtit offentliga förvaltningsuppgifter och myndighetsutövning, i enlighet med 12 kap. 4 § regeringsformen. Deras utbildningsverksamhet inom skolväsendet är vidare finansierad med skattemedel. Förslaget om ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer syftar till att de offentliga medel som lämnas till enskilda huvudmän i större utsträckning ska stanna kvar i de utbildningsverksamheter de lämnats för. Syftet är att förbättra skolsystemet för barn och unga genom att motverka oseriösa och olämpliga aktörer, som bl.a. låter kortsiktiga vinstintressen gå före barnens och elevernas rätt till en god utbildning. Enligt regeringen är det hög tid att genom lagstiftning agera och återupprätta tilltron till skolsystemet. Reformen för att förbättra skolväsendet är ett led i den demokratiska styrningen av det nationella skolväsendet i Sverige. Förslaget innebär onekligen vissa begränsningar i hur de enskilda huvudmännen som frivilligt driver förskolor och skolor inom skolväsendet kan förfoga över verksamhetens medel. Den praxis som finns från Europadomstolen om egendomsskydd synes dock inte röra situationer där det är fråga om enskilda som fått ett förtroende av det allmänna att utföra offentliga förvaltningsuppgifter på skattebetalarnas bekostnad.

Mot denna bakgrund kan det enligt regeringens mening starkt ifrågasättas om förslaget innebär nyttjanderättsinskränkningar eller bristande respekt för äganderätten i Europakonventionens mening, dvs. om konventionens egendomsskydd alls blir tillämpligt. Det skulle dock ytterst bli en fråga för Europadomstolen att avgöra.

De föreslagna värdeöverföringsförbuden är proportionerliga

För det fall föreslagna värdeöverföringsförbud skulle betraktas som nyttjanderättsinskränkningar i Europakonventionens mening är det enligt regeringen fråga om sådan lagstiftning som staten anser nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Enligt Europadomstolens praxis ska följande tre aspekter behandlas vid proportionalitetsbedömningen: ändamålsenlighet (uppnås verkligen målet med den vidtagna lagstiftningen?), nödvändighet (finns det mindre ingripande alternativ för att uppnå målet?) och proportionalitet i strikt mening (står den fördel som det allmänna vinner genom ingreppet i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde?). Vid denna proportionalitetsbedömning ges staten en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Utvecklingspedagogik Sverige AB*, anser att det föreslagna värdeöverföringsförbudet är oproportionerligt. Det framförs bl.a. att det inte är visat att kvalitetsbrister i skolan kan kopplas till de fristående skolornas vinstutdelning, som uppgår till mindre än en promille av de samlade investeringarna i verksamheten. Det framförs också att förslaget hämmar företagets finansieringsmöjligheter och därför blir kontraproduktivt samt att samma eller bättre effekt kan uppnås med riktade åtgärder såsom sanktionsavgifter eller vitesförelägganden.

Regeringen håller inte med om detta utan anser att de föreslagna värdeöverföringsförbuden är proportionerliga utifrån sitt syfte. En viktig utgångspunkt är att det är fråga om förskole- och skolverksamheter som finansieras med skattemedel och att det är frivilligt för enskilda att bedriva sådan utbildning. Det är också viktigt att framhålla att förbuden endast riktar sig mot nya aktörer (vid nyetablering eller ägandeförändring) eller aktörer med konstaterade brister i sin verksamhet. Förbuden träffar inte hela den juridiska personen som är huvudman utan dennes enheter. Förbuden är vidare tidsbegränsade till ett antal år utifrån vad som har bedömts nödvändigt för att de ska fylla sin funktion. Om man vill förhindra att oseriösa och olämpliga aktörer startar eller förvärvar utbildningsverksamheter för att själva snabbt komma över offentliga medel avsedda för skolväsendet, är det enligt regeringens mening nödvändigt att inte tillåta det. Sådana avsikter kan ofta initialt vara svårt att upptäcka för tillsynsmyndigheten. Som bl.a. *Ekobrottsmyndigheten* och *SKR* framhåller kan dock värdeöverföringsförbuden leda till att oseriösa och olämpliga aktörer avstår från att driva förskolor och skolor. Det innebär i sin tur, i enlighet med vad *Konkurrensverket* framför, bättre konkurrensförutsättningar för alla seriösa och professionella aktörer inom skolväsendet. Regeringen delar uppfattningen att riktade tillsynsåtgärder är nödvändiga för att rätta till brister inom skolväsendet. Regeringen föreslår också flera skärpningar på tillsynsområdet i denna lagrådsremiss (se avsnitt 9).

Tillsynsmyndigheternas resurser är dock inte obegränsade och granskningar utförs bl.a. efter riskbedömningar. Efterhandssanktioner är inte heller lika effektiva som förebyggande värdeöverföringsförbud, eftersom missbrukade offentliga medel då redan kan vara förbrukade. Det är ytterst statens ansvar att se till att skattebetalarnas medel för skolväsendet också går dit.

Det bör också påpekas att förslaget inte innebär ett totalt värdeöverföringsförbud. Är det fråga om etablerade verksamheter föreslås värdeöverföringsförbud kunna bli aktuellt vid tillsynsförelägganden om brister i verksamheten. I dessa situationer kan det enligt regeringens mening nästan uppfattas som stötande om huvudmännen samtidigt tar ut medel från utbildningsverksamheten, exempelvis genom vinstutdelning till ägarna. Som *Brå* framför kan tillsynsförelägganden med värdeöverföringsförbud under två år ses som en tydlig markering mot oseriösa aktörer och ett led i att motverka välfärdsbrottslighet.

Regeringen anser mot denna bakgrund att de föreslagna tidsbegränsade värdeöverföringsförbuden är proportionerliga. Förslaget står enligt regeringen inte heller i strid med Europakonventionens rätt till respekt för egendom. Förslaget är snarare ett sätt att skydda offentliga medel från att berövas från skolväsendet. Sammantaget bedömer regeringen att de föreslagna värdeöverföringsförbuden är förenliga med egendomsskyddet i Europakonventionen.

Enligt utredningen är EU-rätten tillämplig på förslaget om värdeöverföringsförbud

Enligt utredningens bedömning bedriver enskilda huvudmän i den absoluta majoriteten av alla fall ekonomisk verksamhet och är därför att anse som tjänsteutövare enligt EU-rätten. Enligt utredningen existerar dock fristående skolor som bara på ett försumbart sätt konkurrerar med offentliga skolor och vars privata ekonomiska intressen är så pass begränsade att skolorna får anses sakna ekonomiskt syfte. Utredningen anger i sitt betänkande bl.a. följande. Det finns flera karaktärsdrag i systemet som talar starkt för att många enskilda huvudmän får anses ha ekonomiska syften. Det starkaste argumentet är att de enskilda huvudmännen kan göra vinst på skolpengen. Vinstdrivande verksamhet är i praktiken alltid ekonomisk verksamhet, och möjligheten att göra vinst på skolpengen öppnar för att låta privata intressen styra hur skolpengen används. Flera svenska företag som driver fristående skolor är vidare i dag multinationella koncerner. En reglering som försämrar de ekonomiska villkoren i Sverige för dessa företag hämmar enligt utredningen företagens möjligheter att med sin verksamhet och finansiering röra sig fritt mellan EU-länderna. Förslaget om värdeöverföringsförbud, som reglerar hur de enskilda huvudmännen förfogar över sina medel, utgör enligt utredningens bedömning en begränsning av etableringsfriheten och en begränsning av den fria rörligheten för kapital enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Utredningen bedömer dock att förslaget om värdeöverföringsförbud är proportionerligt och utgör tillåtna begränsningar av etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital. Förslaget kan enligt utredningen anses lämpligt för att förbättra det svenska utbildningssystemet. Förslaget syftar

till att offentliga medel i högre grad ska gå till det som de är avsedda till att finansiera, dvs. utbildning, och bedöms också öka incitamenten för långsiktigt ägande. Det finns stöd i EU-domstolens praxis för att vinstförbud i välfärden, dvs. totalförbud mot vinstdrivande aktörer, kan anses nödvändiga för att förbättra välfärdssystemet (se bl.a. mål C-70/95 Sodemare rörande socialtjänstsystem), vilket enligt utredningen borde göra utrymmet ännu större för ett värdeöverföringsförbud som riktar sig mot nya aktörer och aktörer som har brister i sina verksamheter.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Almega Utbildning*, instämmer i utredningens bedömning att EU-rätten är tillämplig men anser att det föreslagna förbudet är oförenligt med EU-rätten då det inte är visat att det är proportionerligt, nödvändigt eller att mindre ingripande medel inte är tillräckliga. Svenskt Näringsliv anser i fråga om etableringsfriheten (artikel 49 FEUF) att förslaget riskerar att avkräcka utländska eller gränsöverskridande etableringar samt företagsförvärv inom skolväsendet. När det gäller fria kapitalrörelser (artikel 63 FEUF) anser Svenskt Näringsliv att förbudet utgör ett direkt hinder mot utdelningar och avkastning på investeringar. Flera andra remissinstanser, bl.a. *Idéburna skolors riksförbund* och *Föräldraalliansen Sverige*, är däremot kritiska till utredningens tolkning av EU-rätten. De framför att skolverksamhet är icke-ekonomisk verksamhet av allmänt intresse och att utformningen av friskoleväsendet därmed är en nationell angelägenhet där EU-rätten inte är tillämplig, bl.a. med hänvisning till EU-domstolens praxis.

Vad säger EU-rätten i frågan om en utbildningsverksamhet är av ekonomisk art?

Regeringen vill inledningsvis nämna följande angående rättsläget. Det följer av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) att varje befogenhet som inte har tilldelats EU i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna (artikel 5 FEUF). På utbildningsområdet ska EU bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation. Målen för unionens insatser ska bl.a. vara att främja rörligheten för studerande och lärare (artikel 165 FEUF).

I fördraget finns också reglering om etableringsfrihet (artikel 49 FEUF). Inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium ska förbjudas, inom ramen för vissa bestämmelser. Etableringsfriheten innefattar rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag, på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare. Etableringsfriheten omfattar inte verksamhet som hos medlemsstaten, om än endast tillfälligt, är förenad med utövandet av offentlig makt (artikel 51).

Vidare ska inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten, inom ramen för vissa bestämmelser (artikel 56 FEUF). Som tjänster i fördragets mening ska anses prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den

utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer. Med tjänster ska särskilt avses verksamhet av bl.a. kommersiell natur (artikel 57 FEUF). Av artikel 2 i tilläggsprotokoll nr 26 till fördraget, Protokoll om tjänster av allmänt intresse, framgår dock att bestämmelserna i fördragen inte på något sätt ska påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art (C306/158 17.12.2007).

Det så kallade tjänstedirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, antogs 2006. I tjänstedirektivet fastställs de allmänna bestämmelser som ska underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster (artikel 1). Det följer av artikel 4 att med ”tjänst” avses i direktivet all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel 50 i fördraget (nuvarande artikel 57). Direktivet ska dock inte tillämpas på vissa angivna verksamheter, däribland icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (artikel 2.2 a). Av tjänstedirektivets skäl framgår bl.a. att en fri marknad där medlemsstaterna är skyldiga att undanröja hinder för den gränsöverskridande handeln med tjänster skulle ge konsumenterna ett större utbud och bättre tjänster till lägre pris (skäl 2). Det framgår också att direktivet endast omfattar sådana tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning och att tjänster av allmänt intresse inte omfattas av definitionen i fördraget och därför inte faller inom tjänstedirektivets tillämpningsområde (skäl 17). Vidare anges i skäl 34 följande: I enlighet med domstolens rättspraxis bör bedömningen av huruvida vissa verksamheter, särskilt verksamheter som är offentligt finansierade eller tillhandahålls av offentliga enheter, utgör en ”tjänst” göras från fall till fall mot bakgrund av respektive verksamhets utmärkande drag, särskilt hur de tillhandahålls, organiseras och finansieras i den berörda medlemsstaten. Domstolen har slagit fast att det som framför allt utmärker ersättning är att den utgör en ekonomisk kompensation för en berörd tjänst och att ersättningskriteriet saknas i sådan verksamhet som utan ekonomiskt vederlag bedrivs av staten eller för statens räkning inom ramen för dess skyldigheter på det sociala och det kulturella området samt inom utbildning och rättsväsende, exempelvis kurser som tillhandahålls inom ramen för det nationella utbildningssystemet eller förvaltningen av sociala trygghetssystem som inte är inblandade i ekonomisk verksamhet. Avgifter som betalas av tjänstemottagare, t.ex. den kursavgift eller inskrivningsavgift som en studerande betalar för att i viss mån bidra till driftkostnaderna för ett system, utgör inte i sig någon ersättning eftersom tjänsten fortfarande till största delen finansieras med offentliga medel. Dessa verksamheter omfattas därför inte av definitionen av begreppet tjänst i artikel 50 i fördraget och omfattas alltså inte av detta direktivs tillämpningsområde.

I ett meddelande från Europeiska kommissionen 2012 om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02, p. 26-28) anges följande: Det har fastställts i unionens rättspraxis att allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och övervakas av staten får betraktas som icke-ekonomisk verksamhet. I detta avseende har domstolen påpekat att staten, ”genom att upprätta och upprätthålla ett sådant system för offentlig undervisning som

i regel finansieras med medel ur den offentliga budgeten och inte av eleverna eller deras föräldrar, inte avser att bedriva verksamhet i vinstsyfte utan endast att uppfylla sina sociala, kulturella och utbildningspolitiska uppgifter gentemot sina medborgare”. Enligt samma rättspraxis påverkas den offentliga utbildningens icke-ekonomiska art i princip inte av att elever eller deras föräldrar ibland måste betala undervisnings- eller inskrivningsavgifter som bidrar till att finansiera kostnaderna för att driva systemet. Sådana avgifter täcker ofta endast en bråkdel av de verkliga kostnaderna för tjänsten och kan således inte betraktas som betalning för den tjänst som tillhandahålls. Därför ändrar de inte det faktum att en offentlig utbildningstjänst som främst finansieras med offentliga medel är av icke-ekonomisk art. Dessa principer kan omfatta offentliga undervisningstjänster, t.ex. yrkesutbildning, privata och offentliga grundskolor och förskolor, sekundär undervisning vid universitet samt tillhandahållande av utbildning vid universitet. Sådant offentligt tillhandahållande av utbildningstjänster måste särskiljas från tjänster som finansieras främst av föräldrar och elever eller kommersiella intäkter. T.ex. kommersiella företag som erbjuder högre utbildning som finansieras helt och hållet av studenter omfattas helt klart av den senare kategorin. I kommissionens meddelande från 2012 hänvisas till flera rättsfall i EU-domstolens praxis, bl.a. mål 263/86, Humbel, REG 1988, s. 5365, mål C-318/05, Kommissionen mot Tyskland, REG 2007, s. I-6957, punkt 68, mål C-76/05 Schwartz, REG 2007, s. 6849 och Eftadomstolens dom av den 21 februari 2008 i mål E-5/07.

Kommissionen uttalade i detta meddelande från 2012 att syftet var att klargöra distinktionen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster på ett antal viktiga områden (p. 14). Utöver det som redogjorts för ovan på området Utbildning fanns även punkter som rörde andra samhällsområden, såsom Social trygghet och Hälso- och sjukvård. Det framgår av kommissionens meddelande att EU-domstolen på dessa andra områden gör en distinktion mellan ekonomiska system och system baserade på solidaritetsprincipen. När det gäller sociala trygghetssystem tillämpar domstolen en rad olika kriterier för att fastställa om systemet är solidaritetsbaserat, bl.a. om medlemskap i systemet är obligatoriskt, om stödordningen har ett rent socialt syfte, om systemet drivs utan vinstsyfte, om förmånerna är oberoende av hur stora bidrag som lämnats, om de förmåner som betalas inte nödvändigtvis står i proportion till den försäkrades inkomster och om systemet övervakas av staten. System av ekonomisk karaktär kännetecknas i stället i regel av att medlemskapet är frivilligt, principen om kapitalisering gäller (rättigheterna är beroende av inbetalda bidrag och systemets ekonomiska resultat), verksamheten bedrivs i vinstsyfte och det är rättigheter som kompletterar dem som tillhandahålls i ett grundläggande system. I senare praxis har domstolen t.ex. bekräftat att reglerna om statligt stöd inte är tillämpliga på sjukförsäkringsorgan som bedriver verksamhet under statlig tillsyn inom ramen för ett system för social trygghet som har ett socialt syfte och som genomför solidaritetsprincipen. Detta gällde även om aktörerna var privaträttsligt vinstdrivande aktiebolag (dom den 11 juni 2020 i mål C-262/18 P och C-271/18 P, Dövera).

Vad säger tidigare förarbetsuttalanden i frågan om huruvida utbildning inom skolväsendet bedömts vara en icke-ekonomisk verksamhet?

Regeringen kan konstatera att av förarbetena till tjänstedirektivets genomförande i Sverige framgår det att verksamheter inom det svenska nationella utbildningssystemet som till största delen finansieras av offentliga medel, och som även kan bedrivas av enskilda huvudmän efter tillstånd av kommun eller staten, faller utanför tjänstedirektivets tillämpningsområde (Ds 2008:75 Genomförande av tjänstedirektivet, s. 456-457 och prop. 2008/09:187 s. 29 och 36).

Regeringen har tidigare, med hänvisning till EU-domstolens praxis, också framhållit att nationella utbildningssystem kan sägas fylla en uppgift av allmänt intresse som inte utgör ekonomisk verksamhet i EU-rättslig mening, vilket har varit relevant bl.a. på högskoleområdet utifrån EU-rättens statsstödsregler (prop. 2013/14:136 s. 20 f.).

Regeringen noterar vidare att tidigare statliga utredningar har gjort motsatt bedömning än den nu aktuella utredningen och bedömt att utbildning inom skolväsendet inte ska ses som ekonomisk verksamhet i EU-rättslig mening. Valfärdsutredningen anger i sitt betänkande Ordning och reda i välfärden att när det gäller verksamhet enligt skollagen som rör förskola, grundskola och gymnasieskola är praxis från EU-domstolen och kommissionens uttolkning av rättsområdet enligt utredningens mening tämligen entydig; Att tillhandahålla sådan utbildning enligt skollagen ska inte ses som en ekonomisk verksamhet (SOU 2016:78 s. 409 f.).

Även utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad kom i sitt betänkande Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning fram till den sammanfattande slutsatsen att utbildning inom skolväsendet EU-rättsligt utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (SOU 2017:44 s. 356). I den efterföljande propositionen uttalade regeringen efter genomgång av bl.a. EU-domstolens praxis, att ingen remissinstans hade ifrågasatt att utbildningssystemet, till den del det avser den verksamhet som huvudmännen själva utför för egen del, skulle vara en icke-ekonomisk verksamhet av allmänt intresse. Det framgår att genomförandet av den utbildningspolitiska uppgiften anses utgöra en icke-ekonomisk verksamhet av allmänt intresse (prop. 2019/20:127 s. 191). Frågan om utbildningstjänster inom skolväsendet alltid utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse till den del som regleras i 23 kap. skollagen om entreprenad, fick dock enligt regeringen ytterst avgöras i rättstillämpningen. Detta då det saknades EU-rättspraxis som avser icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse i förhållande till upphandling av utbildningstjänster (a. prop. s. 192). I propositionen nämns att Kammarrätten i Stockholm i ett mål funnit att en befattningsutbildning för rektorer verksamma inom skolväsendet var att betrakta som en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse som inte omfattades av EU:s fördrag eller upphandlingsdirektiven (Kammarrätten i Stockholms dom den 19 maj 2009 i mål nr 8101-08). I propositionen nämns även ett vid den tidpunkten pågående upphandlingsmål i Europeiska frihandelssammanslutningens domstol (Eftadomstolen) om ett avtal som en isländsk myndighet slutit med en aktör om att denne mot ersättning ska erbjuda gymnasieskola (mål E-13/19). Av Eftadomstolens avgörande i det målet som senare avgjordes den 10 december 2020

framgår avseende upphandlingsreglernas tillämplighet att isländsk gymnasieskola är icke-ekonomisk verksamhet bl.a. eftersom den huvudsakligen är offentligt finansierad.

Regeringen bedömer att det föreslagna värdeöverföringsförbudet är förenligt med EU-rätten

För att EU:s inre marknadsregler och konkurrensregler ska bli tillämpliga krävs att det är fråga om någon form av ekonomisk verksamhet och att den påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Fördragsbestämmelserna om etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster – såväl som tjänstedirektivet – är bara tillämpliga på ekonomisk verksamhet och prestationer som normalt utförs mot ersättning. Denna avgränsning har även betydelse för bl.a. EU:s statsstödsregler.

Vad som EU-rättsligt är en tjänst eller ekonomisk verksamhet har behandlats i EU-domstolens praxis. Det har där fastställts att allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och övervakas av staten får betraktas som icke-ekonomisk verksamhet. EU-domstolen har påpekat att staten genom att upprätta och upprätthålla ett sådant system för offentlig undervisning som i regel finansieras med medel ur den offentliga budgeten och inte av eleverna eller deras föräldrar, inte avser att bedriva verksamhet i vinstsyfte utan endast att uppfylla sina sociala, kulturella och utbildningspolitiska uppgifter gentemot sina medborgare. Detta kan omfatta bl.a. privata och offentliga grundskolor och förskolor (se mål 263/86, Humbel, REG 1988, s. 5365, mål C-318/05, Kommissionen mot Tyskland, REG 2007, s. I-6957, punkt 68, mål C-76/05 Schwartz, REG 2007, s. 6849, mål C-74/16, Congregación, REG 2017, Eftadomstolens domar den 21 februari 2008 i mål E-5/07 och den 10 december 2020 i mål E-13/19 samt Kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse [2012/C 8/02, p. 26–28]).

Regeringen kan mot bakgrund av det anförda om EU-rätten och tidigare förarbetsuttalanden konstatera följande. Det svenska skolsystemet synes, som framgår av betänkandet, vara unikt inom EU genom att tillåta fristående skolor med vinstsyfte. Även om så är fallet står det klart att all utbildning inom skolväsendet enligt skollagen, även den som bedrivs av enskilda huvudmän, är en del av det svenska nationella utbildningssystemet. Staten är skyldig att kostnadsfritt tillhandahålla grundläggande utbildning som en följd av internationella konventioner och nationell lagstiftning. Det framgår av grundlagen att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola och att det allmänna också ska svara för att högre utbildning finns (2 kap. 18 § regeringsformen). Kommunerna är också skyldiga att erbjuda barn förskola och ungdomar gymnasieskola i enlighet med bestämmelserna i skollagen. All utbildning inom skolväsendet styrs av staten med en offentlighetsrättslig reglering, enskilda måste ha ett godkännande av det allmänna för att få bedriva sådan utbildning och verksamheten övervakas av det allmänna genom statlig och kommunal tillsyn. Eleverna har rätt till en likvärdig utbildning inom varje skolform, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). Det ställs krav på att

utbildningen vid fristående skolor ska vara likvärdig med utbildningen vid offentliga skolor. De fristående skolorna ingår alltså i ett offentligt undervisningssystem. All utbildning inom skolväsendet finansieras också med offentliga medel. Skolgången finansieras inte av eleverna eller deras föräldrar då utbildningen är avgiftsfri och skollagen förbjuder avgifter. Även i förskolan och fritidshemmet är utbildningen i huvudsak offentligt finansierad och avgifterna täcker bara en bråkdel av de verkliga kostnaderna. Ersättningen till enskilda huvudmän inom skolväsendet är i stället begränsad till den författningsreglerade offentliga ersättning som barnets eller elevens hemkommun betalar för deras utbildning.

Syftet med utbildningen inom skolväsendet är från samhällets sida utbildningspolitiskt för barnens och elevernas bästa. Det framgår av skollagen att syftet med utbildningen inom skolväsendet är att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (1 kap. 4 § skollagen). Den övergripande bestämmelsen för all utbildning inom skolväsendet kompletteras i skollagen av syftesbestämmelser för respektive skolform. Som angetts tidigare i detta delavsnitt utgör utbildning inom det svenska skolväsendet i sin helhet en offentlig förvaltningsuppgift som även innefattar myndighetsutövning. Det är ytterst en uppgift för det allmänna som i vissa fall har överlåtits till enskilda i enlighet med 12 kap. 4 § regeringsformen. Det framgår av skollagens förarbeten att avsikten med att låta konkurrens mellan olika huvudmän verka i systemet var att förbättra skolväsendet, dvs. förstärka systemets utbildningspolitiska funktion. Fristående skolor bedömdes bidra till större valfrihet och ökad pedagogisk mångfald (se bl.a. prop. 2009/10:165 s. 206 och 240). Detta förtar inte att det nationella skolväsendet till sin kärna är en central samhällsuppgift för det allmänna gentemot sina medborgare och att utbildningen oavsett om den bedrivs av offentliga eller enskilda huvudmän är såväl finansierad som reglerad och övervakad av det allmänna.

Regeringen gör mot denna bakgrund och med hänsyn till befintlig praxis från EU-domstolen bedömningen att den utbildningsverksamhet som såväl offentliga som enskilda huvudmän bedriver inom det offentligt finansierade svenska skolväsendet utgör icke-ekonomisk verksamhet i EU-rättslig mening. Förslaget behöver därmed inte förhålla sig till de ekonomiska friheter som följer av EU-fördragen. Regeringen delar alltså bl.a. *Idéburna skolors riksförbunds* och *Föräldraalliansen Sveriges* uppfattning i denna fråga till skillnad från bl.a. *Svenskt Näringslivs*.

Det är dock ytterst EU-domstolen som klargör hur EU-rätten ska tolkas. Regeringen vill därför framhålla att förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten även om det skulle prövas i ljuset av reglerna på den inre marknaden. Regeringen instämmer med utredningen om att det i så fall är fråga om proportionerliga och tillåtna begränsningar av exempelvis etableringsfriheten. Förslaget innebär inte heller någon diskriminering av medborgare eller företag från andra medlemsstater. Regeringen har även ovan i detta delavsnitt i fråga om Europakonventionen utvecklat varför förslaget, som innebär tidsbegränsade värdeöverföringsförbud på för-

skole- och skolenhetsnivå i vissa situationer, bedöms proportionerligt utifrån sitt syfte att förbättra utbildningssystemet.

6.5 Särredovisning behövs för att kontrollera värdeöverföringar

Regeringens förslag

En enskild huvudman som bedriver verksamhet i fler än en enhet ska redovisa den verksamhet som bedrivs i respektive enhet särskilt (särredovisning). Även en enskild huvudman som enbart bedriver verksamhet i en enhet ska särskilt redovisa den verksamheten om den juridiska person som bedriver denna verksamhet också bedriver annan verksamhet.

I särredovisningen ska verksamheten i enheten redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person. Särredovisningen ska ha samma räkenskapsår som den enskilde huvudmannen.

En särredovisning ska innehålla följande uppgifter:

- Intäkter och kostnader som är hänförliga till verksamheten ska redovisas i en resultaträkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret.
- Upplysning ska lämnas om den fördelning som gjorts av intäkter och kostnader som är gemensamma med annan enhet eller sådan verksamhet som samma juridiska person som den enskilde huvudmannen bedriver.
- Tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är hänförliga till verksamheten ska redovisas i en balansräkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret.
- Upplysning ska lämnas om den fördelning som gjorts av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är gemensamma med annan enhet eller sådan verksamhet som samma juridiska person som den enskilde huvudmannen bedriver.
- Upplysning ska lämnas om värdeöverföringar enligt skollagen till annan enhet eller sådan verksamhet som samma juridiska person som den enskilde huvudmannen bedriver.

När särredovisningen upprättas ska bokföringslagens bestämmelser om årsbokslut och tilläggsupplysningar i årsbokslut tillämpas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om särredovisning.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag, men har delvis en annan redaktionell utformning. Utredningen föreslår vidare inte att det ska anges i skollagen att bestämmelserna om årsbokslut och tilläggsupplysningar i årsbokslut i bokföringslagen (1999:1078), förkortad BFL, ska tillämpas när särredovisningen upprättas. Utredningen föreslår att årsredovisningen ska vara upprättad senast sex månader efter att räkenskapsåret avslutades.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte något att invända, däribland *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Statens skolinspektion*, *Statens skolverk*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Malmö* och *Skellefteå kommuner*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Sveriges Lärare*.

Ekobrottsmyndigheten och *Brå* instämmer i utredningens bedömning att kravet på särredovisning ökar transparensen av hur kommunala och statliga medel används och bidrar till att oseriösa aktörer får ett minskat intresse av att verka inom friskolesektorn. *Lilla Edets*, *Luleå*, *Trelleborgs*, *Skellefteå* och *Vaggeryds* kommuner är positiva till förslaget och anser att särredovisning innebär en bättre uppföljning och tillsyn av friskolesektorn och ökar transparensen av hur statliga och kommunala bidrag används i den fristående skolesektorn. *Nacka kommun* anser att en tydligare ekonomisk redovisning på enhetsnivå ökar transparensen och förbättrar möjligheten för kommunen att i tillsynen granska förskolors ekonomiska stabilitet och långsiktighet. *Enköpings kommun* framför att särredovisning på enhetsnivå gör det lättare att följa hur skolpengen används. Det blir enligt kommunen möjligt att följa pengarnas väg från kommun till skola till elev. *Sveriges Lärare* anser att kravet på särredovisning är fullkomligt nödvändigt. Sammantaget kommer förslaget enligt förbundet att innebära en ökad administrativ börda för huvudmännen, men *Sveriges Lärare* gör bedömningen att kraven på transparens för att möjliggöra tillsyn väger betydligt tyngre än ökad administration för huvudmännen. *Skolinspektionen*, som tillstyrker förslaget, konstaterar att en särredovisning är en förutsättning för att myndigheten, vid ett eventuellt värdeöverföringsförbud, ska kunna utöva tillsyn av värdeöverföring på enhetsnivå. Skolinspektionens bedömning är att en särredovisning på enhetsnivå innebär en ökad transparens och en förbättrad möjlighet till riskbedömning av tillgängliga ekonomiska resurser på skolenheten. *Skolverket* konstaterar att ett krav på särredovisning på förskole- och skolenhetsnivå skulle ge viktig information om de medel som kan hänföras till enheten. *Sveriges vägledarförening* ser positivt på att ökad ekonomisk transparens på skolenhetsnivå kan leda till ökad likvärdighet och kvalitet vad gäller skolvalet.

Flera remissinstanser, däribland *Laholms kommun*, *Göteborgs kommun*, *Svenskt Näringsliv* och flera enskilda huvudmän är kritiska till förslaget och anser att det kommer att leda till ökad administration och kostnader. Bland annat *Almega Utbildning*, *Atvexa AB*, *Cedergrenska AB*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Frida Utbildning AB* och *Svenskt Näringsliv* framför att kravet på särredovisning särskilt kommer att drabba mindre aktörer då det kan innebära oproportionerligt stora administrativa kostnader. Enligt bl.a. *Almega Utbildning* innebär förslaget en ökad detaljreglering och redovisning och skapar mindre flexibilitet att anpassa verksamheten efter lokala behov. Det framförs av bl.a. *Norlandia Förskolor AB* och *Sefif* att förslaget inskränker huvudmannens möjlighet att organisera sin verksamhet på det vis som man anser mest ändamålsenligt. För koncerner där en juridisk person (t.ex. dotterbolag) driver flera skolverksamheter riskerar kravet på särredo-

visning leda till kraftigt ökade administrativa kostnader för att uppfylla kraven på särredovisning.

Friskolan Öland AB stödjer ett förstärkt regelverk men anser att icke-vinstutdelande skolor bör omfattas av förenklade rutiner och att regelbördan behöver vara i proportion till risken. Liknande synpunkt framförs av *Fremia* som anser att om syftet med särredovisningen är att kontrollera att förbudet mot vinstutdelning eller andra värdeöverföringar är verksamt, bör idéburna huvudmän inte omfattas av förslaget. *Kristna Friskolerådet* framhåller att deras medlemmar inte har någon vinstutdelning från verksamheten, men flera av dem riskerar ändå att drabbas av förslaget.

IFAU menar att även om kravet på särredovisning på skolenhetsnivå är ett viktigt verktyg för att kunna följa upp ett eventuellt värdeöverföringsförbud, kan det vara svårt att säkerställa efterlevnad i praktiken.

Ett flertal instanser anser att kravet på särredovisning även ska omfatta kommuner. Det framförs bl.a. av *IFAU*, *Konkurrensverket*, *Göteborgs kommun*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Almega Utbildning*, *Cedergrenska AB*, och *Svenskt Näringsliv*. Några av dessa remissinstanser påtalar att uppgifter om alla skolenheters verksamheter och resultat behöver finnas tillgängliga, såväl för de vårdnadshavare som ska välja skola, som för myndigheter och andra aktörer som vill granska eller jämföra skolornas verksamheter.

Bokföringsnämnden framför att det behöver tydliggöras om årsredovisningslagen (1995:1554), förkortad ÅRL, och BFL ska tillämpas när särredovisningen upprättas. *Svenskt Näringsliv* framför att om en särredovisning skulle införas bör den inskränka sig till intäkter och kostnader, inklusive resultat baserat på en sådan redovisning. *Revisorsinspektionen* anser att det bör tas fram tydliga föreskrifter för upprättande av särredovisning där det tydligt framgår vad en särredovisning ska innehålla och som inte ger utrymme för bedömningar eller tolkningar. *Branchorganisationen FAR* framför att det är lämpligt med ett tydligt ramverk för hur fördelning av gemensamma intäkter och kostnader ska redovisas i not. *Stockholms kommun* efterfrågar förtydligande om huruvida särredovisning innebär ett krav på separata bankkonton för varje enhet.

Några remissinstanser, bl.a. *Norlandia Förskolor AB* och *Sefif*, framför att det fortfarande är oklart vad kraven exakt kommer att innebära eftersom detta inte kommer att regleras i skollagen utan i annan underordnad författning.

Skälen för regeringens förslag

Särredovisning för de enskilda huvudmännens enheter innebär ökad transparens

För att skapa legitimitet för en reglering om värdeöverföringsförbud i vissa situationer är det enligt regeringen nödvändigt att också ha en reglering som kan säkerställa att regelefterlevnaden kan kontrolleras. Om en enskild huvudman bedriver förskole- eller skolverksamhet i flera enheter går det normalt inte att avgöra om medel har flyttats mellan verksamheterna utifrån dagens krav på redovisning, dvs. den information som ska lämnas i en årsredovisning eller i ett årsbokslut. Samma sak gäller även för enskilda huvudmän som visserligen bara bedriver verksamhet inom

skolväsendet i en enhet men där samma juridiska person som den enskilde huvudmannen också bedriver annan verksamhet. Utredningen har uttryckt detta som att det är den enskilde huvudmannen som bedriver annan verksamhet. Regeringen konstaterar i denna del dock att begreppet enskild huvudman här används för just godkännandet att bedriva verksamhet inom skolväsendet (se 2 kap. 5 § skollagen). Det innebär att den enskilde huvudmannen begreppsmässigt inte kan bedriva annan verksamhet. Däremot kan samma juridiska person som den enskilde huvudmannen bedriva annan verksamhet. Vidare kan enskilda huvudmän som ingår i en koncern ha komplexa koncernstrukturer och göra interna transaktioner som försvårar insynen. Ett krav på särredovisning för respektive förskole- och skolenhet skulle innebära bättre insyn och kontroll av hur offentliga medel används eftersom det blir möjligt att se vilka medel som är hänförliga till respektive enhet. Det skulle också innebära att regleringen om ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer blir organisationsneutral i den meningen att utfallet inte påverkas av om respektive enhet bedrivs i en egen huvudman som inte har någon annan verksamhet, om en huvudman bedriver skol- eller förskoleverksamhet i flera enheter eller om samma juridiska personen som den enskilde huvudmannen bedriver även annan verksamhet. För kommunerna är skolan både den volymmässigt största verksamheten och den största kostnadsposten. Merparten av finansieringen sker via kommunal inkomstskatt. Som framgår av avsnitt 5 får fristående förskolor och skolor ersättning från elevernas hemkommuner. För 2024 uppgick kostnaderna för förskola, grundskola och gymnasieskola till cirka 56 miljarder kronor (Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2024, Skolverket). Mot bakgrund av nivån på de offentliga medlen är det enligt regeringen både självklart och nödvändigt att det är möjligt att följa hur de offentliga medlen används. Flera remissinstanser, däribland *Skolinspektionen*, *Konkurrensverket*, *Luleå kommun* och *Sveriges Lärare*, har också framfört att ett krav på särredovisning är en förutsättning för att det ska vara möjligt att tillämpa förslagen om ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer. Som bl.a. *Skolinspektionen* framför är särredovisning en förutsättning för att myndigheten, vid ett eventuellt värdeöverföringsförbud, ska kunna utöva tillsyn av värdeöverföringar på enhetsnivå. Regeringen instämmer med remissinstanserna och har tidigare i detta avsnitt lyft vikten av att de som äger och driver företag inom förskole- och skolväsendet har ett långsiktigt och seriöst engagemang som lever upp till samhällets krav. Regeringen instämmer därför också med bl.a. *Brå* och *Ekobrottsmyndigheten* i att kravet på särredovisning kan bidra till att oseriösa aktörer får ett minskat intresse av att verka som enskilda huvudmän för fristående förskolor, skolor eller fritidshem. Som *Skolverket* i likhet med utredningen påpekar skulle ett krav på särredovisning på förskole- och skolenhetsnivå kunna ge viktig information om de medel som kan hänföras till enheten. Kravet innebär vidare att huvudmannen måste följa upp ekonomiska händelser på ett systematiskt sätt på skolenhetsnivå – något som, enligt Skolverket, inte nödvändigtvis görs i dag. Kravet på särredovisning kan också, vilket lyfts fram av bl.a. *SKR*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Sveriges Skolledare* och flera kommuner, öka transparensen kring hur statliga och kommunala bidrag används av enskilda huvudmän. *Skellefteå kommun* tillstyrker att den ekonomiska redovisningen för fristående skolor ska ske per skolenhet.

Enligt Skellefteå kommun skulle ett sådant reformförslag bidra till en ökad förståelse för hur den fristående huvudmannen disponerar de intäkter som kommer från staten eller kommunen. Kommunen konstaterar att en sådan reform därför kan antas gynna förtroendet för det svenska skolsystemet i sin helhet. Starka skäl talar således för att ett krav på särredovisning kan bidra till att ett värdeöverföringsförbud kan kontrolleras, vilket i förlängningen är viktigt för regeringens strävan att det enbart ska vara långsiktiga och seriösa aktörer som verkar inom skolväsendet.

Ett flertal remissinstanser invänder mot förslaget och invändningarna är bl.a. kopplade till frågan om administrativa kostnader. Bland annat *IFAU*, *Almega Utbildning*, *Sveriges advokatsamfund*, *Atvexa AB*, *Frida Utbildning AB*, *Föreningen Hillel* och *Utvecklingspedagogik Sverige AB* framför att ett krav på särredovisning kommer att leda till ökad administration och kostnader som särskilt kommer att drabba mindre aktörer då det kan innebära oproportionerligt stora administrativa kostnader. Det framförs också att förslaget skulle innebära att resurser omfördelas från den pedagogiska verksamheten till byråkrati och redovisning, utan att det klart gagnar kvaliteten. *Atvexa AB* påtalar t.ex. att förslaget skulle innebära stora merkostnader, utan någon garanti för ökad kvalitet i undervisningen. *Kunskapsskolan i Sverige AB* ställer sig frågande till att utredningens huvudsyfte, som de menar är att se till att inga medel lämnar verksamheten utan i stället ska komma varje enskild elev till godo, uppnås genom detta förslag. *IFAU* som anser att kravet på särredovisning på skolenhetsnivå är ett viktigt verktyg för att kunna följa upp ett eventuellt värdeöverföringsförbud, påpekar samtidigt att det kan vara svårt att säkerställa efterlevnad i praktiken. Större koncerner kan exempelvis genom internprissättning flytta överskott till andra delar av verksamheten, varifrån vinstuttag sedan kan ske. Även om utredningen menar att sådana transaktioner bör ses som otillåtna värdeöverföringar, kan de enligt *IFAU* vara svåra att identifiera och bevisa i praktiken. Det är därför osäkert om reglerna medför de begränsningar av fristående huvudmäns vinstuttag som eftersträvas. *Företagarna* framför att ett krav på särredovisning för mindre enheter kan medföra betydande praktiska utmaningar, särskilt i de fall där verksamheterna har gemensamma kostnads- och intäktsströmmar. I sådana sammanhang riskerar särredovisningen, enligt *Företagarna*, att bli administrativt betungande utan synbar nytta. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* framför liknande synpunkter och konstaterar att särredovisning skulle innebära en omfattande förändring av alla redovisningssystem, och att fullständiga resultat- och balansräkningar behöver upprättas för varje enskild enhet. Om inte resurser kan delas på ett förnuftigt och obyråkratiskt sätt, kommer enligt bolaget utbildningens kvalitet att sjunka samtidigt som kostnaden ökar.

Även *Frida Utbildning AB* anser att förslaget i praktiken innebär att varje skola måste drivas administrativt som ett separat bolag, med allt vad det innebär i form av dubbel bokföring, extra revisionskostnader och internfakturering för gemensamma kostnader. Vidare framför *Frida Utbildning AB*, liksom *Norlandia Förskolor AB* och *Sefif*, att förslaget inskränker huvudmannens möjlighet att organisera sin verksamhet på det vis som man anser mest ändamålsenligt. *Frida Utbildning AB* anser därför att om syftet är att upptäcka oskäligen vinstöverföringar bör det i stället

åstadkommas genom riktad tillsyn från Skolinspektionen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten eller revisorskontroller i misstänkta fall.

Som flera remissinstanser påpekar kan ett krav på särredovisning innebära en viss ökad administration för vissa enskilda huvudmän. Regeringen vill med anledning av detta inledningsvis lyfta att ett krav på särredovisning i enlighet med utredningens förslag endast omfattar enskilda huvudmän som har flera enheter eller om samma juridiska person som den enskilde huvudmannen bedriver annan verksamhet utöver en förskola eller skola. Det innebär att kravet inte skulle drabba de mindre aktörer som endast bedriver skolverksamhet i en enhet. Enskilda huvudmän som bara bedriver verksamhet i en enhet och där samma juridiska person som den enskilde huvudmannen inte bedriver annan verksamhet därutöver skulle alltså inte behöva upprätta någon särredovisning eftersom deras årsredovisning eller årsbokslut ger tillräcklig information. Enligt utredningens beräkningar kommer endast en tredjedel (804 enskilda huvudmän) av de enskilda huvudmännen att omfattas av kravet på särredovisning. Övriga två tredjedelar (1 578 enskilda huvudmän) kommer således inte att behöva förändra sin redovisning.

Regeringen har förståelse för remissinstansernas farhågor om en viss ökning av de enskilda huvudmännens administrativa arbete och kostnader för de huvudmän som med ett sådant förslag ändå skulle få sådana kostnader. Regeringen anser emellertid, i likhet med *Sveriges Lärare*, att vikten av ett krav på särredovisning, som möjliggör tillsyn av ett värdeöverföringsförbud, väger så pass tungt att det får anses rimligt med den administration som blir nödvändig i samband med särredovisningen. Vid denna avvägning beaktar regeringen att utbildning inom skolväsendet är en skattefinansierad och offentlighetsreglerad verksamhet. Lagstiftningen bör utformas med utgångspunkt i barnens, elevernas och samhällets intressen. Det är inte en ovillkorlig rättighet för var och en att få vara huvudman inom skolväsendet utan en möjlighet för den enskilde som ges på villkor att de krav som ställs på verksamheten uppfylls. Dessa krav måste kunna ändras för att tillgodose viktiga intressen även om någon eller några huvudmän skulle uppleva det som så betungande att de väljer att avstå från att vara huvudman inom skolväsendet. Att ersätta ett krav på särredovisning med enbart utökad tillsyn, så som Frida Utbildning AB framför, vore inte ett tillräckligt kraftfullt verktyg för att tillsynsmyndigheterna ska kunna kontrollera ett värdeöverföringsförbud. Regeringen konstaterar i denna del att *Skolinspektionen* till och med har lyft att ett krav på särredovisning på enhetsnivå är önskvärt för en träffsäker tillsyn och att ett sådant krav bör övervägas oavsett om ett vinstöverföringsförbud införs eller inte. Som *Sveriges vägledarförening* lyfter fram kan ett krav på särredovisning och den ökade ekonomiska transparensen som det bedöms innebära även leda till ökad likvärdighet och kvalitet vad gäller skolväsendet. Enligt *Sveriges vägledarförening* skulle ett sådant krav gynna studie- och yrkesvägledarens möjlighet att ge elever saklig och neutral information inför val av skola. Enligt regeringen är det viktigt att regleringen i möjligaste mån är organisationsneutral och innebär lika villkor för alla enskilda huvudmän. På så sätt saknar det betydelse hur enskilda huvudmän är organiserade, något som även motverkar strategiska överväganden kring associationsform och ombildning för att exempelvis kunna kringgå ett värdeöverföringsförbud. Regeringen vill också framhålla att syftet med

förslagen om värdeöverföringsförbud och krav på särredovisning är att säkerställa att medel i högre utsträckning ska stanna kvar i de utbildningsverksamheter som de lämnats för. Som redogörs för i avsnitt 6.3 kan även icke-vinstdrivande aktörer enligt nuvarande regelverk göra verksamhetsfrämmande värdeöverföringar, genom att t.ex. använda medel som varit avsedda för en skola till annan verksamhet.

Kostnaden för att upprätta en särredovisning kan variera beroende på hur många enheter en enskild huvudman har, vilken omsättning huvudmannen har och i vilken företagsform verksamheten bedrivs. I det kommunala bidraget ingår dock redan en kompensation för administrativa kostnader, som motsvarar tre procent av grundbeloppet. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att de kostnader som skulle uppstå för de enskilda huvudmännen genom ett krav på särredovisning är av administrativ art och således därför ingår i den ersättning som ingår i det kommunala bidraget.

Regeringen bedömer inte att ett krav på särredovisning försvårar en utjämning av resurser mellan enheter som *Frida Utbildning AB* för fram. Som framgår i avsnitt 6.2 föreslår regeringen tidsbegränsade värdeöverföringsförbud i vissa situationer för att främja långsiktighet och kvalitet hos skolans aktörer. I det avsnittet behandlas frågan om förbuden i förhållande till resursfördelning mellan enheter.

IFAU framför att kravet på särredovisning på skolenhetsnivå är ett viktigt verktyg för att kunna följa upp ett eventuellt värdeöverföringsförbud, även om det kan vara svårt att säkerställa förbudets efterlevnad i praktiken. Enligt IFAU innebär förslaget om särredovisning också att tillsynsuppdraget breddas till att omfatta avancerad ekonomisk granskning, vilket kräver kompetens som inte alltid finns hos dagens tillsynsmyndigheter, särskilt inte i mindre kommuner.

Regeringen kan konstatera att syftet med ett krav på särredovisning är att det ska vara möjligt att kunna se vilka offentliga medel som är hänförliga till respektive skolenhet, dvs. att bl.a. kunna följa det kommunala bidraget (den s.k. skolpengen), och att därigenom kunna genomföra tillsyn av ett värdeöverföringsförbud. Regeringen instämmer med det som *Enköpings kommun* framför om att särredovisning på enhetsnivå gör det lättare att följa hur skolpengen används. Regeringen instämmer även med *Nacka kommun* som anser att en tydligare ekonomisk redovisning på enhetsnivå ökar transparensen och förbättrar möjligheten för kommunen att i tillsynen granska förskolors ekonomiska stabilitet och långsiktighet. Det är regeringens bestämda uppfattning att ett krav på särredovisning från de enskilda huvudmännen är en nödvändighet som kan underlätta för tillsynsmyndigheterna då det, som *Skolverket* påpekar, blir enklare att följa upp ekonomiska händelser på ett systematiskt sätt. Regeringen delar *Skolinspektionens* bedömning att en särredovisning på enhetsnivå innebär en ökad transparens och en förbättrad möjlighet till riskbedömning, vilket i sin tur kan innebära en mer träffsäker tillsyn. Av denna anledning framför Skolinspektionen att någon form av särredovisning på enhetsnivå är önskvärd oavsett om utredningens förslag om värdeöverföringsförbud genomförs. Frågan om tillsynsmyndigheternas tillsyn behandlas närmare i avsnitt 6.8

Regeringen delar utredningens och flera remissinstansers uppfattning att det både finns ett stort behov liksom tungt vägande skäl för att ett krav på

särredovisning ska införas. En sådan ordning är som många remissinstanser påpekar en förutsättning för att efterlevnaden av ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer ska kunna kontrolleras. Att införa ett krav på särredovisning är enligt regeringen därför en viktig och nödvändig åtgärd för att regleringen om värdeöverföringsförbud ska få ett fullt genomslag i praktiken.

Regeringen föreslår sammantaget att en enskild huvudman som bedriver verksamhet i mer än 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 den juridiska person som bedriver den verksamheten också bedriver annan verksamhet.

Samma regler om särredovisning ska gälla för alla enskilda huvudmän

Några remissinstanser har invänt mot utredningens förslag om att ett krav på särredovisning ska gälla också för skolor som inte är vinstutdelande. *Kristna Friskolerådet* och *Friskolan Öland AB* framför att ickevinstutdelande skolor riskerar att drabbas av förslaget och anser att det inte medför någon kvalitetsökning. *Friskolan Öland AB* anser därför att de bör omfattas av förenklade rutiner. *Fremia* har liknande synpunkter och framför att om syftet med särredovisningen är att kontrollera att förbudet mot vinstutdelning eller andra värdeöverföringar är verksamt, borde idéburna huvudmän inte omfattas. Som nämnts i föregående avsnitt kan det argumenteras för att ett särredovisningskrav kan stå på egna ben, oavsett frågan om värdeöverföringsförbud. Oavsett om en enskild huvudman delar ut vinster eller inte kan ett sådant krav, vilket *Skolinspektionen* också framför, bl.a. underlätta för tillsynsmyndigheternas riskbedömning av tillgängliga ekonomiska resurser. Enligt *Skolinspektionen* kan en särredovisning på enhetsnivå även innebära en mer träffsäker tillsyn. Regeringen delar denna bedömning och kan även konstatera att en särredovisning gör det lättare att t.ex. upptäcka ekonomiska orimligheter.

Enligt regeringen är det därutöver också en viktig utgångspunkt att förslagen i möjligaste mån ska vara organisationsneutrala och innebära lika villkor för alla enskilda huvudmän. Som regeringen framför i ovanstående delavsnitt skulle regleringen om värdeöverföringsförbud i vissa situationer därmed inte påverkas av om huvudmannen har enheter som bedrivs i en egen huvudman, om en huvudman bedriver förskole- eller skolverksamhet i flera enheter eller om den juridiska personen som huvudmannen ingår i också bedriver annan verksamhet. Det är inte ovanligt att samma juridiska person som en enskild huvudman också bedriver annan verksamhet vid sidan om den utbildningsverksamhet som bedrivs med stöd av ett godkännande enligt skollagen. Det kan också nämnas att bl.a. *Idéburna skolors riksförbund* tillstyrker utredningens förslag om att krav på särredovisning införs på enhetsnivå.

Regeringen delar vidare utredningens bedömning att ett krav på särredovisning bör gälla oavsett om den enskilde huvudmannen har ett värdeöverföringsförbud för det aktuella räkenskapsåret eller inte. Detta krav kommer bli ett viktigt verktyg för myndigheternas tillsynsarbete. Om ett krav på särredovisning endast skulle krävas under den tid som det finns ett värdeöverföringsförbud kopplat till den enskilda huvudmannen skulle

det dessutom finnas en betydande risk för att det blir svårt att avgöra vilken del av det egna kapitalet som är hänförligt till en viss enhet. Det riskerar i sin tur att leda till att värdeöverföringsförbudet inte omfattar det resultat som ackumulerats i enheten historiskt, utan enbart ett visst årsresultat. Därmed ökar risken för att ett värdeöverföringsförbud kan kringgå. För att tillsynsmyndigheten ska få ett bra och jämförbart underlag som innebär att värdeöverföringsförbudet enklare kan kontrolleras bedömer regeringen att detta är en nödvändig åtgärd.

Skolinspektionen framför att för att myndigheten ska kunna bedöma om en värdeöverföring inträffat under den tid som ett värdeöverföringsförbud gäller behöver huvudmannen redovisa datum för de affärshändelser som ligger till grund för den årliga redovisningen. Det finns därför, enligt myndigheten, ett behov av att förtydliga den enskilda huvudmannens ansvar för särredovisningen under löpande räkenskapsår. Regeringen konstaterar att det finns bestämmelser i BFL som anger att de affärshändelser som finns i bokföringen alltid ska vara daterade. I 5 kap. 6 § i nämnda lag framgår att det för varje affärshändelse ska finnas en verifikation och i 7 § samma kapitel anges att verifikationen ska innefatta uppgift om när affärshändelsen har inträffat. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns behov av att förtydliga i skollagen att den enskilda huvudmannen ska redovisa datum för de affärshändelser som ska framgå av en särredovisning.

Kommuner kommer inte att omfattas av kravet på särredovisning

Flera remissinstanser, bl.a. *IFAU, Konkurrensverket, Almega Utbildning, Göteborgs kommun, Nacka kommun, Svenskt Näringsliv* och ett antal enskilda huvudmän anser att kravet på särredovisning även ska omfatta kommuner. Flera av dessa remissinstanser, bl.a. *Almega Utbildning, Frida Utbildning AB* och *Nacka kommun* anser att särredovisning för kommunala huvudmän både kan skapa lika villkor mellan huvudmännen och att behovet av transparens i hur skattepengar används är stort även i kommunal verksamhet. *Frida Utbildning AB* påpekar att förslaget annars riskerar att skapa en ojämlig konkurrenssituation där fristående aktörer får högre overheadkostnader och mindre handlingsutrymme för pedagogisk utveckling än kommunala huvudmän.

Regeringen kan konstatera att ett syfte med kravet på särredovisning för enskilda huvudmän är att det ska bli bättre insyn i hur kommunala och statliga medel används, men också att det behövs en särredovisning för att kunna kontrollera det föreslagna värdeöverföringsförbudet. Det förbudet riktar sig direkt mot förskole- och skolenheterna. Regeringen konstaterar i avsnitt 6.2 att den kommunala utbildningsverksamheten inte bedrivs i något vinstsyfte och några vinstutdelningar eller andra värdeöverföringar till privata ägare sker heller inte. Eftersom ett värdeöverföringsförbud bara kan träffa enskilda huvudmän bör det i detta sammanhang inte finnas något krav på särredovisning för kommunala huvudmän. Regeringen kan även konstatera att det inom ramen för detta lagstiftningsarbete inte finns beredningsunderlag för att lämna förslag som innebär att även kommuner ska omfattas av ett krav på särredovisning.

Särredovisningen bör ha samma räkenskapsår som huvudmannens räkenskapsår

Den period som ett företag väljer att göra sitt bokslut eller upprätta sin årsredovisning för kallas räkenskapsår och ska enligt BFL omfatta tolv kalendermånader. Enligt utredningen varierar det bland de enskilda huvudmännen vilken period som räkenskapsåret omfattar. Bland de aktiebolag som bedriver grund- eller gymnasieskola är det vanligt med ett brutet räkenskapsår för perioden 1 juli–30 juni, sannolikt för att anpassa räkenskapsåret till läsåret. Oavsett vilket räkenskapsår som huvudmannen har är det enligt regeringen lämpligt att särredovisningen har samma räkenskapsår som huvudmannens räkenskapsår. Ingen remissinstans har heller invänt mot detta. Genom att följa huvudmannens räkenskapsår blir det möjligt för tillsynsmyndigheten att göra mer precisa jämförelser mellan huvudmannens årsredovisning eller årsbokslut och den aktuella särredovisningen vilket kommer underlätta granskningen av om eventuella värdeöverföringar har skett under räkenskapsåret.

Utredningen har vidare föreslagit att särredovisningen ska vara upprättad senast sex månader efter att räkenskapsåret avslutades. Något särskilt syfte med det förslaget redogör utredningen inte för och ingen remissinstans har haft några direkta synpunkter på detta förslag. Regeringen lämnar i avsnitt 6.6 förslag på att enskilda huvudmän ska komma in med sin särredovisning till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång. Regeringen gör bedömningen att det förslaget i sin tur ställer krav på att den enskilde huvudmannen därmed också måste upprätta sin särredovisning inom den tiden. Regeringen anser att det skulle innebära en onödig administrativ reglering att därutöver ställa krav på att särredovisningen också måste vara upprättad inom en annan kortare tid. Något sådant förslag lämnas därför inte i denna lagrådsremiss.

Särredovisningens innehåll

För att särredovisningen ska utgöra ett bra och gediget underlag för tillsynsmyndighetens granskning anser regeringen att det är viktigt att ställa vissa grundläggande krav på denna redovisning. Genom sådana krav kommer även redovisningen för de enskilda huvudmännen att underlättas. En förutsättning för att värdeöverföringsförbud ska kunna kontrolleras och följas upp är att den skollagsreglerade verksamheten i en enhet redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person. Det är viktigt eftersom det annars blir svårt att granska t.ex. hur särredovisningen förhåller sig till eventuella värdeöverföringar som genomförs av den juridiska personen.

Enligt ÅRL ska en årsredovisning bl.a. innehålla en balans- och resultaträkning och upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av företagets ställning och resultat (2 kap. 1 och 3 §§). Regeringen bedömer att en särredovisning på motsvarande sätt bör innehålla en fullständig resultat- och balansräkning och att den bör redovisas för enheten. Anledningen till det är att en förutsättning för att värdeöverföringsförbudet ska få någon faktiskt verkan är att intäkter och kostnader som är hänförliga till verksamheten på ett rättvisande sätt förs till respektive enhet i en resultaträkning. Det innebär t.ex. att den ersättning som en enskild huvudman får i form av kommunala bidrag behöver redovisas i den enhet som medlen är avsedda för. Det betyder även att bl.a. kostnader som är

gemensamma med någon annan verksamhet behöver fördelas på ett rättvisande sätt, så att fördelningsnycklar kan granskas av tillsynsmyndigheten. Risken är annars att för lite intäkter eller för stora kostnader förs till en enhet med värdeöverföringsförbud för att möjliggöra uttag från andra delar av huvudmannens verksamhet.

Regeringen bedömer också att det är nödvändigt att en särredovisning innehåller en balansräkning som innehåller tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är hänförliga till verksamheten. En fullständig balansräkning är således en förutsättning för att regeringens förslag om värdeöverföringsförbud ska få full effekt. Värdeöverföringar påverkar det egna kapitalet. Om det inte finns krav på redovisning av en fullständig balansräkning så skulle ett värdeöverföringsförbud riskera att inte fylla någon funktion på enhetsnivå. Det skulle då inte vara möjligt att följa ett värdeöverföringsförbud och det finns en risk att förbudet skulle kringgås.

Svenskt Näringsliv framför att om en särredovisning skulle införas så bör den inskränkas till intäkter och kostnader, inklusive resultat baserat på en sådan redovisning. *Svenskt Näringsliv* menar att särredovisningen i sig drar resurser från utbildning och undervisning och att posterna skulder respektive eget kapital i balansräkningen oundvikligen skulle bli godtyckligt fördelade. *Kunskapsskolan i Sverige AB* anser att ett krav på att särredovisa poster i balansräkningen skulle innebära en konstlad process som riskerar att aktuella poster blir godtyckligt fördelade. *Frida Utbildning AB* för fram att om någon form av utökad redovisningsskyldighet ska införas bör det ske i en förenklad variant och i nära dialog med branschen för att minimera de negativa effekterna.

Regeringen anser att det inte finns skäl för att särredovisningen enbart ska redovisa intäkter och kostnader så som *Svenskt Näringsliv* framför. Det är tvärtom viktigt att de enskilda huvudmännen redovisar samtliga resultat- och balansposter som är hänförliga till verksamheten på ett tydligt och rättvisande sätt. Även en fullständig balansräkning är en förutsättning för värdeöverföringsförbud på enhetsnivå då värdeöverföringar påverkar det egna kapitalet. Ett mindre omfattande eller förenklat underlag skulle inte vara ett tillräckligt underlag för att säkerställa kontrollen av enhetens intäkter och kostnader. Regeringen kan också konstatera att ett krav på särredovisning så som det föreslås här inte innebär något krav på separat bokföring för huvudmannens respektive enheter. Ett sådant förslag hade varit en mer ingripande och långtgående åtgärd som hade inneburit ännu större administration och kostnader för de enskilda huvudmännen.

Söderhamns kommun väcker frågan om det i särredovisningen ska ske en kontroll av om tilläggsbelopp till fristående skolor har nyttjats till exakt det ansökan avsett, eller om det är kommunen som ska kontrollera detta. Särredovisningskravet syftar inte i sig till att kontrollera hur t.ex. ett tilläggsbelopp för en enskild elev har använts, men uppgifter som framkommer i särredovisningen kan givetvis ingå som underlag för myndigheternas tillsyn. Det kan i sammanhanget nämnas att regeringen i avsnitt 8.3 föreslår att om en huvudman helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som ett tilläggsbelopp har beviljats för ska kommunen kunna återkräva det. Som redogörs för där är det emellertid i första hand den enskilde huvudmannen som i sådana fall självmant ska återbetala bidraget. Om det i samband med tillsyn framkommer att sådant bidrag inte har

återbetalats kan det givetvis vara skäl att vidta åtgärder för att det ska betalas tillbaka.

Utredningen har utöver en fullständig resultat- och balansräkning föreslagit att särredovisningen också ska innehålla vissa noter. Regeringen konstaterar att utredningen synes ha förutsatt att BFL och ÅRL är tillämpliga på den föreslagna särredovisningen. Den bedömningen gör regeringen mot bakgrund av att utredningen framför att den enskilde huvudmannen bl.a. ska redogöra för sådana noter som följer av god redovisningssed. Regeringen konstaterar dock i denna del, något som också *Bokföringsnämnden (BFN)* påpekar, att dessa lagar saknar bestämmelser för den särredovisning som föreslås upprättas. De bestämmelser om upplysningar som ska lämnas i årsredovisningen i noter enligt ÅRL eller upplysningar som ska lämnas i ett årsbokslut enligt BFL är således inte tillämpliga på särredovisningen. Enligt BFN bör det därför anges i skollagen om dessa lagar ska tillämpas när särredovisningen upprättas för de olika enheterna. BFN påpekar vidare att myndighetens normgivning ska tillämpas när en årsredovisning eller ett årsbokslut upprättas enligt tillämplig lag. Följaktligen är därför inte heller BFN:s normgivning tillämplig på den särredovisning som ska upprättas enligt utredningens förslag. *Stockholms kommun* efterfrågar ett förtydligande huruvida särredovisning innebär ett krav på separata bankkonton för varje enhet. Enligt kommunens mening är ett sådant krav en förutsättning för att effektivt kunna följa värdeflöden och säkerställa att medel stannar kvar i den verksamhet där de hör hemma. Det bör därför klargöras om särredovisningen även omfattar krav på separat kassahantering.

Regeringen anser som nämns inledningsvis i detta delavsnitt att det bör ställas vissa grundläggande krav på en särredovisning. Det får därför heller inte råda något tvivel om att exempelvis god redovisningssed ska gälla för denna särredovisning. Det är också viktigt för att särredovisningen ska utformas så enhetligt som möjligt så att innehållet i förlängningen också kan bli så jämförbart som möjligt. Som anges i avsnitt 5.6 kan den enskilde huvudmannens bokföring avslutas antingen med en årsredovisning eller ett årsbokslut. Bestämmelserna om årsbokslut är mindre omfattande än bestämmelserna om årsredovisning och innehåller exempelvis inget krav på förvaltningsberättelse. För att inte skapa onödigt administration för de enskilda huvudmännen föreslår regeringen att det ska vara de något enklare bestämmelserna om årsbokslut och tilläggsupplysningar i årsbokslut enligt 6 kap. 4 och 5 §§ BFL som bör tillämpas när särredovisningen upprättas. På så sätt blir det tydligt att upprättandet av särredovisningen ska ta sin utgångspunkt i BFL:s bestämmelser om årsbokslut, med den praxis och de normer som följer av detta. Detta innebär således att den enskilde huvudmannen vid upprättandet av särredovisningen också behöver följa de normer som brukar sammanfattas under beteckningen god redovisningssed. Det innebär följaktligen också att exempelvis BFN:s normgivning, i tillämpliga delar, också blir tillämplig på regleringen om särredovisning. Som en följd av denna justering anser regeringen att det därutöver också är lämpligt att det tydliggörs att det är upplysningar och inte noter som ska lämnas i särredovisningen. Detta mot bakgrund av att årsbokslut ska innehålla just upplysningar och inte noter.

Eftersom särredovisningen inte är kopplad till något krav på separat bokföring anser regeringen att det är nödvändigt att den enskilde huvud-

mannen, utöver sådana upplysningar till resultat- och balansräkningen som följer av god redovisningssed i en upplysning också ska redogöra för de fördelningsprinciper som använts för att fördela intäkter och kostnader respektive av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är gemensamma med någon annan enhet eller verksamhet. En särredovisning bör även innehålla information om värdeöverföringar skett mellan enheter eller från skol- och förskoleverksamhet till annan verksamhet som bedrivs av samma juridiska person som den enskilde huvudmannen. Det finns även behov av att synliggöra hur den enskilde huvudmannen väljer att omfördela medel till andra enheter eller verksamheter inom den juridiska personen. Det bidrar till att skapa en större transparens kring hur de offentliga medlen används. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att det inte finns behov av att särredovisningen ska omfattas av ett krav på separat kassahantering så som *Stockholms kommun* framför. Ett sådant krav skulle dessutom öka den administrativa bördan för de enskilda huvudmännen utan att samtidigt vara ett mer effektivt sätt att säkerställa att regelefterlevnaden av ett värdeöverföringsförbud kan kontrolleras.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att en särredovisning ska bestå av delar som normalt redovisas i en balans- och resultaträkning. I särredovisningen ska verksamheten i enheten redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person.

Det behövs ett bemyndigande för föreskrifter om särredovisningen

Regeringen konstaterar i likhet med utredningen att det kan finnas behov av att närmare reglera hur särredovisningen ska utformas för att den ska ge tillräckligt mycket information för tillsynsmyndigheternas bedömning av om ett värdeöverföringsförbud har följts. *Trelleborgs kommun*, som tillstyrker förslaget, framhåller att ytterligare föreskrifter kan underlätta tillsynsmyndighetens arbete. Enligt regeringen förutsätter en effektiv granskning t.ex. att särredovisningen hålls samlad i det fall en enskild huvudman har flera enheter. Det möjliggör kontroller mellan enheter men också mot den enskilde huvudmannens årsredovisning. Det kan därmed finnas anledning att närmare reglera exempelvis vilka formkrav som bör gälla i fråga om särredovisningen. Vidare bedömer regeringen i likhet med utredningen att det kan finnas behov av att föreskriva om särskilda upplysningskrav, t.ex. uppgifter om affärer med närstående, villkor för lån och hur stor andel av räkenskapsårets inköp och försäljningar som avser koncernföretag, intresseföretag eller sådana gemensamt styrda företag som den enskilde huvudmannen är delägare i, med angivande av principerna för intern prissättning.

Regeringen anser att det är viktigt att de grundläggande kraven på särredovisning är reglerade i lag. Däremot anser regeringen att det inte är lämpligt att ange alla detaljer i skollagen om hur en särredovisning ska göras. Detta regleras lämpligen på en lägre nivå som medger större precision och flexibilitet vid behov. Enligt *Skolinspektionen* är det angeläget att innebörden av kravet på särredovisning så långt som möjligt klargörs genom föreskrifter. *FAR* framför att eftersom verksamheten i en enhet enligt förslaget ska redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person och att principerna för fördelning av gemensamma intäkter och kostnader ska redovisas i not är det lämpligt att ett tydligt ramverk för hur

dessa principer ska utformas framgår av föreskrifter. Detta är enligt FAR viktigt för såväl den som upprättar sårredovisningen som för revisorn som ska granska den. *Revisorsinspektionen* framför liknande synpunkter och betonar vikten av att det tas fram tydliga föreskrifter för upprättande av sårredovisning. Av föreskrifterna bör det tydligt framgå vad en sårredovisning ska innehålla och det bör inte ges utrymme för bedömningar eller tolkningar. Föreskrifterna utgör de kriterier som revisorn granskar och värderar mot och utan tydliga kriterier finns inte förutsättningar för revisorn att utföra sin granskning. Några remissinstanser, bl.a. *Norlandia Förskolor AB* och *Sefif*, framför att det fortfarande är oklart vad kraven exakt kommer att innebära eftersom detta inte kommer att regleras i skollagen utan i annan underordnad författning. Regeringen har förståelse för synpunkterna som framförs men anser att mer detaljerade bestämmelser lämpligen regleras på lägre nivå, eftersom detta bl.a. skapar möjlighet till ökad flexibilitet vid behov av justeringar. Regeringen kommer därför i det fortsatta förordningsarbetet att se över behovet av reglering, exempelvis med myndighetsföreskrifter. I det arbetet kommer de synpunkter som lämnats att beaktas.

Regeringen föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få rätt att meddela föreskrifter om sårredovisningen enligt skollagen.

6.6 Tydliga krav på redovisning och revision behövs för tillsyn

Regeringens förslag

En enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska innehålla fullständiga resultat- och balansräkningar samt upplysningar avseende verksamhet som bedrivs i kommission.

En enskild huvudman ska låta en auktoriserad eller godkänd revisor (revisor) granska årsredovisningen eller årsbokslutet. Granskningen ska utföras i enlighet med de bestämmelser om revision som gäller i den för huvudmannen tillämpliga associationsrättsliga lagen eller, om sådana saknas, enligt revisionslagen.

Om en enskild huvudman har upprättat en sårredovisning 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.

En enskild huvudman ska ha kommit in med en kopia av årsredovisningen eller årsbokslutet, en kopia av undertecknad revisionsberättelse och en kopia av revisorsyttrande till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång. Vid skyldighet att upprätta en sårredovisning enligt skollagen ska huvudmannen inkomma med kopia av en sådan redovisning och en kopia av ett revisoryttrande inom samma tid.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om revisors yttrande om sårredovisning och yttrande om värdeöverföringar.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag, men har delvis en annan redaktionell utformning. Utredningen föreslår vidare inte att granskningen ska utföras i enlighet med de bestämmelser om revision som gäller i för huvudmannen tillämplig associationsrättslig lag eller, om sådana saknas, enligt revisionslagen (1999:1079).

Remissinstanserna

En majoritet av instanserna tillstyrker förslagen eller har inget att invända, däribland *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Statens skolinspektion*, *Statens skolverk*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *flera kommuner*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Idéburna skolors riksförbund* och *Föräldraalliansen Sverige*.

Skolinspektionen framför att en lagreglering rörande huvudmannens skyldighet att årligen inkomma med årsredovisning eller årsbokslut med tillhörande revisionsberättelse är önskvärd för myndigheten oavsett om förslaget om värdeöverföringsförbud genomförs. Myndigheten ställer sig också positiv till utredningens förslag om en reglering av redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission, då avsaknaden av reglering har lett till bristande transparens som försvårat riskbedömningen utifrån ett ekonomiskt perspektiv. *Skolinspektionen* tillstyrker även kravet på revisor och anser att det minskar de risker som finns i dag med att flera skolhuvudmän saknar krav på en kvalificerad revisor. *Förvaltningsrätten i Stockholm* framför att den föreslagna rubriken före föreslagna 2 a kap. 25 § skollagen – Årsredovisning och årsbokslut – framstår som alltför vid, eftersom den följande bestämmelsen enbart avser verksamhet som bedrivs i kommission.

Brå tillstyrker bl.a. förslaget att särredovisningen ska granskas av revisor och förslaget om ett generellt revisorskrav. *Brå* anger att myndigheten i tidigare rapporter och remissvar belyst att avsaknaden av krav på auktoriserad revisor kan vara en riskfaktor för ekonomisk brottslighet. Revisionsplikt kan enligt *Brå* ha flera preventiva fördelar och kan antas leda till minskad förekomst av felaktigheter och försök att begå brott.

Malmö kommun, som tillstyrker förslagen, framför bl.a. att det behöver införas regler för hur enskilda huvudmän redovisar verksamhet som bedrivs i kommission och att krav på revisor stärker tillförlitligheten i de ekonomiska underlagen för enskilda huvudmän. *Stiftelsen Viktor Rydberg* välkomnar utredningens förslag om att det blir krav på revisor för enskilda huvudmän eftersom det kan bidra till att stärka förtroendet för de fristående skolornas verksamheter. *Stiftelsen* anser dock att detta kan medföra stora administrativa kostnader för mindre enskilda huvudmän.

Fremia har inga synpunkter på att redovisning ska krävas, där den uppfyller något syfte men anser att revisionskravet inte ska omfatta de idéburna verksamheterna om syftet är tillförlitlighet och kontroll av värdeöverföringar. Förbundet påpekar också att det är huvudmän som inte delar ut vinst som kommer att påverkas mest av förslaget eftersom aktiebolag redan har krav på revisor.

Sveriges Lärare anser att förslagen ter sig i sammanhanget adekvata och fullkomligt nödvändiga. *Revisorsinspektionen* är positiv till förslagen och

anser att det är viktigt med tillförlitlig information så att tillsynsmyndigheterna kan bedriva en effektiv tillsyn. Enligt Revisorsinspektionen skulle det vara en bättre författningsteknisk lösning om det klart framgick redan av lagtexten vilken typ av granskning som förutsätts. Revisorsinspektionen föreslår därför att det görs ett tillägg i paragrafen (2 a kap. 26 § första stycket) om att ”Granskningen ska utföras i enlighet med de bestämmelser om revision som gäller i för huvudmannen tillämplig associationsrättslig lag.” alternativt att de lagar som kan komma att vara tillämpliga uttryckligen skrivs ut i paragrafen.

Bolagsverket framför att de flesta företag och föreningar, enligt ÅRL, ska offentliggöra sin årsredovisning genom att ge in den till Bolagsverket. Många företag och föreningar omfattas inte av revisionsplikt. När aktiebolag och ekonomiska föreningar inte offentliggör sin årsredovisning i tid ska förseningsavgifter påföras enligt 8 kap. ÅRL. Utredningens förslag får därmed till konsekvens att samtliga företag och föreningar som omfattas av ÅRL:s krav på offentliggörande och som är en enskild huvudman, kommer att behöva ge in sin årsredovisning till två myndigheter. Dels till Bolagsverket, med fastställelseintyg i original och reviderad endast i det fall företaget eller föreningen omfattas av revisionsplikt, dels till Skolinspektionen i kopia men alltid reviderad. Om den inte lämnas in till någon av myndigheterna i tid kommer huvudmannen att påföras såväl förseningsavgift av Bolagsverket som sanktionsavgift av Skolinspektionen. *Sveriges advokatsamfund* lyfter att frågan om hur den föreslagna sanktionsavgiften vid för sent inkommen handling, t.ex. årsredovisning, förhåller sig till Bolagsverkets möjlighet att besluta om avgift vid för sent inkommen årsredovisning bör hanteras vid den fortsatta beredningen.

Nacka kommun, som delvis tillstyrker förslaget om att införa krav på särredovisning, anser att det är tillräckligt att redovisningen görs tillgänglig för lägeskommunen i samband med tillsyn. *Svenskt Näringsliv* framför att det föreslagna förbudet kan ge upphov till olika effekter beroende på vilken redovisningsstandard som en enskild huvudman använder och påpekar att medlemsländer inom EU kan använda sig av olika redovisningsprinciper. Branschorganisationen *FAR* tillstyrker att årsredovisningar och särredovisningar ska granskas av kvalificerade revisorer. Detsamma gäller granskning av efterlevnaden av eventuella värdeöverföringsförbud. Det ger enligt *FAR* större trovärdighet avseende de redovisningar som utgör underlag för beslut som fattas av myndigheter.

Norlandia Förskolor AB anser att förslagen ger mer likartade förutsättningar för alla skolhuvudmän, men anser bl.a. att kostnaderna för revision kommer att öka i betydande omfattning. Bland annat *Almega Utbildning*, *Atvexa AB*, *Laholms kommun*, *Sefif* och *Kristna Friskolerådet* avstyrker förslagen och menar att de tillför ökad administration och kostnader som kan få konsekvenser för utbildningen.

Skälen för regeringens förslag

Krav på årsredovisning och årsbokslut för verksamheter som bedrivs i kommission

Som anges i avsnitt 5.6 kan den enskilde huvudmannens bokföring avslutas antingen med en årsredovisning eller ett årsbokslut. Aktiebolag

och ekonomiska föreningar ska alltid upprätta årsredovisning. Även stiftelser som är enskilda huvudmän ska upprätta årsredovisning. Det saknas däremot i dag praxis för hur verksamhet i kommission, dvs. verksamhet som ett företag bedriver i eget namn men för ett annat företags räkning, ska redovisas. Konsekvensen är att enskilda huvudmän som har verksamheter i kommission redovisar den på olika sätt. Enligt utredningen bedriver flera av de större koncernerna verksamhet i kommission. Som framgår av avsnitt 6.3 innebär en organisering av verksamhet i kommission att det bl.a. är möjligt att föra medel mellan företag genom att resultat förs över från ett kommissionärsbolag till kommittenten. Utredningen konstaterar även att det ibland knappt redovisas någon information alls i den enskilde huvudmannens årsredovisning. Det innebär att dessa enskilda huvudmän inte redovisar komplett räkenskapsinformation i det företag som har godkännandet. Det skulle i dessa fall vara svårt att i praktiken genomdriva ett värdeöverföringsförbud för sådana företag. Starka skäl talar alltså för att det är nödvändigt att enskilda huvudmän som bedriver verksamhet i kommission redovisar en fullständig resultat- och balansräkning i sin årsredovisning eller sitt årsbokslut. Regeringen instämmer med *Skolinspektionen*, som tillstyrker förslaget och framhåller att avsaknaden av reglering har lett till bristande transparens, något som försvårat riskbedömningen utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Regeringen instämmer även med *Malmö kommun* som framför att det behöver införas regler för hur enskilda huvudmän redovisar verksamhet som bedrivs i kommission. Enligt Malmö kommun ökar en enhetlig redovisningspraxis jämförbarheten och förenklar tillsynsarbetet. Som *Norlandia Förskolor AB* konstaterar skulle vissa krav på årsredovisning och årsbokslut för verksamheter som bedrivs i kommission också ge mer likartade förutsättningar för alla skolhuvudmän.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns starka skäl att införa bestämmelser om hur enskilda huvudmän ska redovisa verksamhet som bedrivs i kommission. Sådan verksamhet som bedrivs i kommission bör enligt regeringens mening redovisas i den enskilda huvudmannen, oavsett vilken verksamhet det är som bedrivs i kommission. Det innebär således att om samma juridiska person som den enskilde huvudmannen även bedriver annan verksamhet än förskole- eller skolverksamhet ska det redovisas. Detta är nödvändigt för att tillsynsmyndigheten ska få in relevanta, jämförbara uppgifter för att kunna bedriva en effektiv tillsyn av att bl.a. värdeöverföringsförbud efterlevs. Exempelvis blir det genom en sådan redovisning möjligt att jämföra de uppgifter som framgår av särredovisningen med årsredovisningen. Enligt regeringen är syftet med att reglera hur enskilda huvudmän ska redovisa verksamhet som bedrivs i kommission inte enbart att kontrollera värdeöverföringar. Som *Skolinspektionen* anger har avsaknaden av reglering försvårat myndighetens riskbedömning i deras granskning av enskilda huvudmän som bedrivs i kommission. Myndigheten ställer sig också positiva till en reglering av redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission oavsett om förslagen om värdeöverföringsbegränsningar införs eller inte. För att myndigheten ska få ett sådant underlag som möjliggör en effektiv tillsyn anser regeringen att det är lämpligt att införa krav på att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska innehålla fullständiga resultat- och balansräkningar samt upplysningar avseende verksamhet som

bedrivs i kommission. Detta förslag överensstämmer med utredningens förslag med förtydligandet att termen upplysningar används i stället för noter, då ett årsbokslut ska innehålla just upplysningar och inte noter (se ovan avsnitt 6.5). För en enskild huvudman som upprättar en årsredovisning lämnas upplysningar i noter (se 5 kap. ÅRL).

Enskilda huvudmäns årsredovisningar eller årsbokslut bör granskas av en revisor

Som framgår i avsnitt 5 är revision en oberoende granskning som utmynnar i ett uttalande om information eller vissa förhållanden. Det finns inget generellt krav på revision för bolag och andra som har ett godkännande som huvudman enligt skollagen. Det innebär att det finns enskilda huvudmän inom skolväsendet som inte har någon revisor. De krav som finns på revisor för de enskilda huvudmännen är i dag knutna till de associationsrättsliga regelverken. Brå, som tillstyrker förslaget om ett generellt revisorskrav, har i flera rapporter belyst att avsaknaden av krav på auktoriserad revisor kan vara en riskfaktor för ekonomisk brottslighet (Brå 2022:1 och Brå 2021:6). Revisionsplikt kan enligt Brå ha flera preventiva fördelar och kan antas leda till minskad förekomst av felaktigheter och försök att begå brott. Exempelvis har en auktoriserad revisor under vissa omständigheter skyldighet att lämna en kopia av revisionsberättelsen till Skatteverket och att anmäla brott, vilket kan bidra till att brottslighet upptäcks. Enligt regeringen finns det därför redan av detta skäl en god anledning att införa ett krav på revision. Regeringen instämmer vidare med *Malmö kommun* som framför att krav på revisor skulle stärka tillförlitligheten i de ekonomiska underlagen för enskilda huvudmän och revisorns roll skulle bli särskilt viktig vid granskning av eventuella värdeöverföringar, vilket ytterligare stärker den ekonomiska kontrollen för tillsynsmyndigheterna. Som *Skolinspektionen* framför minskar ett krav på revisor de risker som finns i dag med att flera skolhuvudmän saknar krav på en kvalificerad revisor. Skolinspektionen framför också att myndighetens erfarenhet är att de finansiella rapporter som granskats av en kvalificerad revisor generellt håller en högre kvalitet än de som inte har granskats på detta sätt och därför utgör bättre underlag för Skolinspektionens bedömningar. Regeringen delar Skolinspektionens uppfattning att en oberoende kvalificerad granskare kan minska risken för oegentligheter i skolverksamheterna. Att en revisor har granskat en årsredovisning eller ett årsbokslut betyder att räkenskapsinformationen håller tillräcklig kvalitet för att tillsynsmyndigheten bör kunna förlita sig på den. Det minskar risken för att det ska uppstå merarbete på grund av ofullständig eller felaktig räkenskapsinformation. Slutsatserna av revisorns granskning ska rapporteras årligen i en revisionsberättelse. En revisionsberättelse ska upprättas oavsett företagsform och bestämmelser om denna återfinns i det associationsrättsliga regelverket för den företagsform som verksamheten bedrivs i.

Det framförs av flera remissinstanser, bl.a. *Almega Utbildning*, *Atvexa AB*, *Laholms kommun*, *Sefif* och *Kristna Friskolerådet* att förslagen tillför ökad administration och kostnader som kan få konsekvenser för utbildningen. Enligt *Norlandia Förskolor AB* kommer även kostnaderna för revision att öka i betydande omfattning. *Norlandia Förskolor AB* är

tveksamt till om eventuella fördelar överväger de kostnadsökningar som kan komma att följa genom kravet på särredovisning samt därmed sammanhängande regler kring värdeöverföringar. Regeringen kan konstatera att ett krav på revisor kan leda till ökade kostnader för vissa enskilda huvudmän. I vilken utsträckning beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet och hur många enheter som den enskilda huvudmannen bedriver. I det kommunala bidraget ingår dock redan en kompensation för administrativa kostnader, som motsvarar tre procent av grundbeloppet. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att de kostnader som skulle uppstå för de enskilda huvudmännen genom ett krav på revisor är av administrativ art och således ingår i det kommunala bidraget. Regeringen utvecklar detta i avsnitt 11.

Fremia framför att om syftet med revisionskravet är tillförlitlighet och kontroll av värdeöverföringarna anser organisationen att kravet inte ska omfatta de idéburna verksamheterna, eftersom värdeöverföringar inte är aktuella där. Som regeringen framför i avsnitt 6.5 är en viktig utgångspunkt för regeringen att förslagen i möjligaste mån ska vara organisationsneutrala och innebära lika villkor för alla enskilda huvudmän. Som regeringen utvecklat har också ett krav på revisor för skolverksamhet ett mycket bredare värde än att bara granska efterlevnaden av ett värdeöverföringsförbud. Enskilda huvudmän inom skolväsendet bedriver offentligt finansierad verksamhet som kräver godkännande från en myndighet. För att tillsynsmyndigheterna ska kunna bedriva en effektiv tillsyn anser regeringen att det är nödvändigt att det finns tillförlitlig information om deras verksamheter. Som *Revisorsinspektionen* framför kan en revisorsgranskning förenkla och underlätta tillsynsmyndigheternas granskning och kontroll. Även branschorganisationen *FAR* tillstyrker att årsredovisningar och särredovisningar ska granskas av kvalificerade revisorer. Detsamma gäller granskning av efterlevnaden av eventuella värdeöverföringsförbud. Det ger enligt *FAR* större trovärdighet avseende de redovisningar som utgör underlag för beslut som fattas av myndigheter.

Det bör i sammanhanget påpekas att revisor inte är en skyddad titel. Det innebär att vem som helst kan kalla sig för revisor. Auktoriserad eller godkänd revisor är däremot skyddade titlar med krav på viss typ av utbildning, medan andra revisorer brukar kallas lekmannarevisor eller förtroendevald revisor. För en lekmannarevisor finns inga särskilda kompetenskrav, men det finns vissa regler för dennes uppdrag i 10 kap. aktiebolagslagen (2005:551). För auktoriserade och godkända revisorer finns det krav på att revisorn ska vara lämplig att utöva revisionsverksamhet. Sådana revisorer står dessutom under offentlig tillsyn. Därigenom säkerställs att revisorn har den kompetens som krävs för att utföra en revision och att tillsynsmyndigheten kan förlita sig på att den granskning som har gjorts följer högt ställda krav. Regeringen anser därför att det finns skäl att ställa krav på att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut bör granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor. Det bör alltså inte räcka med att anlita en lekmannarevisor. Med en auktoriserad eller godkänd revisor kan det säkerställas att tillsynsmyndigheterna därmed får tillförlitlig information.

Regeringen föreslår därför mot denna bakgrund att det bör införas ett krav på revisorsgranskning av de enskilda huvudmännens årsredovisningar eller årsbokslut. *Revisorsinspektionen* påpekar att det bör tydlig-

göras i skollagen att den granskning som avses bör ske i enlighet med de bestämmelser om revision som gäller enligt den för den enskilda huvudmannen tillämpliga associationsrättsliga lagen. Regeringen instämmer i detta. Under ärendets beredning har det vidare framkommit att detta bör kompletteras med en reglering om vad som bör gälla för de associationsformer för vilka det inte finns särskilda regler om revision i den associationsrättsliga regleringen. Det bör därför enligt regeringens mening också tydliggöras i skollagen att i sådana situationer bör i stället bestämmelserna i revisionslagen bli tillämpliga på granskningen. Den i detta avseende tillämpliga författningen kommer vidare att ge ytterligare vägledning kring revisorsgranskningen. Genom förslaget om krav på revisorsgranskning i skollagen kommer det därför krävas att samtliga enskilda huvudmän, oavsett associationsform och utan undantag, låter en auktoriserad eller godkänd revisor granska årsbokslutet eller årsredovisningen. Branschorganisationen FAR har vidare lyft att det av utredningens författningskommentarer framgår att det är huvudmannens skyldighet att inhämta yttrande och att detta bör tydliggöras i lagtexten. Regeringen instämmer i detta och föreslår därför att det tydliggörs i lagförslaget att en enskild huvudman ska låta en auktoriserad eller godkänd revisor (revisor) granska årsredovisningen eller årsbokslutet, så att det inte råder något tvivel om att det är den enskilde huvudmannens ansvar att inhämta yttrandet från en revisor.

Revisorn bör även yttra sig över särredovisning och värdeöverföringsförbud

För att öka tillförlitligheten i den tidigare föreslagna särredovisningen och för att förenkla tillsynsmyndighetens granskning skulle det vara värdefullt om en revisor, i de fall en enskild huvudman är skyldig att upprätta en särredovisning, också yttrar sig över en sådan redovisning. Brå, som tillstyrker förslaget om revisors yttrande, framför att myndigheten i tidigare rapporter och remissvar belyst att avsaknaden av krav på auktoriserad revisor kan vara en riskfaktor för ekonomisk brottslighet. Revisionsplikt kan enligt Brå ha flera preventiva fördelar och kan antas leda till minskad förekomst av felaktigheter och försök att begå brott. Regeringen konstaterar att en sådan skyldighet också kan bidra till att hålla oseriösa aktörer borta från skolverksamheten.

Om den enskilde huvudmannen omfattas av ett värdeöverföringsförbud bedömer regeringen också, i likhet med utredningen, att det är lämpligt att en revisor yttrar sig om huruvida det har skett en värdeöverföring från enheten. Ett sådant yttrande underlättar tillsynsmyndigheters kontroll av värdeöverföringsförbudet. Som *Skolinspektionen* framför kan riskerna för oegentligheter minska i de verksamheter som bedriver skolverksamhet genom granskning av en oberoende kvalificerad granskare.

En alternativ lösning skulle kunna vara att enbart tillsynsmyndigheterna genomför kontroller av värdeöverföringsförbudet. Regeringen bedömer dock att det inte skulle vara lika effektivt som att den revisor som är satt att granska räkenskaperna också uttalar sig om huruvida några värdeöverföringar skett. Revisorn kan, inom ramen för revisionen, också antas ha tillgång till mer detaljerad information än vad en tillsynsmyndighet har.

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få rätt att meddela föreskrifter om revisors granskning av särredovisning och revisors yttrande om värdeöverföringar. Regeringen instämmer i att det finns behov av föreskrifter om både revisors yttrande av särredovisningen och revisors yttrande om värdeöverföringar, som inte bör ges i lag. FAR framför att enligt betänkandet ska yttrandet upprättas enligt standarden ISRS 4400. Det innebär att revisorn rapporterar sina iakttagelser baserat på i förväg fastställda granskningsåtgärder. Dessa granskningsåtgärder behöver enligt FAR vara precisa och baseras på tydliga kriterier. *Svenskt Näringsliv* framför att det föreslagna förbudet kan ge upphov till olika effekter beroende på vilken redovisningsstandard som en enskild huvudman använder och påpekar att medlemsländer inom EU kan använda sig av olika redovisningsprinciper. Regeringen anser att det inte är lämpligt att i detalj i skollagen reglera exempelvis hur eller enligt vilken revisionsstandard en revisor ska yttra sig. Detta regleras lämpligen på en lägre nivå som medger större precision och flexibilitet vid behov. Regeringen kommer i det fortsatta arbetet beakta de synpunkter som lämnats.

Regeringen föreslår därför sammantaget att i de fall en enskild huvudman är skyldig att upprätta en särredovisning ska en revisor yttra sig över den. Om den enskilde huvudmannen omfattas av ett värdeöverföringsförbud ska revisorn 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.

Krav på att inom viss tid lämna ekonomisk information till tillsynsmyndigheten

Regeringen föreslår i denna lagrådsremiss flera regleringar som utgår från de enskilda huvudmännens ekonomi. Det finns i dag ingen skyldighet för enskilda huvudmän att komma in med sin årsredovisning eller sitt årsbokslut till tillsynsmyndigheten, dvs. till Skolinspektionen eller berörd kommun. Det varierar vidare mellan olika huvudmän om och när de som avslutar sin bokföring med en årsredovisning behöver offentliggöra denna. Bland enskilda huvudmän som måste offentliggöra sin årsredovisning har aktiebolag längst tid på sig, sex månader. Det är i dag upp till tillsynsmyndigheten att avgöra vad en tillsyn ska omfatta och därmed vilka underlag som myndigheten behöver hämta in för att granska att den enskilde huvudmannen följer föreskrifterna. Det finns enligt regeringen skäl att se över denna ordning. För att tillsynen ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt behöver tillsynsmyndigheten ha tillgång till enskilda huvudmäns årsredovisningar eller årsbokslut, samt revisionsberättelser. För att kunna kontrollera efterlevnaden av regelverket om värdeöverföringsförbud behöver myndigheterna också tillgång till de särredovisningar och revisorsyttranden som föreslås enligt skollagen. Som *Malmö kommun* och *Sveriges Lärare* framför är det både centralt och nödvändig för genomförandet av förslagen om värdeöverföringsförbud vid vissa situationer, att tillförlitlig ekonomisk information lämnas till tillsynsmyndigheten.

Nacka kommun, som delvis tillstyrker förslaget om att införa krav på särredovisning, anser att det är tillräckligt att redovisningen görs tillgänglig för lägeskommunen i samband med tillsyn. Regeringen bedömer dock att en årlig ekonomisk redovisning som kommer in vid en given tidpunkt utgör en bra grund för en riskbaserad tillsyn och kan ge tidiga signaler om någon aktör t.ex. kringgår lagstiftningen. För att kontrollen ska vara effektiv är det därför enligt regeringens uppfattning inte tillräckligt att handlingar endast lämnas till tillsynsmyndighet om detta begärs. Ett mer effektivt sätt är i stället att de enskilda huvudmännen har en skyldighet att lämna sådant underlag till tillsynsmyndigheten. Flera remissinstanser, bl.a. *Skolinspektionen*, *SKR* och *Sveriges Lärare*, är positiva till detta. Skolinspektionen framför också att det passar väl in med de rutiner myndigheten har i dag. Regeringen instämmer med dessa remissinstanser och även med *Malmö kommun* som anför att kravet på att komma in med ekonomisk information är viktigt för genomförandet av övriga förslag om värdeöverföringsförbud. Malmö kommun framför även att deras granskning av huvudmän sker enhetsvis och ser fördelar med att fortlöpande få tillgång till ekonomiskt särredovisad information på enhetsnivå.

Aktiebolag och ekonomiska föreningar ska lämna in sina årsredovisningar till Bolagsverket senast sju månader efter räkenskapsårets slut. Regeringen anser därför att det är lämpligt att en enskild huvudman ska komma in med sin årsredovisning eller sitt årsbokslut och en undertecknad revisionsberättelse till tillsynsmyndigheten inom samma tid, dvs. senast sju månader efter räkenskapsårets slut. Även de enskilda huvudmän som föreslås omfattas av ett krav på särredovisning bör komma in med en sådan redovisning inom samma tid.

Bolagsverket framför att de flesta företag och föreningar, enligt ÅRL, ska offentliggöra sin årsredovisning genom att ge in den till Bolagsverket. Många företag och föreningar omfattas inte av revisionsplikt. När aktiebolag och ekonomiska föreningar inte offentliggör sin årsredovisning i tid ska förseningsavgifter påföras enligt 8 kap. ÅRL. Enligt Bolagsverket får utredningens förslag därmed till konsekvens att samtliga företag och föreningar som omfattas av ÅRL:s krav på offentliggörande och som är en enskild huvudman, kommer att behöva ge in sin årsredovisning till två myndigheter, dels till Bolagsverket, med fastställelseintyg i original och reviderad endast i det fall företaget eller föreningen omfattas av revisionsplikt, dels till Skolinspektionen i kopia men alltid reviderad. Regeringen lämnar i avsnitt 9 förslag om att Skolinspektionen ska besluta om sanktionsavgift vid för sent inkommen handling. Bolagsverket konstaterar att om årsredovisning inte lämnas in till någon av myndigheterna i tid kommer huvudmannen att påföras såväl en förseningsavgift av Bolagsverket som en sanktionsavgift av Skolinspektionen. Regeringen konstaterar, precis som Bolagsverket, att de enskilda huvudmän som omfattas av ÅRL:s krav på offentliggörande kommer att behöva ge in sin årsredovisning både till Bolagsverket och Skolinspektionen eller berörd kommun. Detta blir helt enkelt en konsekvens av att det finns ett stort behov av att sådana handlingar lämnas också till den tillsynsmyndighet som har tillsyn enligt skollagen. Eftersom de bolag som omfattas av regeringens förslag i denna lagrådsremiss är företag inom skolväsendet är det alltså, som flera av remissinstanserna anför, rimligt att en kopia av

årsredovisning eller årsbokslut samt verksamhetens revisionsberättelse lämnas in till tillsynsmyndigheten, dvs. till Skolinspektionen eller berörd kommun Dessa underlag kan ge myndigheten nödvändig förståelse för verksamhetens ekonomiska förhållanden och underlätta vid regelbunden tillsyn eller ge signaler om behov av mer riktad tillsyn. Som Bolagsverket och *Sveriges advokatsamfund* lyfter konstaterar regeringen vidare att om en enskild huvudman inte kommer in med handlingen i tid kommer såväl en förseningsavgift från Bolagsverket och en sanktionsavgift från Skolinspektionen att kunna påföras. Detta utvecklas närmare i avsnitt 9.2 om sanktionsavgifter, men det kan kortfattat sägas att regeringen inte ser något problem med det. Eftersom det är två olika typer av avgifter och två olika regelverk som tjänar olika syften är det enligt regeringens bedömning inte en fråga om avgifter som rör samma händelse. Det bör därför inte anses vara fråga om dubbla sanktioner.

Regeringen föreslår således att enskilda huvudmän ska ha kommit in med en kopia av årsredovisningen eller årsbokslutet, samt en kopia av en undertecknad revisionsberättelse till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång. Om den enskilda huvudmannen är skyldig att också upprätta en särredovisning ska huvudmannen komma in med en kopia av en sådan redovisning inom samma tid. En kopia av revisorsyttrandet avseende om det skett någon värdeöverföring ska också ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

6.7 Beslut om värdeöverföringsförbud ska kunna överklagas

Regeringens förslag

Beslut om värdeöverföringsförbud vid nyetablering och ägandeförändring samt förelägganden med värdeöverföringsförbud ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det ska krävas prövnings-tillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Utredningens förslag.

Förslaget från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att värdeöverföringsförbud ska få överklagas, inte förelägganden med värdeöverföringsförbud.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Almega Utbildning anser att även en tillsynsmyndighets beslut om föreläggande bör kunna överklagas, eftersom det faktum att det inte kan överklagas i dag om det inte har förenats med vite har lett till en omfattande rättsosäkerhet. Även *Hudikskolan AB* anser att det inte är rättssäkert att

koppla ett värdeöverföringsförbud till förelägganden eftersom dessa inte är möjliga att överklaga.

Skälen för regeringens förslag

Av rättssäkerhetsskäl ska samtliga beslut om värdeöverföringsförbud få överklagas

Regeringen anser i likhet med utredningen att det av rättssäkerhetsskäl bör finnas möjlighet att överklaga tillsynsmyndighetens beslut om värdeöverföringsförbud. För skolor är Skolinspektionen tillsynsmyndighet och för förskolor och fristående fritidshem är berörd kommun tillsynsmyndighet (se närmare avsnitt 5.4). Regeringen bedömer att beslut om värdeöverföringsförbud bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol i samtliga tre förbudssituationer, dvs. såväl vid nyetablering och ägandeförändring som i samband med tillsynsförelägganden om brister i verksamheten. Som framgår av avsnitt 6.2 anser regeringen, till skillnad från bl.a. *Almega Utbildning*, att det inte behöver införas en helt ny ordning med överklagandemöjlighet för varje tillsynsföreläggande. Om tillsynsmyndigheten vid sin granskning finner skäl att förena ett föreläggande med ett värdeöverföringsförbud är det dock av rättssäkerhetsskäl rimligt att ett sådant föreläggande kan prövas i domstol. Utredningen anger i sina skäl att förelägganden med värdeöverföringsförbud föreslås kunna överklagas. Regeringen anser att det även i lagtexten bör förtydligas att det är föreläggandet och inte bara det förenade värdeöverföringsförbudet som får överklagas.

Regeringen föreslår därför att beslut om värdeöverföringsförbud vid nyetablering och ägandeförändring samt förelägganden som har förenats med värdeöverföringsförbud ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten (28 kap. 10 § skollagen).

6.8 Tillsynsmyndigheterna ska ha tillsyn över att det nya regelverket följs

Regeringens förslag

Tillsynsmyndigheterna ska ha tillsyn över de föreslagna bestämmelserna om värdeöverföringsförbud, särredovisning, redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission, revisionskrav, anmälan om ägandeförändring, anmälan om skolnedläggning och skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget, däribland *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Statens skolinspektion*, *Statens skolverk*, *Sveriges Skolledare* och *Föräldraalliansen Sverige*. *Sveriges Lärare*, som tillstyrker förslaget, framför att ett system med värdeöverföringsförbud kräver transparens, rättssäkerhet och en rigorös tillsyn.

Flera instanser anför att kommunernas ökade ansvar för tillsyn innebär ökade kostnader och administration. Bland annat *Helsingborgs* och *Trelleborgs kommuner*, som tillstyrker förslaget, framhåller att det medför en ökad administrativ börda för kommunerna. Enligt *Trelleborgs kommun* kan dock förslaget om yttrande från auktoriserad revisor underlätta för tillsynsmyndigheten, vilket troligtvis medför att den administrativa bördan inte blir så hög. *Östhammars kommun* framför att dagens tillsynsverktyg är otillräckliga för att säkerställa att bidraget till fristående förskolor används enligt skollagens lydelse och välkomnar att staten tar ett tydligare ansvar för stöd till kommunernas tillsyn. *Tingsryds* och *Malmö kommuner* efterfrågar riktlinjer, stödmaterial och samordning för förslagen som bl.a. rör tillsyn. Även *Stockholms kommun* anser att förslaget väcker frågor och efterfrågar ytterligare stöd till de kommunala tillsynsmyndigheterna kring hur bestämmelserna ska tillämpas i praktiken. Vidare efterfrågar *Stockholms kommun* ett förtydligande avseende gränsdragningen mellan revisorns ansvar för att kontrollera särredovisning och tillsynsmyndighetens.

Borås kommun anser att de olika förslagen i betänkandet innebär förbättringar men att tillsynen av fristående förskolor är alltför resurskrävande för en kommun, varför godkännande och tillsyn av fristående förskolor borde ingå i Skolinspektionens ansvar. *Söderhamns kommun* ställer sig frågande till varför kommunen fortsatt ska vara tillsynsmyndighet när det gäller förskolor. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* tillstyrker förslaget men föreslår fortsatt utredning av frågan om Skolinspektionen ska ta över tillsyns- och tillståndsprövningen inom förskolan då uppdraget blir än mer resurskrävande med utredningens förslag. Enligt SKR och *Stockholms kommun* framgår det vidare inte om de insamlade särredovisningarna ska offentliggöras.

Statskontoret anser att regeringen bör pröva frågan om att ge Skolinspektionen i uppdrag att stödja kommunerna med rådgivning och stöd i fråga om tillsynen av i första hand värdeöverföringsförbudet.

Skolinspektionen, som tillstyrker förslaget, framför att det finns skäl att se över behovet av sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden i myndighetens tillståndsgivning och tillsyn. För att kunna bedöma de nya krav som föreslås, exempelvis vid värdeöverföringsförbud och gällande koncernbolagens ekonomiska ställning, kan det enligt Skolinspektionen bli aktuellt att begära in uppgifter om huvudmännens ekonomiska förhållanden utöver vad som är aktuellt i dag, bl.a. uppgifter om bolags affärs- och driftsförhållanden som potentiellt kan tänkas vara känsliga.

Sveriges advokatsamfund framför att det föreslagna värdeöverföringsförbudet inte framstår som verksamt i förhållande till det uttalade syftet att bygga upp kvaliteten i skolan och att det dessutom bedöms innebära stora

kostnader att kontrollera förbudets efterlevnad. Det anförda ställer enligt advokatsamfundet höga krav på tillsynen och det kan ifrågasättas om Skolinspektionen är en lämplig myndighet för att utföra sådana kontroller.

Skälen för regeringens förslag

Tillsyn behövs bland annat för att kontrollera att bestämmelserna om värdeöverföringsförbud följs

För att de förslag som lämnas i denna lagrådsremiss ska få genomslag i praktiken är det viktigt att granskningen och kontrollen av att de enskilda huvudmännen följer bestämmelserna kan säkerställas genom en effektiv tillsyn. Skolinspektionen har tillsyn över fristående skolor medan kommunerna har tillsyn över de fristående förskolor och fristående fritidshem i sin kommun vars huvudmän kommunen har godkänt (se närmare avsnitt 5.4). Tillsynsmyndigheterna har tillsyn över utbildningen inom skolväsendet men också tillsyn över att enskilda som godkänts av myndigheterna fortlöpande uppfyller vissa lagkrav (26 kap. 3 och 4 §§ skollagen). I detta avsnitt har regeringen föreslagit flera nya krav på de enskilda huvudmännen som gäller värdeöverföringsförbud, särredovisning, redovisning av verksamhet som drivs i kommission, revisionskrav, krav på anmälan om ägandeförändring och krav på att ge in vissa ekonomiska handlingar till tillsynsmyndigheterna inom viss tid. Regeringen föreslår vidare i avsnitt 7.2 att en enskild huvudman ska bli skyldig att inom en viss tid anmäla en planerad skolnedläggning till lägeskommunen, dvs. till den kommun där skolan är belägen. Det behöver effektivt kunna granskas att samtliga dessa nya krav uppfylls i praktiken.

Ett system med bl.a. värdeöverföringsförbud kräver enligt regeringens mening transparens, rättssäkerhet och en rigorös tillsyn, något som *Sveriges Lärare* också påpekar. Regeringen har visserligen förståelse för de synpunkter som framförs av bl.a. *Helsingborgs* och *Trelleborgs kommuner* om att förslagen kan bidra till viss ökad administration för tillsynsmyndigheterna. Regeringen instämmer dock med Trelleborgs kommun som också framför att ett yttrande från en auktoriserad revisor kan underlätta tillsynsmyndighetens arbete, vilket i sin tur kan medföra att den administrativa bördan blir mindre. En ökad tillsyn behöver alltså enligt regeringens mening inte nödvändigtvis utgöra en alltför betungande uppgift för tillsynsmyndigheterna, om denna uppgift också balanseras upp av tydliga regler för den tillkommande granskningen och utökade verktyg som kan underlätta tillsynsarbetet. Som *Skolinspektionen* framhåller kan exempelvis en särredovisning underlätta för tillsynsmyndigheternas riskbedömningar.

Borås kommun, som anser att de olika förslagen i betänkandet i sig innebär förbättringar, framför att tillsynen av fristående förskolor är alltför resurskrävande för en kommun och att godkännande och ägar- och ledningsprövningen av fristående förskolor borde ingå i Skolinspektionens ansvar, på samma sätt som fristående skolor gör. *Söderhamns kommun* ställer sig frågande till varför kommunen fortsatt ska vara tillsynsmyndighet när det gäller förskolor. *SKR* framför en liknande synpunkt och föreslår att möjligheten att låta Skolinspektionen ta över tillsyns- och tillståndsprövningen inom förskolan bör utredas. Regeringen vill med

anledning av dessa synpunkter lyfta att regeringen nyligen analyserat frågan om var tillsynsansvaret för förskolor bör vara placerat. I budgetpropositionen för 2025 analyserade regeringen för- och nackdelar med att ge Skolinspektionen ansvar även för tillståndsprövning och tillsyn av alla förskolor (prop. 2024/25:1 utg.omr.16 avsnitt 3.3.13. Regeringen bedömde vid det tillfället att en ny organisation med tillsyn och kvalitetsgranskning i Skolinspektionens regi riskerar att kosta mer än den tillsyn som kommunerna utövar över berörda verksamheter. I skrivelsen Riksrevisionens rapport om likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn (skr. 2025/26:67) vidhöll regeringen denna bedömning.

Med anledning av förslagen i denna lagrådsremiss bedömer regeringen att det inte vore kostnadseffektivt att överväga en förändring av ansvaret för tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor. Det skulle kräva en helt annan dimensionering och organisation av myndigheten. Även om regeringen har förståelse för remissinstansernas synpunkter kan det konstateras att frågan om en överflyttning av tillsynsansvaret ligger utanför ramen för detta lagstiftningsarbete.

Regeringen inser också att tillsynsuppdraget inte alltid är enkelt och att skärpta krav på de enskilda huvudmännen innebär en utökad tillsyn. Regeringen konstaterar att det utökade tillsynsuppdraget innebär kostnader för tillsynsmyndigheterna och tillför därför medel för detta till Skolinspektionen och kommunerna. Regeringen utvecklar detta i avsnitt 11. Med anledning av den fråga om gränsdragning mellan revisorns och tillsynsmyndighetens ansvar för att kontrollera särredovisningen som *Stockholms kommun* ställer, konstaterar regeringen att tillsynsmyndigheten alltid är fri att göra en självständig och oberoende granskning (se 26 kap. 2 § skollagen). Den rätten påverkas inte av förslaget om att en revisor ska granska och yttra sig över vissa underlag (se avsnitt 6.6). En revisorsgranskning av underlagen utifrån fastställda kvalitetskrav underlättar givetvis tillsynsmyndighetens granskning, men om tillsynsmyndigheten ser behov av att utreda frågor vidare finns det inget som hindrar att myndigheten gör det, oavsett vad revisorsyttrandet säger.

Statskontoret anser att det kan vara lämpligt att regeringen prövar frågan om att ge Skolinspektionen i uppdrag att stödja kommunerna med kompetens och rådgivning i tillsynen av förskolor. Även *Stockholms*, *Tingsryds* och *Östhammars kommuner* efterfrågar stöd i hur bestämmelserna ska tillämpas vid tillsyn. *Malmö kommun* har liknande synpunkter och för fram att för ett rättssäkert införande efterfrågas riktlinjer, stödmaterial och samordning för förslagen som bl.a. rör tillsyn. *Sveriges advokatsamfund* går ett steg längre och framför att det kan ifrågasättas om Skolinspektionen och kommunerna alls är lämpliga för att bedriva tillsyn avseende värdeöverföringsförbudets efterlevnad. Något förslag på vilken myndighet som i så fall skulle ha denna tillsyn lämnas inte. Regeringen konstaterar att Skolinspektionen och kommunerna redan i dag utövar tillsyn över de enskilda huvudmännen inom skolväsendet. I denna tillsyn ingår sedan tidigare att granska bl.a. ekonomiska underlag och ekonomiska förutsättningar hos de enskilda huvudmännen. Regeringen finner inte skäl att frångå denna ordning. Det vore enligt regeringens mening i stället direkt olämpligt att blanda in någon ytterligare tillsynsmyndighet som skulle ha tillsyn över en begränsad del av skollagen,

eftersom det skulle skapa otydlighet och ökad administration för de enskilda huvudmännen. Det skulle dessutom riskera att bidra till gränsdragningsproblem gentemot övriga tillsynsmyndigheter. Regeringen anser därför att de förslag som lämnas är balanserade och rimliga i förhållande till de frågeställningar som de nya bestämmelserna kommer att innebära för tillsynsmyndigheterna. Däremot behöver givetvis tillsynsmyndigheterna alltid se till att man har tillräcklig kompetens för sitt uppdrag. Regeringen anser, i likhet med flera remissinstanser, att någon form av stödmaterial kan behövas i syfte att främja en likvärdig och rättssäker tillämpning, särskilt när det gäller kommuners tillsyn över bestämmelserna om värdeöverföringar. Frågan om medel till Skolinspektionen för bl.a. stödmaterial och vägledningar behandlas i avsnitt 11.

När det gäller synpunkterna i fråga om offentlighet och sekretess från bl.a. *Skolinspektionen* och *SKR* behandlar regeringen dessa frågor samlat i avsnitt 7.1.

Regeringen föreslår sammantaget att tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen och kommunerna, ska ha tillsyn över de nya kraven på de enskilda huvudmännen som föreslås i denna lagrådsremiss.

6.9 Endast juridiska personer ska kunna vara enskilda huvudmän

Regeringens förslag

Endast enskilda som är juridiska personer ska kunna godkännas som huvudmän inom skolväsendet.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget, däribland *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Statens skolverk*, *Uppsala universitet*, *Almega Utbildning*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Sveriges Kommuner och Regioner*, *Föräldraalliansen Sverige* och *Sveriges Skolledare*.

Malmö kommun tillstyrker förslaget och bedömer att det är en nödvändig förutsättning för att genomföra och följa upp flera av de övriga föreslagna förändringarna. Kravet på juridisk person för enskilda huvudmän liksom införandet av särredovisning bedöms enligt Malmö kommun gynna en effektiv och rättssäker granskning. *Statens skolinspektion* och *Trelleborgs kommun* konstaterar att enskilda huvudmän som är juridiska personer minskar risken för sammanblandning av ekonomin mellan verksamhetens ekonomi och den fysiska personens privatekonomi. Skolinspektionen framför att det skapar bättre förutsättningar för myndighetens granskningar av de ekonomiska förutsättningarna, samt för genomförandet av

tillsyn av regelefterlevnad gällande bestämmelserna om värdeöverföring. Skolinspektionen konstaterar också att även om bolagsformen handelsbolag/kommanditbolag är ovanlig bland skolhuvudmän så blir tillsynen även fortsatt mer komplicerad för denna typ av verksamhet, då den kan innebära att en fysisk person bär ansvaret för huvudmannens ekonomiska förpliktelser. *Skolverket*, som tillstyrker förslaget, konstaterar att det är en förutsättning för att förslagen som helhet ska kunna fungera som tänkt. Skolverket noterar dock att det kan finnas beröringspunkter med andra rättsområden som kan behöva hanteras, t.ex. i fråga om bolagsregistreringar.

Bolagsverket framför att enskild näringsverksamhet eller enskild firma registreras av Bolagsverket men är inte en juridisk person. Bolagsverket väcker frågan om verket måste vägra registrering av en enskild firma som, även om det kanske inte hör till vanligheterna, i en anmälan till verket anger att verksamheten ska bestå i någon form av skolverksamhet. Bolagsverket förutsätter att det inte ska finnas något sådant registreringshinder för verket utan att det i stället endast blir ett ärende för Skolinspektionen, att inte ge tillstånd till skolverksamhet för en enskild firma.

Enligt *Kommerskollegiums* bedömning skulle förslaget eventuellt kunna utgöra en anmälningspliktig bestämmelse enligt EU:s tjänstedirektiv, vilket bör analyseras vidare i beredningen.

Göteborgs kommun anför att kommunen är medveten om att pedagogisk omsorg inte ingått i utredningens uppdrag, men vill belysa att det finns behov av att tydliggöra vilka verksamhetsformer som den föreslagna lagändringen avser eftersom den som driver fristående pedagogisk omsorg räknas som en enskild huvudman.

Uppsala universitet anser att kravet på att endast juridiska personer får godkännas som huvudmän är rimligt ur ett systematiskt perspektiv, men att övergångsreglerna behöver säkerställa att mindre verksamheter får rimlig tid för omställning. *Sveriges advokatsamfund* har ingen erinran mot förslaget och anser att det är viktigt med generösa övergångsbestämmelser så att en enskild huvudman som inte är en juridisk person får tid att omvandla sin verksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Endast juridiska personer bör kunna vara enskilda huvudmän inom skolväsendet

Regeringen delar utredningens bedömning att ett krav på att bedriva verksamhet inom skolväsendet i form av en juridisk person är nödvändigt för att kunna genomföra en effektiv kontroll av hur offentliga medel används i utbildningsverksamheten. Som bl.a. *Skolinspektionen* framför minskar kravet risken för sammanblandning av verksamhetens ekonomi och den fysiska personens privatekonomi. Det är också, som *Skolverket* och *Malmö kommun* framför, en förutsättning för att kunna genomföra och följa upp flera av förslagen på ett effektivt sätt. Som utredningen anger skulle det exempelvis vara svårare att upprätthålla ett värdeöverföringsförbud mot en fysisk person som bedriver skollagsreglerad verksamhet än mot en juridisk person (se om värdeöverföringsförbudet i avsnitt 6.2). Att enskilda huvudmän inom skolväsendet måste vara juridiska personer

skapar också bättre förutsättningar för tillsynsmyndighetens granskning av de ekonomiska förutsättningarna hos både de som ansöker om att bli huvudmän och de som redan är huvudmän (se närmare om detta i avsnitt 7).

Det bör i sammanhanget framhållas att det är fråga om ett mindre antal fysiska personer som i dag är enskilda huvudmän. Det är också relativt enkelt att starta ett företag även om det medför vissa kostnader och förslaget inskränker inte rätten för en enskild som vill bli huvudman att välja associationsform. Som *Skolinspektionen* konstaterar kan tillsynen fortsatt bli mer komplicerad för bolagsformen handelsbolag, då den kan innebära att en fysisk person bär ansvaret för huvudmannens ekonomiska förpliktelser. Regeringen kan dock i likhet med *Skolinspektionen* konstatera att bolagsformen handelsbolag, inklusive kommanditbolag, är ovanlig bland skolhuvudmännen. Det rör sig om ungefär en procent av de enskilda huvudmännen.

När det gäller *Bolagsverkets* fråga om myndigheten måste vägra registrering av en enskild firma om det i anmälan till verket anges att verksamheten ska bestå i någon form av skolverksamhet, så delar regeringen *Bolagsverkets* uppfattning att det i stället blir ett ärende för *Skolinspektionen* att inte ge tillstånd till skolverksamhet för en enskild firma som inte är en juridisk person. Det finns däremot inget som hindrar *Bolagsverket* från att upplysa anmälaren om regleringen i skollagen.

Göteborgs kommun anser att det finns behov av att tydliggöra vilka verksamhetsformer som den föreslagna lagändringen avser, eftersom den som driver fristående pedagogisk omsorg räknas som en enskild huvudman. Regeringen vill här förtydliga att förslaget innebär att endast juridiska personer ska få vara enskilda huvudmän inom skolväsendet (2 kap. 5 § skollagen). Utbildning inom skolväsendet som kan anordnas av enskilda omfattar förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem (se 1 kap. 1 § och 2 kap. 5 § skollagen). Det kan nämnas att skolformen förskoleklass höstterminen 2028 kommer att ersättas av en ny första årskurs i grundskolan (se avsnitt 5.1). Pedagogisk omsorg innefattas inte i det som hör till skolväsendet utan ingår i det som benämns annan pedagogisk verksamhet (1 kap. 2 § och 25 kap. skollagen). Som *Göteborgs kommun* konstaterar omfattas således inte pedagogisk omsorg av förslaget. Sådan verksamhet omfattas inte av utredningens förslag och det finns därmed inte något beredningsunderlag för det.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att endast juridiska personer ska få godkännas som huvudmän inom skolväsendet.

Regeringen delar *Uppsala universitets* och *Sveriges advokatsamfunds* synpunkter att befintliga huvudmän som är fysiska personer behöver ges tid för omställning av sin verksamhet. Regeringen föreslår därför även vissa övergångsbestämmelser för dessa enskilda huvudmän (se avsnitt 10).

Regeringen delar vidare utredningens uppfattning att förslaget om att endast juridiska personer ska få vara enskilda huvudmän inom skolväsendet inte utgör en begränsning av näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § regeringsformen eller en inskränkning av äganderätten enligt Europakonventionen. Det kan nämnas att ingen remissinstans har ifrågasatt utredningens bedömning i denna del när det gäller kravet på juridisk person. Som utvecklats i avsnitt 6.4 innebär godkännandet som enskild huvudman

inom skolväsendet enligt skollagen att det allmänna med förtroende har överlämnat offentliga förvaltningsuppgifter med myndighetsutövning till enskilda mot offentlig ersättning. Att kraven på de enskilda som vill bedriva denna skattefinansierade verksamhet skärps i syfte att kunna se hur skattemedlen används och undvika sammanblandning med fysiska personers privatekonomi bör enligt regeringens mening inte ses som en begränsning av näringsfriheten.

När det gäller *Kommerskollegiums* synpunkt om att det bör analyseras vidare om förslaget eventuellt skulle kunna utgöra en anmälningspliktig bestämmelse enligt EU:s tjänstedirektiv, bedömer regeringen att så inte är fallet med hänsyn till regeringens bedömning om EU-rätten i avsnitt 6.4.

7 Kraven på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet skärps

7.1 Enskilda huvudmän måste ha långsiktiga intentioner och förutsättningar

Regeringens förslag

En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning ska ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.

Vid bedömningen av om en enskild har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten ska hänsyn tas till den enskildes resultat, egna kapital, likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning. Om den enskilde ingår i en koncern ska koncernens ekonomi få beaktas vid bedömningen. Vid bedömningen ska övervägande skäl tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten i minst två år.

För en enskild huvudman som har ett godkännande ska kravet på ekonomiska förutsättningar få avse kortare tid än två år om huvudmannen planerar att avveckla verksamheten inom den tiden.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att det ska anges i lagtexten att övervägande skäl ska tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten på längre sikt. Utredningens förslag har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslagen eller har inget att invända, däribland *Enköpings, Malmö, Lilla Edets och Nacka kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Svenskt Näringsliv, Sveriges*

advokatsamfund och *Sveriges Skolledare. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* är positiv till förslaget om att en enskild huvudman ska ha för avsikt att bedriva verksamheten på lång sikt. Myndigheten framför att verksamheter som inte bedrivs på lång sikt innebär en rad risker, bl.a. att barn och elever med stödbehov tvingas byta skolmiljö utan tillräcklig framförhållning. *Almega Utbildning*, som tillstyrker förslagen, framför att ekonomisk stabilitet är en viktig del av att säkerställa långsiktigt hållbara skolor. *Almega Utbildning* konstaterar att skolor med svaga ekonomiska marginaler riskerar att få svårt att hantera oväntade kostnader eller nödvändiga investeringar, vilket kan påverka elevernas utbildning negativt. *Idéburna skolors riksförbund*, som också tillstyrker förslagen, framhåller att de flesta idéburna skolor är små skolor som är långsiktiga och har en relativt hög soliditet, dock på en relativt liten omsättning och balansomslutning. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* konstaterar att bara den som har ett mycket långt tidsperspektiv startar nya skolor, eftersom det rymmer betydande risker och en stor ansvarsbörda. *Kristna Friskolerådet* och *Sveriges vägledarförening (SVF)* tillstyrker förslaget att verksamheten ska bedrivas långsiktigt. *Dille Gård AB* delar ambitionen att huvudmän som går in i skolsektorn ska göra det med långsiktigt engagemang.

Göteborgs kommun tillstyrker förslagen men efterfrågar vägledning i hur kommunerna förväntas utreda och bedöma om en huvudman har för avsikt att bedriva sin verksamhet långsiktigt. *Fremia* efterfrågar också vägledning och framhåller att det varierar mellan kommuner i deras kompetens och resurser och det är viktigt att kommuner har förutsättningar att göra rättssäkra bedömningar. *Stockholms kommun* anser att långsiktigt bör innebära tills vidare, alternativt 10 år eller mer. Kommunen konstaterar att det skulle innebära att en årskull elever kan börja och sluta i samma F-9-skola, eller flera årskullar börja och sluta vid enheter som täcker in ett eller två stadier, eller gymnasieskola. En sådan modifiering av förslaget skulle, enligt Stockholms kommun, troligen inte få någon större effekt i praktiken, men ha ett viktigt signalvärde. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att utredningens förslag om krav på långsiktighet hos fristående huvudmän är vällovliga, men i praktiken så allmänt hållna att de torde bli svåra att tillämpa.

Laholms kommun framhåller att förslaget som gäller bedömningen av ekonomiska förutsättningar innebär en risk för olikvärdiga bedömningar eftersom tillsyn genomförs av olika tillsynsmyndigheter. *Skolinspektionen*, som tillstyrker förslagen, konstaterar dock att det inte kan uteslutas att förslaget om bedömningen av ekonomiska förutsättningar kan medföra vissa tillämpningsproblem till dess att kravet ytterligare kunnat klargöras genom domstolspraxis. Skolinspektionen lyfter också att för att kunna bedöma exempelvis koncernbolagens ekonomiska ställning kan det bli aktuellt för myndigheten att begära in uppgifter om huvudmännens ekonomiska förhållanden utöver vad som är aktuellt att begära in i dag. Det rör sig bl.a. om uppgifter om bolags affärs- och driftsförhållanden som potentiellt kan tänkas vara känsliga. Det finns, enligt Skolinspektionen, mot denna bakgrund skäl att se över behovet av sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden i myndighetens tillståndsgivning och tillsyn.

Uppsala universitet och *Stockholms kommun* ser behov av förtydliganden. Uppsala universitet anser att kravet på tillräckliga ekonomiska förutsättningar för ordnad avveckling är välmotiverat, dock anser universitetet att det saknas en tydlig koppling till insolvensrättslig reglering, vilket kan skapa osäkerhet vid faktisk insolvens. Stockholms kommun framför att utredningen nämner ett riktmärke för kassalikviditet men inte soliditet vilket kan tolkas som att kassalikviditet ska tillmätas större betydelse än soliditet vid bedömningen av en huvudmans ekonomiska förutsättningar. Stockholms kommun efterfrågar även förtydligande om en concerns inverkan på huvudmannens ekonomi också ska gälla vid tillsyn. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anför att det i föreslagna 2 a kap. 3 och 4 §§ skollagen används två begrepp, långsiktigt och på längre sikt, som enligt författningss kommentaren har olika tidshorisonter, fem till sex år respektive två år, och att det kan ifrågasättas om inte begreppen är för lika för att rymma två så pass skilda tidsspann.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) avstyrker förslaget om långsiktighet och bedömer att det är mycket svårt att avgöra aktörers verkliga intentioner och att krav på långsiktighet i praktiken blir verkningsslöst. En aktör med kortsiktiga motiv kan enkelt ta fram dokumentation som ger intryck av långsiktighet, vilket gör att kravet snarare blir en formalitet än ett reellt hinder.

Skälen för regeringens förslag

För att godkännas som huvudman måste det finnas en avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt

Ett väl fungerande skolväsende är avgörande för det svenska demokratiska samhället. Enskilda huvudmän med godkännande att bedriva verksamhet inom skolväsendet har fått ett förtroende att bedriva en samhällsviktig verksamhet. Ett sådant ansvar ska enbart ges till en seriös och långsiktig aktör. Ett långsiktigt och seriöst agerande hos aktörer inom skolväsendet är en viktig förutsättning för att barn och elever ska få kontinuitet i sin utbildning. När det finns en möjlighet till kortsiktigt ägande i skolor och förskolor finns det risk för att verksamheter startar av kortsiktiga och spekulativa skäl. Den typen av osunda drivkrafter ska inte förekomma inom skolväsendet och behöver kraftfullt motverkas. För regeringen är det alltså centralt att endast aktörer som har långsiktiga intressen verkar inom skolväsendet och att de tillhandahåller en utbildning av hög kvalitet, så att alla barn och elever får den utbildning de har rätt till. Missbruk av offentliga medel skadar också förtroendet för välfärdsstaten och behöver även av det skälet motverkas. Enligt regeringen måste utgångspunkten vara att barn och elever som påbörjar en utbildning vid en förskola eller skola ska kunna fullfölja utbildningen vid samma förskola eller skola. I avsnitt 6 föreslår regeringen att ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer ska införas i skollagen. Det är förslag som bl.a. syftar till att säkerställa att de som äger och driver företag inom skolväsendet har ett långsiktigt och seriöst engagemang som lever upp till samhällets krav. Regeringen bedömer emellertid att det finns behov av ytterligare åtgärder för att säkerställa att endast långsiktiga och seriösa aktörer ges möjlighet att verka inom skolväsendet. Regeringen anser, i likhet med vad *SPSM*

anför, att verksamheter som inte bedrivs långsiktigt innebär en rad risker, bl.a. att barn och elever tvingas byta skolmiljö utan tillräcklig framförhållning. Som *SVF* framför har nuvarande system t.ex. bidragit till skolnedläggningar som inneburit komplexa situationer för såväl elever som hemkommuner. Sammantaget finns det enligt regeringen starka skäl för att införa ett krav på den som ansöker om godkännande som huvudman att ha för avsikt att bedriva förskole- eller skolverksamheten långsiktigt.

Göteborgs kommun och *Fremia* efterfrågar vägledning i hur kommunerna förväntas utreda och bedöma om en huvudman har för avsikt att bedriva sin verksamhet långsiktigt. *LO* anför vidare att förslagen kan bli svåra att tillämpa. Regeringen vill betona att det bör ankomma på den enskilde att visa sin avsikt när det gäller långsiktighet i sin ansökan om godkännande. Enligt regeringen kan det finnas olika sätt för den enskilde att visa sin avsikt, exempelvis genom bolagsordning, stadgar, stiftelseurkund eller annat liknande dokument där det framgår att den enskilde ska bedriva verksamheten långsiktigt. Andra möjliga sätt är att visa en avsiktsförklaring, affärsplan, eller motsvarande dokument i vilket det framgår att företaget ska bedriva verksamheten långsiktigt. Denna typ av dokumentation bör kunna skapa goda möjligheter för tillståndsmyndigheten, dvs. för Skolinspektionen eller kommunen, att bedöma om den enskilde har för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt. Tillståndsmyndigheten bör dessutom särskilt bedöma en enskilds ekonomi vilket utvecklas närmare i nästa delavsnitt. *IFAU* framför att det är mycket svårt att avgöra aktörers verkliga intentioner och att krav på långsiktighet i praktiken blir verkningslöst. Regeringen anser dock att det med utgångspunkt i dokumentation som visar dels bolagets avsikter, dels bolagets förutsättningar att driva den avsedda verksamheten, finns tillräckliga förutsättningar att göra en adekvat bedömning av om en enskild avser att bedriva verksamheten långsiktigt. Mot bakgrund av de risker som *IFAU* pekar på finns det dock enligt regeringen skäl att följa tillämpningen av dessa regler och, vid behov, hantera eventuella tillämpningssvårigheter.

När det gäller frågan om hur långt tidsperspektiv som är lämpligt föreslår utredningen att huvudmannen åtminstone ska avse att bedriva verksamheten under en period om fem till sex år. *Stockholms kommun* anför att långsiktighet bör vara tio år eller mer, vilket kan ha ett tydligt signalvärde och bidra till möjligheten att fullfölja t.ex. en utbildning i grundskolan vid en viss skolenhet. Regeringen delar den bedömningen och anser att det borde vara en given utgångspunkt för en ägare som startar en förskola eller skola att ha för avsikt att driva verksamheten under en lång följd av år. Detta inte minst när det gäller grundskolan och anpassade grundskolan eftersom det råder skolplikt och eleverna bör kunna känna sig trygga i att inte behöva byta skola under utbildningens gång. Det bör också vara möjligt att genom t.ex. affärsplan, bolagsordning, stadgar eller liknande visa sin avsikt för en längre period än tio år. Ett sådant tidsperspektiv ligger också i linje med det som *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* framför om att bara den som har ett mycket långt tidsperspektiv startar nya skolor, eftersom det rymmer betydande risker och en stor ansvarsbörda.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning ska ha för avsikt att

bedriva verksamheten långsiktigt, vilket som utgångspunkt bör anses motsvara en tidsperiod om minst tio år.

Verksamhetens resultat, eget kapital och likviditet bör vägas in i bedömningen av ekonomiska förutsättningar både vid ansökan om godkännande och vid tillsyn

En enskilds ekonomiska förutsättningar att bedriva förskole- eller skolverksamhet ingår redan i dag i den prövning som görs för att bedöma om den enskilde kan godkännas som huvudman i skolväsendet (2 kap. 5 § skollagen). I förarbetena till bestämmelsen konstateras bl.a. att det i kravet på ekonomiska förutsättningar ligger att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att den bär sina kostnader och att det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar (prop. 2017/18:158 s. 122).

Bedömningen av ekonomiska förutsättningar görs inte bara i samband med en ansökan om godkännande som huvudman, utan även fortlöpande i samband med tillsyn i enlighet med 26 kap. 3 och 4 §§ skollagen. Bedömningen är i flera avseenden likartad vid tillståndsprövningen och tillsynen. En viktig skillnad är dock att det vid prövning av en ansökan om godkännande är den sökande som ska visa att villkoren för att starta verksamheten är uppfyllda. I samband med tillsyn är det i stället tillsynsmyndigheten som har bevisbördan om myndigheten bedömer att den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännandet, eller om det finns brister i verksamheten som leder till ingripanden i någon form (se avsnitt 5). Det är tillsynsmyndigheten, dvs. Skolinspektionen eller en kommun, som både prövar tillstånd och utövar tillsyn över verksamheter enligt skollagen.

Utredningen anger i betänkandet att i samband med tillståndsgivning ligger fokus vid bedömningen av ekonomiska förutsättningar på den enskildes kortsiktiga ekonomiska fortlevnad och att den enskilde ska uppvisa en budget i balans. Det gör, enligt utredningen, att de ekonomiska trösklarna för att starta en skola är låga. De befintliga kraven på ekonomiska förutsättningar tar t.ex. inte höjd för oförutsedda utgifter vilket riskerar att drabba de barn och elever som börjar i förskolan eller skolan. Det gör också att enskilda huvudmän normalt får ett föreläggande om bristande ekonomiska förutsättningar först i samband med tillsyn och när ekonomin redan är mycket svag. Därmed finns en risk att den bristande ekonomin redan hunnit påverka verksamhetens kvalitet negativt. Regeringen bedömer därför att det är nödvändigt att förtydliga och i vissa avseenden skärpa kraven på ekonomiska förutsättningar. På samma sätt som gäller i dag bör bedömningen av den enskilde huvudmannens ekonomiska förutsättningar göras såväl vid tillståndsprövningen som fortlöpande i samband med tillsyn. *Sefif* framför att mindre enskilda huvudmän, i synnerhet kooperativ och stiftelser, har mindre möjlighet till ett stort kapital vid etablering eller förstärkning av den befintliga verksamhetens ekonomi genom kapitaltillskott. *Sefif* anser att ytterligare krav på att bygga upp en ekonomisk buffert behöver balanseras med gynnande specialregler som möjliggör uppbyggande av sådana buffertar hos huvudmännen, utan att medlen ska behöva tas från kärnverksamheten. Som regeringen framför i avsnitt 4 är en strävan och utgångspunkt för regleringen i skollagen att villkoren mellan fristående och kommunala verksamheter ska vara lika.

En mindre verksamhet behöver precis som en större kunna visa ekonomisk stabilitet. Lagstiftningen bör utformas så att huvudmän oavsett storlek kan följa bestämmelser om ekonomiska förutsättningar.

Som utredningen anför skulle ett sätt att förtydliga och skärpa kraven kunna vara att införa regler som innebär att tillsynsmyndigheten ska granska vissa ekonomiska nyckeltal med exakta gränsvärden och att vissa generella krav på ekonomiska förutsättningar ska gälla lika för alla enskilda huvudmän. Det skulle ha fördelen att det blir förutsägbart för den enskilde och förhållandevis enkelt för tillsynsmyndigheterna att granska och bedöma om kraven är uppfyllda. Regeringen anser dock i likhet med utredningen att bedömningen av huvudmännens ekonomiska förutsättningar utifrån en sådan reglering skulle riskera att bli missvisande, eftersom resultatet av bedömningen inte alltid skulle ge en fullständig och inte heller en rättvisande bild av ett företags ekonomiska förutsättningar. *Skolinspektionen* konstaterar att en mer öppen utformning visserligen även fortsättningsvis kan medföra vissa tillämpningsproblem till dess att kravet ytterligare kunnat klargöras genom domstolspraxis, men att det ändå är att föredra framför detaljerade föreskrifter med ett antal specifika nyckeltal eller gränsvärden. Regeringen delar *Skolinspektionens* uppfattning och konstaterar att förhållandena varierar mellan enskilda huvudmän, allt från stora börsnoterade koncerner med flera förskole- eller skolenheter till mindre föräldrakooperativ med enbart en enhet. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att prövningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar på samma sätt som i dag bör göras utifrån en reglering som i relativt hög grad möjliggör en individuell bedömning. Utgångspunkten bör vara att ekonomiska nyckeltal och andra omständigheter bedöms i varje enskilt fall utifrån den specifika huvudmannens förutsättningar. I det arbetet bör vägas in hur huvudmannen förmår att följa de föreskrifter som gäller. Även lokala förutsättningar bör beaktas såsom utvecklingen av barn- och elevantal där verksamheten bedrivs, kända förhållanden om kommande års finansiering och uppgifter om ägarstruktur.

Regeringen delar utredningens bedömning att det lämpligaste sättet att skärpa och förtydliga kraven på ekonomiska förutsättningar är att i skollagen konkretisera och förtydliga vilka ekonomiska nyckeltal som myndigheterna bör ta hänsyn till vid bedömningen av sökandes eller befintliga enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar. Nedan i avsnittet anges vilka dessa bör vara samt skälen för detta.

För att inte riskera att behöva minska på sådana kostnader som i förlängningen kan påverka utbildningens kvalitet negativt behöver en verksamhet bära sig över tid. Att skapa förutsättningar för en ekonomiskt hållbar och stabil verksamhet innebär dock inte att den varje år behöver göra positiva resultat. Det kan finnas omständigheter som gör att en verksamhet tillfälligt går med förlust. Företag behöver därför ha förutsättningar att hantera enstaka förlustår. När ett företag går med förlust behöver företaget kunna visa att medel finns eller kommer att finnas när det behövs. Det handlar både om förutsättningar att hantera förlusten i eget kapital och att likviditeten är tillräcklig. Under en kortare tid kan behovet tillgodoses av ekonomiska tillskott som ökar det egna kapitalet. Det kan t.ex. handla om att stärka ekonomin genom att fysiska eller juridiska personer tillskjuter medel eller lämnar utfästelser om att göra det, s.k. kapitaltillskott eller kapitaltäckningsgarantier. För att kunna godkännas som enskild huvud-

man inom skolväsendet bedömer regeringen dock att det inte bör vara tillräckligt med en kapitaltäckningsgaranti i de fall det är fråga om ett otillräckligt eget kapital i förhållande till resultatet. Detta eftersom en kapitaltäckningsgaranti inte är något faktiskt kapitaltillskott, utan en utfästelse från en garantigivare om att tillskott kan komma att ske i framtiden. Syftet är att det är den enskilde som ska uppfylla kraven på ekonomiska förutsättningar. Det innebär att det bör krävas att kapitaltillskottet är fullgjort i nämnda situation, dvs. att kapitalet redan finns hos den enskilde. Exakt vilken typ av ekonomisk garanti som senare skulle kunna godtas i samband med tillsyn bör variera beroende på den enskildes förutsättningar och verksamhetens behov. Enligt regeringen finns det goda skäl för att den enskildes resultat är ett ekonomiskt nyckeltal som bör beaktas vid tillsynsmyndighetens bedömning av den enskildes ekonomiska förutsättningar.

Regeringen anser vidare att ett tillräckligt stort eget kapital är en viktig förutsättning för att ett företag ska ha en långsiktig ekonomisk uthållighet. Ett alltför lågt eget kapital innebär en risk. Hur stort det egna kapitalet bör vara kan bero på verksamhetens art, omfattning och risker. En grundförutsättning för långsiktig ekonomisk uthållighet är, enligt regeringen, att det finns beredskap för minskade intäkter eller ökade kostnader som leder till ett negativt resultat, utan att det egna kapitalet förbrukas. Beredskapen måste kunna rymmas inom företagets eget kapital, dvs. det bör också finnas en buffert. Regeringen anser t.ex. att enskilda huvudmän bör ha ekonomiskt utrymme för att kunna möta minskningar i barn- och elevantal som kan uppstå på just den plats som de etablerar sig på. En befintlig huvudman bör därför kunna visa att den har förmåga att anpassa sin verksamhet till rådande förhållanden och att det finns utrymme i det egna kapitalet för förändringar över tid. Bedömningen av det egna kapitalet bör baseras på exempelvis soliditet. Enligt regeringen finns det sammantaget goda skäl för att företagets eget kapital är ytterligare ett ekonomiskt nyckeltal som bör beaktas vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar.

Enligt regeringen är det även angeläget att ett företag som är eller vill bli enskild huvudman kan visa att det har tillräcklig likviditet för att betala sina skulder allteftersom de förfaller. Ett företag som inte har tillräckligt med pengar i sådana situationer riskerar annars att gå i konkurs. Regeringen bedömer därför att det finns anledning att väga in företagets kortsiktiga betalningsförmåga i tillsynsmyndighetens bedömning av om företaget har ekonomiska förutsättningar att bedriva förskole- eller skolverksamhet. I första hand bör kassalikviditeten, dvs. förhållandet mellan omsättningstillgångar (inklusive lager) och kortfristiga skulder, bedömas. Ett riktmärke bör enligt regeringen kunna vara att kassalikviditeten är lika med eller större än ett, eller 100 procent om nyckeltalet anges i procent. Likviditeten är avgörande för att den enskilda huvudmannen inte ska hamna på obestånd. Regeringen konstaterar att det är viktigt att enskilda huvudmän har förutsättningar att betala sina löpande räkningar men också att det finns ett visst kassamässigt utrymme för oväntade händelser som leder till utbetalningar. Enligt regeringen är det därför rimligt att också den enskildes likviditet är ett ekonomiskt nyckeltal som beaktas vid bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna.

Stockholms kommun framför att utredningen nämner ett riktmärke för kassalikviditet men inte för soliditet vilket kan tolkas som att kassalikviditet ska tillmätas större betydelse än soliditet vid bedömningen av en huvudmans ekonomiska förutsättningar. *Stockholms kommun* framför även att för att stärka tydlighet och förutsebarhet i tillämpningen bör ett vägledande riktmärke också ges avseende soliditet. Regeringen konstaterar att soliditet är ett vanligt nyckeltal som visar företagets stabilitet och som kan användas vid bedömningen av det egna kapitalet. Soliditet är ett mått på hur stor andel av ett företags tillgångar som är finansierade med eget kapital. Det är ett sätt att mäta företagets långsiktiga betalningsförmåga. En låg soliditet innebär ett lågt eget kapital i förhållande till de totala tillgångarna, dvs. tillgångarna är i högre grad finansierade med lån. En låg soliditet beror i regel på att företaget går med förlust. En hög soliditet innebär i stället att företaget har ett förhållandevis högt eget kapital och därmed en låg skuldsättning. Regeringen kan konstatera att en nackdel med soliditetsmättet är att det inte ger information om vad tillgångarna består av. Det kan t.ex. handla om immateriella tillgångar som kan vara svåra att realisera eller tillgångar vars bokförda värde understiger marknadsvärdet. Hög soliditet kan också betyda att företaget inte gjort tillräckliga investeringar i verksamheten. Om företaget gör stora investeringar eller ökar omsättningen kraftigt kan det resultera i lägre soliditet. Den optimala relationen mellan eget kapital och skulder varierar mellan olika branscher liksom mellan företag av olika storlek och ålder. För företag som har en liten balansomslutning men hög omsättning kan soliditetsmättet delvis bli missvisande. Soliditeten kan förefalla tillfredsställande, men samtidigt innebära att eget kapital i absoluta tal inte kan stå emot en förlust. Regeringen gör därför, till skillnad från *Stockholms kommun*, bedömningen att det inte finns skäl för att ange något uttalat riktmärke kopplat till soliditet. Soliditet bör inte heller vara ett sådant ekonomiskt nyckeltal som särskilt bör vägas in vid bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna för ett företag som är eller vill bli enskild huvudman. Däremot, som regeringen framför på föregående sida, bör bedömningen av det egna kapitalet baseras på t.ex. soliditet.

Eftersom det finns en stor variation i huvudmäns ekonomiska förutsättningar kan det enligt regeringens bedömning finnas även andra omständigheter än eget resultat, eget kapital och likviditet som har betydelse för den enskildes ekonomiska ställning och som bör beaktas vid bedömningen. Det kan exempelvis röra sig om låne- eller avtalsvillkor som innebär en ekonomisk risk, återkommande efterutdelningar (en vinstutdelning som sker på en extra bolagsstämma eller annan stämma som inte är årsstämma), eller ny lagstiftning som innebär väsentligt ökade kostnader. Det bör därför komma till uttryck att myndigheterna även ska ta hänsyn till andra omständigheter av betydelse än den enskildes resultat, egna kapital och likviditet vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar.

Laholms kommun framhåller att det finns en risk för olikvärdig bedömning eftersom tillsyn genomförs av olika tillsynsmyndigheter (Skolinspektionen respektive kommunerna). *Kristna Friskolerådet* framför att det är av största vikt att det utarbetas ett stödmaterial för kommunernas tillsyn. När det gäller ansvar för vägledning har Skolinspektionen på uppdrag av regeringen, i enlighet med vad som anges i propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning

(prop. 2021/22:157 s. 73), utarbetat ett stödmaterial för kommunernas ägar- och ledningsprövning (U2022/03734). Uppdraget har därefter utvidgats så att stödmaterialiet även ska omfatta ekonomisk prövning (U2024/02857). Det kan övervägas om uppdraget till Skolinspektionen bör utvidgas till att också omfatta de ändringar som föreslås här.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att vid bedömningen av om en enskild har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten ska hänsyn tas till den enskildes resultat, eget kapital och likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning.

Om den enskilde ingår i en koncern får den samlade ekonomin vägas in i bedömningen av ekonomiska förutsättningar

Det är inte ovanligt att någon som är eller vill bli enskild huvudman inom skolväsendet ingår i en koncern. Av den nuvarande lydelsen i skollagen framgår det inte om en koncerns ekonomi får påverka bedömningen av om en enskild huvudman som ingår i koncernen har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Av förarbetena framgår dock att om det är fråga om ett bolag som ingår i en koncern bör det även beaktas om ekonomin i koncernen som helhet påverkar aktörens ekonomiska förutsättningar (prop. 2017/18:158 s. 51). Det framgår dock inte närmare hur koncernens ekonomi kan påverka bedömningen. Att ingå i en koncern kan innebära en ekonomisk trygghet för den enskilde huvudmannen. Men det kan också innebära en ökad risk i det fall koncernens ekonomi är ansträngd. Regeringen konstaterar därför att det är viktigt att tillsynsmyndigheten i sin bedömning av en enskilds ekonomiska förutsättningar även kan väga in koncernens ekonomi. Det är enligt regeringen särskilt viktigt vid tillståndsprövningen i de fall koncernen bedöms ha en ansträngd ekonomi. I en sådan situation finns det risk för att resurser på sikt flyttas från de verksamheter som går med vinst till verksamheter som går med förlust på annat håll inom koncernen. En sådan situation är naturligtvis helt oacceptabel. Offentliga medel som är avsedda för barns och elevers utbildning ska användas till detta ändamål. En finansiellt stark koncerns ekonomiska situation bör däremot normalt inte påverka bedömningen av huvudmannens likviditet eller egna kapital. Endast när huvudmannen kan visa att det finns ett faktiskt juridiskt åtagande från andra bolag i koncernen att skjuta till medel till den enskilde huvudmannen bör det kunna vägas in. Regeringen anser med anledning av det anförda att det tydligt bör framgå av skollagen att koncernens ekonomi får beaktas vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar. *Stockholms kommun* efterfrågar ett förtydligande av om koncernens inverkan på huvudmannens ekonomi också bör gälla vid tillsyn. Regeringen vill med anledning av denna synpunkt lyfta fram att det framgår av 26 kap. 3 och 4 §§ skollagen att tillsynsmyndigheten har tillsyn över att enskilda som har godkänts som huvudmän fortlöpande uppfyller kraven för godkännande. Det innebär att tillsynsmyndigheten ska beakta de kriterier som gäller för godkännande av en enskild som huvudman även i sin tillsyn av huvudmannens verksamhet.

Regeringen föreslår sammantaget att det ska framgå av skollagen att om den enskilde ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar.

Övervägande skäl ska tala för att en enskild har ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten i minst två år

Ekonomisk stabilitet är en viktig del i att säkerställa varaktiga och hållbara skolor. Som framgår av avsnitt 4 har en relativt stor andel av de enskilda huvudmännen en ekonomiskt sårbar situation. Bufferten i form av eget kapital och likvida medel är i många fall liten eller obefintlig. Skolinspektionen konstaterar i sin tillsynsverksamhet att det också är vanligt förekommande med brister som avser huvudmannens ekonomiska förutsättningar. *Almega Utbildning* påpekar att skolor med svaga ekonomiska marginaler riskerar att få svårt att hantera oväntade kostnader eller nödvändiga investeringar, vilket kan påverka elevernas utbildning negativt. Regeringen instämmer i detta och bedömer att en ekonomiskt sårbar situation innebär en risk för att verksamheten inte har tillräckliga förutsättningar för att kunna följa de bestämmelser som gäller för verksamheten enligt skollagen och andra författningar samt för att säkerställa en hög kvalitet på utbildningen. Det är enligt regeringens uppfattning därför rimligt att kräva att en enskild huvudman i skolväsendet har en ekonomisk buffert att kunna driva verksamheten under viss tid framåt. Det finns därför anledning att förtydliga bestämmelsen om ekonomiska förutsättningar med ett tydligare tidsmässigt villkor.

Som *Almega Utbildning* påpekar kan det vara svårt för en enskild att styrka och för en tillsynsmyndighet att bedöma en enskild huvudmans ekonomiska fortlevnad under en längre period framåt i tiden. Ett tidsmässigt alltför långtgående krav skulle kunna riskera att slå ut mindre aktörer, eftersom de sannolikt skulle ha svårare att uppfylla ett sådant krav. Regeringen instämmer i detta och har övervägt olika tidsfrister. Ett tidsmässigt krav om mer än tre år bedöms vara förenat med alltför stor osäkerhet. Flera faktorer som påverkar fortlevnaden blir mer osäkra över längre tid, bl.a. utvecklingen av intäkter och kostnader. Utredningen har föreslagit att den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten på längre sikt, vilket enligt utredningen ska omfatta en tidsperiod om mer än två år. Enligt regeringens bedömning är detta en rimlig utgångspunkt. Handlar det om en ny verksamhet bör huvudmannen kunna kalkylera för att driva sin verksamhet under minst två år framåt i tiden. Handlar det om att utöka en befintlig verksamhet har en enskild huvudman både budget och utfall som utgångspunkt och bör därigenom också kunna prognostisera sin verksamhet för minst ett par år framåt. Regeringen anser att det är möjligt för den som är eller ansöker om att bli enskild huvudman att genom t.ex. prognoser och budgetar kunna visa att det under den tidshorizonten finns ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten. *Förvaltningsrätten i Stockholm* påtalar att det i utredningens föreslagna 2 a kap. 3 och 4 §§ skollagen används två begrepp, långsiktigt och på längre sikt, som enligt utredningens författningskommentar har olika tidshorisonter, fem till sex år respektive två år. Förvaltningsrätten menar att det kan ifrågasättas om inte begreppen är för lika för att rymma två så pass skilda tidsspann. Regeringen instämmer i

detta och anser i stället sammantaget, att utgångspunkten för bedömningen av vad som ska avses med längre sikt i detta sammanhang bör uttryckas som att verksamheten ska kunna drivas vidare under en tidshorisont om minst två år.

Eftersom det kan vara svårt att med högre precision bedöma en enskild huvudmans framtida ekonomiska förutsättningar kan inte ett alltför högt beviskrav ställas när det gäller möjligheten att bedriva verksamheten under en tid som bör vara minst två år. Regeringen anser därför att det bör vara tillräckligt att övervägande skäl talar för att verksamheten kommer att kunna drivas under denna tid. Övervägande skäl innebär att mer ska tala för än emot att huvudmannen har ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten under denna tid.

Regeringen föreslår alltså att vid bedömningen av om en enskild har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen ska övervägande skäl tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten i minst två år.

En verksamhet kan behöva avvecklas

Även om syftet med en förskole- eller skolverksamhet är att bedriva den långsiktigt kan en verksamhet som tidigare fått godkännande av olika skäl senare behöva avvecklas. För att värna barn och elever anser regeringen att en enskild huvudman bör ha en ekonomi som gör det möjligt att genomföra en planerad avveckling. Det bör för sådana situationer finnas undantag från kravet på att övervägande skäl bör tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten i minst två år. Kravet på ekonomiska förutsättningar bör i stället i sådana situationer gälla under den tid som den planerade avvecklingen sker. Att en skolverksamhet behöver avvecklas kan ha flera olika anledningar. Det kan t.ex. handla om vikande elevunderlag eller demografiska variationer där elevunderlaget både ökar och minskar över tid. Med planerad avveckling avses här att verksamheten kan fortsätta med bibehållen kvalitet från det att den enskilda huvudmannen aviserat en nedläggning fram till dess att den faktiskt genomförs. Enskilda huvudmän bör därför ha en plan för en ordnad avveckling om verksamhet av någon anledning måste läggas ned (se även avsnitt 7.2).

Uppsala universitetet anser att kravet på tillräckliga ekonomiska förutsättningar för ordnad avveckling är välmotiverat. Dock anser universitetet att det saknas en tydlig koppling till insolvensrättslig reglering, vilket kan skapa osäkerhet vid faktisk insolvens. Det förslag som regeringen nu lämnar handlar om planerad avveckling. Regeringen konstaterar att den kontroll som tillsynsmyndigheten gör i samband med tillsyn framför allt handlar om att den verksamhet som granskas uppfyller skollagens bestämmelser. Det kan givetvis inträffa att en enskild huvudman försätts i konkurs och att en planerad avveckling av en verksamhet därmed inte kan genomföras. Då inträder i stället det insolvensrättsliga regelverket och konkurslagen (1987:672) blir tillämplig.

Regeringen föreslår sammantaget att för en enskild huvudman som har ett godkännande ska kravet på ekonomiska förutsättningar få avse kortare tid än två år om huvudmannen planerar att avveckla verksamheten inom den tiden.

Uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden

Regeringen lämnar både i avsnitt 6 och tidigare i detta avsnitt förslag som innebär skärpta villkor för enskilda huvudmän med godkännande att bedriva skolverksamhet. Syftet med förslagen är att säkerställa att sådan verksamhet bedrivs långsiktigt och av lämpliga och seriösa aktörer. De skärpta villkoren medför att en enskild i viss mån kommer behöva lämna fler uppgifter som rör ekonomiska förhållanden i en ansökan om godkännande till den myndighet som har att pröva ansökan jämfört med vad som gäller i dag. Fler och mer specificerade uppgifter av ekonomiskt slag kan också komma att behöva lämnas in till myndigheterna inom ramen för deras tillsyn, vilket också *Statens skolinspektion* lyfter fram (se även avsnitt 6.8). Enligt Skolinspektionen kan det röra sig om uppgifter om bolags affärs- och driftförhållanden som potentiellt kan tänkas vara känsliga.

Att bedriva utbildning och undervisning inom skolväsendet är som det redogörs för i avsnitt 4 och 6.4 en offentlig förvaltningsuppgift. Det är frivilligt för enskilda att ansöka om godkännande att som huvudman i enlighet med skollagen bedriva skolverksamhet. Genom ett godkännande som huvudman överläts denna offentliga förvaltningsuppgift till den enskilda huvudmannen.

Offentlighetsprincipen gäller i dag hos offentliga huvudmän. Allmänheten har där rätt att ta del av allmänna handlingar och på så sätt få insyn i verksamheten hos huvudmannen. I den nyligen beslutade propositionen Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet (prop. 2025/26:191) föreslår regeringen att ett viktigt steg tas för ökad likvärdighet genom att offentlighetsprincipen föreslås införas också hos enskilda huvudmän i skolväsendet. Det innebär att allmänheten kommer ha rätt till insyn i verksamheten också hos enskilda huvudmän. Införandet av motsvarande rätt till insyn hos enskilda huvudmän som hos offentliga innebär ett närmande till principen om lika villkor inom den offentligfinansierade verksamheten.

Den verksamhet som består av prövning av ansökningar från enskilda om godkännande att som huvudman bedriva skolverksamhet präglas i dag av stor öppenhet hos kommunerna och Skolinspektionen. Någon sekretessbestämmelse som särskilt träffar uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden i denna verksamhet finns inte. Den föreslagna nya bestämmelsen om att den enskilde ska ha en långsiktig avsikt att bedriva skolverksamhet för att få ett godkännande handlar framför allt om att tydliggöra att det endast är lämpliga och seriösa aktörer som ska bedriva skolverksamhet. Som regeringen framför i det första delavsnittet i detta avsnitt kan det finnas olika sätt för den enskilde att visa denna avsikt, vilket ger den enskilde möjlighet att i förhållandevis stor utsträckning själv välja vilka typer av handlingar och uppgifter som bifogas en ansökan om godkännande. Även om tillståndsmyndigheten skulle kunna be om kompletteringar till en sådana ansökan är utgångspunkten alltså att den enskilde har ett utrymme att själv välja vilka uppgifter som ska lämnas in. Att en enskild ska ha ekonomiska förutsättningar att bedriva förskole- eller skolverksamhet ingår redan i dag i den prövning som görs för att bedöma om den enskilde kan godkännas som huvudman i skolväsendet. De föreslagna skärpta kraven på enskilda att visa att de har ekonomiska

förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten utgör i stor utsträckning ett tydliggörande i lag av vad som enligt tidigare förarbetsuttalanden och praxis redan gäller i dag. Det handlar således om uppgifter som redan nu förekommer hos myndigheterna i denna typ av ärende. Regeringen anser därför att det saknas anledning att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av de uppgifter om ekonomiska förhållanden som skulle kunna förekomma i samband med en ansökan om godkännande att som huvudman bedriva skolverksamhet.

Regeringen konstaterar att det även inom tillsynsverksamheten kan komma att behöva lämnas uppgifter om ekonomiska förhållanden av mer känsligt slag. Det är inom tillsynsverksamheten som särredovisningen och värdeöverföringsförbudet föreslås granskas (se avsnitt 6.5). Det är också inom tillsynen som enskilda huvudmän kan behöva lämna in mer detaljerade uppgifter om ekonomiska förhållanden såsom verksamhetens resultat, eget kapital och likviditet, inklusive uppgifter om en koncerns samlade ekonomi i förekommande fall, till tillsynsmyndigheten för att behålla sitt godkännande.

Enligt 30 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller sekretess i verksamhet som bedrivs av någon annan än en statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet. Paragrafen gäller för bl.a. kommunala myndigheter och är tillämplig på kommuners tillsyn enligt skollagen över fristående förskolor och fristående fritidshem som är belägna i kommunen. Någon motsvarande bestämmelse som träffar Skolinspektionens tillsynsverksamhet finns inte i dag. Regeringen gör emellertid i propositionen Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet (prop. 2025/26:191) bedömningen att offentlighetsprincipen bör införas hos enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet. Med anledning av de förslag som lämnas där, och som föreslås träda i kraft den 1 januari 2027, kommer enskilda huvudmän att jämföras med myndigheter när det gäller offentlighet och sekretess, genom en ny bestämmelse i OSL. Därmed kommer sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL att gälla för uppgifter om ekonomiska förhållanden hos enskilda huvudmän, och enligt 11 kap. 1 § OSL gäller överförd sekretess hos såväl Skolinspektionen som kommuner i deras tillsynsverksamhet (s. 127–129 och 132–134).

Med hänsyn till bl.a. allmänhetens stora insynsintresse föreslås i samma proposition att vissa undantag från den nyss nämnda sekretessbestämmelsen ska gälla för vissa affärs- och driftförhållanden genom en ny bestämmelse i OSL, 19 kap. 1 a §. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska sekretess inte gälla hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet för uppgifter i underlag för mottagande och urval av barn och elever i avslutade ärenden, i ärenden om anställning eller om lön, om antal barn eller elever, sammansättning av barn- eller elevgrupper, betyg eller andra resultat, om lärartäthet och personalomsättning, eller om enskilda barn, elever eller vårdnadshavare som inte är sekretessbelagda enligt 23 kap. OSL (s. 220–222).

Som en följd av förslagen i nämnda proposition kommer det således att finnas ett sekretesskydd framöver för uppgifter om enskilda affärs- och driftförhållanden både i kommunernas och Skolinspektionens tillsyns-

verksamhet, om det inte är uppgifter som omfattas av det föreslagna undantaget.

Stockholms kommun framför med anledning av förslaget i avsnitt 6.8 att det inte framgår av förslaget om de insamlade särredovisningarna ska offentliggöras, eller endast får användas internt inom tillsynsmyndigheten. *SKR* framför en liknande synpunkt. Regeringen vill i detta sammanhang påpeka att tillsynsmyndigheterna kommer att behöva förhålla sig till 19 kap. 1 § och den nya bestämmelsen i 19 kap. 1 a § OSL för att bedöma vilka uppgifter som kan offentliggöras och för vilka uppgifter som sekretess bör gälla. Enligt 19 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgifter om en myndighets affärs- eller driftsförhållanden om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Sekretessen gäller således med ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgifterna är offentliga och att de bara kan hemlighållas under de förutsättningar som anges i paragrafen.

Regeringen bedömer sammantaget att det saknas anledning att vidta några åtgärder avseende skydd för uppgifter om ekonomiska förhållanden med anledning av de förslag som lämnas i denna lagrådsremiss.

7.2 Enskilda huvudmän ska anmäla en planerad skolnedläggning

Regeringens förslag

En enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. En sådan anmälan ska ha kommit in senast den 1 november för en nedläggning som genomförs nästkommande läsår eller under lovet närmast före det läsåret.

Anmälningsskyldigheten gäller inte om Skolinspektionen har återkallat godkännandet för all utbildning vid en skolenhet utan att huvudmannen har begärt det.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår att en anmälan ska få komma in vid en senare tidpunkt om det finns särskilda skäl.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslagen eller har inget att invända, däribland *Statens skolverk*, *Lilla Edets kommun*, *Sveriges Skolledare*, *Sveriges Kommuner och Regioner*, *Föräldraalliansen Sverige* och *Kristna Friskolerådet*.

Statens skolinspektion, flera kommuner bl.a. *Göteborgs*, *Luleå* och *Lilla Edets kommuner*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges advokatsamfund* m.fl. är positiva till förslaget om att en enskild huvudman som planerar att lägga ned en skolenhet ska anmäla det

skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. *Göteborgs kommun* tillstyrker förslaget men bedömer det som relativt verkningslöst. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* delar utredningens uppfattning att information om skolnedläggningar måste lämnas i god tid. IFAU poängterar dock att förslaget rimligen inte kommer förbättra informationen om oplanerade skolnedläggningar till följd av konkurs. IFAU menar vidare att anmälningsplikten bör gälla såväl kommunala som fristående huvudmän. *Almega Utbildning* och *Utvecklingspedagogik Sverige AB* anser att den 1 november året innan nedläggning är lång tid i förväg. De båda remissinstanserna anser att det riskerar att leda till att lärare slutar och att elever byter skola vilket riskerar att leda till sämre kvalitet. *Almega Utbildning*, som tillstyrker förslaget att enskilda huvudmän i god tid ska informera om avveckling av fristående skolenheter, anser att tillfället bör analyseras ytterligare och från flera perspektiv. Att det behövs en så detaljerad regel i lag ser inte *Nacka kommun* som nödvändigt.

Ovanåkers kommun anser att anmälan om nedläggning, oavsett tidpunkt, ska anmälas senast 14 månader innan till kommunen. *Malmö kommun* instämmer i förslaget men tycker inte att det är tillräckligt långtgående. *Trelleborgs kommun* ställer sig positiv till förslaget men anser att det är problematiskt att inte nedläggning av fristående förskolor ingår i förslaget. *Trelleborgs kommun* framför även att det kan vara svårt för kommunerna att avgöra om en anmälan om skolnedläggning har inkommit sent eller inte alls. Kommunen hade gärna sett att det författningsregleras att en anmälan om planerad skolnedläggning också ska göras till Skolinspektionen eller att den enskilde huvudmannen även ska vara skyldig att direkt anmäla till Skolinspektionen. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* tillstyrker också förslaget om att en skolnedläggning ska anmälas senast den 1 november året innan det läsår nedläggningen avser, vilket i praktiken innebär en "uppsägningstid" på cirka nio månader. LO vill i sammanhanget påpeka att uppsägningstid för en privat vårdcentral regleras i avtal och ofta är tolv månader. Utredningens förslag är ett steg i rätt riktning, men LO ser en stor risk att effekten snabbt urvattnas genom skrivningen om att särskilda skäl ska kunna medge senare besked.

Skolinspektionen, som tillstyrker förslaget, framför att myndighetens erfarenhet är att de svårigheter som kan uppstå i samband med att en huvudman lägger ned en skolenhet accentueras vid s.k. plötsliga skolstängningar. Myndigheten bedömer att det kan skapa problem inte endast för eleverna på skolan utan även för berörda kommunala huvudmän. Skolinspektionen instämmer i utredningens bedömning att en skyldighet för enskilda huvudmän som avser att lägga ned en skolenhet att inom en viss tid anmäla detta till kommunen kan förväntas ge elever och vårdnadshavare bättre möjligheter att under ordnade former planera och genomföra skolval samt ge berörda kommuner bättre förutsättningar att hantera uppkomna platsbehov.

Skälen för regeringens förslag

En skolnedläggning ska anmälas till lägeskommunen

I rapporten Skolnedläggningar 2014–2023 – Ett kunskapsunderlag konstaterar dåvarande Friskolornas riksförbund att antalet skolnedläggningar per år är litet, mindre än en procent, sett till det totala antalet skolenheter. Även om det är ovanligt med skolnedläggningar är det allvarligt när det sker. Det drabbar framför allt många elever som plötsligt måste byta till en annan skola. I det obligatoriska skolväsendet ställer det också stora krav på hemkommunen som är skyldig att omgående erbjuda plats i en kommunal skola. Rapporten belyser vidare den framförhållning som elever, vårdnadshavare och hemkommunen har informerats om vid en förestående skolnedläggning och benämner detta ”nedläggningstid”. En kommunal skola har klart längre nedläggningstid än en fristående skola. För kommunala skolor varierar nedläggningstiden från cirka en månad till flera år, med medianvärdet 30 månader. För fristående skolor varierar nedläggningstiden från cirka en till nio månader, med medianvärdet 1,5 månader. Enligt rapporten är vanliga orsaker till att skolor läggs ner bl.a. vikande elevunderlag, en ekonomi i obalans och svårigheter att rekrytera personal. Det förekommer även att skolor läggs ner utan att information om detta har lämnats i förväg till den kommun där skolan är belägen (lägeskommunen).

En skolnedläggning som det inte har informerats om i förväg kan skapa stora problem för elever genom uteblivna betyg, bristande överlämning mellan skolor och förlorad undervisning. Även berörda kommuner kan orsakas stora problem genom att dessa får sämre förutsättningar att planera och förbereda för placering av de elever som drabbas av skolnedläggningen. Regeringen bedömer därför att information om planerade skolnedläggningar bör lämnas i så god tid att det ger elever och vårdnadshavare rimliga möjligheter att göra ett nytt skolval. Berörda kommuner behöver också få informationen för att kunna planera och förbereda för placering av de elever som inte kommer att kunna fortsätta sin utbildning på den nedlagda skolan.

Till skillnad från *Göteborgs kommun*, som bedömer att en anmälan om skolnedläggning är relativt verkningslös, bedömer regeringen att det kan göra skillnad om elever, vårdnadshavare och kommuner tidigt får information om en nedläggning av en skola. Denna bedömning delas av en majoritet av remissinstanserna, däribland *Trelleborgs kommun* och *Skolverket* som bl.a. påpekar att information om skolnedläggning möjliggör planering för såväl kommun som elev och vårdnadshavare, vilket säkerställer en fortsatt kvalitativ skolgång. *IFAU* poängterar att anmälan rimligen inte kommer att förbättra informationen om oplanerade skolnedläggningar som sker till följd av konkurs. Regeringen instämmer i att en konkurs alltjämt kan innebära att en förskola eller skola plötsligt kan läggas ner utan att någon information om detta har lämnats av huvudmannen. Orsaken till det är att gäldenären, dvs. den som är satt i konkurs, i och med konkursbeslutet förlorar rådighet över den egendom som tillhör konkursboet (se 3 kap. 1 § konkurslagen). Syftet med ett konkursförfarande är att så långt som möjligt reglera gäldenärens skulder vilket kan innebära att konkursförvaltaren beslutar om fortsatt drift av verksamheten, men det kan också innebära att

verksamheten avvecklas. Regeringen ser dock inte någon anledning att avstå från att lämna ett förslag om anmälan inför planerad skolnedläggning med hänvisning till att oplanerade skolnedläggningar kan ske till följd av t.ex. konkurs.

De förslag om tydligare krav på en enskilds ekonomiska förutsättningar som beskrivs i föregående delavsnitt kan dessutom i sig bidra till färre konkurser för skolverksamheter. Starka skäl talar alltså för att information om planerade skolnedläggningar ska lämnas i så god tid att det ger elever, vårdnadshavare och kommuner goda möjligheter att planera och vidta åtgärder inför den kommande stängningen.

Regeringen bedömer att en anmälan om en planerad skolnedläggning bör göras till lägeskommunen. Skälen för detta är bl.a. att det är elevens hemkommun som har ansvar för att tillgodose elevens rätt till utbildning och att det sannolikt är lägeskommunen som är hemkommun för flertalet av de elever som drabbas av skolnedläggningen. Ett annat skäl är att det förekommer att lägeskommunen hyr ut skollokaler till den enskilde huvudmannen som väljer att lägga ner skolan. Vidare är lägeskommunen skyldig att informera om den utbildning som erbjuds i kommunen och lägeskommunen behöver därför få information om en skolenhet läggs ned (29 kap. 19 § skollagen).

Till skillnad från *IFAU*, som framför att en anmälningsplikt bör gälla såväl kommunala som fristående huvudmän, bedömer regeringen att det inte finns behov av en skyldighet för en kommunal huvudman att anmäla en nedläggning som kommunen själv gör. Det får dock anses angeläget att en lägeskommun som fått information om en skolnedläggning i sin tur informerar andra berörda kommuner som har elever vid den aktuella skolenheten. Även dessa kommuner behöver få förutsättningar att planera för elevernas fortsatta skolgång.

Trelleborgs kommun ser gärna att det författningsregleras att en anmälan om planerad skolnedläggning också ska göras till Skolinspektionen eller att den enskilde huvudmannen ska vara skyldig att direkt anmäla till Skolinspektionen. Enligt regeringen bör en anmälan göras till kommunen eftersom det är kommunen som har det övergripande ansvaret för att tillgodose elevers rätt till utbildning i kommunen. Skolinspektionen, som är tillsynsmyndighet, bör dock också få information om en skolnedläggning. Regeringen anser därför att det är rimligt att lägeskommunen meddelar Skolinspektionen om anmälningar om skolnedläggningar, liksom om kommunen anser att en anmälan om skolnedläggning inte gjorts eller om den har kommit in för sent.

Malmö kommun anser att en reglering om en skyldighet att anmäla en skolnedläggning bör omfatta hur en nedläggning av en fristående skola ska genomföras och påtalar att det finns ett behov av att ställa krav på enskilda huvudmän att säkerställa att dokumentation om eleverna finns vid en nedläggning och att dokumentationen överlämnas till kommunen. Malmö kommun anser också att en anmälningskyldighet till lägeskommunen även bör omfatta beslut om avveckling av specifika årskurser, program eller andra delar av en skolenhet (t.ex. fritidshem). Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter understryka att huvudmannen vid en planerad avveckling av verksamhet måste förhålla sig till flera bestämmelser i skollagen. Det framgår bl.a. av skollagen att det i samband med att elever byter skolenhet finns en skyldighet för en skolenhet att lämna

över sådana uppgifter om eleverna som behövs för att underlätta övergången för dem (3 kap. 12 j § skollagen). Detta behöver huvudmannen ta hänsyn till också vid en avveckling. Regeringen bedömer att det inte finns behov av att reglera ytterligare dokumentationsskyldighet vid en nedläggning, så som Malmö kommun förespråkar. När det gäller frågan om avveckling av delar av en skolenhets verksamhet, t.ex. vissa nationella program inom en skolenhet med gymnasieskola eller specifika årskurser inom en skolenhet med grundskola, anser regeringen att det är angeläget att en avveckling av verksamheten planeras och genomförs så att så få elever som möjligt drabbas. Det kan t.ex. göras genom att nya elever inte tas emot till det nationella programmet i gymnasieskolan eller till årskursen i grundskolan, medan de som redan har tagits emot får gå kvar. Om programmet avvecklas utan att eleverna får fullfölja utbildningen, eller om årskursen avvecklas utan att eleverna får gå vidare till nästa årskurs, drabbas eleverna på det aktuella programmet eller i den aktuella årskursen på så sätt att de behöver byta skolenhet, vilket inte är tillfredsställande. Regeringen anser att en anmälningsskyldighet som gäller även när delar av en skolenhet läggs ned, som Malmö kommun förespråkar, skulle kunna förbättra förutsättningarna för elever och vårdnadshavare att göra ett nytt skolval och för kommunen att vid behov ta emot eleverna vid andra skolenheter. Regeringen konstaterar dock att det inom ramen för detta lagstiftningsarbete inte finns beredningsunderlag för att föreslå annat än en skriftlig anmälningsskyldighet (som vid underlåtenhet är förenad med sanktionsavgifter enligt förslag i avsnitt 9.2) när den enskilde huvudmannen avser att lägga ner en hel skolenhet. Regeringen anser dock att det är lämpligt att en enskild huvudman som avser att lägga ner en del av verksamheten vid en skolenhet, t.ex. en eller flera årskurser, så snart det är möjligt och på lämpligt sätt informerar elevernas hemkommuner och lägeskommunen även om detta. Regeringen vill också påtala vikten av att huvudmannen lämnar över uppgifter och vidtar sådana andra åtgärder som behövs för att underlätta ett eventuellt skolenhetsbyte för eleverna.

Regeringen föreslår sammantaget att en enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen.

Anmälan ska göras senast den 1 november för nedläggning som avser nästföljande läsår

Regeringen kan konstatera att flertalet ordnade nedläggningar av fristående skolor sker i slutet av eller efter ett läsår, dvs. i början av eller under sommaren. Som anges i ovanstående delavsnitt är det angeläget att anmälan görs så tidigt som möjligt för att ge elever och kommuner så goda förutsättningar som möjligt. *Almega Utbildning* tillstyrker att en anmälan om avveckling ska ske i god tid men anser i stället att ett anmälningdatum som är alltför tidigt riskerar att leda till att lärare slutar och att elever byter skola, vilket kan påverka utbildningens kvalitet under återstoden av läsåret. *Utvecklingspedagogik Sverige AB* framför liknande synpunkter och konstaterar även att avsaknad av kommuners beslut om förutsägbar och nödvändig ersättning helt kan ändra de ekonomiska förutsättningarna med mycket korta tidshorisonter. Regeringen kan förstå remissinstansernas synpunkter men anser att skälen för att införa en skyldighet att tidigt

informera om en nedläggning tydligt väger över. Detta för att elever, såväl de som redan finns i verksamheten som presumtiva, och deras vårdnadshavare ska få tillräckligt med tid för att göra ett nytt val av skola. Ett tidigt anmälningdatum ger också kommunen mer rimliga förutsättningar att planera för att lösa det platsbehov som uppstår till följd av skolnedläggningen. *Ovanåkers kommun* anser att anmälan om nedläggning, oavsett tidpunkt, ska anmälas till kommunen senast 14 månader innan nedläggningen. *Nacka kommun* ifrågasätter i stället om det behövs en så detaljerad regel i lag. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att en lämplig tidpunkt för att senast lämna information om en skolnedläggning är i slutet av kalenderåret före det läsår som en skolenhet läggs ned. Det skulle kunna innebära att en enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet under läsåret 2028/29, måste anmäla det till kommunen senast i slutet av 2027. För nedläggningar som sker på t.ex. sommarlovet 2028, dvs. utanför läsåret men inför läsåret 2028/29 är det på motsvarande sätt rimligt att anmälan görs i slutet av 2027. Regeringen anser att ett lämpligt datum för att senast lämna information om en skolnedläggning är den 1 november när det gäller en nedläggning som planeras att genomföras nästkommande läsår.

Utredningen föreslår att det ska finnas möjlighet för en enskild huvudman att anmäla en planerad nedläggning vid en senare tidpunkt om det finns särskilda skäl. *LO*, som tillstyrker att en anmälan om skolstängning ska göras i god tid, ser emellertid en stor risk att effekten snabbt urvattnas om det är så att särskilda skäl ska kunna medge ett senare besked. Regeringen delar den bedömningen och anser att det vid nedläggningar är rimligt att huvudmannen kan planera på ett sådant sätt att en anmälan kan göras senast den 1 november året innan en nedläggning till nästkommande läsår. För att minska risken för att enskilda huvudmän inte anmäler en skolnedläggning föreslår också regeringen i avsnitt 9 att Skolinspektionen ska få besluta om sanktionsavgift ifall en anmälan om att lägga ner en skolenhet inte gjorts i tid. Regeringen anser dock att det inte rimligen kan begäras av den enskilde huvudmannen att komma in med en anmälan om skolnedläggning långt i förväg ifall en nedläggning plötsligt måste ske på grund av omständigheter som inte kunnat förutses av huvudmannen och som därför ligger utanför huvudmannens kontroll. Sådana omständigheter kan t.ex. vara att ägaren till en skola har blivit allvarligt sjuk och inte längre kan driva skolan, samtidigt som det inte finns någon annan som kan ta över verksamheten. Ett annat exempel är att en skolbyggnad inte kan användas på grund av brand och att det inte går att hitta ersättningslokal. Regeringen föreslår därför att en sanktionsavgift inte ska tas ut om det vore uppenbart oskäligt. Regeringen utvecklar detta resonemang i avsnitt 9.2.

Som framgår av avsnitt 5 kan en enskild huvudmans godkännande i vissa situationer återkallas av Skolinspektionen. En återkallelse kan bl.a. orsakas av att det finns allvarliga brister i utbildningen eller att huvudmannen inte längre uppfyller villkoren för godkännande, men det kan också handla om att den enskilde själv begär att godkännandet återkallas. Ett godkännande avser alltid en viss utbildning vid en viss skolenhet. En återkallelse kan alltså avse godkännandet för en viss utbildning, men den kan också avse all utbildning vid en skolenhet. I de fall Skolinspektionen har återkallat ett godkännande för all utbildning vid en skolenhet utan att den enskilde har begärt det bör huvudmannen inte vara skyldig att anmäla

en skolnedläggning. Regeringen anser att det i stället är naturligt att Skolinspektionen informerar en berörd kommun om att godkännandet för skolenheten har återkallats.

Regeringen föreslår sammantaget att en anmälan om skolnedläggning ska ha kommit in till lägeskommunen senast den 1 november för en nedläggning som genomförs nästkommande läsår eller under lovet närmast före det läsåret. Skyldigheten för den enskilde huvudmannen att anmäla en nedläggning ska inte gälla när en skolnedläggning sker på grund av att Skolinspektionen har återkallat godkännandet för hela skolenheten utan att huvudmannen har begärt det.

Skyldigheten att anmäla en planerad nedläggning gäller inte för en förskoleenhet

På liknande sätt som nedläggning av en skola påverkar även nedläggning av en förskola både barn och vårdnadshavare som behöver byta förskola. Även barnens hemkommuner, som ansvarar för att erbjuda förskola för barnen, påverkas. *Trelleborgs kommun* tillstyrker förslaget om krav på anmälan vid skolstängning men anser att det är problematiskt att inte nedläggning av fristående förskola ingår i förslaget. Regeringen konstaterar att det inom ramen för detta lagstiftningsarbete inte är möjligt att lämna ett sådant förslag då det inte finns något beredningsunderlag i den delen

8 Återbetalning och återkrav av kommunala bidrag

8.1 Ett nytt kapitel om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag införs i skollagen

Regeringens förslag

Ett nytt kapitel, 26 a kap., med rubriken Återbetalning och återkrav av kommunala bidrag ska föras in i skollagen. Det nya kapitlet ska gälla för bidrag enligt skollagen till enskilda huvudmän i skolväsendet. Nuvarande 26 a kap. med rubriken Behandling av personuppgifter ska i stället bli ett nytt 26 b kap. En följdändring ska göras i den paragraf som innehåller en beskrivning av skollagens kapitel.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer i sak överens med regeringens förslag, men har en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Det behövs ett nytt kapitel i skollagen om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag

Dagens reglering innebär att kommuner är skyldiga att ersätta enskilda huvudmän för elevers utbildning utifrån samma grunder som kommunerna använder för att fördela resurser till sina egna skolor. Varje huvudman ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen och andra bestämmelser som kan finnas för utbildningen (2 kap. 8 § skollagen). Utöver detta generella krav saknas regler för hur enskilda huvudmän inom skolväsendet ska använda de kommunala bidragen. Det innebär, som beskrivs i avsnitt 4, att det kommunala bidraget inte alltid finansierar ett barns eller en elevs utbildning, utan ersättningen tillfaller den enskilde huvudmannen som kan disponera bidraget fritt. Det nuvarande regelverket tillåter t.ex. värdeöverföringar genom att enskilda huvudmän kan använda de kommunala bidragen för att finansiera andra verksamheter än de som bidragen avsåg. Regelverket tillåter även andra värdeöverföringar, såsom vinstutdelningar. Med de förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer som regeringen lämnar i denna lagrådsremiss kommer dessa möjligheter att kraftigt begränsas (se avsnitt 6).

Skolan finansieras av gemensamma skattemedel. För systemets legitimitet är det ytterst viktigt att offentliga medel inte missbrukas. Missbruk av offentliga medel skadar förtroendet för välfärdsstaten och behöver kraftfullt motverkas. Regeringen anser därför att det finns behov av ytterligare åtgärder som syftar till att säkerställa att medel som är avsedda för förskolan eller skolan kommer barnen och eleverna till del. Regeringen lämnar i avsnitt 8.2 och 8.3 förslag till flera åtgärder vilka innebär skärpningar av lagstiftningen beträffande återbetalningsskyldighet och återkrav av kommunala bidrag i vissa situationer.

Utredningen anger att förslagen ska omfatta enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Regeringen gör ingen annan bedömning, men anser att det vore lämpligt med en delvis annan utformning av författningstexten så att det tydligt framgår vilka skolformer som avses.

Regeringen ställer sig bakom utredningens förslag att bestämmelser om återbetalningsskyldighet och återkrav av kommunala bidrag ska föras in i ett nytt kapitel i skollagen. Regeringen bedömer att det kan underlätta för tillämpningen av bestämmelserna om de finns samlade på ett ställe i skollagen. Utredningen föreslår att bestämmelserna ska finnas i ett nytt 26 b kap. Regeringen gör i det hänseendet en annan bedömning. Nuvarande 26 kap. behandlar tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering. Nuvarande 26 a kap. rör behandling av personuppgifter och ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som bedrivs med stöd av skollagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser för utbildning som finns i annan författning eller beslut som meddelats med stöd av någon av dessa för-

fattningar (se 1 §). Regeringen anser att en mer logisk ordning än den utredningen föreslår skulle vara att bestämmelser om återbetalning och återkrav placeras i ett nytt 26 a kap., dvs. efter kapitlet om tillsyn, medan de gällande bestämmelserna om behandling av personuppgifter flyttas till ett nytt 26 b kap.

Regeringen föreslår därför att ett nytt kapitel, 26 a kap., med rubriken Återbetalning och återkrav av kommunala bidrag ska föras in i skollagen och att det ska göras en redaktionell ändring av placeringen av det befintliga 26 a kap. Det nya kapitlet om återbetalning och återkrav föreslås gälla för bidrag som kommuner enligt skollagen lämnar till enskilda huvudmän för skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola samt för fritidshem.

Denna ändring innebär vidare att en följdändring behöver göras i 1 kap. 12 §, så att hänvisningen i denna bestämmelse, som innehåller en förteckning över skollagens innehåll, blir korrekt.

8.2 Enskilda huvudmän ska vara skyldiga att återbetala kommunala bidrag i vissa fall

Regeringens 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.

En enskild huvudman som fått bidrag enligt skollagen ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen i fråga om bidrag som har använts på ett sätt som utgör brott. För brottet ska det vara föreskrivet strängare straff än böter. Återbetalningsskyldigheten ska inte gälla om huvudmannen inom skälig tid har återkrävt eller återfått medlen som använts i brottet.

En enskild huvudman som fått bidrag i form av tilläggsbelopp för ett barn eller en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för. Återbetalningsskyldigheten gäller den del av tilläggsbeloppet som inte har använts till sådana stödåtgärder som bidraget beviljades för. Huvudmannen ska dock inte vara återbetalningsskyldig om hela tilläggsbeloppet har använts till stödåtgärder som bidrag beviljats för och kostnaderna har varit skäliga.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår inte att kostnaderna ska ha varit skäliga när hela tilläggsbeloppet har använts till stödåtgärder och huvudmannen därför inte ska vara återbetalningsskyldig. Utredningens förslag har också en annan redaktionell och språklig utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller har inte något att invända mot förslagen. Detta gäller bl.a. *Statens skolverk*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Uppsala universitet*, *Enköpings kommun*, *Luleå kommun*, *Malmö kommun*, *Trelleborgs kommun*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Idéburna skolors riksförbund*. Trelleborgs kommun framhåller att förslagen är ett bra verktyg för att säkerställa att offentliga medel används till det pengarna är till för. Uppsala universitet framför att förslagen fyller en viktig juridisk lucka. Luleå kommun framför att en återbetalning av medel som använts vid brott eller om en fristående skola inte fullföljt sina åtaganden kring tilläggsbeloppet torde vara en självklarhet.

Förvaltningsrätten i Stockholm anför bl.a. att den föreslagna lydelsen ”använts i brott” är otydlig och behöver förtydligas. *Göteborgs kommun* konstaterar att den föreslagna bestämmelsen om återbetalningsskyldighet vid brott inte täcker situationer där fristående skolor uppsåtligt erhållit elevpeng för elever som under längre tid varit frånvarande. *Almega Utbildning* framför att en skola eller förskola som utsätts för trolöshet mot huvudman av en person i styrelsen, men där huvudmannen i övrigt inte agerat brottsligt och tillförskansat sig bidrag på felaktigt sätt, riskerar att drabbas dubbelt av den föreslagna bestämmelsen om återbetalningsskyldighet vid brott. *Malmö kommun* framför att vid brott bör det vara domstolarna som ålägger den enskilde huvudmannen att återbetala bidrag till kommunen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Skolverket*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Malmö kommun* och *Stockholms kommun*, konstaterar att möjligheten att bedöma om ett tilläggsbelopp har använts till avsedda stödåtgärder kommer att bero på hur tydligt det framgår av beslutet om tilläggsbelopp vilka extraordinära stödåtgärder tilläggsbeloppet avser. Det framförs av bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm* att det bör förtydligas redan i lagtexten att kommunen i beslutet om tilläggsbelopp tydligt bör ange vilka stödåtgärder ersättningen beviljas för. *Skolverket* efterfrågar fler exempel för rekvisiten helt eller delvis.

Sefif är tveksamma till förslaget om återbetalningsskyldighet för tilläggsbelopp när hela det anslagna tilläggsbeloppet inte har använts eftersom det kan finnas externa faktorer som innebär att huvudmannen under en övergångsperiod kan ha haft lägre utgifter för ändamålet. *Sefif* framför också att felaktiga utbetalningar där felet berodde på kommunen som regel inte bör medföra ett krav på återbetalningsskyldighet. *Norlandia Förskolor AB* anser att det skulle skapa en rättsosäkerhet och utgöra en direkt verksamhetsrisk att införa en skyldighet om att återbetala tilläggsbelopp för insatser som getts i god tro men som kanske inte direkt motsvarar beviljat beslut. *Stockholms kommun* framför att förslaget innebär en risk för att en huvudman systematiskt ansöker om ett högre belopp för extraordinära insatser än vad som är motiverat, och därefter ser till att insatserna utförs till en lägre kostnad. *Kunskapsskolan i Sverige AB* anser att en reglering om återbetalningsskyldighet i de fall tilläggsbelopp inte i sin helhet använts till beviljade stödåtgärder, ska kombineras med en skyldighet för kommuner att vid beviljade stödåtgärder godkänna sökt belopp om inte beloppet överstiger marknadsmässiga kostnader.

Skälen för regeringens förslag

En enskild huvudman ska vara återbetalningsskyldig om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp

Som redogörs för i avsnitt 5 gäller i dag som huvudregel att kommunerna ska ersätta de enskilda huvudmännen utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna förskolorna och skolorna genom ett grundbelopp för varje barn respektive elev. Utöver grundbeloppet ska kommunerna under vissa omständigheter även lämna ett tilläggsbelopp till enskilda huvudmän. Det gäller barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, elever som ska erbjudas modersmålsundervisning eller deltar i lovskola. Av skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039) framgår att bidrag till enskilda huvudmän ska fastställas per kalenderår. Hemkommunen ska omgående besluta om bidrag till en enskild huvudman för barn och elever som börjar under kalenderåret (14 kap. 1 § respektive 13 kap. 1 §). Vidare framgår att om den enskilda huvudmannen och kommunen inte kommer överens om annat, ska bidragen betalas ut med en tolfedel varje månad (14 kap. 11 § respektive 13 kap. 11 §).

Det finns i dag ingen begränsning i fråga om hur ofta eller när ett barn eller en elev kan byta förskola eller skola, utan det kan ske när som helst under läsåret och vid ett obegränsat antal tillfällen, under förutsättning att det finns plats på den förskola eller skola som barnet eller eleven önskar byta till. Som utredningen redogör för kan det förekomma att en enskild huvudman underlåtit att rapportera förändringar i antal barn och elever i verksamheten som uppstått på grund av skolbyten, eller att det uppstått en naturlig eftersläpning i rapporteringen till den utbetalande kommunen. Det kan leda till att bidrag beviljas på felaktig grund eller med för högt belopp. *Göteborgs kommun* lyfter fram att kommunen vid ett antal tillfällen erfarit att fristående skolor fått elevpeng för elever som under längre tid varit frånvarande. Det är naturligtvis helt oacceptabelt att det förekommer att enskilda huvudmän mottar kommunala bidrag för elever som inte har varit närvarande i skolan. Att huvudmän underlåter att rapportera in förändringar i elevantal på grund av exempelvis skolbyte och därmed mottar medel på felaktig grund kan inte ses som något annat än ett missbruk av vårt välfärdssystem. Ett bidrag som beviljats på felaktig grund eller lämnats med för högt belopp bör således återbetalas. Det bör gälla såväl grundbelopp som tilläggsbelopp. I nedanstående delavsnitt om återbetalningsskyldighet av tilläggsbelopp lämnar regeringen ytterligare förslag om återbetalning av bidrag som specifikt tar sikte på tilläggsbelopp som huvudmannen fått för en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Regeringen kan också konstatera att om huvudmannen uppsåtligen vilselett kommunen till vinning för huvudmannen skulle det i vissa fall kunna utgöra ett brott och därmed få straffrättsliga konsekvenser.

Sefif framför att vid felaktiga utbetalningar bör återbetalning endast vara aktuellt om det har visats att felaktigheten berodde på att den enskilde huvudmannen lämnade felaktiga uppgifter uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Felaktiga utbetalningar där felet berodde på kommunen bör enligt *Sefif* som regel inte medföra en återbetalningsskyldighet. Regeringen håller inte med och anser att återbetalningsskyldigheten inte bör vara

beroende av att huvudmannen medvetet lämnat oriktiga uppgifter så som Sefif framför, eller att den enskilda huvudmannen borde ha insett att det var en felaktig utbetalning. Om en enskild huvudman exempelvis inte har rapporterat in förändringar i antalet barn eller elever bör huvudmannen bli återbetalningsskyldig avseende de bidrag som betalats ut som avsett barn eller elever som faktiskt inte varit mottagna vid förskolan eller skolan även om underlåtenheten att rapportera in förändringarna till den utbetalande kommunen inte varit avsiktlig eller berott på grov oaktsamhet. Det centrala är att offentliga medel ska användas till det som de är avsedda för. Enligt regeringen är det därför självklart att medel som egentligen inte skulle ha betalats ut till huvudmannen återbetalas och det bör gälla oavsett anledningen till den felaktiga utbetalningen. En återbetalningsskyldighet gäller således också om huvudmannen lämnat felaktiga uppgifter även om det inte varit med uppsåt eller på grund av grov oaktsamhet.

Av samma skäl anser regeringen att återbetalningsskyldigheten även bör vara tillämplig om det är kommunen som har orsakat den felaktiga utbetalningen. En sådan regel förenklar också, enligt regeringens bedömning, hanteringen för både enskilda huvudmän och kommuner eftersom det blir tydligt att medel som egentligen inte skulle ha utbetalats, som huvudregel ska betalas tillbaka. När bidrag betalats ut med för högt belopp på grund av kommunens misstag bör det dock kunna utgöra skäl för att helt eller delvis sätta ned återkravet. Regeringen utvecklar detta i avsnitt 8.2.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att enskilda huvudmän som mottagit kommunala bidrag som betalats ut på felaktig grund eller med för högt belopp ska vara skyldiga att återbetala sådana bidrag. Återbetalningsskyldigheten ska gälla det belopp som överstiger det belopp som huvudmannen var berättigad till.

En enskild huvudman ska vara skyldig att återbetala bidrag som har använts på ett sätt som utgör brott

Som nämns i avsnitt 4 finns det exempel på att kommunala bidrag har använts i brott. I ett mål dömdes fyra personer i styrelsen för en stiftelse som bedrev skol- och förskoleverksamhet för ekonomisk brottslighet som orsakat stiftelsen skada (Svea hovrätts dom 2019-10-17 i mål nr B 7875–19). Stiftaren dömdes bl.a. för grov trolöshet mot huvudman till fängelse i fyra år och sex månader. I ett annat uppmärksammat mål dömdes en rektor för grov förskingring och grovt bokföringsbrott vid tio tillfällen till fyra år och sex månaders fängelse (Hovrätten för Västra Sveriges dom 2022-12-13 i mål nr B 3661–22). Brå har i en rapport uppmärksammat risken för att pengar från kommunala bidrag i vissa fall kan användas till att finansiera terrorverksamhet eller annan grov organiserad brottslighet. Brå har i tidigare studier gett exempel på att personer som bedrivit förskola har misstänkts kräva ersättning för icke närvarande barn, och där intäkterna använts för terrorfinansiering (Brå 2021:6).

Att det förekommer att kommunala bidrag används i brott är naturligtvis helt oacceptabelt och djupt allvarligt. Det innebär inte bara att skattemedel missbrukas utan också att elever riskerar att inte få en utbildning av hög kvalitet, vilket de har rätt till. Välfärdsbrottslighet urholkar tilliten och hotar förtroendet för välfärdssamhället och måste motverkas. Enligt regeringen och flera remissinstanser, däribland *Luleå kommun*, *SKR* och

Brå, är det därför helt centralt att lagstiftningen är tydlig med att kommunala bidrag som har använts i brott återbetalas till den utbetalande kommunen.

Förvaltningsrätten i Stockholm anför att den lydelse som utredningen föreslår, att den enskilda huvudmannen är återbetalningsskyldig om bidraget har ”använts i brott”, är något otydlig och att formuleringen behöver förtydligas. Enligt förvaltningsrätten kan förslaget tolkas så att det ska vara fråga om att bidraget finansierat brottslig verksamhet, medan det av förslaget till författningskommentar framgår att bestämmelsen avser att träffa situationen där de mottagna medlen förbrukats eller frånhänts huvudmannen genom att någon har begått brott, exempelvis förskingring eller trolöshet mot huvudman. Regeringen anser att en bestämmelse om återbetalningsskyldighet vid brott bör omfatta både situationer där kommunala bidrag har förbrukats genom att finansiera brott och där bidrag har frånhänts huvudmannen genom att någon begått brott, t.ex. om en företrädare för skolverksamheten dömts för trolöshet mot huvudman. Det bör också krävas att någon faktiskt dömts för ett brott för att det ska kunna bli aktuellt med en återbetalningsskyldighet. Det är viktigt ur ett rätts-säkerhetsperspektiv. Om en enskild huvudman ska vara återbetalningsskyldig bör brottet därutöver ha en koppling till bidraget och innebära att medlen inte har kommit verksamheten till del. En enskild huvudman bör däremot inte kunna bli återbetalningsskyldig till kommunen om en företrädare dömts för t.ex. grovt rattfylleri. I ett sådant fall saknas helt koppling till bidraget i skolverksamheten. Det finns dock redan i dag, genom bestämmelser om ägar- och ledningsprövning, möjlighet för tillsynsmyndigheterna att agera när en företrädare för verksamheten dömts för brott som har relevans när det gäller lämplighetsbedömningen men som saknar koppling till bidraget (nuvarande 2 kap. 5 § tredje stycket och 2 kap. 5 a § skollagen). Ägar- och ledningsprövning infördes i syfte att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet (prop. 2017/18:158 s. 45.). Genom ägar- och ledningsprövningen prövas bl.a. lämpligheten hos de personer som ingår i ägar- och ledningskretsen. De omständigheter som enligt förarbetena bör läggas till grund vid prövningen är framför allt tidigare brottslighet och ekonomisk misskötsamhet (prop. 2017/18:158 s. 49–50).

Stockholms kommun anser att återbetalningsskyldigheten bör gälla vid alla typer av brott. Utredningen föreslår att brott som endast kan leda till böter inte bör omfattas av återbetalningsskyldigheten. Regeringen kan konstatera att det är relativt få brott som bara har böter i straffskalan, t.ex. förtal, förargelseväckande beteende och vissa trafikbrott. När det gäller ekonomisk brottslighet, t.ex. bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman är fängelse föreskrivet i straffskalan. Även mindre brott, t.ex. häleri-förseelse, ringa stöld, ringa bedrägeri och ringa skadegörelse, har fängelse i straffskalan. Brottslighet som inneburit att större belopp förbrukats eller frånhänts huvudmannen skulle sannolikt också i de allra flesta fall utgöra ett så pass allvarligt brott att det skulle omfattas av bestämmelsen. Mot denna bakgrund, och med beaktande av det som utredningen anför om att kostnaderna för det allmänna bör stå i proportion till det bidrag som skulle återkrävas, ställer sig regeringen bakom bedömningen att brott som endast kan leda till böter som påföljd inte bör omfattas.

Göteborgs kommun konstaterar att den föreslagna bestämmelsen om återbetalningsskyldighet vid brott inte täcker situationer där fristående skolor fått ”elevpeng” för elever som under längre tid varit frånvarande och där det finns skäl att tro att den felaktiga elevregistreringen varit uppsåtlig. Regeringen konstaterar att det exempel som Göteborgs kommun lyfter fram täcks in av förslaget om återbetalningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar, som regeringen redogör för i föregående delavsnitt. Regeringen anser vidare att det är angeläget att en kommun gör en polis-anmälan om det finns misstankar om att företrädare för den enskilda huvudmannen har handlat på ett sådant sätt att det kan utgöra ett brott, t.ex. genom att uppsåtligen vilseleda kommunen till vinning för huvudmannen.

Almega Utbildning framför att en skola eller förskola som utsätts för trolöshet mot huvudman av en person i styrelsen, men där huvudmannen i övrigt inte agerat brottsligt och tillskansat sig bidrag på felaktigt sätt, riskerar att drabbas dubbelt av utredningens förslag om återbetalningsskyldighet vid brott. Regeringen anser i likhet med utredningen att en skyldighet att återbetala inte bör gälla om den enskilda huvudmannen inom skälig tid har återkrävt eller återfått medlen som använts i brottet. Med en sådan ordning riskerar huvudmannen inte att drabbas dubbelt, så som *Almega Utbildning* befarar. Återbetalningsskyldigheten bör alltså gälla i de fall huvudmannen antingen har avstått från att återkräva de medel som använts i brottet eller inte gjort tillräckliga ansträngningar för att återfå sådana medel. Att huvudmannen ska ha gjort tillräckliga ansträngningar att återfå medlen innebär att huvudmannen ska ha gjort allvarligt menade försök att återfå dem. Det bör t.ex. inte räcka med att huvudmannen enbart har framställt ett skadeståndsanspråk i brottmålsprocessen utan huvudmannen bör också ha agerat för att sedan få tillbaka medlen. Det är huvudmannen som har bevisbördan för att den har agerat för att återfå medlen eller för att den har återfått medlen. Som utredningen lyfter fram är syftet inte att en enskild huvudman ska straffas för att en företrädare för huvudmannen begått ett brott. Syftet är att det ska finnas en skyldighet att återbetala kommunala bidrag som använts i brottslighet i stället för i skolverksamhet. Regeringen anser dock, i likhet med bl.a. *Sefif*, att i situationer där huvudmannen inte agerat inom skälig tid för att återfå medel som undandragits verksamheten genom brott, kan det inte vara annat än rimligt att medlen ska återbetalas. Det kan inte uteslutas att en huvudman i vissa fall underlåter att kräva tillbaka medel som exempelvis en anställd stulit, t.ex. på grund av familjeband eller andra personkopplingar. Därför bör en reglering omfatta även sådana situationer. Det bör vidare krävas att huvudmannen inom skälig tid återfått eller agerat för att återfå medlen. Vad som bör anses utgöra skälig tid får enligt regeringen vara något som får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Förvaltningsrätten i Stockholm framför att det i bestämmelsen om återbetalningsskyldighet vid brott kan finnas behov av att förtydliga bestämmelsen eller författningskommentaren på så sätt att det anges hur omfattande återbetalningsskyldigheten är. Regeringen gör bedömningen att återbetalningsskyldigheten bör avse de medel som har betalats ut men som inte kommit verksamheten till del genom att de har använts på ett sätt som utgör brott. Vad som ska återbetalas beror således på omständigheterna i det enskilda fallet.

För att en huvudman ska vara återbetalningsskyldig bör det, som nämnts, krävas att någon i en brottmålsprocess blivit dömd för ett brott. Det bör också krävas att domen har vunnit laga kraft. Det kan inte uteslutas att personuppgifter som rör lagöverträdelser kan behöva behandlas i samband med återbetalningsprocessen. Regeringen bedömer att det finns stöd för en sådan personuppgiftsbehandling, vilket utvecklas i avsnitt 8.3.

Sammantaget föreslår regeringen att en enskild huvudman ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen i fråga om bidrag som har använts på ett sätt som utgör brott och att det för brottet ska vara föreskrivet strängare straff än böter. En enskild huvudman ska dock inte vara återbetalningsskyldig om huvudmannen inom skälig tid återkrävt eller återfått medlen.

En enskild huvudman ska vara återbetalningsskyldig om ett bidrag i form av tilläggsbelopp inte använts till avsedda stödåtgärder

Som beskrivs i avsnitt 5 är tilläggsbeloppet för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd individuellt beräknat utifrån ett enskilt barns eller en enskild elevs behov. Huvudmän för fristående förskolor och skolor kan ansöka om ett bidrag i form av tilläggsbelopp hos barnets eller elevens hemkommun. Tilläggsbeloppet ska avse ersättning för extraordinära stödåtgärder som väsentligt avviker från det särskilda stöd som ska tillhandahållas inom ramen för grundbeloppet och som innebär att betydande resurser måste avsättas för ett barns eller en elevs räkning. Tilläggsbeloppet för särskilt stöd är viktigt för att barn och elever i behov av extraordinära stödinsatser får det stöd de behöver och har rätt till. Som framgår på förordningsnivå kan extraordinära stödåtgärder avse exempelvis assistenthjälp, anpassning av lokaler eller en helt anpassad lärmiljö. Extraordinära stödåtgärder kan riktas till bl.a. barn och elever med funktionsnedsättning, stora inlärningsvårigheter eller långvarig skolfrånvaro. Med en helt anpassad lärmiljö avses en miljö som har utformats med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens (14 kap. 8 § skolförordningen [2011:185] och 13 kap. 7 a § gymnasieförordningen [2010:2039]). Dessa förtydliganden på förordningsnivå gjordes 2024 mot bakgrund av konstaterade problem med tilläggsbeloppen och de s.k. resursskolornas situation (prop. 2021/22:156 avsnitt 7).

Som beskrivs i avsnitt 4 förekommer det att enskilda huvudmän som mottagit bidrag i form av tilläggsbelopp för särskilt stöd inte använder hela eller delar av tilläggsbeloppet till de avsedda stödåtgärderna. Enligt regeringen är det oacceptabelt att ett kommunalt bidrag som betalats ut till en enskild huvudman och som avser att finansiera vissa särskilda extraordinära stödinsatser för ett barn eller en elev inte fullt ut används till dessa insatser. I likhet med vad bl.a. *SPSM* lyfter fram är det helt centralt att det tilläggsbelopp som huvudmannen har beviljats används för de stödåtgärder som avsetts så att barnets eller elevens behov tillgodoses. Som *Luleå kommun* framför torde det vara en självklarhet att ett tilläggsbelopp ska återbetalas om en enskild huvudman inte fullföljt sina åtaganden kring tilläggsbeloppet. Regeringen instämmer i det och anser att det finns starka skäl för att införa en skyldighet för enskilda huvudmän att återbetala de kommunala bidrag som betalats ut för att tillgodose ett barns eller en elevs

behov av extraordinära stödinsatser men som inte har använts till detta ändamål. Enligt regeringen skulle en sådan reglering också kunna stärka barnets eller elevens rätt till stöd genom starkare incitament för huvudmän att fullfölja beviljade stödinsatser.

Utredningen föreslår att en återbetalningsskyldighet av hela tilläggsbeloppet bör kunna komma i fråga om huvudmannen inte vidtagit någon stödåtgärd alls. Det kan enligt utredningen också finnas situationer där en enskild huvudman beviljats tilläggsbelopp men bara använder delar av det för att finansiera stödåtgärder för eleven. I vissa fall skulle orsaken kunna vara att de stödåtgärder som tilläggsbeloppet var avsett att finansiera visade sig kunna ordnas till en lägre kostnad än det beviljade beloppet. Regeringens utgångspunkt är att offentliga bidrag enbart ska användas till sådant som de är avsedda för. Om de åtgärder som ett bidrag har sökts för kan anordnas till en lägre kostnad än det belopp som tilldelats bör huvudregeln vara att återstående medel återbetalas. När det gäller bidrag i form av tilläggsbelopp anser regeringen dock att det centrala i sammanhanget är att barnet eller eleven får de stödinsatser som denne har rätt till. Om samma stödinsatser kan finansieras till en lägre kostnad än vad som finns angivet i beslutet om tilläggsbelopp finns det enbart av denna anledning enligt regeringen inte tillräckligt starkt vägande skäl till att återstående medel ska återbetalas. En förutsättning är dock att det kan säkerställas att stödinsatserna som ordnas på ett likvärdigt sätt ger eleven det stöd som denne har rätt till. Om en huvudman däremot bara till viss del har genomfört en stödåtgärd för vilken det beviljats ett tilläggsbelopp anser regeringen att det ter sig självklart att de kommunala bidrag som inte använts till den tänkta stödinsatsen ska återbetalas. Exempelvis kan en huvudman ha beviljats bidrag för en assistent på 75 procent av heltid, men bara anställt någon på 50 procent. Huvudmannen bör då vara återbetalningsskyldig för den del av bidraget som inte nyttjats till avsett ändamål.

Skolverket efterfrågar fler exempel för rekvisiten helt eller delvis. Enligt regeringen är det inte möjligt att ge en uttömmande lista på situationer där det kan vara fråga om att de beviljade stödåtgärderna bara delvis genomförts. Det centrala är att den del av tilläggsbeloppet som inte har använts till någon av de stödinsatser som tilläggsbeloppet avsåg ska återbetalas. Ytterligare ett exempel kan vara att en huvudman bara delvis tillgodosett behovet av de tekniska hjälpmedel som den mottagit tilläggsbelopp för att ordna. Ett annat exempel kan vara om beslutet om tilläggsbelopp avser t.ex. såväl assistenthjälp som tekniska hjälpmedel, men huvudmannen endast har tillgodosett assistenthjälpen. En återbetalningsskyldighet av hela tilläggsbelopp bör komma i fråga i de situationer där huvudmannen inte vidtagit någon av de stödåtgärder som ett tilläggsbelopp har avsett.

Sefif, som är tveksamma till förslaget, menar att det kan finnas externa faktorer som får till följd att huvudmannen under en övergångsperiod har haft lägre utgifter för ändamålet. Sefif lyfter fram att huvudmannen t.ex. kan ha påbörjat en process med att anställa en assistent men att det inte funnits någon sådan tillgänglig på arbetsmarknaden, eller att en assistent som anställdes slutade tidigare än väntat. Sefif anser därför att om förslaget genomförs bör det finnas en möjlighet för huvudmannen att ansöka om undantag från återbetalningsskyldigheten, för att undvika långtgående effekter för barn med de behov som tilläggsbeloppet avser. Regeringen

instämmer i att det är viktigt att undvika negativa effekter för barn och elever i behov av sådant stöd som tilläggsbeloppet avser. Av just den anledningen anser regeringen att det är angeläget att de medel som beviljats för stödinsatser för ett barn eller en elev också ska användas till dessa insatser. Det är därför rimligt att en enskild huvudman som enbart har använt en del av tilläggsbeloppet till sådana insatser som beviljandet avser ska vara skyldig att återbetala den del som inte använts för de beviljade insatserna. I linje med det bör det vid en sådan situation som Sefif beskriver vara fråga om att huvudmannen blir skyldig att betala tillbaka de kommunala bidrag som motsvarar kostnaden för den assistent som t.ex. ännu inte blivit anställd. Det kan konstateras att kostnader för en sådan anställning därmed ännu inte uppstått för den enskilda huvudmannen, varför det torde vara självklart att kommunala bidrag som har beviljats för detta ändamål bör betalas tillbaka.

Kunskapsskolan i Sverige AB instämmer i förslaget att beviljat tilläggsbelopp ska användas till det bidraget ansökts för. Kunskapsskolan anser dock att i nära nog alla beviljade ansökningar om tilläggsbelopp gör kommuner, utan motivering, en annan bedömning av kostnaderna för sökta stödåtgärder än skolan. Kunskapsskolan anser därför att en reglering om återbetalningsskyldighet i de fall tilläggsbelopp inte i sin helhet använts till beviljade stödåtgärder, ska kombineras med en skyldighet för kommuner att vid beviljade stödåtgärder godkänna sökt belopp om inte beloppet överstiger marknadsmässiga kostnader. *Stockholms kommun* framför däremot att förslaget innebär en risk för att en huvudman systematiskt ansöker om ett högre belopp för extraordinära insatser än vad som är motiverat, och därefter ser till att insatserna utförs till en lägre kostnad.

Regeringen kan konstatera att det är hemkommunen som beslutar om tilläggsbelopp och om tilläggsbeloppets storlek. Tilläggsbeloppet för särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov. Det framgår av praxis att utgångspunkten vid beslut om tilläggsbeloppets storlek ska vara att barnets eller elevens behov av stöd kan tillgodoses i praktiken. Beloppet ska vara skäligt och bör kunna fastställas genom en jämförelse med vad motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat (HFD 2020 ref. 8). Det finns alltså ingen skyldighet för kommunen att besluta om ett tilläggsbelopp som motsvarar det sökta beloppet, vilket bör minska den risk som Stockholms kommun lyfter fram. Regeringen anser att tilläggsbeloppets storlek bör bestämmas av kommunerna på ett sådant sätt att barnets eller elevens behov av stöd tillgodoses i praktiken och att medel som är avsett för extraordinära stödinsatser, men som inte används för det ändamålet, bör återbetalas. En kommuns beslut om tilläggsbelopp kan överklagas och i denna lagrådsremiss förslås också att en kommuns beslut om återkrav av bidrag ska kunna överklagas (avsnitt 8.2). Regeringen anser alltså inte att det finns skäl att ändra regelverket på det sätt som Kunskapsskolan i Sverige AB framför.

Det kan vidare finnas situationer där stödinsatserna blivit dyrare än beräknat och därmed inte kunnat genomföras i sin helhet. Det kan t.ex. handla om en anpassning av lokaler som har kostat mer än vad som beräknats från början. Så länge kostnaderna har varit skäliga bör huvudmannen i sådana situationer inte vara återbetalningsskyldig, trots att samtliga åtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för inte genomförts. Det

väsentliga är att tilläggsbeloppet ska ha använts till avsedda stödåtgärder och inte till annat. Att en förutsättning bör vara att kostnaderna har varit skäligen föreslås inte av utredningen. Enligt regeringens bedömning är ett sådant förtydligande dock viktigt för att minska risken för den typ av situation som *Stockholms kommun* pekar på där en huvudman systematiskt ansöker om ett högre belopp för extraordinära insatser än vad som är motiverat, och därefter ser till att insatserna utförs till en lägre kostnad.

Regeringen anser att det är viktigt att det tydligt framgår av beslutet vilka extraordinära stödåtgärder tilläggsbeloppet avser för att man ska kunna avgöra om en enskild huvudman ska vara återbetalningsskyldig för hela eller delar av ett tilläggsbelopp. Detta stöds av flera remissinstanser, bl.a. *Skolverket*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Malmö kommun* och *Stockholms kommun*. Förvaltningsrätten i Stockholm anser att det bör förtydligas redan i lagtexten att kommunen i beslutet om tilläggsbelopp tydligt bör ange vilka stödåtgärder bidragen beviljas för. *Norlandia Förskolor AB*, som är kritiska till förslaget, anser att det skulle skapa en rättsosäkerhet och utgöra en verksamhetsrisk att i efterhand vara skyldig att återbetala medel för insatser som getts i god tro men som kanske inte exakt motsvarar beviljat beslut. För att en återbetalningsskyldighet ska gälla måste, enligt *Norlandia Förskolor AB*, ansökan och beslutet formuleras på ett sådant sätt att det är tydligt för alla parter exakt vad tilläggsbeloppet beviljats för, vilket skulle kräva en fullständig revidering av hela ansökningsprocessen kring tilläggsbelopp för att förhindra godtycklighet. Enligt regeringen är det centralt att kommuners beslut om tilläggsbelopp är tydligt utformade så att det inte råder några tveksamheter om vilka extraordinära stödåtgärder beslutet avser. Det är inte minst viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och för det barn eller den elev som stödåtgärderna avser. Enligt regeringen bör det också ligga i kommunernas intresse att utforma beslut om tilläggsbelopp så att det tydligt framgår vilka insatser bidrag beviljas för. Regeringen bedömer dock att det inom ramen för detta lagstiftningsarbete inte finns beredningsunderlag för att förtydliga detta i lagtext i enlighet med vad Förvaltningsrätten i Stockholm framför.

Som redogörs för i avsnitt 5 gäller enligt nuvarande bestämmelser att tilläggsbelopp även ska lämnas för elever i grundskolan och anpassade grundskolan som ska erbjudas modersmålsundervisning eller, i fråga om grundskolan, deltar i lovskola. Återbetalningsskyldigheten ska enligt utredningens förslag gälla när den enskilde huvudmannen inte har genomfört de stödåtgärder som bidraget beviljades för. Utredningen nämner dock inte särskilt vad som ska gälla i fråga om återbetalningsskyldighet när en huvudman har fått tilläggsbelopp för modersmålsundervisning eller lovskola men inte, helt eller delvis, genomför sådan undervisning. Regeringen vill dock uppmärksamma att det förslag om återbetalningsskyldighet med anledning av att bidrag har beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp, som redogörs för i föregående delavsnitt, avser såväl grundbelopp som tilläggsbelopp, och oavsett om tilläggsbeloppet avsett särskilt stöd, modersmålsundervisning eller lovskola. Det innebär att om en enskild huvudman tar emot tilläggsbelopp för lovskola eller modersmålsundervisning på felaktig grund eller med för högt belopp blir den enskilda huvudmannen återbetalningsskyldig i fråga om dessa belopp.

I vissa fall kan det förekomma att en huvudman anordnar modersmålsundervisning men att en eller flera elever väljer att inte delta i

undervisningen. I ett sådant fall kan en kostnad ändå ha uppstått för huvudmannen. Regeringen bedömer att om en sådan kostnad uppstått och huvudmannen gjort vad som kan förväntas av denne för att få eleverna att delta i modersmålsundervisningen bör det inte bli aktuellt med en återbetalningsskyldighet.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att en enskild huvudman som fått tilläggsbelopp för barn eller elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska vara återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för. Återbetalningsskyldigheten ska gälla den del av tilläggsbeloppet som inte har använts till sådana stödåtgärder som bidraget beviljats för. Så länge kostnaderna har varit skäligen ska dock huvudmannen inte vara återbetalningsskyldig om hela tilläggsbeloppet har använts till stödåtgärder som det beviljades för, även om stödåtgärderna inte har kunnat genomföras i sin helhet.

8.3 Återbetalningsskyldigheten bör kombineras med en rätt för de utbetalande kommunerna att återkräva bidragen

Regeringens förslag

Om en enskild huvudman är skyldig att återbetala kommunala bidrag ska den utbetalande kommunen få kräva tillbaka bidraget.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Statens skolverk*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Uppsala universitet*, *Enköpings kommun*, *Malmö kommun*, *Trelleborgs kommun*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Idéburna skolors riksförbund*. Trelleborgs kommun är positiv till att frågan om återkrav av kommunala bidrag får författningsstöd. SKR lyfter fram att det i dag inte finns någon lagstadgad möjlighet att kräva tillbaka kommunala bidrag från enskilda huvudmän, inte ens när brottslig användning av medel har påvisats och framför att utredningens förslag löser nuvarande brister i lagstiftningen. Även Uppsala universitet framför att förslagen fyller en viktig juridisk lucka.

Några av de remissinstanser som tillstyrker förslagen anser att förslagen kan riskera att medföra fler rättsliga prövningar i domstol, en ökad administrativ börda för kommunerna och behov av juridiskt stöd. Skolverket lyfter t.ex. fram att mindre kommuner sannolikt kommer att behöva stöd i arbetet med tillämpning och efterlevnad för att främja en likvärdig tillämpning mellan kommuner. Det framförs också, bl.a. av *SKR*, *Stockholms*

kommun och *Malmö kommun*, att genomförandet av förslagen försvåras av kommuners begränsade rätt till insyn i de enskilda huvudmännens verksamheter.

Bland annat *Malmö kommun* efterfrågar ett stödmaterial för kommunal handläggning och uppföljning av tilläggsbelopp från berörd central myndighet för att främja en likvärdig tillämpning mellan kommuner. *Nacka kommun* framför att formuleringen av återkrav av tilläggsbelopp bör ses över så att den enklare kan förstås utan fördjupning i författningskommentaren.

Brå lyfter fram att det kan vara mycket svårt att bevisa att ett bidrag har använts i brott, i fall där kommunala bidrag har använts till att finansiera terrorverksamhet eller annan grov organiserad brottslighet. *Malmö kommun* framför att vid brott bör det vara domstolarna som ålägger den enskilde huvudmannen att återbetala bidrag till kommunen.

Almega Utbildning som avstyrker förslagen anser att otydligheter i förslagen kan innebära en risk för att förbundets medlemmar inte vågar använda tilldelade medel med risk för återbetalningskrav i efterhand.

Skälen för regeringens förslag

Ett tydligt författningsstöd för återkrav ska införas

Som beskrivs i avsnitt 5 är det kommunerna som beslutar om och betalar ut bidrag till enskilda huvudmän. I avsnitt 8.2 föreslår regeringen att enskilda huvudmän ska vara återbetalningsskyldiga av kommunala bidrag om en felaktig utbetalning av bidrag har gjorts, om bidraget använts i brott eller om hela eller delar av ett tilläggsbelopp inte använts till de stödåtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för. I de ovan angivna situationerna är det den enskilda huvudmannens ansvar att självmant betala tillbaka de kommunala bidragen. Det kan dock förmodas att en sådan skyldighet inte utgör någon garanti för att de enskilda huvudmännen alltid självmant följer skyldigheten och återbetalar medel som använts felaktigt. Flera remissinstanser, däribland *SKR*, lyfter fram att det i dag inte är tydligt om och när kommunerna kan kräva tillbaka kommunala bidrag från enskilda huvudmän och efterfrågar därför sådant författningsstöd.

Ett beslut enligt skollagen om bidrag från en kommun till en enskild huvudman utgör ett gynnande förvaltningsbeslut. När ett förvaltningsbeslut är gynnande innebär det som huvudregel att beslutet inte får ändras till det sämre för den enskilde under beslutets giltighetstid. Principen motiveras av att den enskilde ska kunna lita på de beslut som en myndighet har meddelat och vara trygg i att beslut som vunnit laga kraft inte oväntat ändras. Det finns dock enligt förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, vissa omständigheter som innebär att ett gynnande förvaltningsbeslut får ändras till den enskildes nackdel (37 § andra stycket FL). Så är t.ex. fallet när det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas (37 § andra stycket 1 FL). Det kallas återkallelseförbehåll och är vanligen angivet i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på. Ett återkallelseförbehåll kan i vissa fall även följa av villkor som anges i beslutet. Det förutsätter dock att förbehållen utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenliga med kraven på legalitet, objektivitet och

proportionalitet (prop. 2016/17:180 s. 329.). Ett gynnande förvaltningsbeslut får även ändras till den enskildes nackdel om tvingande säkerhets-skäl kräver att beslutet ändras omedelbart eller om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § andra stycket 2 och 3 FL). Ett vilseledande kan bestå i att den enskilde har lämnat felaktiga uppgifter om ett relevant sakförhållande eller om den enskilde har undanhållit relevanta fakta. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det finns ett orsakssamband mellan felaktigheten i beslutet och det oriktiga uppgiftslämnandet (prop. 2016/17:180 s. 329). Bestämmelserna i FL gäller under förutsättning att det inte finns någon avvikande bestämmelse i en annan lag eller förordning (4 § FL).

Det kan således konstateras att det i dag finns vissa begränsade möjligheter enligt FL för de utbetalande kommunerna att återkräva medel. Samtidigt råder det en osäkerhet bland kommuner om och i så fall när de har rätt att återkräva utbetalda bidrag. Flera remissinstanser, bl.a. *Trelleborgs kommun* och *Uppsala universitet* lyfter fram att ett klagörande i detta avseende, genom ett tydligt författningsstöd, skulle utgöra ett viktigt verktyg för att bättre säkerställa att offentliga medel används till det pengarna är till för. Regeringen instämmer i dessa remissinstansers synpunkter och konstaterar att införandet av en återbetalningsskyldighet för de enskilda huvudmännen riskerar att bli verkningslös om den inte kombineras med en rätt för de utbetalande kommunerna att återkräva medlen. Enligt regeringen kan det inte uppfattas som annat än stötande att det i dag inte finns tydliga regler om att offentliga medel som t.ex. använts i brottslig verksamhet eller som mottagits på felaktig grund ska kunna återkrävas. Det finns alltså starka skäl för att tydliggöra en sådan rätt för kommunerna så att oseriösa aktörer inte tillåts tillskansa sig medel som de inte har rätt till.

Flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms* och *Malmö kommuner* och *SKR*, som i och för sig ställer sig positiva till att det införs en rätt för kommuner att återkräva kommunala bidrag, ger samtidigt uttryck för att de saknar resurser och möjlighet att övervaka att bidrag inte betalas ut felaktigt. Enligt remissinstanserna skulle det kunna riskera att medföra fler rättsliga prövningar i domstol och en ökad administrativ börda för kommunerna och ställa högre krav på kontroll av utbetalda bidrag. Regeringen kan konstatera att det i första hand är de enskilda huvudmännen som självmant ska återbetala bidrag som används felaktigt eller som betalats ut på felaktig grund i enlighet med förslagen i avsnitt 8.2. Genom att kombinera denna skyldighet med en rätt för de utbetalande kommunerna att återkräva bidragen, om det uppdagas att bidragen har använts felaktigt och den enskilda huvudmannen inte levtt upp till sin skyldighet att återbetala medlen, kan det bättre säkerställas att offentliga medel används till det pengarna är till för. Som flera remissinstanser, däribland *Uppsala universitet*, *Trelleborgs kommun* och *SKR*, lyfter fram skulle ett sådant författningsstöd utgöra ett viktigt verktyg för att säkerställa att resurser som är avsedda för förskolan eller skolan kommer barnen och eleverna till del. Enligt regeringen är det en grundläggande utgångspunkt att allmänna medel ska återkrävas när de inte kommer till rätt användning. I avsnitt 8.4 föreslår regeringen att dröjsmålsranta ska få tas ut om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid. Det bör enligt regeringens bedömning, tillsammans med övriga förslag, stärka incitamenten för enskilda huvud-

män att använda bidragen på tillåtna sätt. Som bl.a. flera kommuner, *Skolverket* och *Uppsala universitet* påpekar kan framför allt mindre kommuner behöva stöd i arbetet med tillämpning och efterlevnad för att främja en likvärdig tillämpning mellan kommuner. Regeringen bedömer därför att någon form av stödmaterial kan behövas, i syfte att främja en likvärdig och rättssäker tillämpning när det gäller kommuners återkrav av kommunala bidrag.

En enskild huvudman kan få kommunala bidrag från flera kommuner, både när huvudmannen bedriver verksamhet i olika delar av Sverige och när den har barn eller elever från olika kommuner i sin verksamhet. När det gäller återkrav vid felaktiga utbetalningar och återkrav av hela eller delar av ett tilläggsbelopp säger det sig självt att det är den utbetalande kommunen av bidraget i fråga som bör kunna kräva tillbaka bidraget eller delar av det. När det gäller bidrag som använts i brott är svaret inte lika självklart. Regeringen anser att utgångspunkten bör vara att de kommuner som lämnat bidrag i samband med den tidpunkt som brottet begicks ska ha rätt att återkräva bidrag. Det belopp som den enskilda kommunen återkräver bör vidare vara proportionerligt i förhållande till den enskilda kommunens andel av den totala kommunala finansieringen under den aktuella perioden. Det får anses lämpligt att en utbetalande kommun, innan ett beslut om återkrav fattas, tar kontakt med den enskilda huvudman som bedöms vara återbetalningsskyldig. Detta för att informera sig om hur stor del av de bidrag som kommunen har betalat ut som utgör en proportionerlig andel i förhållande till den totala kommunala finansieringen. Om flera kommuner har krav riktade mot den enskilde huvudmannen är det viktigt att de samlade återkraven som riktas mot huvudmannen totalt sett inte överskrider det belopp som återbetalningsskyldigheten avser. Kommunens möjligheter att få tillgång till information från den enskilde huvudmannen bedöms öka betydligt i och med de förslag som regeringen lämnar i propositionen Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet (prop. 2025/26:191) som regeringen beslutade om den 17 mars 2026 och som innebär att offentlighetsprincipen ska gälla även för enskilda huvudmän (se närmare i nästa delavsnitt). För att bedöma hur stor del respektive kommun kan återkräva är det också en fördel om de kommuner som har betalat ut bidrag under den tid som brottet begicks har möjlighet att samarbeta i frågan om återkrav.

Malmö kommun framför att det vid brott bör vara domstolarna som ålägger den enskilde huvudmannen att återbetala bidrag till kommunen. Regeringen har förståelse för synpunkten men anser i linje med utredningen att det bör åligga den enskilda huvudmannen att återbetala medlen eller den utbetalande kommunen att återkräva dem. Om inte den enskilda huvudmannen självmant återbetalar medlen bör kommunerna vara angelägna om att återfå medlen så att skattemedel kan användas till det som medlen är avsatta för.

Malmö kommun påpekar även att det inte finns någon författningsreglerad möjlighet att hålla inne en utbetalning av bidrag till en enskild huvudman som Skolinspektionen gett tillstånd att bedriva skolverksamhet. Regeringen instämmer i problematiken och föreslår i avsnitt 8.4, i enlighet med utredningens förslag, en reglering som innebär att den utbetalande

kommunen ska få avräkna ett återkrävt belopp mot en senare utbetalning av bidrag.

Uppsala universitet framför att förhållandet till allmänna EU-rättsliga principer om återkrav av offentliga medel också bör klargöras. Som regeringen närmare redogör för i avsnitt 6.4 gör regeringen bedömningen att den utbildning som såväl offentliga som enskilda huvudmän bedriver inom det svenska skolväsendet EU-rättsligt utgör icke-ekonomisk verksamhet. Det innebär att inte heller de EU-rättsliga principer om återkrav som Uppsala universitet hänvisar till, som bl.a. rör frågan om återkrav av olagligt statsstöd, är tillämpliga på de förslag som lämnas i denna lagrådsremiss.

Regeringen föreslår sammantaget att den utbetalande kommunen ska ha rätt att återkräva bidrag i motsvarande situationer som regeringen föreslår ska gälla i fråga om återbetalningsskyldighet för enskilda huvudmän (se avsnitt 8.2).

Insyn i de enskilda huvudmännens verksamhet är viktigt för hantering av återkrav

Stockholms och *Malmö kommuner* påpekar att kommuners möjlighet att återkräva bidrag som använts felaktigt försvåras av kommuners begränsade rätt till insyn i de enskilda huvudmännens verksamheter, vilket innebär en risk för att förslaget inte får avsedd effekt. *Malmö kommun* föreslår därför dels att Skolinspektionen ska ges i uppdrag att kontrollera och följa upp enskilda huvudmäns användning av kommunala bidrag, dels att det bör utredas om kommunerna bör ges rätt att ta in barnomsorgsavgifterna för alla dess kommuninvånare i enskild förskole- och fritidsverksamhet. Med anledning av det som *Stockholms* och *Malmö kommuner* framför kan det konstateras att regeringen den 17 mars 2026 beslutade propositionen Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet (prop. 2025/26:191). Där lämnar regeringen förslag som innebär att offentlighetsprincipen ska gälla även för enskilda huvudmän. Förslagen är en viktig del i regeringens helrevidering av friskolesektorn och syftar till att skapa bättre insyn och mer transparens i fristående förskolor, skolor och fritidshem. Under förutsättning att riksdagen godkänner regeringens förslag kommer enskilda huvudmän från och med den 1 januari 2027 att jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Det innebär att en enskild huvudman kommer att vara skyldig att på begäran av en annan myndighet, i detta fall den bidragsbetalande kommunen, lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Förslagen bedöms enligt regeringen öka kommuners möjlighet till insyn i de enskilda huvudmännens verksamheter avsevärt. Eftersom förslagen i propositionen Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet bedöms leda till väsentliga förbättringar när det gäller kommuners möjlighet till insyn ser regeringen ingen anledning att i denna lagrådsremiss föreslå någon justering med anledning av *Malmö kommuns synpunkt*.

Beslut om återkrav på grund av brott bedöms inte strida mot dubbelprövningsförbudet

Enligt regeringens förslag kommer ett beslut om återkrav i vissa fall att baseras på en brottmålsdom. Det väcker frågor om hur förslagen förhåller sig till förbudet mot att lagföras eller straffas på nytt för samma brott, det s.k. dubbelprövningsförbudet. Förbudet finns i såväl Europakonventionen som i EU:s rättighetsstadga.

EU:s rättighetsstadga tillhör ett av de grundläggande dokumenten inom unionen och har arbetats fram successivt. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 har stadgan samma juridiska rättsverkan som fördraget och utgör en del av primärrätten.

I Europakonventionen finns förbudet mot dubbelprövning i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet och i EU:s rättighetsstadga finns förbudet i artikel 50. I konventionen anges att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Innebörden av stadgans artikel 50 är densamma, förutom att förbudet gäller i förhållande till hela unionen i stället för att vara begränsat till endast en stat. Som framgår av artikel 52.3 i stadgan ska rättigheter i den som motsvarar sådana rättigheter som garanteras av konventionen ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Det finns inte något som hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

Dubbelprövningsförbudet aktualiseras inte så fort ett förfarande är betungande för den enskilde. Syftet med dubbelprövningsförbudet är att förhindra en ny process om en brottslig gärning som redan har prövats och avslutats genom ett lagakraftvunnet avgörande. Förbudet avser alltså att förhindra att en person utsätts för två processer av straffrättslig karaktär som gäller samma gärning.

En process om återkrav till följd av brott kommer i grunden baseras på samma brottsliga gärning som den som prövats i brottmålsprocessen. Det är en fysisk person som döms för brottet och en juridisk person kan i brottmålsprocessen åläggas en företagsbot, som också är att se som ett straff. En avgörande fråga är därför om återkravsförfarandet kan anses vara av straffrättslig karaktär. Avgörande för bedömningen är de s.k. Engelkriterierna som har fått sin benämning från Europadomstolens avgörande den 8 juni 1976 i målet Engel m.fl. mot Nederländerna (nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 och 5370/72). De tre kriterierna avser 1) den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, 2) överträdelsens art samt 3) sanktionens stränghet och natur. Dessa kriterier har tillämpats av såväl Europadomstolen som EU-domstolen vid tolkningen av förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet respektive artikel 50 i rättighetsstadgan (se t.ex. målet C-117/20, Bpost [2022] EU:C:2022:202).

Den rättsliga kvalificeringen av en överträdelse i nationell rätt är inte ensamt utslagsgivande. Även ett administrativt förfarande kan träffas. Vid en bedömning av det tredje kriteriet, sanktionens stränghet och natur, beaktas även syftet med den aktuella påföljden (se bl.a. Europadomstolens avgörande den 13 december 2005 i målet Nilsson mot Sverige). Utmärkande för straffrättsliga påföljder anses vara att deras främsta syfte

är att bestraffa och avskräcka (se t.ex. Europadomstolens dom den 9 oktober 2003 i målet Ezech och Connors mot Förenade Konungariket, stor kammare, p. 102 samt Zolotukhin p. 55). Även en administrativ åtgärd kan vara mycket ingripande för den enskilde utan att för den skull kunna karaktäriseras som en straffrättslig eller ens disciplinär sanktion.

Regeringens förslag om återkrav av bidrag när en enskild huvudman är återbetalningsskyldig på grund av brott är begränsat till att kommunen får återkräva de medel som tagits från huvudmannen genom brottet. Processen om återkrav syftar till att mildra den skada som den felaktiga användningen av det offentliga bidraget orsakat det allmänna när medlen inte kommit barns och elevers utbildning till godo. Det talar för att en process om återkrav saknar ett bestraffande syfte och därmed faller utanför det straffrättsliga förfarandet i Europakonventionens mening. I och med att återkravet i sig inte förhindrar att huvudmannen får nya offentliga bidrag eller kompenserar bortfallet genom andra intäktskällor kan förslaget inte heller anses så ingripande att det av det skälet har straffrättslig karaktär. Regeringen bedömer därmed att förslaget inte strider mot dubbelprövningsförbudet.

Det finns stöd för behandling av personuppgifter när bidrag ska återbetalas på grund av brott

I det förslag som gäller enskilda huvudmäns återbetalningsskyldighet av bidrag som har använts på ett sätt som utgör brott, och motsvarande möjlighet för kommunerna att återkräva bidrag, krävs att någon i en brottmålsprocess har blivit dömd för ett brott och att domen har vunnit laga kraft. Denna uppgift kan exempelvis komma till huvudmannens kännedom genom att det är huvudmannen som är målsägande i brottmålsprocessen. I de fall huvudmannen inte självmant betalar tillbaka bidraget krävs att den utbetalande kommunen, exempelvis genom uppgifter i media, får kännedom om den lagakraftvunna domen för att i stället kunna återkräva bidraget. Det kan därför inte uteslutas att uppgifter om vem den lagakraftvunna domen gäller och att denna person har koppling till den enskilda huvudmannen kan behöva behandlas i en återbetalnings- eller återkravsprocess. Därmed aktualiseras frågan om en sådan behandling av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG). EU:s dataskyddsförordning kompletteras av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen.

För att personuppgiftsbehandling ska vara tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning krävs att den ryms inom någon av de lagliga grunder för behandling som anges i artikel 6.1. Personuppgiftsbehandling är bl.a. tillåten om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e). För att dessa grunder ska kunna tillämpas krävs enligt artikel 6.3 att den rättsliga förpliktelsen eller uppgiften av allmänt intresse är fastställd i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga

grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Unionsrätten eller den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

I artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning anges att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen får personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning behandlas av myndigheter. Regeringen har tidigare bedömt att det får ske utan uttryckligt stöd i föreskrifter eller särskilda beslut (se prop. 2017/18:105 s. 99). Enligt 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får andra än myndigheter behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras eller för att en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras.

Förslaget om återkrav i 26 a kap. 6 § skollagen innebär att kommuner kommer att ha till uppgift att återkräva bidrag som använts på ett sätt som utgör brott. Den personuppgiftsbehandling som ett återkrav innebär är därmed nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Grunden för behandlingen kommer att vara fastställd i nationell rätt. Som regeringen återkommer till är behandlingen proportionerlig, i enlighet med kravet i artikel 6.3. De uppgifter som behandlas kommer bl.a. att avse uppgifter som omfattas av artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning. Kommuner har stöd i 3 kap. 8 § dataskyddslagen för att behandla sådana personuppgifter.

Även enskilda huvudmän kan behöva behandla personuppgifter som en följd av förslagen. Skyldigheten till återbetalning kommer att föreskrivas i 26 a kap. 5 § skollagen. Den personuppgiftsbehandling som enskilda huvudmän kommer behöva utföra är därmed nödvändig för fullgörandet av en rättslig förpliktelse. Det finns således en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning. Grunden för behandlingen kommer vara fastställd i nationell rätt. Även de övriga kraven i artikel 6.3 är enligt regeringens bedömning uppfyllda avseende den personuppgiftsbehandling som förslagen medför hos enskilda huvudmän. Personuppgifter som omfattas av artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning kommer kunna behandlas om det är nödvändigt för att den rättsliga förpliktelsen ska kunna fullgöras.

För att behandlingen ska vara tillåten krävs att den är proportionerlig. Behandlingens ändamål är att skattefinansierade bidrag inte ska användas på ett sätt som utgör brott. Behandlingen av uppgifterna innebär att den enskilda huvudmannen kan betala tillbaka medel till kommunen. Regeringen bedömer att det inte finns något mindre integritetskänsligt alternativ för att kunna göra en bedömning av att det föreligger en återbetalningsskyldighet. Det integritetsintrång som behandlingen av uppgifterna kan innebära får anses stå i rimlig proportion till den nytta som

återbetalningen av bidragen innebär för det allmänna. Den personuppgiftsbehandling som förslagen innebär lever sammantaget upp till kravet på proportionalitet enligt EU:s dataskyddsförordning.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att den personuppgiftsbehandling som förslaget om återbetalningsskyldighet och återkrav på grund av brott kan ge upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt att det inte finns något behov av ytterligare personuppgiftsreglering.

8.4 Dröjsmålsränta, nedsättning av krav på återbetalning och överklagande

Regeringens förslag

Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid ska dröjsmålsränta tas ut på beloppet.

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

Beslut om återkrav ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

När en kommuns beslut om att kräva tillbaka bidrag har vunnit laga kraft får kommunen besluta att dra av beloppet vid en senare utbetalning av bidrag. Det ska dock inte gälla för eventuell uppkommen dröjsmålsränta.

Beslut om att dra av beloppet från en senare utbetalning ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen anger att en kommuns beslut att dra av beloppet vid en senare utbetalning av bidrag inte ska gälla eventuell dröjsmålsränta men lämnar inte något författningsförslag i frågan.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser har inte kommenterat förslagen. Av de som lämnat synpunkter tillstyrker en majoritet av remissinstanserna förslagen, däribland *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Malmö kommun* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)*. Malmö kommun framför att kommunen ser positivt på att hantering via kvittning får stöd i lag.

Göteborgs kommun tillstyrker förslagen men ser en fara i att beslut ska kunna överklagas till såväl förvaltningsrätt som kammarrätt om parterna inte är eniga. Elevpeng är ett bidrag som utbetalas månadsvis och vid en eventuell tvist skulle den administrativa pålagan hos berörda parter bli omfattande enligt kommunen.

Kammarrätten i Jönköping framför att det inte framgår om utredningen övervägt alternativa återkravsförfaranden, exempelvis enligt den modell som gäller enligt 9 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen (2001:453) och som bygger på att myndigheten väcker talan hos förvaltningsrätten om inte återkravet betalas frivilligt. Vidare konstaterar Kammarrätten i Jönköping att den terminologi som utredningen använt i 26 b kap. 4 § skollagen skiljer sig från annan lagstiftning där återkrav sker genom myndighetens överklagbara beslut (jfr 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken) och att det kan finnas skäl att ensa terminologin för att tydliggöra den föreslagna ordningen.

Uppsala universitet påpekar att närmare regler om beräkning av återkravsbelopp, ränta och jämkning bör preciseras för att undvika rättsosäkerhet. Förhållandet till allmänna EU-rättsliga principer om återkrav av offentliga medel bör också klargöras.

Skälen för regeringens förslag

Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid ska dröjsmålsränta tas ut

Som redogörs för i avsnitt 8.2 är det i första hand den enskilda huvudmannens ansvar att självant betala tillbaka kommunala bidrag som använts på ett otillåtet sätt eller som betalats ut på felaktig grund, men för att säkerställa en sådan skyldighets effekt föreslår regeringen att skyldigheten ska kombineras med en rätt för den utbetalande kommunen att återkräva kommunala bidrag som använts felaktigt eller som betalats ut på felaktig grund. Enligt regeringen kan en skyldighet att betala dröjsmålsränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) på återkrävda belopp minska benägenheten att tillgodogöra sig bidrag som den enskilda huvudmannen inte har rätt till. Det kan även öka benägenheten att återbetala bidrag som betalats ut på felaktiga grunder. Regeringen föreslår därför att om en kommun har återkrävt ett belopp och den enskilda huvudmannen inte betalar beloppet i rätt tid ska dröjsmålsränta enligt räntelagen tas ut på beloppet.

Det ska finnas möjlighet att helt eller delvis sätta ned ett krav på återbetalning när det finns särskilda skäl för det

Den föreslagna regleringen om återbetalningsskyldighet och en rätt för den utbetalande kommunen att återkräva bidraget föreslås gälla oberoende av vad den felaktiga utbetalningen beror på. Det kan dock finnas skäl att komplettera förslagen med en möjlighet för kommunerna att i vissa fall helt eller delvis få sätta ned ett krav på återbetalning. Det skulle t.ex. kunna gälla i sådana situationer som *Sefif* och *Almega Utbildning* pekar på där huvudmannen har mottagit för mycket bidrag på grund av att kommunen har gjort fel. I dessa fall kan huvudmannen ha inrättat sig efter det belopp som betalats ut och att då fullt ut återkräva det felaktigt utbetalda beloppet skulle kunna få orimliga konsekvenser. Enligt regeringen bör dock den risk som *Almega Utbildning* framför om att enskilda huvudmän inte skulle våga använda tilldelade medel vara mycket liten. Regeringen vill i sammanhanget understryka att det självfallet åligger de enskilda huvudmännen att självant återbetala de utbetalade kommunala bidragen om de

har kännedom om att en felaktig utbetalning gjorts. Ett krav på återbetalning bör inte få sättas ned om huvudmannen redan när utbetalningen togs emot insett, eller borde ha insett, att bidraget varit för högt.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att den utbetalande kommunen helt eller delvis ska få sätta ned ett krav på återbetalning om det finns särskilda skäl.

Beslut om återkrav ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Kommuners beslut om bidrag enligt skollagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5 § 2 skollagen). Regeringen anser i likhet med utredningen att det i linje med det är lämpligt att även kommuners beslut om återkrav av bidrag bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller i fråga om att prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten. Några remissinstanser anser att en sådan överklagandemöjlighet kan riskera att medföra fler rättsliga prövningar i domstol. *Göteborgs kommun* ser en fara i att beslut ska kunna överklagas till såväl förvaltningsrätt som kammarrätt om parterna inte är eniga, eftersom bidraget utbetalas månadsvis och vid en eventuell tvist skulle den administrativa pålagan hos berörda parter bli omfattande.

Som regeringen redogör för i avsnitt 8.2 är det i första hand de enskilda huvudmännen som är ansvariga för att självmant återbetala bidrag som har använts på ett felaktigt sätt. Det finns vidare starka skäl för att införa författningsstöd för utbetalande kommuner att kunna återkräva kommunala bidrag om det uppdagas att dessa har använts felaktigt eller som betalats ut på felaktig grund. En möjlighet att överklaga ett återkravsbeslut kan naturligtvis leda till fler rättsliga prövningar i domstol. Regeringen bedömer dock att det är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att ett sådant beslut kan överklagas.

Regeringen föreslår därför att beslut om återkrav ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

I en närliggande fråga om förfarandet anför *Kammarrätten i Jönköping* att det inte framgår om utredningen har övervägt alternativa förfaranden för återkrav och hänvisar till bestämmelser som numera motsvaras av 33 kap. 1 och 4 §§ socialtjänstlagen (2025:400). De nämnda bestämmelserna bygger på att myndigheten måste väcka talan hos förvaltningsrätten för att få en s.k. exekutionstitel och därmed kunna påbörja processen med att driva in medlen om inte återkravet betalas frivilligt. Kammarrätten i Jönköping konstaterar också att den terminologi som använts i utredningens förslag till 26 b kap. 4 § skollagen skiljer sig från annan lagstiftning där återkrav sker genom myndighetens överklagbara beslut (jfr 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken) och anser att det kan finnas skäl att ensa terminologin för att tydliggöra den föreslagna ordningen. Enligt regeringens bedömning är det ett mer effektivt förfarande att kommunernas beslut om återkrav direkt blir exekutionstitlar i stället för att kommunen ska behöva väcka talan hos domstol. Det innebär att en kommun efter att beslutet har vunnit laga kraft kan vända sig direkt till Kronofogdemyndigheten för indrivning om den enskilda huvudmannen inte frivilligt betalar tillbaka bidraget. Regeringen ställer sig därför bakom utredningens förslag. När det gäller terminologin anser regeringen att

utredningens förslag i 26 b kap. 4 § är tydligt och i linje med att det i första hand är den enskilda huvudmannens ansvar att självmant betala tillbaka felaktigt använda medel.

I sammanhanget kan också konstateras att det enligt skollagen finns ytterligare påtryckningsmedel på enskilda huvudmän i skolväsendet i form av olika ingripanden vid tillsyn, varför frågan om en enskild huvudman har uppfyllt sina åligganden kan komma att prövas också i annan ordning. Skolinspektionen är den myndighet som utövar tillsyn över att huvudmännen följer bestämmelserna i skollagen. Som redogörs för i avsnitt 5 har Skolinspektionen möjlighet till olika ingripanden om de identifierar fel och brister i verksamheterna. Om myndigheten upptäcker brister, t.ex. att en huvudman varit återbetalningsskyldig av kommunala bidrag men inte uppfyllt sin skyldighet att återbetala medlen och kommunen inte heller har krävt medlen åter, skulle myndigheten kunna använda sina sanktionsverktyg. Skolinspektionen skulle t.ex. kunna ge ett föreläggande om att det är en brist att huvudmannen inte återbetalat kommunala bidrag i enlighet med den återbetalningsskyldighet som regeringen förslår i avsnitt 8.2. Som redogörs för i avsnitt 5 kan Skolinspektionen, om ett föreläggande inte följs, även vidta mer ingripande sanktioner i enlighet med den s.k. sanktionstrappan.

Avdrag ska kunna göras vid senare utbetalning av kommunala bidrag

En kommuns bidrag till en enskild huvudman ska betalas ut med en tolfedel varje månad, om den enskilde huvudmannen och kommunen inte kommit överens om annat (14 kap. 11 § skolförordningen och 13 kap. 11 § gymnasieförordningen). Enligt utredningen förekommer det att kommuner reglerar en utbetalning som gjorts på felaktig grund genom att göra avdrag på nästkommande månads utbetalning. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att det synes vara ett effektivt sätt att reglera felaktiga utbetalningar att kvitta beloppet vid en senare utbetalning av bidrag. I likhet med *Malmö kommun* anser regeringen därför att den utbetalande kommunen bör få avräkna ett återkrävt belopp mot en senare utbetalning av bidrag. Det bör dock krävas att kommunen först har fattat ett beslut om återkrav och att beslutet har vunnit laga kraft. Möjligheten för en kommun att göra avdrag bör finnas oavsett vilken grund som gäller för beslutet om återkrav. Det begränsas således inte till utbetalningar på felaktig grund. Trots att avräkningen ska baseras på ett beslut som vunnit laga kraft anser utredningen att det finns skäl för att det även ska gå att överklaga själva avdragsbeslutet. Regeringen delar denna bedömning. Det kan finnas situationer när avräkning är mindre lämpligt, t.ex. om det skulle leda till att den enskilda huvudmannen hamnar i akuta betalningssvårigheter. Beslutet bör därför kunna prövas av domstol. Om en domstol efter prövning beslutar att bidraget inte ska avräknas innebär det dock inte att bidraget över huvud taget inte ska återbetalas, utan att det i stället får återbetalas vid ett senare tillfälle.

Av betänkandets förslag framgår att den föreslagna avdragsrätten gäller återkrävt bidrag och inte eventuell uppkommen dröjsmålsränta. *Kammarrätten i Jönköping* har påpekat att det kan finnas ett värde i att detta även skrivs in i bestämmelsen. Regeringen delar bedömningen att detta bör förtydligas.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att den utbetalande kommunen ska få avräkna ett återkrävt belopp mot en senare utbetalning av bidrag. Det ska dock inte gälla eventuellt uppkommen dröjsmålsränta. Som beskrivits i det tidigare delavsnittet anser regeringen att en kommuns beslut om återkrav av bidrag bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen föreslår att även ett beslut om avdrag ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I båda dessa fall bör det krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

9 Tillsynsmyndigheterna ska få skarpare sanktionsmöjligheter

9.1 Hela koncernens ekonomi får beaktas vid fastställande av viten

Regeringens bedömning

Det behöver inte framgå av skollagen att koncernens ekonomi får beaktas när vitesbeloppets storlek fastställs.

Utredningens förslag

Utredningen lämnar inte någon bedömning. Utredningen föreslår att det ska anges i skollagen att koncernens ekonomi ska få beaktas vid fastställande av vitesbeloppets storlek.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna som har yttrat sig tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Sveriges Kommuner och Regioner*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges Lärare* som framför att förslaget kan ge tillsynsmyndigheterna ett mer effektivt verktyg för tillsyn. Svenskt Näringsliv lyfter fram att om storleken på ett vitesföreläggande baseras på ekonomin hos en mindre huvudman som ingår i en betydligt större koncern finns det en risk att den påtryckande effekten uteblir. Svenskt Näringsliv vill dock påpeka att även andra omständigheter ska vägas in (jfr 3 § lagen [1985:206] om viten) vilket de anser viktigt att tydliggöra.

Sefif, som avstyrker förslaget, anser att det är svårt att motivera om beslutet i fråga handlar om brister vid en viss enhet, inte koncernen som helhet. Då inget formellt tak finns för vitesbelopp torde det enligt Sefif redan i dag finnas möjlighet att avpassa vitet för att uppnå föreläggandets syfte.

Skälen för regeringens bedömning

För att ett vitesbelopp ska vara verkningfullt behöver hänsyn tas till huvudmannens organisatoriska samhörighet

Som redogörs för i avsnitt 5 får ett föreläggande som meddelas till en huvudman med stöd av bestämmelserna i 26 kap. skollagen, om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering, förenas med vite. De myndigheter som enligt bestämmelserna i det nämnda kapitlet kan besluta om förelägganden är Skolinspektionen och kommunerna i sina roller som tillsynsmyndigheter, Skolinspektionen i sin roll som ansvarig myndighet för statlig kvalitetsgranskning och Skolverket i sin roll som ansvarig myndighet för uppföljning och utvärdering av skolväsendet och andra verksamheter enligt skollagen. När en huvudman får ett föreläggande förenat med vite innebär det att huvudmannen inom en viss tid måste åtgärda en brist. Om det inte sker kan en domstol utdöma vitet, dvs. besluta att huvudmannen måste betala vitesbeloppet.

När tillsynsmyndigheten ska fastställa storleken på ett vitesbelopp är de allmänna reglerna om vite i lagen (1985:206) om viten (viteslagen) tillämpliga. Som redogörs för i avsnitt 5.5 framgår det av viteslagen att vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå huvudmannen att följa föreläggandet. I bedömningen av huvudmannens ekonomi ingår att avväga hur högt vitesbeloppet ska vara för att fungera som en påtryckning utan att för den skull hota huvudmannens ekonomiska stabilitet. En svårighet vid bedömningen av huvudmannens ekonomiska förhållanden kan vara att huvudmannen ingår i en koncern eller liknande ekonomisk intressegemenskap med andra företag. Som anges i avsnitt 5.7 utgör ett företag som är moderföretag och en juridisk person som är dotterföretag tillsammans en koncern. Detta följer av bl.a. 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554). Kännetecknande för en koncern anses i allmänhet vara att moderföretaget har ett bestämmande inflytande över dotterföretagen. Vad som krävs för att två eller flera företag tillsammans ska anses utgöra en koncern regleras närmare i de lagar som nämns om koncernförhållanden i avsnitt 5.7.

Inom skolväsendet är det vanligt förekommande att enskilda huvudmän ingår i en koncern. Av utredningens sammanställningar framgår det att av de enskilda huvudmän som är aktiebolag är 63 procent en del av en koncern. Av alla aktiebolagsdrivna förskole- och skolenheter ingår hela 80 procent i en koncern.

Utredningen lyfter fram att ett vitesbelopp som fastställs utifrån enbart den enskilde huvudmannens ekonomi riskerar att bli verkningsslöst och leda till ett för lågt belopp om huvudmannen ingår i en koncern som har en avsevärt starkare ställning. Att bara väga in den enskilde huvudmannens ekonomi skulle då leda till ett för lågt belopp i förhållande till koncernens samlade ekonomi. Utredningen föreslår därför att det ska regleras i skollagen att om en enskild huvudman ingår i en koncern ska koncernens ekonomi få beaktas när vitesbeloppets storlek fastställs. Enligt regeringen är det naturligtvis problematiskt om vitesbeloppen inte ligger på en sådan nivå att de har en tillräckligt avskräckande effekt för att förmå huvudmännen att åtgärda allvarliga brister i verksamheten. Utifrån ett

elevperspektiv är det orimligt om en huvudman som bedriver skolverksamhet med så pass allvarliga brister att det blir aktuellt med ett vite inte skyndsamt rättar till bristerna på grund av att vitesbeloppet inte är tillräckligt kännbart. Regeringen anser därför precis som utredningen och flera remissinstanser att det är viktigt att koncernens ekonomi beaktas vid fastställande av vite. Som flera remissinstanser, däribland *Malmö kommun* och *Brå*, framför blir vitesbeloppen därmed mer effektiva som verktyg. Om huvudmannens organisatoriska tillhörighet vägs in vid fastställandet av vitesbelopp får vitet en mer avskräckande effekt och kan därmed leda till att huvudmännen mer skyndsamt åtgärdar de brister som ett vitesföreläggande avser eller i bästa fall ser till att bristerna över huvud taget inte uppstår.

Regeringen konstaterar dock att möjligheten att beakta koncernens ekonomi redan finns i dag, eftersom det följer av 3 § viteslagen. Av den bestämmelsen följer att vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå huvudmannen att följa föreläggandet, vilket bl.a. innebär att koncernens ekonomi kan beaktas. Regeringen gör därför bedömningen att den befintliga regleringen redan är tillräcklig för att tillsynsmyndigheterna ska kunna beakta koncernens ekonomi när ett vite fastställs. Något skäl att i skollagen reglera detta särskilt finns därför inte.

9.2 Sanktionsavgifter ska införas som komplement till viten

Regeringens förslag

En tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som står under myndighetens tillsyn

1. vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud som tillsynsmyndigheten har beslutat om enligt skollagen,
2. om en anmälan, som avser förändringar i den krets av personer hos huvudmannens ledning som enligt skollagen ska ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt ska bedömas vara lämpliga, inte gjorts i rätt tid,
3. om en anmälan, som avser förändringar av det bestämmande inflytandet över huvudmannen genom ändringar av det direkta eller indirekta ägandet, inte gjorts i rätt tid,
4. om en anmälan om att enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet inte gjorts i rätt tid, eller
5. om en kopia av årsredovisning eller årsbokslut, revisionsberättelse, särredovisning, revisors yttrande om särredovisning, eller revisors yttrande om värdeöverföring inte kommit in till tillsynsmyndigheten i rätt tid.

Bestämmelsen i skollagen om att en tillsynsmyndighet i vissa situationer får avstå från ingripande ska inte gälla för sanktionsavgifter. Det ska i stället anges att tillsynsmyndigheten inte ska besluta om sanktionsavgift om det är uppenbart oskäligt.

Utredningen förslag

Förslagen från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock inte att det i första punkten anges att det är värdeöverföringsförbud som tillsynsmyndigheten har beslutat om. Utredningen föreslår att en tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift om särredovisning inte upprättats inom rätt tid. Utredningen anger att den paragraf som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att avstå från ingripande inte ska tillämpas vid överträdelse som kan leda till sanktionsavgift men föreslår inte någon ändring av författningstexten (26 kap. 12 §). Utredningens förslag har också en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslagen. Det gäller bl.a. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Enköpings*, *Malmö* och *Trelleborgs* kommuner och *Idéburna skolors riksförbund*. Förslagen bedöms av flera remissinstanser kunna leda till ett minskat antal överträdelse, en ökad regelefterlevnad och en effektiviserad tillsyn. Det framförs också av bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Malmö kommun att direkta och kännbara konsekvenser av att inte uppfylla de krav som föreslås ökar sannolikheten för att kraven efterlevs. Trelleborgs kommun lyfter fram att det är en fördel att utredningen har valt att fokusera på väl avgränsade omständigheter som kan leda till sanktionsavgifter, vilket minskar risken för tolkningssvårigheter.

Några av de remissinstanser som i och för sig tillstyrker förslagen, bl.a. *Enköpings kommun* och *Malmö kommun*, påpekar att de kan leda till rättssäkerhetsproblem och understryker vikten av att tillsynsmyndigheterna har rätt kompetens och rutiner för att rättssäkert kunna fatta beslut om sanktionsavgifter så att det blir likvärdiga bedömningar. Det lyfts också fram av bl.a. Enköpings kommun att för kommuner, som tillsynsansvariga över fristående förskolor, kommer de förändrade reglerna att innebära en tilltagande mängd administrativa arbetsuppgifter. *Stockholms kommun* efterfrågar ytterligare stöd till de kommunala tillsynsmyndigheterna kring hur beslut om sanktionsavgifter ska tillämpas i praktiken.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som är positiv till införandet av sanktionsavgifter anser att hanteringen av sanktionsavgifter bör följa samma praxis som hantering av vitesföreläggande av vårdnadshavare som inte följer och medverkar till att deras barn följer skolplikten. *Vaggeryds kommun* som ser positivt på att Skolinspektionen får fler verktyg påpekar samtidigt att tillsynen fortsatt bör vara dialoginriktad och anpassad till olika typer av huvudmän. *Utvecklingspedagogik Sverige AB* anser att tydliga och förutsägbara sanktionsavgifter mot dåligt skötta verksamheter är ett betydligt bättre styrmedel än generella regler om vinstbegränsning. Det förutsätter att systemet är legitimt, transparent och förutsägbart och att det bör gälla lika för alla aktörer, oavsett driftsform.

Några remissinstanser framför att det finns behov av vissa förtydliganden. *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar bl.a. att det bör framgå av författningstexten att möjligheterna till undantag från ingripande enligt nuvarande bestämmelser i skollagen inte ska gälla vid överträdelse som

kan leda till sanktionsavgift. Förvaltningsrätten påpekar också att förslaget om att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är uppenbart oskäligt och förslaget om att avgiften helt eller delvis får sättas ned om det finns särskilda skäl i någon mån framstår som att de överlappar varandra.

Sveriges advokatsamfund framför att i den fortsatta beredningen bör frågan om hur den föreslagna sanktionsavgiften vid för sent inkommen handling, t.ex. årsredovisning, förhåller sig till Bolagsverkets möjlighet att besluta om avgift vid för sent inkommen årsredovisning. *Göteborgs kommun* bedömer att det behöver tydliggöras om punkt fem i utredningens förslag, som handlar om att en anmälan om att en enskild huvudman avser att lägga ner en skolenhet ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten vid en viss tid, även avser förskoleenhet.

Skolinspektionen som är positiv till de föreslagna sanktionsgrunderna anser att en bredare användning av sanktionsavgifter inom skolväsendet bör göras föremål för ytterligare utredning. *Kristna friskolerådet*, som betonar vikten av rättssäkerhet, anser att sanktionsavgifter endast bör tillämpas på områden där regelverket är mycket tydligt. *Skolinspektionen* framför att om uppgiften att besluta om sanktionsavgifter ska kunna utföras på ett rättssäkert sätt och med bibehållande av rimliga handläggningstider krävs det att resurser avsätts. *Skolinspektionen* anser vidare att övervägande skäl talar för att bestämmelsen i stället bör utformas som en fakultativ möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om sanktionsavgift. *Skolinspektionen* vill också uppmärksamma att frågan om verkställighet av sanktionsavgifter bör bli föremål för överväganden under ärendets fortsatta beredning.

Några av de remissinstanser som menar att det inte bör införas ett värdeöverföringsförbud, bl.a. *Svenskt Näringsliv*, framför att de även är kritiska till att sanktionsavgifter ska kunna användas för att driva igenom värdeöverföringsförbud och särredovisning. *Almega Utbildning* framför att tydliga och förutsägbara sanktioner är bättre än att använda vinstbegränsning som styrmedel.

Nacka kommun tillstyrker förslaget om sanktionsavgift vid för sent inkommen anmälan av förändringar i ägar- och ledningskretsen under förutsättning att det innebär en möjlighet att besluta om sanktionsavgift och inte ett krav. *Nacka kommun* avstyrker övriga förslag eftersom de inte bedöms främja en konstruktiv, kvalitetsfokuserad samverkan med alla enskilda huvudmän verksamma i kommunen.

Sefif ifrågasätter behovet av de föreslagna sanktionsavgifterna och anser att för de flesta av de uppräknade sanktionsgrunderna lämpar sig föreläggande med möjlighet till vite enligt befintligt regelverk bättre. *Norlandia Förskolor AB* framför liknande synpunkter och anser att den aktuella typen av formaliabrister lämpligen hanteras inom ramen för ordinarie tillsyn. *Sefif* anser också att rekvisitet för att avstå från sanktionsavgift är väldigt högt och menar att en sådan undantagsbestämmelse, för att fylla sin avsedda funktion, endast bör kräva att det vore oskäligt att påföra sanktionsavgift.

Skälen för regeringens förslag

Det ska införas sanktionsavgifter vid överträdelse av vissa bestämmelser

Som redogörs för i avsnitt 4 är det ett stort problem att det i dag är möjligt för enskilda huvudmän att dela ut vinster till sina ägare även i sådana situationer där det finns brister i verksamheten som påverkar barnens och elevernas rätt till en god utbildning. Att systemet med fristående skolor, så som det ser ut i dag, inte hindrar oseriösa och olämpliga aktörer som har kortsiktiga intressen att så snabbt som möjligt maximera vinster ur verksamheten är oacceptabelt. Friskolesystemet behöver därför förändras i grunden så att det står helt klart att kvaliteten i utbildningsverksamheten för barn och unga alltid går före eventuella vinstintressen. I denna lagrådsremiss föreslår regeringen därför att regelverket för enskilda huvudmän ska skärpas, bl.a. genom att införa ett värdeöverföringsförbud i vissa sammanhang (avsnitt 6) och genom att skärpa kraven på ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet (avsnitt 7). För att säkerställa efterlevnaden av dessa bestämmelser är det centralt att det finns effektiva verktyg för att kunna ingripa om bestämmelserna inte följs.

De verktyg som tillsynsmyndigheterna i dag har till sitt förfogande när en skola eller en förskola inte följer gällande regelverk är, vilket redogörs närmare för i avsnitt 5, bl.a. att fatta beslut om ett föreläggande. I ett föreläggande anges vilka brister som måste åtgärdas, och vilka krav som ställs på huvudmannen. Tillsynsmyndigheterna kan också förena ett föreläggande med vite. Ett föreläggande som är förenat med vite är ett påtryckningsmedel för att förmå den som vitesföreläggandet riktas mot att i framtiden vidta en viss åtgärd eller avstå från ett visst handlande. Det innebär att huvudmannen åläggs att inom en viss tid åtgärda bristen för att huvudmannen inte ska dömas av domstol att betala vitesbeloppet ifall rättelse inte sker. Skolinspektionen framhåller i sin årsrapport för 2023 att det finns behov av kompletterande sanktioner. Ett skäl är enligt inspektionen att viten är resurskrävande för myndigheten och att vissa aktörer utnyttjar den långa tid de ges för att åtgärda brister, vilket kan leda till fördröjningar och förhindra snabba och effektiva förbättringar.

En annan typ av sanktion är sanktionsavgifter. I motsats till föreläggande förenat med vite är sanktionsavgifter en reaktion i efterhand på en regelöverträdelse som syftar till att allmänt upprätthålla respekten för den regel som har överträtts. Många gånger kan det vara effektivt att inom ett rättsområde kombinera t.ex. bakåtsyftande sanktionsavgifter med framåtsyftande vitesförelägganden. Ett vanligt skäl till att införa sanktionsavgifter inom ett rättsområde är effektivitetsvinster. Sanktionsavgifter har också införts inom rättsområden som rör näringsverksamhet på grund av att juridiska personer inte kan dömas för brott. Sanktionsavgifter kan alltså motiveras av effektivitetsskäl och skäl som utgår från samhällets behov av att markera vikten av ett visst agerande från företag. I skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) redovisar regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Av skrivelsen framgår att sanktionsavgifter spelar en viktig roll inom de tillsynsområden där de förekommer och att de bör ses som ett komplement till övriga ingripanden. Av skrivelsen framgår även att avgifter endast bör

förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte.

Flera remissinstanser, bl.a. *Skolverket* och *Trelleborgs kommun*, ställer sig positiva till sanktionsavgifter inom skolväsendet om avgifterna kopplas till väl avgränsade omständigheter där det finns liten risk för tolkningssvårigheter. *Kristna friskolerådet*, som betonar vikten av rätts-säkerhet, anser att sanktionsavgifter endast bör tillämpas på områden där regelverket är mycket tydligt. *Utvecklingspedagogik Sverige AB* framför att tydliga och förutsägbara sanktionsavgifter mot dåligt skötta verksamheter är ett betydligt bättre styrmedel än generella regler om vinstbegrän-sning. Avgifterna behöver därför enligt *Utvecklingspedagogik Sverige AB* bygga på kvalitetskrav som är tydliga och transparenta och regelverket behöver utformas så att risken att avgifterna drabbar alla elevers möjlighet till en god utbildning minimeras. Samtidigt framför *Sefif* att möjlighet till vite enligt befintligt regelverk i regel är att föredra. Regeringen anser att sanktionsavgifter under vissa omständigheter kan vara ett mer effektivt verktyg och ha en mer avhållande effekt än ett föreläggande förenat med vite. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det, i likhet med vad flera remissinstanser påpekar, viktigt att det är förutsebart när det kan bli aktuellt med beslut om sanktionsavgifter, vilket ställer krav på att det är fråga om regler där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Det är eftersträvansvärt att de inte innehåller några subjektiva rekvisit som kräver mer ingående bedömningar eller ger ett stort tolkningsutrymme.

Regeringen bedömer att de föreslagna bestämmelserna om värdeöverföringsförbud samt de administrativa krav som föreslås för att kunna bedöma om en värdeöverföring har skett är av sådan karaktär att tillsynsmyndigheterna vid en granskning relativt enkelt kan fastställa om en överträdelse har skett eller inte (se avsnitt 6.2, 6.5 och 6.6). Detsamma bedöms gälla de föreslagna kraven på anmälan om förändring av ägar- och ledningskretsen samt krav på anmälan om en planerad skolnedläggning (se avsnitt 6.2 och 7.2). Att koppla en sanktionsavgift till överträdelser av dessa bestämmelser, vilket flera remissinstanser, bl.a. *Skolinspektionen*, *Skolverket*, *SKR* och *Idéburna skolors riksförbund*, ställer sig positiva till, skulle kunna vara ett effektivt sätt att öka regelefterlevnaden. Det kan även motiveras av skäl som utgår från samhällets behov av att markera vikten av att de enskilda huvudmännen följer dessa bestämmelser.

Nacka kommun är däremot negativ till att koppla sanktionsavgifter till flertalet av de bestämmelser som utredningen föreslår. Enligt *Nacka kommun* bedöms det inte främja en konstruktiv, kvalitetsfokuserad samverkan med alla enskilda huvudmän verksamma i kommunen. *Vaggeryds kommun* påpekar att tillsynen fortsatt bör vara dialoginriktad och att det vore önskvärt med ett utvecklat stöd för regelefterlevnad, snarare än enbart kontroll. Regeringen delar inte dessa remissinstansers synpunkter utan bedömer att om det kopplas sanktionsavgifter till överträdelser av de ovan nämnda bestämmelserna skulle det kunna stärka respekten för regelverket, avhålla oseriösa aktörer från att verka inom skolväsendet och samtidigt skapa en mer effektiv tillsyn, utan att leda till problem utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Ett system med sanktionsavgifter som är tydligt och förutsebart bedöms inte stå i motsättning till en konstruktiv, dialoginriktad och kvalitetsfokuserad samverkan mellan kommuner och enskilda huvudmän.

Skolinspektionen framför att även en bredare användning av sanktionsavgifter inom skolväsendet kan vara motiverat och att det bör göras föremål för ytterligare utredning. *Kristna Friskolerådet* vill betona vikten av rättssäkerhet vid införande av en bredare användning av sanktionsavgifter. Regeringen instämmer i att det kan vara motiverat med en bredare användning av sanktionsavgifter inom skolväsendet, men kan konstatera att det saknas beredningsunderlag för att kunna lämna förslag i den riktningen inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

Regeringen föreslår sammantaget att det ska införas sanktionsavgifter vid överträdelse av vissa bestämmelser. I de kommande delavsnitten redogör regeringen närmare för dessa.

Sanktionsavgift ska beslutas om ett värdeöverföringsförbud överträds

Regeringen föreslår i avsnitt 6.2 att ett värdeöverföringsförbud ska införas vid nyetablering och vid ägandeförändring i en enskild huvudman. Regeringen föreslår också att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att förena ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen med ett värdeöverföringsförbud.

Regeringens uppfattning är att om en överträdelse av ett värdeöverföringsförbud inte skulle ge någon kännbar konsekvens finns det en betydande risk för att vissa huvudmän skulle välja att bryta mot förbudet. Några av de remissinstanser som menar att det inte bör införas ett värdeöverföringsförbud, bl.a. *Svenskt Näringsliv*, framför att de även är kritiska till att sanktionsavgifter ska kunna användas för att driva igenom värdeöverföringsförbud och krav på särredovisning. Syftet med ett värdeöverföringsförbud är att säkerställa att skattemedel som är avsedda för att bedriva utbildning faktiskt används för detta ändamål och att hindra oseriösa och olämpliga aktörer från att verka inom skolväsendet. Det är därför enligt regeringen centralt att det får tydliga konsekvenser om reglerna om värdeöverföringsförbud inte efterlevs. Ett sätt att åstadkomma en hög regelefterlevnad av förbudet skulle kunna vara att koppla en överträdelse av dessa regler till en sanktionsavgift, i linje med vad utredningen föreslår.

Sefif framför att en sanktionsavgift vid överträdelse av värdeöverföringsförbudet kan ha en mer avhållande effekt än vad föreläggande och vite skulle ha, men påpekar samtidigt att eftersom värdeöverföringsförbudet är en ny reglering finns det risk för gränsdragnings- och tolkningsproblem, vilket kan innebära mer långtgående effekter än avsett. *Sefif* instämmer därför inte i utgångspunkten att det är lätt att konstatera om en överträdelse skett eller ej. Det kan inte uteslutas att det kan uppstå vissa gränsdragnings- och tolkningsproblem under en period i samband med att en ny lagstiftning införs. Enligt regeringen är det dock inte skäl för att låta bli att införa tydliga regler som syftar till att minska risken för att förbudet överträds. I avsnitt 11 redogör regeringen för att medel har avsatts bl.a. för tillsynsmyndigheternas arbete med att ta fram vägledningar med anledning av den nya lagstiftningen. Som regeringen föreslår i avsnitt 9.2.3 ska ett beslut om sanktionsavgift kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är enligt regeringen viktigt ur ett rätts-säkerhetsperspektiv.

Som framgår av avsnitt 3 har vissa myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss vars förslag överensstämmer med förslaget i rutan. *Skolinspektionen* framför, när det gäller sanktionsavgift vid överträdelse av ett förbud vid ägandeförändring som tillsynsmyndigheten beslutat om, att det bör klargöras vilken typ av ingripande som en tillsynsmyndighet kan vidta mot en huvudman som gör en värdeöverföring mellan det att ett förbud har inträtt men före myndighetens beslut. Regeringen vill här framhålla att lagförslaget innebär att när tillsynsmyndigheten har fattat sitt förbudsbeslut vid en ägandeförändring så ska det beslutade förbudet omfatta tre år från och med den tidpunkt då ägandeförändringen skedde. Som anges i avsnitt 6.2 behöver således huvudmannen när tillsynsmyndigheten väl har fattat ett förbudsbeslut endast förhålla sig till det, då beslutet ska omfatta även tidsperioden mellan ägandeförändringen och tillsynsmyndighetens beslut. När tillsynsmyndigheten får kännedom om en ägandeförändring bör således ett värdeöverföringsförbud beslutas. Innan tillsynsmyndigheten har bedömt att det är fråga om en ägandeförändring som förändrar det bestämmande inflytandet och har fattat ett sådant myndighetsbeslut bör dock av rättssäkerhetsskäl inte någon sanktionsavgift kunna tas ut för överträdelse av förbudet. När ett beslut om värdeöverföringsförbud väl är fattat bör tillsynsmyndigheten också kunna besluta om sanktionsavgift för värdeöverföringar som gjorts i strid med förbudet innan beslutet om värdeöverföringsförbud fattades. Det bör i sammanhanget också nämnas att tillsynsmyndigheten bör ta ut en sanktionsavgift om en huvudman inte anmält en ägandeförändring i rätt tid, vilket behandlas nedan.

Regeringen förslår sammanfattningsvis att en sanktionsavgift ska kopplas till överträdelse av ett värdeöverföringsförbud som tillsynsmyndigheten har beslutat om.

Sanktionsavgift ska beslutas när anmälan om ägandeförändringar inte har gjorts i rätt tid

För att godkännas som huvudman inom skolväsendet krävs bl.a. att ägar- och ledningskretsen för den sökande organisationen genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för skolverksamheten samt är lämplig att bedriva denna (2 kap. 5 § skollagen). Kraven omfattar ägare med ett väsentligt inflytande, ledning och även andra som har ett bestämmande inflytande i huvudmannens verksamhet. Ägandet när det gäller fristående skolor är rörligt och inte minst bland de börsnoterade bolagen kan det ske snabba förändringar. Om det framkommer uppgifter som talar för brister i lämplighet eller om stora delar av ägar- och ledningskretsen bytts ut så kan det finnas anledning att initiera en tillsyn. Om det sker förändringar i ägar- och ledningskretsen är enskilda huvudmän skyldiga att inom en månad anmäla förändringarna (2 kap. 6 b § skollagen). Syftet med anmälan är att underlätta tillsynsmyndigheternas tillsyn (prop. 2017/18:158 s. 53). *Skolinspektionen* framhåller emellertid i rapporten *Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet – redovisning av regeringsuppdrag* att det är relativt vanligt att enskilda huvudmän, trots skyldigheten, inte anmäler förändringarna (Rapport 2024:11). I de fall förändringar inte anmäls har tillsynsmyndigheterna begränsade möjligheter att få kännedom om att förändringarna ägt

rum. Även om det ska genomföras en kontinuerlig ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän så kan det på så vis gå relativt lång tid innan eventuella nya personer genomgår en prövning. Det är problematiskt eftersom det försvårar tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa att ägar- och ledningskretsen är lämplig att bedriva skolverksamhet.

Regeringen bedömer att tydliga konsekvenser för enskilda huvudmän som inte anmäler en förändring i rätt tid kan leda till att huvudmännen blir mer noggranna med att anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen, vilket bedöms underlätta tillsynsmyndigheternas arbete att säkerställa att enskilda huvudmäns ägar- och ledningskrets har tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för skolverksamheten och är lämplig att bedriva den. Regeringen anser därför att det finns starka skäl för att tillsynsmyndigheten bör kunna ta ut en sanktionsavgift när anmälan av ändringar i ägar- och ledningskretsen inte skett i rätt tid, dvs. senast en månad efter förändringen (se 2 kap. 6 b § skollagen eller föreslagna 2 a kap. 28 § i avsnitt 2).

I avsnitt 6.2 föreslås att värdeöverföringsförbud ska gälla när en förändring av det bestämmande inflytandet skett genom att det direkta eller indirekta ägandet har förändrats. Ett direkt ägande uppstår när t.ex. ett bolag äger aktier i ett annat bolag. Ett indirekt ägande uppstår när t.ex. ett bolag äger aktier i ett annat bolag som i sin tur äger aktier i ett tredje bolag. Det första bolaget har då ett indirekt ägande i det tredje bolaget. Det föreslås också i avsnitt 6.2 att en sådan ägandeförändring ska anmälas till tillsynsmyndigheterna senast en månad efter förändringen. Syftet med anmälningsplikten är bl.a. att förhindra att otillåtna värdeöverföringar inte upptäcks av tillsynsmyndigheten. För att bättre säkerställa att enskilda huvudmän uppfyller sin anmälningsplikt anser regeringen att en sanktionsavgift bör tas ut om en enskild huvudman inte i rätt tid anmäler förändringar i det bestämmande inflytandet över huvudmannens verksamhet genom ändringar i det direkta eller indirekta ägandet.

Skolinspektionen framför att det kan uppstå frågeställningar från vilken tidpunkt tidsfristen att göra en anmälan ska beräknas. Myndigheten lyfter som exempel fram en situation där personer vid en viss tidpunkt utses att ingå i en styrelse samtidigt som det bestäms att deras faktiska inträde i verksamheten ska ske vid ett senare datum. I ljuset av att en överträdelse av de aktuella bestämmelserna kan medföra kännbara ekonomiska konsekvenser för huvudmännen finns det enligt myndigheten skäl att så långt som möjligt ytterligare tydliggöra kravets innebörd i detta avseende. Regeringen anser att tidsfristen för när en anmälan senast ska göras bör räknas från den tidpunkt då den faktiska förändringen sker, dvs. när personen i fråga innehar den aktuella befattningen och därmed uppnår ett väsentligt inflytande över verksamheten. Av förarbetena till nuvarande 2 kap. 5 a framgår att det, för att det ska bli tydligt när en anmälan senast ska ske, bör uppställas ett krav på att anmälan ska ske senast en månad efter förändringen, men att det inte hindrar att en anmälan görs i förväg (prop. 2017/18:158 s. 53). Det finns alltså inget som hindrar huvudmannen från att anmäla en förändring redan vid tidpunkten för när en person utses att ingå i en styrelse även om det faktiska tillträdet, och därmed förändringen av den krets av personer som innehar det väsentliga inflytandet, sker vid ett senare datum.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att en sanktionsavgift ska tas ut om en enskild huvudman inte i rätt tid anmäler förändringar i den krets av

personer hos huvudmannens ledning som ska ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och som i övrigt ska bedömas lämpliga. Regeringen föreslår också att en sanktionsavgift ska tas ut om en anmälan om förändring av det bestämmande inflytandet över huvudmannen genom en ändring av det direkta eller indirekta ägandet inte gjorts i rätt tid.

Sanktionsavgift ska beslutas när anmälan om att lägga ned en skolenhet inte gjorts i rätt tid

I avsnitt 7.2 föreslår regeringen att en enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Anmälan ska enligt regeringens förslag ha kommit in till kommunen senast den 1 november året före det läsår som nedläggningen avses genomföras. Som regeringen anger i avsnitt 7.2 kan plötsliga skolnedläggningar skapa avsevärda problem för elever genom uteblivna betyg, bristande överlämning mellan skolor och lärare samt avbruten undervisning. Även berörda kommuner kan orsakas stora problem genom att dessa får sämre förutsättningar att planera och förbereda för placering av de elever som drabbas av skolnedläggningen. Av dessa skäl är det viktigt att en anmälan om en planerad skolnedläggning kommer in till kommunen i rätt tid och att en överträdelse av ett sådant krav får tydliga konsekvenser. Om en sanktionsavgift skulle tas ut om anmälan om nedläggning av en skolenhet inte kommer in i rätt tid skulle det kunna minska risken för att anmälningsskyldigheten inte efterlevs. Det i sin tur kan stärka förutsättningarna för att såväl kommuner som elever och vårdnadshavare ges möjligheter att planera och vidta åtgärder inför en kommande nedläggning av en skola.

Göteborgs kommun lyfter fram att det finns utrymme att tolka utredningens förslag som att det endast avser skolenheter och därmed som ett verktyg som endast Skolinspektionen kan tillämpa. Kommunen anser därför att det behöver tydliggöras om förslaget även avser förskoleenhet. Regeringen föreslår emellertid inte någon anmälningsplikt i fråga om nedläggning av förskoleenheter i denna lagrådsremiss (jfr avsnitt 7.2). Det kan därför inte bli aktuellt med en sanktionsavgift i detta avseende.

Socialdemokraterna i Eksjö kommun framför att det behöver tydliggöras om sanktionsavgift ska beslutas för en enskild huvudman som inte i tid anmält en skolnedläggning om den enskilde huvudmannen gått i konkurs. Enligt Socialdemokraterna i Eksjö kommun kan ett sätt att komma ifrån flera ansvarsfrågor vara att försätta en juridisk person i konkurs och därmed gå fri från påföljd och för berörda kommuner innebär det en utmaning eftersom de med väldigt kort förvarning behöver hitta lösningar för de elever som berörs. Regeringen har förståelse för att det blir en utmaning för en kommun när en skola plötsligt läggs ner. Förslaget om att en anmälan om skolnedläggning ska göras i god tid före stängning som regeringen redogör för i avsnitt 7.2 syftar bl.a. till att huvudmannen ska tvingas planera sin verksamhet långsiktigt. Detsamma gäller för flera andra förslag i denna lagrådsremiss. I avsnitt 7.1 föreslås t.ex. att huvudmännen kontinuerligt ska ha ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten i minst två år. I avsnitt 6.5. om särredovisning och avsnitt 6.6. om revision föreslås också nya krav på hur den enskilde huvudmannen ekonomiskt ska redovisa sin verksamhet till tillsynsmyndigheten. Alla

dessa krav kommer enligt förslagen att kontrolleras löpande av tillsynsmyndigheten. Förslagen i lagrådsremissen syftar alltså till att bara seriösa aktörer ska kunna bedriva skolverksamhet. För att försättas i konkurs krävs att gäldenären är på obestånd, dvs. att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder och att denna oförmåga inte endast är tillfällig. Att en seriös huvudman skulle försätta sig i konkurs för att undgå sanktionsavgift vid en planerad skolnedläggning, som Socialdemokraterna i Eksjö kommun påstår, framstår som långsökt. Det kan däremot inträffa omständigheter som en huvudman inte har kunnat förutse, en brand, sjukdom etc., som gör att huvudmannen tvingas ansöka om konkurs och att skolan därmed avvecklas utan att en anmälan om detta gjorts i tid. Som regeringen redogör för i delavsnittet ”Beslut om sanktionsavgift ska inte fattas om det är uppenbart oskäligt” föreslås att beslut om sanktionsavgift inte ska fattas om det är uppenbart oskäligt. Där redogörs för att det ska tas hänsyn till om det funnits omständigheter utanför huvudmannens kontroll, t.ex. allvarlig sjukdom eller dödsfall, naturkatastrofer eller andra oförutsedda händelser som förhindrat den anmälningsskyldige från att göra rätt för sig.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att en sanktionsavgift ska tas ut om en anmälan om att en enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet inte gjorts i rätt tid.

Sanktionsavgift ska beslutas vid för sent inkommen handling

Regeringen föreslår i avsnitt 6.6 att enskilda huvudmän ska vara skyldiga att lämna in en kopia av årsredovisning eller årsbokslut samt revisionsberättelse till tillsynsmyndigheten inom viss tid. Om huvudmannen är skyldig att upprätta en särredovisning med tillhörande revisorsyttrande ska även denna lämnas in. Ett revisorsyttrande ska också lämnas in vid värdeöverföringsförbud. Att dessa handlingar lämnas in i rätt tid är viktigt för att tillsynsmyndigheterna ska kunna granska efterlevnaden av de föreslagna bestämmelserna om bl.a. värdeöverföringsförbud. Ett sätt att öka incitamentet för att dessa handlingar lämnas in i rätt tid är att det annars tas ut en sanktionsavgift.

Sveriges advokatsamfund framför att i den fortsatta beredningen bör frågan om hur den föreslagna sanktionsavgiften vid för sent inkommen handling, t.ex. årsredovisning, förhåller sig till Bolagsverkets möjlighet att besluta om avgift vid för sent inkommen årsredovisning. Regeringen kan konstatera att införandet av en sådan sanktionsavgift som avses här skulle beslutas utifrån ett annat regelverk och tjäna ett annat syfte, varför det inte skulle vara fråga om att två avgifter skulle röra samma händelse. Av det skälet finns det inget som talar emot att såväl en tillsynsmyndighet inom skolväsendet som Bolagsverket ska kunna besluta om avgift vid för sent inkommen årsredovisning.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att en sanktionsavgift ska tas ut om handlingarna inte kommer in i rätt tid.

Det ska vara kommunerna eller Skolinspektionen som beslutar om sanktionsavgifter

I regelverk om sanktionsavgifter finns olika exempel på hur man valt vem som ska besluta om sanktionsavgiften. Inom flera områden är det tillsynsmyndigheten som beslutar om sanktionsavgifter. Det gäller t.ex. Skatte-

verket som är tillsynsmyndighet över kassaregister och som ett led i detta kan ta ut kontrollavgift. Andra exempel är att Transportstyrelsen beslutar om sanktionsavgift i samband med mottagningsanordningar för avfall från fartyg och att kommunala byggnadsnämnder beslutar om byggsanktionsavgift. Gemensamt för dessa är att lagstiftaren gjort bedömningen att tillsynsmyndigheten har mycket god kunskap inom området och att överträdelsen ställer krav på bedömningar av den beslutande myndigheten. Det finns också regelverk där en domstol som första instans beslutar om sanktionsavgifter. De gäller t.ex. vid varselavgift på talan av Arbetsförmedlingen, varselavgift på talan av Medlingsinstitutet, konkurrenskadeavgift på talan av Konkurrensverket och upphandlingsskadeavgift efter ansökan av Konkurrensverket. Gemensamt för dessa är att det är myndigheten anmäler eller väcker talan om sanktionsavgiften vid domstol. Skälen för att en domstol ska besluta om sanktionsavgift är blandade. Ofta förs dock ett resonemang i förarbetena om att det krävs en bedömning av uppsåt eller oaktsamhet i samband med överträdelsen, eller så är det en mycket hög sanktionsavgift. I vissa fall spelar det in att sanktionsavgiften riktar sig mot en fysisk person (prop. 2014/15:57 s. 61).

Utredningen föreslår att det ska vara tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen eller kommunen, som ska besluta om sanktionsavgifter. SKR anser att det i stället bör vara domstol som fattar beslut om sanktionsavgift, likt det system som i dag finns när det gäller hanteringen av vitesföreläggande av vårdnadshavare som inte följer och medverkar till att deras barn följer skolplikten. SKR lyfter fram att 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 och ett vite betalas alltid till staten.

Regeringen anser att det är viktigt att systemet med sanktionsavgifter inom skolväsendet är effektivt. För det krävs att beslut om en sanktionsavgift fattas i så nära anslutning som möjligt till att överträdelsen upptäcks. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning och anser att det är naturligt att den första prövningen av om en sanktionsavgift ska tas ut görs av tillsynsmyndigheten, i detta fall Skolinspektionen eller kommunen. Möjligheten för tillsynsmyndigheterna att själva besluta om sanktionsavgifter kan enligt regeringens bedömning ge effektivitetsvinster. Regeringen gör också bedömningen att de överträdelser där sanktionsavgift ska vara aktuellt inte utgör situationer som bedöms vara krävande att utreda, utan att det i stället är fråga om regler där det relativt enkelt kan bedömas om de överträtts eller inte. Regeringen ser därför ingen anledning att utforma systemet på det sätt som SKR föreslår.

Några remissinstanser, bl.a. *SKR*, *Enköpings* och *Malmö kommuner*, påpekar att det vid beslut om sanktionsavgifter kan uppstå rättssäkerhetsproblem och många rättsliga prövningar och de understryker vikten av att tillsynsmyndigheterna har rätt kompetens och rutiner för att rättssäkert kunna fatta beslut om sanktionsavgifter så att det blir likvärdiga bedömningar. *Stockholms kommun* efterfrågar ytterligare stöd till de kommunala tillsynsmyndigheterna kring hur beslut om sanktionsavgifter ska tillämpas i praktiken.

Som regeringen redogör för i tidigare delavsnitt är en viktig utgångspunkt att systemet med sanktionsavgifter ska vara rättssäkert. Det ska vara

förutsebart för huvudmännen när det kan bli aktuellt med beslut om sanktionsavgifter och de regler som omfattas av sanktionsavgifter ska därför vara klara och tydliga, inte innehålla några subjektiva rekvisit eller kräva mer ingående bedömningar och inte heller ge ett stort tolkningsutrymme. Regeringens förslag om när sanktionsavgifter ska vara aktuella har därför avgränsats till just sådana situationer där det är relativt lätt att fastställa om en överträdelse har skett eller inte. Regeringen kan därför inte se någon påtaglig risk för att det skulle uppstå rättssäkerhetsproblem eller att bedömningar mellan olika kommuner inte skulle bli likvärdiga. Regeringen kan också konstatera att som *Trelleborgs kommun* för fram har kommunen i dag inget mer än ett föreläggande att ta till om en enskild huvudman t.ex. underlåter att komma in med en anmälan om förändringar i ägar- och ledningskretsen i rätt tid. Dagens ordning, utan möjlighet att besluta om sanktionsavgift, kan med andra ord försvåra arbetet för tillsynsmyndigheterna.

Skolinspektionen framför att en ordning med obligatoriska sanktionsavgifter avviker från skollagens övriga reglering av ingripanden från myndighetens sida i form av t.ex. förelägganden vid vite, återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse, vilka är utformade som att myndigheten under vissa förutsättningar ges möjligt att besluta om sådana åtgärder. Enligt *Skolinspektionen* begränsar obligatoriska sanktionsavgifter myndighetens bedömning till en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, och det är enligt myndighetens uppfattning inte självklart att det just i fråga om sanktionsavgifter finns anledning att frångå skollagens övriga systematik. *Skolinspektionen* anser därför att övervägande skäl talar för att bestämmelsen i stället bör utformas som en fakultativ möjlighet för tillsynsmyndigheten att i dessa situationer besluta om sanktionsavgift. Även *Uppsala universitet* ser av samma skäl som *Skolinspektionen* att det är problematiskt med en ordning med obligatoriska sanktionsavgifter. *Nacka kommun* framför liknande synpunkter i fråga om kommunerna som tillsynsmyndighet när det gäller en anmälan av förändringar i ägar- och ledningskretsen som inte gjorts i rätt tid. Kommunen anser att det bör vara en möjlighet för kommunen och inte ett krav.

Regeringen instämmer inte i de synpunkter som bl.a. *Skolinspektionen* framför i denna del. Förslagen om sanktionsavgifter innebär att en ny typ av ingripande införs. De bestämmelser som föreslås kopplas till en sanktionsavgift är bestämmelser som innebär att det relativt enkelt går att fastställa om en överträdelse har skett eller inte. Det är alltså inte här fråga om situationer där exempelvis ett eventuellt uppsåt eller oaktsamhet särskilt behöver beaktas. Det finns snarare en presumtion för att de överträdelser som föranleder sanktionsavgifterna inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Det handlar om situationer där ett konstaterande av om olika omständigheter har inträffat eller inte behöver göras och dessa situationer bedöms också vara enkla för den enskilde att förutse. En fakultativ bestämmelse, på det sätt som *Skolinspektionen* och *Uppsala universitet* framför, skulle innebära att det skapas utrymme för en bedömning i varje enskilt fall kring om det är aktuellt med en sanktionsavgift eller inte. En sådan lösning bedöms enligt regeringens mening snarare riskera att leda till tillämpningssvårigheter och rättsosäkerhet på grund av brist på förutsebarhet för huvudmännen och i förlängningen till

att sanktionsavgifterna inte får önskad effekt. Regeringen vill dock i detta sammanhang särskilt lyfta att även om en bestämmelse inte är fakultativ är det viktigt att det finns en ventil för att kunna avstå från att ta ut en sanktionsavgift om det skulle bedömas som uppenbart oskäligt i det enskilda fallet. Det bör också vara möjligt att helt eller delvis få sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl. Regeringen återkommer med förslag i dessa frågor i kommande delavsnitt och i avsnitt 9.2.2.

Regeringen anser alltså att det bör vara obligatoriskt för tillsynsmyndigheterna att besluta om sanktionsavgift vid en överträdelse av de föreslagna bestämmelserna. Det bedöms förbättra förutsättningarna för att huvudmännen följer lagstiftningen genom att det finns ett tydligt ekonomiskt incitament att inte bryta mot den. På så sätt stärks respekten för regelverket och oseriösa aktörer avhålls från att verka inom skolväsendet.

I 26 kap. 12 § skollagen anges tre situationer då tillsynsmyndigheten i dag kan avstå från att ingripa vid konstaterade brister i verksamheten. Av paragrafen framgår att en tillsynsmyndighet får avstå från att ingripa om överträdelsen är ringa, om den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse, eller om det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande. *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar att det av utredningens föreslagna författningskommentar anges att möjligheterna till undantag från ingripande enligt 26 kap. 12 § skollagen inte ska gälla vid överträdelser som kan leda till sanktionsavgift. Förvaltningsrätten anser att ett sådant undantag från tillämpningen av 26 kap. 12 § skollagen bör framgå av författningstexten och inte enbart av författningskommentaren.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att skollagens nuvarande bestämmelse om undantag från ingripande inte bör gälla vid överträdelser som kan leda till sanktionsavgift. Regeringen kan konstatera att när det gäller de överträdelser som föreslås föranleda en sanktionsavgift är det inte fråga om överträdelser där det ankommer på tillsynsmyndigheterna att bedöma huruvida överträdelsen är ringa, i enlighet med vad som framgår av första punkten i den nämnda bestämmelsen. Som redogörs för ovan handlar det för tillsynsmyndigheterna i stället om ett konstaterande av om vissa omständigheter har inträffat eller inte. Regeringen kan också konstatera att ett avstående från ingripande på grund av att huvudmannen i ett senare skede vidtar rättelse inte heller bör vara aktuellt i fråga om de föreslagna sanktionsavgifterna eftersom själva syftet med en sanktionsavgift är att utgöra en reaktion i efterhand på en regelöverträdelse (jfr 26 kap. 12 § 2 skollagen). Så snart förutsättningarna att meddela en sanktionsavgift har uppkommit bör en sådan avgift därför påföras även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas. Som tidigare redogjorts för i detta delavsnitt anser regeringen emellertid att det är viktigt att det finns en ventil för att kunna avstå från att ta ut sanktionsavgift om det skulle bedömas som uppenbart oskäligt i det enskilda fallet. Det bör även vara möjligt att helt eller delvis få sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl, vilket regeringen lämnar förslag om i kommande delavsnitt och i avsnitt 9.2.2. Inte heller den tredje punkten i bestämmelsen om att avstå från ingripande bör därför vara aktuell i fråga om beslut om sanktionsavgift. Regeringen kan alltså konstatera att de tre situationer vid vilka tillsynsmyndigheterna enligt gällande bestämmelser kan avstå från ingripande inte bör vara tillämpliga i fråga om överträdelser som kan leda

till sanktionsavgift. Regeringen delar Förvaltningsrättens synpunkt om att detta bör framgå även av författningstexten.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att det ska vara tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen eller kommunerna, som ska besluta om sanktionsavgifter. Regeringen föreslår även att möjligheterna för tillsynsmyndigheten att avstå från ingripande enligt 26 kap. 12 § skollagen inte ska gälla vid överträdelser som kan leda till sanktionsavgift och att det bör framgå av författningstexten i den nämnda paragrafen.

Beslut om sanktionsavgift ska inte fattas om det är uppenbart oskäligt

Det kan finnas ett fåtal undantagssituationer där det bör finnas en väl avgränsad möjlighet att avstå från att besluta om sanktionsavgifter trots att en överträdelse har skett. Det kan handla om situationer där det med hänsyn till omständigheterna kan framstå som stötande att besluta om en sanktionsavgift även om den skulle kunna efterges. *Sefif* anser att rekvisitet för att avstå från sanktionsavgift inte får vara för högt och menar att en sådan undantagsbestämmelse, för att fylla sin avsedda funktion, endast bör kräva att det vore oskäligt att påföra sanktionsavgift. Regeringen delar inte den uppfattningen utan anser, mot bakgrund av vikten av att bestämmelserna efterlevs, att det bör vara fråga om väldigt avgränsade situationer för att tillsynsmyndigheten ska kunna avstå från att besluta om sanktionsavgift. Regeringen gör bedömningen att tillsynsmyndigheten bör kunna avstå att besluta om sanktionsavgift om det är uppenbart oskäligt. Att det ska vara uppenbart oskäligt innebär att det bör ställas mycket höga krav för att tillsynsmyndigheten inte ska besluta om en sanktionsavgift. Vid bedömningen av om det är uppenbart oskäligt bör ansvarig tillsynsmyndighet ta hänsyn till omständigheterna vid överträdelsen. Närmast avse omständigheter som ligger utanför verksamhetens kontroll, t.ex. allvarlig sjukdom eller dödsfall, naturkatastrofer eller andra oförutsedda händelser. Det bör alltså handla om yttre omständigheter som huvudmannen svårligen hade kunnat förutse eller påverka och som förhindrat den avgiftsskyldige från att göra rätt för sig. Ytterligare en omständighet som bör kunna ligga till grund för att det ska anses uppenbart oskäligt att besluta om en sanktionsavgift är om huvudmannen har gjort vad som kan förväntas för att denne ska ha ansetts gjort rätt för sig, t.ex. begärt att godkännandet för en skolenhet ska återkallas, men där beslut om återkallelse ännu inte har fattats. Förvaltningsrätten i Stockholm påpekar att det föreslås att fysiska personer inte kan vara huvudmän enligt skollagen (se avsnitt 6.9). Förvaltningsrätten noterar dock att vad gäller sanktionsavgift anges av utredningen som exempel på när ett sådant beslut kan vara uppenbart oskäligt att allvarlig sjukdom förhindrat huvudmannen att göra rätt för sig. Detta bör enligt Förvaltningsrätten avse allvarlig sjukdom hos företrädare för huvudmannen. Regeringen instämmer i Förvaltningsrättens synpunkt och vill med anledning av den förtydliga att det bör avse allvarlig sjukdom hos företrädare för huvudmannen.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att beslut om sanktionsavgift inte ska fattas om det är uppenbart oskäligt.

9.2.1 Sanktionsavgiftens storlek

Regeringens förslag

Sanktionsavgifter ska fastställas till belopp om lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor

1. vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud som tillsynsmyndigheten har beslutat om enligt skollagen,
2. om en anmälan, som avser förändringar i den krets av personer hos huvudmannens ledning som enligt skollagen ska ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt ska bedömas vara lämpliga, inte gjorts i rätt tid,
3. om en anmälan, som avser ägandeförändring, inte gjorts i rätt tid, eller
4. om en anmälan om att en enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet inte gjorts i rätt tid.

När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska tillsynsmyndigheten beakta överträdelsens karaktär och svårhetsgrad, om huvudmannen tidigare har varit skyldig att betala en sanktionsavgift och vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden. Om en enskild huvudman ingår i en koncern ska tillsynsmyndigheten även få beakta koncernens ekonomi.

Sanktionsavgifter som beslutas för att en kopia av årsredovisning eller årsbokslut, revisionsberättelse, särredovisning, revisors yttrande om särredovisning eller revisors yttrande om värdeöverföring inte har kommit in till tillsynsmyndigheten i rätt tid ska tas ut med fasta belopp. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om storleken på sådana sanktionsavgifter.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår att sanktionsavgifter ska fastställas till belopp om lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 om särredovisning inte upprättats inom rätt tid. Utredningens förslag har också en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller har inte något att invända mot förslagen. Det gäller bl.a. *Statens skolinspektion*, *Malmö kommun*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Sveriges Lärare*. Brå lyfter fram att utredningens förslag att beakta om en huvudman tidigare ålagts att erlagga sanktionsavgift när sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas kan bidra till att motverka oegentligheter och överutnyttjande. Sveriges Lärare anser att förslagen är väl avvägda och lyfter fram att det är en nyckelfaktor att beloppen blir kännbara. Att beakta huruvida man ingår i en koncern eller inte är därför enligt förbundet av central betydelse i sammanhanget.

Vaggeryds kommun ser positivt på att Skolinspektionen får fler verktyg att agera vid brister, men påpekar samtidigt att små aktörer med god kvalitet inte bör belastas oproportionerligt jämfört med större aktörer.

Utvecklingspedagogik Sverige AB framför att det måste finnas en rimlighet avseende sanktionsavgiftens storlek och den orsakade skadan.

Enligt *Trelleborgs kommun* är utredningens förslag till sanktionsavgifternas storlek ett väldigt utdraget spann, vilket kan medföra att det i det enskilda fallet kan bli svårt för kommunen, som tillsynsmyndighet, att fastställa en skälig nivå på sanktionsavgiften. Det är positivt att den föreslagna paragrafen ger vägledning kring de omständigheter som ska beaktas när sanktionsavgiften fastställs. Trelleborgs kommun förutsätter också att det kommer att tillkomma vägledande rättspraxis på området.

Socialdemokraterna i Eksjö kommun framför att 10 000 kronor är en låg startsumma för en överträdelse och anser att summan bör vara högre. *Idéburna skolors riksförbund* framför att idéburna skolor ofta är små med en låg omsättning. Ett alternativ till det ”golv och tak” på avgifterna som utredningen föreslår är att avgiften anpassas i proportion till omsättningen. Enligt förbundet kan 10 000 kronor vara en stor kostnad för en liten skola. Även *Sefif* framför att en avgift om 10 000–20 000 kronor innebär en stor ekonomisk börda för små förskolor. *Sefif* framför vidare att förslaget att införa sanktionsavgifter upp till 10 miljoner kronor även vid t.ex. försenad inlämning av handlingar är oproportionerligt i förhållande till mindre idéburna aktörers administrativa förutsättningar. *Norlandia Förskolor AB* anser att de föreslagna sanktionsavgifterna riskerar att slå oproportionerligt hårt mot koncerner då hela koncernens ekonomi ska beaktas vid fastställandet av avgiftens storlek.

Laholms kommun framför att eftersom sanktionsavgiften inte föreslås kunna bestämmas enligt en schablon, utan kräver en individuell bedömning i varje enskilt fall ställer det höga krav på kommunerna gällande både kvalificerad utredningskompetens och juridisk expertis. Eftersom utfärdade sanktionsavgifter tillfaller staten saknas det enligt Laholms kommun ekonomiska incitament för det merarbete som uppstår i samband med kommuners utredning och beslut om sanktionsavgift.

Skälen för regeringens förslag

I vissa fall ska sanktionsavgiften fastställas utifrån ett beloppsspann

I föregående avsnitt föreslår regeringen att vid en överträdelse av värdeöverföringsförbud, när anmälan gällande förändring av ägar- och ledningskrets, förändring av bestämmande inflytande och planerad nedläggning av en skolenhet inte gjorts i rätt tid ska tillsynsmyndigheterna besluta om en sanktionsavgift. För ett effektivt och rättssäkert sanktionsavgiftssystem krävs bl.a. att avgifterna är proportionerliga, rättvisa och har en handlingsdirigerande verkan för såväl små som stora aktörer. Det är därför viktigt att avgifterna utgör ett effektivt påtryckningsmedel på huvudmannen. Som *Sefif* lyfter fram är syftet med sanktionsavgifter att de ska fungera som ytterligare ett medel för att upprätthålla regelefterlevnad, vilket ställer krav på att nivån på avgifterna är tillräckligt avskräckande för att huvudmännen inte ska överträda reglerna.

För att de sanktionsavgifter som beslutas ska anses vara proportionerliga och rättvisa kan det när det gäller vissa kategorier av överträdelser finnas skäl att väga in överträdelsens svårhetsgrad och karaktär när nivån på avgiften ska fastställas. En överträdelse av ett värdeöverföringsförbud

samt att anmälan gällande förändring av ägar- och ledningskrets, förändring av bestämmande inflytande och planerad nedläggning av en skolenhet inte har gjorts i rätt tid bedöms enligt regeringen utgöra överträdelse där det finns ett värde i att väga in sådana omständigheter. Att väga in överträdelsens svårhetsgrad och karaktär kan t.ex. handla om att beakta hur länge överträdelsen har pågått samt överträdelsens syfte och omfattning. Om sanktionsavgiften t.ex. avser överträdelse av värdeöverföringsförbud är det rimligt att storleken på den eller de värdeöverföringar som gjorts i strid med förbudet beaktas vid fastställande av storleken på avgiften. Enligt regeringen är det också rimligt att det vägs in om överträdelse har gjorts vid upprepade tillfällen och om huvudmannen tidigare har varit skyldig att betala sanktionsavgift. En upprepning av överträdelse bör enligt regeringen kunna utgöra en försvårande omständighet. Det bör också utgöra en försvårande omständighet om syftet med överträdelsen är att försvåra kontroll eller förhindra att beslut enligt skollagen tas. Det bör t.ex. vara försvårande om det framgår att huvudmannen inte har anmält en ändring av ägar- och ledningskretsen i syfte att undgå en ägar- och ledningsprövning. Detsamma gäller om huvudmannen inte anmäler en förändring i det bestämmande inflytandet i syfte att göra otillåtna värdeöverföringar och undvika att ett beslut om värdeöverföringsförbud fattas.

För att nivån på sanktionsavgifterna ska vara proportionerlig och rättvis får det även anses befogat att huvudmannens storlek och ekonomiska förmåga beaktas. Som *Idéburna skolors riksförbund* framför är idéburna skolor ofta små med en låg omsättning. Samtidigt finns det huvudmän som bedriver flera skolor och som i vissa fall dessutom kan ingå i en koncern vilket kan innebära att den samlade ekonomin vida överstiger huvudmannens. En sanktionsavgift som inte tar hänsyn till huvudmannens ekonomiska förhållanden, eller som enbart tar hänsyn till huvudmannens ekonomi, trots att denna ingår i en koncern, riskerar att inte bli kännbar nog för att verka avskräckande. *Sefif* framför att de föreslagna sanktionsavgifterna riskerar att slå oproportionerligt hårt mot koncerner då hela koncernens ekonomi föreslås beaktas vid fastställandet av avgiftens storlek. *Sefif* framför även att förslaget att införa sanktionsavgifter upp till 10 miljoner kronor även vid t.ex. försenad inlämning av handlingar är oproportionerligt i förhållande till mindre idéburna aktörers administrativa förutsättningar. Regeringen delar inte de synpunkter som *Sefif* för fram. I stället instämmer regeringen i det som *Sveriges Lärare* framför om att det är en nyckelfaktor att sanktionsavgifterna blir kännbara. Därför anser regeringen att det är centralt att huvudmannens hela ekonomi beaktas vid fastställandet av sanktionsbeloppets storlek och att det också beaktas om huvudmannen ingår i en koncern eller inte. På samma sätt anser regeringen, i likhet med *Sefif*, att hänsyn även bör tas till att avgiften inte blir oproportionerligt hög i förhållande till mindre aktörer.

För att kunna väga in nämnda omständigheter när nivån på en sanktionsavgift fastställs skulle ett beloppsspann kunna tillämpas. Ett beloppsspann innebär att det vid fastställandet av nivån på avgiften finns möjlighet till en viss flexibilitet så att hänsyn kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet. Några remissinstanser, bl.a. *Trelleborgs kommun*, anser att det spannsom utredningen har föreslagit, på ett belopp om lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor, är för stort och menar att det kommer att vara svårt för kommunen, som tillsynsmyndighet, att fastställa

en skäligen nivå på sanktionsavgiften. Regeringen kan dock konstatera att den stora variationen när det gäller storleken bland de enskilda huvudmännen tydligt visar på behovet av ett brett beloppsspann. Ett brett spann bedöms kunna skapa förutsättningar för sanktionsavgifter som utgör ett effektivt påtryckningsmedel på huvudmannen – oavsett storlek. Regeringen bedömer därför att det finns starka skäl för ett beloppsspann som ger utrymme för viss flexibilitet så att hänsyn kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet. Den omständigheten att det kan innebära svåra bedömningar för kommunerna, så som Trelleborgs kommun framför, utgör dock enligt regeringens bedömning inte ett tillräckligt starkt skäl för ett snävare spann. Det är i stället viktigt att beloppsspannet är så pass brett att det finns möjlighet att fastställa sanktionsavgifter till belopp som är tillräckligt höga för att verka avskräckande samtidigt som det inte får bli oskäligt höga avgifter. På så sätt bedöms systemet med sanktionsavgifter bli både proportionerligt, rättvist och effektivt.

Idéburna skolors riksförbund påpekar att det av utredningen föreslagna lägsta beloppet på 10 000 kronor kan vara en betydande kostnad för en liten skola och föreslår därför att avgiften i stället för att bestämmas utifrån ett ”golv” och ett ”tak” bör anpassas i proportion till omsättningen. *Sefif* framför liknande synpunkter i fråga om fristående förskolor. Regeringen bedömer dock att det är tydligare och mer förutsebart om det på förhand är givet vilket det lägsta respektive högsta beloppet kan vara. Vidare anser regeringen att det är en rimlig utgångspunkt att en enskild huvudman som bedriver verksamhet inom skolväsendet kan förväntas ha sådan ekonomisk beredskap att den kan bära en avgift på minst 10 000 kronor om huvudmannen har underlåtit att följa de villkor som gäller.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att det vid en överträdelse av ett värdeöverföringsförbud samt när en anmälan gällande förändring av ägar- och ledningskrets, förändring av bestämmande inflytande och planerad nedläggning av en skolenhet inte har gjorts i rätt tid ska sanktionsavgiftens storlek fastställas utifrån ett beloppsspann. Regeringen föreslår att den lägsta sanktionsavgiften ska vara 10 000 kronor och den högsta 10 000 000 kronor. Regeringen föreslår också att när sanktionsavgiftens storlek bestäms ska tillsynsmyndigheten beakta hur överträdelsens karaktär och svårhetsgrad ser ut, om huvudmannen tidigare har varit skyldig att betala sanktionsavgift och vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden. Regeringen föreslår även att om en enskild huvudman ingår i en koncern ska koncernens ekonomi få beaktas.

I vissa fall ska sanktionsavgiften i stället beslutas utifrån ett fast belopp

Regeringen föreslår i föregående delavsnitt att det ska beslutas om en sanktionsavgift vid överträdelse av vissa regler utifrån ett beloppsspann. Dessa regler är bl.a. kopplade till de värdeöverföringsförbud som regeringen föreslår i avsnitt 6. I samma avsnitt föreslår regeringen även regler som syftar till att kunna kontrollera det föreslagna värdeöverföringsförbudet. Det handlar om bestämmelser om när en kopia av årsredovisning eller årsbokslut, revisionsberättelse, särredovisning, revisors yttrande om särredovisning eller revisors yttrande om värdeöverföring ska lämnas in till tillsynsmyndigheten. Enligt regeringen är överträdelser av dessa bestämmelser överträdelser av mer administrativ karaktär. När sådana handlingar

inte kommit in i rätt tid finns det inte samma behov av att väga in överträdelsens karaktär eller svårhetsgrad. Det kan därför finnas ett värde i att sanktionsavgifterna i dessa fall fastställs på ett mer enkelt och förutsebart sätt, t.ex. utifrån en fastställd summa.

Som *Sefif* påpekar är syftet med sanktionsavgifter att de ska fungera som ytterligare ett medel för att upprätthålla regelefterlevnad. Ett fast belopp för sanktionsavgiften bör därför utgöra ett effektivt påtryckningsmedel på huvudmannen. Som *Vaggeryds kommun* påpekar bör vidare inte små aktörer belastas oproportionerligt jämfört med större aktörer. Med tanke på den stora variation som finns när det gäller huvudmännens storlek kan det därför finnas skäl till viss differentiering även när det gäller sanktionsavgifter som fastställs utifrån ett fast belopp. Det kan finnas skäl att bestämma flera olika fasta belopp som kan tillämpas beroende på huvudmannens årsomsättning. Upprepade överträdelse hos en och samma huvudman kan vara en indikation på att storleken på sanktionsavgiften inte har haft en tillräckligt avskräckande effekt. För en huvudman som gång på gång försummar att lämna in handlingar i tid anser regeringen att det är rimligt att en senare överträdelse föranleder en högre sanktionsavgift än motsvarande tidigare överträdelse. Det bör därför också övervägas om hänsyn ska tas till om det förekommer upprepade överträdelse.

När det gäller sanktionsavgifter som bestäms enligt fasta belopp kan det enligt regeringen finnas ett behov av att ändra beloppen över tid. De fasta sanktionsavgifternas storlek bör därför inte framgå av lag, utan det bör vara regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som meddelar föreskrifter om storleken på sanktionsavgifter med fast belopp.

Regeringen föreslår sammantaget att 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 ska tas ut med ett fast belopp. Regeringen föreslår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om storleken på sanktionsavgifter som tas ut med ett fast belopp.

9.2.2 Tillsynsmyndigheten får sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl

Regeringens förslag

Tillsynsmyndigheten ska helt eller delvis få sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstansernas synpunkter

Merparten av remissinstanserna har inte uttalat sig om förslaget.

Förvaltningsrätten i Stockholm påpekar att i föreslagna 26 kap. 10 b § skollagen andra stycket anges att en sanktionsavgift inte ska tas ut om det

är uppenbart oskäligt. I föreslagna 26 kap. 10 e § skollagen anges att avgiften helt eller delvis får sättas ned om det finns särskilda skäl. Enligt domstolen framstår det därför i någon mån som om bestämmelserna överlappar varandra, varför det kan finnas anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet närmare utveckla förhållandet mellan lagrummen.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) avstyrker förslaget att tillsynsmyndigheten helt eller delvis får sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl. SKR föreslår i stället att beslut om jämkning och eftergift ska fattas av domstol.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen lämnar i avsnitt 9.2 förslag om att sanktionsavgifter i vissa fall ska beslutas, men att sådana avgifter inte ska beslutas om det är uppenbart oskäligt. Regeringen anser att det därutöver kan finnas situationer där kravet på uppenbart oskäligt inte är uppfyllt, men där det kan finnas särskilda skäl för att avgiften helt eller delvis ska sättas ned. Det skulle t.ex. kunna handla om att en huvudman överträder värdeöverföringsförbudet, men där de medel som värdeöverföringen avsett återförts till förskole- eller skolenheten innan tillsynsmyndigheten har uppmärksammat den olovliga värdeöverföringen.

Regeringen bedömer att det i första hand bör bli fråga om att sätta ned avgiften delvis. Möjligheten att sätta ned avgiften helt bör enligt regeringen bara komma i fråga när det inte bedöms vara tillräckligt att sätta ned avgiften delvis.

Med anledning av *Förvaltningsrätten i Stockholms* synpunkt om förhållandet mellan föreslagna 26 kap. 10 b § och 26 kap. 10 c § ser regeringen anledning att förtydliga förhållandet mellan de båda föreslagna bestämmelserna.

Förslaget om att det ska finnas en möjlighet att inte besluta en sanktionsavgift om det är uppenbart oskäligt syftar till att göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna att inte besluta om en avgift om myndigheten har kännedom om orsaken till huvudmannens överträdelse och det skulle anses direkt stötande om tillsynsmyndigheten ändå beslutar om avgiften. En prövning av om en sanktionsavgift bör sättas ned helt eller delvis skulle däremot göras först efter att myndigheten initialt gjort bedömningen att det inte är uppenbart oskäligt att besluta avgiften. Det kan finnas omständigheter som inte uppfyller kraven för att det ska anses uppenbart oskäligt att besluta avgiften men som kan anses utgöra särskilda skäl för att avgiften helt eller delvis bör sättas ned. Ett exempel på särskilda skäl att sätta ned en sanktionsavgift är om avgiften skulle påverka huvudmannens ekonomi på ett sådant sätt att det riskerar att gå ut över verksamheten och barnen eller eleverna i den.

SKR föreslår att beslut om att sätta ned sanktionsavgiften ska fattas av domstol. Som redogörs för i avsnitt 9.2 anser regeringen dock av bl.a. effektivitetsskäl att det är en lämpligare ordning att tillsynsmyndigheterna beslutar i frågor som rör sanktionsavgifter.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att tillsynsmyndigheten helt eller delvis ska få sätta ned en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl.

9.2.3 Det ska finnas regler om preskription och beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas

Regeringens förslag

Ett beslut om sanktionsavgift ska få fattas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum.

Beslut om sanktionsavgifter ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna synpunkter

En majoritet av remissinstanserna har inte uttalat sig om förslagen. Av de som har yttrat sig, däribland *Statens skolinspektion* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, är det en majoritet som tillstyrker förslagen.

Sefif och *Norlandia Förskolor AB* anser att utredningens förslag om en preskriptionstid på fem år för påförande av sanktionsavgift är alltför lång med hänsyn tagen till typen av brister det avser och förespråkar i stället två år.

Skälen för regeringens förslag

Preskriptionstiden för att ta ut en sanktionsavgift ska vara fem år

Skälet till regeringens förslag om att införa sanktionsavgifter är att avskräcka huvudmännen från att överträda de regler som är kopplade till värdeöverföringsförbudet och vissa andra situationer. Från en allmänpreventiv synvinkel är det enligt regeringens bedömning angeläget att vidta åtgärder mot överträdelser så snart som möjligt för att det ska få kännbar effekt och därmed bidra till att ytterligare överträdelser inte sker. På grund av sanktionsavgiftens ingripande natur bör det också finnas en borte tidsgräns för när en sanktionsavgift får beslutas. *Sefif* och *Norlandia Förskolor AB* anser att utredningens förslag om en preskriptionstid på fem år för påförande av sanktionsavgift är alltför långt och hänvisar till att i annan lagstiftning, exempelvis lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, inträder preskription efter två år. *Sefif* påpekar också att enligt utredningen är ett skäl till att använda sanktionsavgifter som verktyg att uppnå avsedd effekt snabbt. *Sefif* anser att detta talar för att en preskriptionstid, i det fall sanktionsavgifter införs, bör vara två år.

Regeringen anser, i likhet med *Sefif*, att det är viktigt att en sanktionsavgift kan beslutas så snabbt som möjligt. Det måste dock tas hänsyn till att det kan ta tid för tillsynsmyndigheten att i sin tillsyn upptäcka en överträdelse. En alltför snäv preskriptionstid skulle därför riskera att mot-

verka den effekt som de nya bestämmelserna är avsedda att ge. Regeringen anser att en preskriptionstid om två år skulle vara för kort med tanke på de överträdelser som denna lagrådsremiss berör och bedömer i stället att utredningens förslag om fem år är rimligt.

Utredningen föreslår att en sanktionsavgift ska få beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag överträdelsen ägde rum. Enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet innan den fattar ett beslut i ett ärende underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet, om det inte är uppenbart obehövt. Efter att myndigheten gett parten möjlighet att yttra sig kan ärendet behöva fortsätta att handläggas under viss tid innan det finns ett komplett underlag för att ett beslut ska kunna fattas. I likhet med utredningen gör regeringen bedömningen att bestämmelsen om preskription bör kopplas till den tidpunkt då den enskilde ges möjlighet att yttra sig i ärendet om sanktionsavgift och inte till den tidpunkt då beslutet om sanktionsavgift fattas. Skälet till det är just att tiden mellan en möjlighet till yttrande och ett beslut om avgift i vissa situationer skulle kunna vara förhållandevis lång. Enligt regeringen är det därför tydligare och mer förutsägbart om preskriptionstiden kopplas till den tidpunkt då den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig. Därigenom skapas heller inga incitament för att ärendets handläggningstid skulle kunna påverka preskriptionstiden. För att överträdelsen inte ska anses preskriberad bör den enskilde alltså ha getts möjlighet att yttra sig inom fem år från tidpunkten då överträdelsen ägde rum. Bevisbördan för att kommunikation har skett bör ligga på tillsynsmyndigheten.

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att ett beslut om sanktionsavgift, som är ett ingripande beslut, måste kunna överklagas till domstol. Regeringen anser därför att beslut om sanktionsavgifter bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas i kammarrätten.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att en sanktionsavgift ska beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum. Regeringen föreslår också att ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

9.2.4 Sanktionsavgifter ska betalas inom 30 dagar

Regeringens förslag

En sanktionsavgift ska betalas inom 30 dagar från det att beslutet om sanktionsavgift har vunnit laga kraft, eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår att sanktionsavgiften ska betalas till tillsynsmyndigheten.

Remissinstansernas synpunkter

En majoritet av remissinstanserna har inte uttalat sig om förslaget. Av de som har yttrat sig, däribland *Statens skolinspektion*, är det en majoritet som tillstyrker eller inte har något att invända mot förslaget.

Borås kommun framför att i de fall sanktionsavgifter utdöms av Skolinspektionen, gällande skolor, är det naturligt att avgiften tillfaller staten då Skolinspektionen är en statlig myndighet, men i den kommunala tillsynen är tillsynsmyndigheten kommunal och då borde rimligtvis eventuella avgifter tillfalla kommunen.

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

Skälen för regeringens förslag

Enligt regeringen är det viktigt att det inte går för lång tid från det att en sanktionsavgift har beslutats fram till dess att den betalas. Inom andra rättsområden där det förekommer sanktionsavgifter är det vanligt att avgiften ska betalas inom 30 dagar från att beslutet har vunnit laga kraft. Så gäller t.ex. enligt spellagen (2018:1138) och lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Regeringen anser att 30 dagar är en lämplig tidsgräns även i detta sammanhang. I vissa fall kan det dock finnas skäl för en längre betalningsfrist. Det skulle t.ex. kunna vara aktuellt om det rör sig om mycket höga belopp. Enligt regeringen bör det därför vara möjligt för tillsynsmyndigheten att i vissa fall bestämma en längre betalningsfrist.

Frågan om ett beslut ska gälla omedelbart eller först när det har vunnit laga kraft har betydelse också för när ett beslut kan verkställas. Bestämmelser om förvaltningsbesluts verkställbarhet finns i 35 § förvaltningslagen (2017:900). Av bestämmelserna följer att ett beslut som huvudregel får verkställas först när det har vunnit laga kraft. Undantag föreskrivs bl.a. i fråga om beslut som rör anställning, beslut som endast gäller tillfälligt och beslut som har en så vid och obestämd krets av klagoberättigade parter att det inte går att avgöra när överklagandetiden har gått ut. Av detta följer att huvudregeln är att en myndighets beslut om en sanktionsavgift inte är verkställbart innan det har vunnit laga kraft. Det krävs starka skäl för att frånga denna huvudprincip. Regeringen anser därför att tidsfristen bör gälla från och med att beslutet om sanktionsavgift har vunnit laga kraft.

Borås kommun framför att i de fall sanktioner utdöms gällande fristående förskolor bör sanktionsavgiften tillfalla kommunen och inte staten, eftersom det är kommunen som har ansvaret för och arbetet med att tillse att de fristående förskolorna har god regelefterlevnad. *SKR* föreslår att beslut om betalning ska fattas av domstol. Regeringen kan konstatera att det är brukligt att sanktionsavgifter tillfaller det allmänna och då som huvudregel i form av staten. Den ordningen gäller exempelvis enligt livs-

medelslagen (2006:804) och miljöbalken där både kommuner och staten utövar tillsyn. Enligt regeringens bedömning finns det inte skäl att här göra avsteg från den ordningen. Regeringen anser därför att sanktionsavgifter enligt skollagen ska tillfalla staten. I fråga om den synpunkt som SKR för fram redogör regeringen i avsnitt 9.2 för skälen för att det ska vara tillsynsmyndigheten som beslutar om sanktionsavgifter. Utredningen föreslår att sanktionsavgiften ska betalas till den myndighet som också beslutar om den, alltså till Skolinspektionen eller en kommun. Mot bakgrund av bedömningen att sanktionsavgiften bör tillfalla staten anser regeringen till skillnad mot utredningen att det mest effektiva i stället vore om huvudmännen betalar avgiften direkt till staten. Enligt regeringen skulle en sådan ordning vara mindre administrativt betungande för tillsynsmyndigheterna. En liknande ordning gäller också på miljöområdet och livsmedelsområdet. Både i fråga om miljöstraffavgifter och sanktionsavgifter på livsmedelsområdet är det Kammarkollegiet som är betalningsmottagare (se 1 kap. 6 § förordningen [2012:259] om miljöstraffavgifter, Naturvårdsverkets föreskrifter [NFS 2012:10] om betalning av miljöstraffavgifter och 39 k § livsmedelsförordningen [2006:813]). Regeringen avser att på förordningsnivå meddela närmare föreskrifter om på vilket sätt sanktionsavgifterna ska betalas.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att en sanktionsavgift ska betalas 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 samt att sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

9.2.5 Det får inte förekomma dubbelprövning

Regeringens förslag

Sanktionsavgift ska inte få beslutas för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömning av vitet.

Sanktionsavgift ska inte heller få beslutas om överträdelsen omfattas av ett väckt åtal, en talan om företagsbot, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt lagen om registrering av idéburna organisationer. På motsvarande sätt ska det i lagen om registrering av idéburna organisationer anges att om Statens skolinspektion eller en kommun har beslutat om sanktionsavgift enligt skollagen, får åklagaren inte väcka åtal, väcka talan om företagsbot, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den överträdelse som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer delvis överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår inte någon bestämmelse som anger att sanktionsavgift inte får beslutas när en överträdelse omfattas av ett väckt åtal, en talan om företagsbot, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt bestämmelserna om straffansvar i lagen om

registrering av idéburna organisationer eller någon motsvarande bestämelse i den nämnda lagen. Utredningens förslag har också en annan redaktionell utformning.

Remissinstansernas synpunkter

En majoritet av remissinstanserna har inte uttalat sig om förslaget. Av de som har yttrat sig, däribland *Statens skolinspektion* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, är det en majoritet som tillstyrker förslaget. Skolinspektionen framför att den delar utredningens bedömning att det inte utgör någon överträdelse av förbudet mot dubbelbestraffning att besluta om en sanktionsavgift för någon av de överträdelser som utredningen föreslår och härutöver även besluta om vitesföreläggande för att förmå huvudmannen att för tiden efter den konstaterade överträdelsen fullgöra den aktuella skyldigheten (jfr HFD 2024 ref. 61). Något hinder för en sådan tillämpning föreligger enligt myndighetens uppfattning således inte.

Sveriges advokatsamfund framför att om förslaget om att införa sanktionsavgifter genomförs, är advokatsamfundet positivt till utredningens förslag om att tydliggöra att sanktionsavgift inte ska få tas ut för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om en ansökan om utdömande av vitet har gjorts. Detta för att undvika dubbelbestraffning.

Skolinspektionens anför vidare att det inte tydligt framgår vilken bedömning utredningen gjort i fråga om att kombinera ett beslut om sanktionsavgift med ett beslut om återkallelse av godkännande som huvudman. Myndigheten framhåller att det är angeläget att vägledning för tillsynsmyndigheternas tillämpning lämnas i detta avseende.

Skälen för regeringens förslag

Som redogörs för i avsnitt 8.3 finns det enligt såväl Europakonventionen (artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet) som EU:s rättighetsstadga (artikel 50) ett förbud mot att lagföras eller straffas på nytt för samma brott, det s.k. dubbelprövningsförbudet.

Som framgår i avsnitt 5.4 får tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen och kommunerna, i dag använda sig av olika ingripanden om de identifierar fel och brister i verksamheterna. Sanktionerna är mer eller mindre ingripande, t.ex. ett föreläggande, ett föreläggande förenat med vite, en återkallelse av ett godkännande – som gäller för enskilda huvudmän, och statliga åtgärder för rättelse – som i nuläget bara gäller när kommuner eller regioner är huvudmän (i fråga om statliga åtgärder för rättelse för enskilda huvudmän, se förslag i avsnitt 9.3.). En tillsynsmyndighet får avstå från att ingripa om överträdelsen är ringa, om den som granskas vidtar nödvändig rättelse eller om det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande. Regeringen föreslår i avsnitt 9.2 att tillsynsmyndigheterna ska besluta om sanktionsavgifter vid vissa överträdelser. Tillsynsmyndigheten ska enligt förslaget inte kunna avstå från att fatta beslut om sanktionsavgift på samma sätt som vid övriga ingripanden. En avgörande fråga i förhållande till det nämnda förbudet i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga är dels om det

finns risk för att flera tillsynsmyndigheter kan besluta om sanktionsavgifter för samma överträdelse som den enskilde huvudmannen begår, dels om det är möjligt att kombinera sanktionsavgifter med en eller flera andra sanktioner i olika förfaranden. Många gånger kan det vara effektivt att kombinera t.ex. en bakåtsyftande sanktionsavgift för en underlåtelse att göra något med ett framåtsyftande förbud eller vitesföreläggande i syfte att agera framåt.

När det gäller frågan om det finns risk för att flera tillsynsmyndigheter inom skolväsendet beslutar om sanktionsavgifter för samma överträdelse bedömer regeringen att det inte finns någon sådan risk. Som framgår av avsnitt 5.4. är Skolinspektionen tillsynsmyndighet för skolenheter med enskild huvudman (fristående skolor) och lägeskommunen är tillsynsmyndighet för förskoleenheter med enskild huvudman (fristående förskolor). En enskild kan visserligen ha godkännanden som huvudman för flera förskoleenheter eller för både skolenheter och förskoleenheter och därmed svara inför flera tillsynsmyndigheter. De överträdelser som kan ligga till grund för beslut om sanktionsavgift begås dock i förhållande till en skolenhet eller en förskoleenhet, och varje enhet har endast en tillsynsmyndighet. När en enskild har godkännanden för t.ex. två förskoleenheter i två olika kommuner och den enskilde underlåter att lämna in en sådan handling som krävs för respektive enhet till respektive tillsynsmyndighet bör det enligt regeringen således bedömas som två olika överträdelser.

Vad gäller frågan om det går att kombinera en sanktionsavgift och en återkallelse av godkännandet skulle det visserligen enligt regeringens bedömning vara möjligt att argumentera för att en återkallelse har som syfte att förhindra fortsatta felaktigheter, men det är inte entydigt en framåtriktad sanktion. *Skolinspektionen* påpekar att utredningen visserligen behandlar frågan om möjligheten att kombinera ett beslut om sanktionsavgift med ett beslut om återkallelse av godkännande som huvudman men att utredningen inte landar i en tydlig bedömning av frågan. Skolinspektionen framhåller att det är angeläget att vägledning för tillsynsmyndigheternas tillämpning lämnas i detta avseende. För att en konflikt ska uppstå med tilläggsprotokollets och rättighetsstadgans förbud mot dubbel lagföring och dubbla straff måste det röra sig om två skilda straffrättsliga förfaranden som avser samma konkreta omständigheter. Det är inte självklart att ett förfarande om återkallelse ska anses vara ett straffrättsligt förfarande. Avgörande för den bedömningen är de s.k. Engelkriterierna (se ovan avsnitt 8.3). Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom den 28 maj 2015 (HFD 2015 ref. 20) funnit att det svenska förfarandet för återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen inte kan anses vara av straffrättslig karaktär och därmed inte står i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff, eftersom återkallelsen inte är avsedd att utgöra en bestraffning och inte heller i sig syftar till att avskräcka från sådana brott eller annat handlande som kan medföra att den enskilde anses olämplig att inneha skjutvapen. Även i de fall återkallelsen skulle vara att betrakta som en sanktion av straffrättslig karaktär kan de två olika förfarandena ha ett sådant nära samband att kombinationen av sanktioner inte strider mot dubbelprövningsförbudet. Europadomstolen har t.ex. behandlat och accepterat en kombination av en straffpåföljd i en brottmålsdom och ett beslut om återkallelse av körkort som en sammantagen påföljd som inte utgjorde dubbelprövning (Nilsson mot Sverige, no. 73661/01).

Regeringen konstaterar att avgörande i det fallet var att körkortsåterkallelsen ansågs vara en direkt och förutsebar konsekvens av den fällande domen och därmed en del av det straff som enligt svensk lag följer på grovt rattfylleri och olovlig körning. Det fanns också ett tillräckligt nära sakligt och tidsmässigt samband mellan förfarandena för att anse att återkallelsen inte innebar att klaganden utsattes för en ny prövning av samma överträdelse. Som svar på Skolinspektionens önskan om vägledning vill regeringen, utöver hänvisningen till de båda rättsfallen, framföra följande. En sanktionsavgift ska enligt regeringens förslag användas vid vissa specifika överträdelser, medan en återkallelse av godkännande får göras i flera olika situationer, bl.a. om en huvudman inte längre uppfyller förutsättningarna för ett godkännande, om det fortsatt föreligger allvarliga missförhållanden efter att ett föreläggande har meddelats eller om det inte har bedrivits verksamhet vid skolenheten under en sammanhängande tid av två år. Regeringen bedömer att det inte är möjligt att ge en generell vägledning för om varje situation som en sanktionsavgift kombineras med en återkallelse av ett godkännande är tillåtet eller inte utan det måste göras en bedömning i det enskilda fallet.

När det gäller frågan om det går att kombinera en sanktionsavgift och ett vite i olika förfaranden kan det konstateras att sanktionsavgiften utgör en tillbakaverkande sanktion och vitet en framåtverkande sanktion. Den avgörande frågan blir då om de två sanktionerna utdöms för samma gärning (se HFD 2024 ref. 61 och MÖD 2014:25). I regelverk där det är möjligt att utfärda ett vitesföreläggande och ta ut en sanktionsavgift för samma överträdelse är det brukligt att införa bestämmelser som syftar till att hindra dubbelprövning. Dessa brukar utformas på så sätt att sanktionsavgift inte får beslutas om överträdelsen även omfattas av ett vitesföreläggande och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet, se t.ex. 33 § lagen (2018:1174) om informations-säkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster och 27 § resegarantilagen (2018:1218). En sådan bestämmelse bör därför även föras in i anslutning till de nya bestämmelserna om sanktionsavgifter i skollagen.

När det gäller den omvända situationen, det vill säga att en beslutad sanktionsavgift skulle utgöra hinder mot ett föreläggande eller utdömmande av vite, gör regeringen följande överväganden. Ett vitesföreläggande syftar till att få enskilda att vidta en åtgärd eller underlåta att göra något, det vill säga att påverka ett framtida handlande. En sanktionsavgift däremot syftar till att utdöma en sanktion för ett tidigare agerande. Ett vitesföreläggande som beslutas efter en sanktionsavgift kan därför inte omfatta samma händelse. Det är inte heller sannolikt att tillsynsmyndigheten skulle använda sig av ett vitesföreläggande eller ansöka om utdömmande av vite för en överträdelse för vilken en sanktionsavgift redan har beslutats. Risker för dubbelbestraffning i den beskrivna situationen är därför mycket osannolik och motiverar därför inte en bestämmelse om förbud mot dubbelprövning (jfr propositionen Genomförande av direktivet om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, prop. 2021/22:136 s. 363 och 364).

Regeringen konstaterar att det även kan finnas situationer där en överträdelse som enligt regeringens förslag borde föranleda en sanktionsavgift enligt skollagen också kan föranleda ett straffansvar enligt en annan författning. Ett sådant exempel är om en enskild huvudman som är

registrerad som idéburen organisation skulle göra en värdeöverföring, när det råder värdeöverföringsförbud enligt skollagen, till någon annan än till andra registrerade idéburna organisationer eller till forskning. En sådan värdeöverföring är nämligen belagd med straffansvar enligt lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer (se 8 och 14 §§). Därför bör det finnas ett förbud i skollagen mot att besluta om sanktionsavgift för en överträdelse som redan omfattas av ett väckt åtal, en talan om företagsbot, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt den nämnda lagen. På motsvarande sätt bör det också införas ett förbud i lagen om registrering av idéburna organisationer mot att väcka åtal, väcka talan om företagsbot, utfärda strafföreläggande eller fatta beslut om åtalsunderlåtelse om en av skolväsendets tillsynsmyndigheter har beslutat om sanktionsavgift för samma överträdelse. Regeringen lämnar förslag om det.

9.3 Statliga åtgärder för rättelse införs för fristående skolor

Regeringens förslag

Statens skolinspektion ska, när det gäller en verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman för grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som anordnas vid en skolenhet med grundskola eller anpassad grundskola, få besluta att staten på huvudmannens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (statliga åtgärder för rättelse), om huvudmannen

- inte har följt ett föreläggande om att fullgöra sina skyldigheter i fråga om de föreskrifter eller villkor som gäller för godkännandet, och
- missförhållandet är allvarligt.

Inom tre år från ett beslut om ett föreläggande 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 bedrivs av en enskild huvudman ska bara få fattas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet för huvudmannen.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer i sak överens med regeringens förslag, men har en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslagen eller har inte något att invända mot dem. Det gäller bl.a. *Nacka kommun*, *Almega Utbildning*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Skolledare* och

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Dessa remissinstanser framför sammanfattningsvis att det är positivt att lagstiftningen genom förslagen blir mer likvärdig för kommunala och enskilda huvudmän.

Almega Utbildning, Utvecklingspedagogik Sverige AB och Löa Friskola framför att tvångsförvaltning dock endast bör användas som en sista utväg för att säkerställa att elever inte drabbas vid allvarliga missförhållanden.

Landsorganisationen i Sverige (LO) framför att det är positivt att den obalans som funnits när det gäller möjlighet till statlig tvångsförvaltning av kommunala respektive fristående skolor upphör, men vill understryka att hot om tvångsförvaltning inte är en åtgärd som kommer att lösa problemen i svensk skola.

SKR och Stockholms kommun påpekar att det inte framgår vad som skulle kunna anses vara särskilda skäl för att sätta in en statlig åtgärd för rättelse i stället för att återkalla godkännandet, eller hur det ska genomföras i praktiken.

Statens skolinspektion avstyrker förslagen och framför att den nuvarande skillnaden i lagstiftningen för enskilda och kommunala huvudmän på denna punkt är motiverad på grund av de skilda förutsättningar som, i vissa avseenden, gäller för kommunala och enskilda huvudmän.

Skälen för regeringens förslag

Skolinspektionen ska få besluta om statliga åtgärder för rättelse när det gäller verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman

Alla elevers rätt till en god utbildning med hög kvalitet måste säkerställas. Tillsynsmyndigheterna måste ha de verktyg som krävs för att huvudmän ska vidta de åtgärder som behövs för att verksamheten ska bedrivas enligt gällande bestämmelser. En strävan och utgångspunkt i skollagen är att lika villkor så långt som möjligt ska gälla för kommunala och fristående skolor. Detta gäller inte minst när det handlar om möjligheten att vidta åtgärder för att komma till rätta med allvarliga missförhållanden. Som redogörs för i avsnitt 4 får dock sanktionen statliga åtgärder för rättelse bara riktas mot skolor, förskolor, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet som har en kommun eller en region som huvudman. Som beskrivs i avsnitt 5 innebär sanktionen statliga åtgärder för rättelse att Skolinspektionen får besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Det förutsätter att kommunen eller regionen inte har följt ett föreläggande och att missförhållandet som föreläggandet föranlett är allvarligt, eller att det är fråga om återkommande allvarliga missförhållanden som uppdragas inom en tvåårsperiod även om huvudmannen följt ett föreläggande. Skolinspektionen har också möjlighet att, i stället för beslut om statliga åtgärder för rättelse, besluta om förbud för en kommun eller en region att driva en viss verksamhet vidare (verksamhetsförbud), vilket kan sägas motsvara beslut om återkallelse av ett godkännande för en enskild huvudman (se avsnitt 5). För enskilda huvudmän finns det dock inget alternativ till sanktionen återkallelse av ett godkännande i fall där det är fråga om allvarliga missförhållanden som inte åtgärdas eller som upprepas. Skolinspektionen har alltså enligt dagens regelverk ingen möjlighet att på en enskild huvudmans bekostnad vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Flera remissinstanser, bl.a. *Almega Utbildning, Idéburna skolors riksförbund* och *SKR*, framför att det vore positivt för likvärdigheten mellan kommunala och enskilda huvudmän om samma sanktionsmöjlighet fanns när det gäller fristående skolor som när det gäller kommunala skolor. *Skolinspektionen* pekar i stället på att den nuvarande skillnaden i lagstiftningen för enskilda och kommunala huvudmän på denna punkt är motiverad av de skilda förutsättningar som, i vissa avseenden, gäller för kommunala och enskilda huvudmän. Skolinspektionen påpekar att kommunala huvudmän har ett lagstadgat ansvar att erbjuda utbildning på förskole-, grundskole- och gymnasienivå, vilket enskilda huvudmän inte har. Grunden för att få driva en fristående skola är enligt Skolinspektionen vidare att huvudmannen själv är kapabel att driva den och uppfylla de krav som ställs. Att besluta om statliga åtgärder för rättelse i situationer där förutsättningar för att återkalla en enskild huvudmans godkännande föreligger, är därför enligt myndighetens mening inte lämpligt.

Regeringen instämmer i det som Skolinspektionen anför att det råder skilda förutsättningar för kommunala och enskilda huvudmän. Enligt regeringens bedömning utgör dessa skillnader dock inte något hinder mot att göra det möjligt för Skolinspektionen att i vissa fall använda sanktionen statliga åtgärder för rättelse för en skola som drivs av en enskild huvudman. Det kan finnas situationer där det inte bedöms motiverat att återkalla huvudmannens godkännande, men där statlig åtgärd för rättelse bedöms lämpligt.

För elevernas bästa är det, enligt regeringen, viktigt att tillsyn och ingripanden sker på lika villkor oavsett huvudman. Det är vidare centralt att tillsynsmyndigheterna har så många verktyg som möjligt till sitt förfogande för att kunna välja den åtgärd som bäst bedöms leda till att missförhållanden rättas till. Regeringen anser därför, i likhet med flera remissinstanser, att det bör införas en möjlighet för Skolinspektionen att, på samma sätt som för kommunala skolor, kunna vidta statliga åtgärder för rättelse när det gäller verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman. Det skulle innebära att åtgärder och insatser kan vidtas för att komma till rätta med de missförhållanden som råder och att det skulle ske på bekostnad av den enskilde huvudmannen, på samma sätt som kommunala huvudmän får betala för insatser enligt vad som gäller i dag.

Beslut om statliga åtgärder för rättelse bör alltså enligt regeringen kunna fattas av Skolinspektionen om den enskilda huvudmannen inte har följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt. Ett sådant beslut bör också kunna fattas trots att föreläggandet följts, om det inom en viss tidsperiod från föreläggandet, i dag två år, ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten. Regeringen återkommer till frågan om hur lång tidsperioden bör få vara mellan ett beslut om föreläggande, som senare har följts, och tidpunkten för ett beslut om statliga åtgärder för rättelse på grund av att det fortfarande finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, se avsnitt 9.4.

Regeringen anser att de åtgärder som skulle kunna bli aktuella att vidta inom ramen för ett beslut om statliga åtgärder för rättelse när det gäller en enskild huvudmans verksamhet bör vara samma typ av åtgärder som i dag gäller enligt motsvarande bestämmelse för kommunala och regionala huvudmän. Av den nuvarande bestämmelsen i skollagen om statliga åtgärder för rättelse framgår det inte vilka åtgärder som kan vidtas. I

förarbetena anför regeringen bl.a. att bestämmelsen bör utformas så att den ger utrymme för Skolinspektionen att anpassa åtgärderna efter omständigheterna vid den aktuella skolenheten eller hos den aktuella huvudmannen och det anges ett antal exempel på vilka åtgärder det skulle kunna handla om. Följande exempel gavs: att lärarna fortbildas obligatoriskt, att staten tillfälligtvis tillhandahåller skolmåltider eller skolskjuts, eller förser en kommuns skolenheter med ändamålsenliga läromedel. I samband med att bestämmelsen ändrades till dagens lydelse anförde regeringen att det t.ex. kan handla om insatser för att få till stånd ett fungerande kvalitetsarbete, insatser för att säkerställa trygghet och studiero i skolan och insatser för att förstärka rektorsfunktionen eller undervisningsresurserna (prop. 2009/10:165 s. 551 och 902, prop. 2017/18:182 s. 47). Regeringen bedömer att den typ av åtgärder som anges i förarbetena till den nuvarande bestämmelsen är relevanta att vidta även för en fristående skola och anser därför att dessa uttalanden bör kunna tjäna som utgångspunkt även för tillämpningen av den nu föreslagna bestämmelsen, där enskilda huvudmän omfattas.

Andra exempel på åtgärder som kan bli aktuella att besluta om med stöd av den föreslagna regleringen är att anlita eller anställa personer med nödvändig kompetens för att kunna genomföra insatser som behövs för att rätta till konstaterade missförhållanden. Ett ingripande i form av statliga åtgärder för rättelse bör bara kunna vara relevant när det är fråga om tidsbegränsade åtgärder som behövs hos enskilda huvudmän. När tvångsåtgärderna upphör bör det därför enligt regeringen inte finnas kvar löpande avtal som staten har ingått för huvudmannens räkning. Grundläggande för utformandet av de insatser som görs med stöd av den föreslagna bestämmelsen är att de ska vara proportionerliga i förhållande till vad som ska uppnås och till det ingrepp i äganderätten som en tvångsåtgärd innebär (jfr prop. 2009/10:165 s. 546).

Bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse gäller verksamhet som bedrivs enligt skollagen. De statliga åtgärderna för rättelse kan därmed i princip inte riktas mot kommunen i övrigt. Exempelvis kan inte direkta åtgärder vidtas som gäller organiseringen och styrningen av den centrala skolförvaltningen i en kommun. Motsvarande bör enligt regeringen vara en utgångspunkt för beslut om statliga åtgärder för rättelse som gäller enskilda huvudmän. Åtgärder bör därför riktas mot verksamheten i skolenheten, inte mot den enskilda huvudmannen i övrigt. Tvångsåtgärderna bör alltså gälla själva skolverksamheten och inte den juridiska person som är huvudman, även om det förstås är huvudmannen som ansvarar för kostnaderna och som har det övergripande ansvaret att säkerställa att varje skolenhet har de förutsättningar som krävs för att bedriva verksamheten. Åtgärderna bör t.ex. kunna innebära ett tillfälligt byte av rektorn vid skolenheten, men inte byte av ledningen hos huvudmannen (exempelvis styrelsen i ett aktiebolag). Åtgärderna bör inte heller kunna påverka hur den juridiska personen har organiserat sig. Det bör dock inte förhindra att Skolinspektionen exempelvis ser till att behovet av elevhälsa tillgodoses på en skola, trots att elevhälsan hos huvudmannen organiseras centralt.

Regeringen vill understryka att införandet av en möjlighet för Skolinspektionen att besluta om statliga åtgärder för rättelse hos enskilda huvudmän inte avser att inverka på möjligheterna för Skolinspektionen att

återkalla godkännanden i de fall myndigheten bedömer att det bör ske. Det är angeläget att statliga åtgärder för rättelse endast sker om det av omständigheterna kan anses vara särskilt lämpligt. Enligt regeringens bedömning bör ett ingripande i form av statliga åtgärder för rättelse endast kunna användas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet. *SKR* och *Stockholms kommun* påpekar att det inte framgår vad som skulle kunna anses vara särskilda skäl för att sätta in en statlig åtgärd för rättelse i stället för att återkalla godkännandet, eller hur det ska genomföras i praktiken. I propositionen *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister* anges i fråga om kommunala huvudmän att ett skäl till att statliga åtgärder för rättelse skulle kunna vara en lämpligare åtgärd än verksamhetsförbud är att en nedläggning skulle kunna leda till att de barn och elever som påverkas skulle få en orimligt lång resväg eller att den berörda huvudmannen har verksamhet vid ett relativt litet antal enheter och därför har svårt att kunna erbjuda plats vid en annan enhet (prop. 2021/22:45 s. 22). Som *Skolinspektionen* framför är grunden för att få driva en fristående skola att huvudmannen själv är kapabel att driva den och uppfylla de krav som ställs. Det finns dock situationer där det kan anses lämpligt att vidta statliga åtgärder för rättelse i stället för att återkalla godkännandet. Det bör vara fråga om situationer där det förekommer allvarliga, men väl avgränsade, brister som bedöms kunna avhjälpas genom statliga tvångsåtgärder, men där huvudmannen själv i grunden och på längre sikt bedöms vara kapabel att driva skolan och uppfylla de krav som ställs i författningarna. Ingripandet bör användas bara om det innebär att det är den åtgärd som bedöms bäst för både de barn eller elever som går i verksamheten och för sådana barn och elever som kan komma att gå i verksamheten i framtiden. Regeringen anser därför att det, om det föreligger särskilda skäl, bör finnas en möjlighet för *Skolinspektionen* att besluta om statliga åtgärder för rättelse i stället för att återkalla huvudmannens godkännande.

Statliga åtgärder för rättelse kan betraktas som en mindre ingripande åtgärd än återkallelse av godkännandet. Det är dock varken önskvärt eller praktiskt hanterbart för *Skolinspektionen* att myndigheten i stor omfattning vidtar tvångsåtgärder mot skolor. Staten ska inte regelmässigt gå in och driva skolor och avsikten är inte att en sådan åtgärd ska användas under längre tidsperioder som omfattar flera år. Omständigheten att en tvångsåtgärd pågår bör heller inte hindra att tillsynsmyndigheten avbryter den och i stället återkallar huvudmannens godkännande, om myndigheten bedömer att det bör ske.

Som redogörs för i avsnitt 5.4 har *Skolinspektionen* tillsyn över skolväsendet, med undantag för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem som står under tillsyn av den kommun där utbildningen bedrivs och vars huvudmän kommunen har godkänt. I *Skolinspektionens* tillsynsuppdrag ingår även att utöva tillsyn över kommunens tillsynsarbete (26 kap. 2–4 §§). I avsnitt 5.5 redogörs för att *Skolinspektionen* även har tillsyn över s.k. särskilda utbildningsformer, t.ex. internationella skolor och pedagogisk omsorg (26 kap. 3 § 1). Utredningen föreslår att möjligheten för *Skolinspektionen* att besluta om statliga åtgärder för rättelse i verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner som huvudmän utökas till att gälla även verksamhet som bedrivs av enskilda som är huvudmän för skolformer i skolväsendet som står under *Skolinspektionens* tillsyn,

dvs. enskilda som är huvudmän för grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och sådana fritidshem som anordnas vid en skolenhet med grundskola eller anpassad grundskola. Regeringen instämmer i utredningens bedömning och kan samtidigt konstatera att det inte finns beredningsunderlag för att överväga att ytterligare verksamhetsformer, som bedrivs av enskilda huvudmän och som Skolinspektionen visserligen har tillsyn över, bör omfattas av förslaget.

Regeringen föreslår sammantaget att Skolinspektionen ska få besluta att staten på en enskild huvudmans bekostnad ska få vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om huvudmannen inte har följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt. Skolinspektionen ska också få besluta om statliga åtgärder för rättelse hos en enskild huvudman inom en viss tidsperiod från ett beslut om föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande, trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten. Regeringen återkommer i avsnitt 9.4 till frågan om hur lång tidsperioden bör vara. Regeringen föreslår vidare att beslut om statliga åtgärder för rättelse för verksamhet som har enskild huvudman bara ska få fattas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet för huvudmannen. Förslaget omfattar sådan verksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän för grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola.

Förslagets förenlighet med grundlag och internationell rätt

Förslaget att Skolinspektionen ska få besluta att staten på den enskilde huvudmannens bekostnad ska få vidta statliga åtgärder för rättelse i vissa situationer aktualiserar frågan om förslagets förenlighet med egendomskyddet eller näringsfriheten. De bestämmelser som bör beaktas är således grundlagsskyddet för äganderätten som regleras i 2 kap. 15 § regeringsformen och det grundläggande skyddet för näringsfrihet som regleras i 2 kap. 17 § regeringsformen. Även artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna bör beaktas. Av artikeln följer att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Den närmare innebörden av dessa bestämmelser beskrivs i avsnitt 6.4.

När en utökning av tillsynsmyndighetens möjligheter till tvångsförvaltning övervägs till att omfatta också enskilda huvudmän är en given utgångspunkt enligt regeringens mening att elevernas intresse av att allvarliga missförhållanden rättas till behöver vägas mot den enskilde huvudmannens intresse av att inte i onödan drabbas av inskränkningar i äganderätten. Mer ingripande åtgärder ska alltså inte användas än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning.

Det kan finnas situationer där det inte bedöms motiverat att återkalla huvudmannens godkännande, men där statlig åtgärd för rättelse bedöms lämpligt. Ett syfte med att införa statliga åtgärder för rättelse för enskilda handlar således om att skapa en möjlighet för tillsynsmyndigheten att i vissa väl avvägda situationer, genom konkreta och nödvändiga åtgärder från myndighetens sida, använda den mest proportionerliga åtgärden för situationen. Som nämns i delavsnittet ovan handlar det enbart om

situationer där det finns särskilda skäl för att inte återkalla ett godkännande. Det är situationer där det förekommer allvarliga men väl avgränsade brister och där huvudmannen själv i grunden och på längre sikt bedöms vara kapabel att driva skolan och uppfylla de krav som ställs i författningarna. Ett elevperspektiv är relevant för myndighetens bedömning av om ingripandet kan vara en lämplig åtgärd. Ingripandet följer också på tidigare tillsynsåtgärder enligt den s.k. sanktionstrappan (se avsnitt 5.4).

Även om ett ingripande innebär att den enskilde huvudmannens medel, som består av skattefinansierade bidrag, tas i anspråk för att rätta till vissa missförhållanden kan ett sådant ingripande enligt regeringens mening alltså snarast ses som en möjlighet för en enskild huvudman att faktiskt kunna driva verksamheten vidare i stället för att den ska stängas ned. Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse bör inte fattas om myndigheten bedömer att den enskilde huvudmannen inte har förmåga att betala för åtgärderna. I så fall bör andra sanktioner övervägas, där den strängaste sanktionen är återkallelse. Ingripandet föreslås vidare vara aktuellt att tillgripa endast om missförhållandena är sådana att de förväntas kunna åtgärdas genom insatser under en begränsad tid, det är alltså inte fråga om åtgärder som ska pågå under en längre tid (se avsnitt 9.4).

Äganderätten enligt 2 kap. 15 § regeringsformen innebär att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Med uttrycket expropriation eller annat sådant förfogande avses enligt förarbetena olika former av tvångsövertagande av förmögenhetsrätt som innebär ett överförande eller ianspråktagande av rätten. Med rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader avses endast inskränkningar genom byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser (prop. 1993/94:117 s. 13 f. och 48 f.). Det ingripande som föreslås här kan enligt regeringens bedömning inte vara att anse som expropriation eller annat sådant förfogande. Förslaget innebär tvärtom att den enskilde huvudmannens medel, som består av skattefinansierade bidrag, används till att vidta väl avgränsade åtgärder för att skolverksamheten ska kunna drivas vidare. Alternativet hade annars varit att godkännandet återkallas och verksamheten behöver läggas ned. Regleringen om rådighetsinskränkningar för fast egendom är enligt regeringens mening inte heller aktuell. Regeringen bedömer därför i likhet med utredningen att förslaget om statliga åtgärder för rättelse inte är att betrakta som expropriation eller annan tvångsöverföring av egendom som medför att bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen blir tillämplig.

Ett förslag att införa denna nya typ av ingripande tillsynsåtgärd för enskilda huvudmän handlar om att brister ska kunna åtgärdas medan verksamheten ändå fortsatt kan bedrivas. De flesta reformer på skolområdet påverkar hur de enskilda aktörer som frivilligt väljer att vara huvudmän inom skolväsendet måste bedriva sin offentligt finansierade verksamhet. Mot denna bakgrund kan det enligt regeringens mening starkt ifrågasättas om förslaget innebär nyttjanderättsinskränkningar eller bristande respekt för äganderätten i Europakonventionens mening, dvs. om konventionens egendomsskydd alls blir tillämpligt. Oaktat detta gör regeringen bedöm-

ningen att den föreslagna åtgärden enligt regeringens mening inte kan anses vara mer ingripande än vad som krävs för att bristerna i huvudmannens verksamhet ska kunna rättas till så att verksamheten fortsatt kan bedrivas. Graden av tvång i förslaget bedöms därför stå i proportion till graden och typen av misskötsamhet hos den enskilde huvudmannen.

Enligt utredningens bedömning är inte heller bestämmelsen om näringsfrihet i regeringsformen tillämplig på förslaget. Utredningen anför att bestämmelsen om näringsfrihet tar sikte på införandet av den typ av ingrepp som gör det svårt eller omöjligt att alls bedriva viss typ av verksamhet. Regeringen delar denna bedömning och anser att förslaget om statliga åtgärder för rättelse inte innebär något hinder mot att driva verksamhet inom skolväsendet. Förslaget syftar inte till att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag på skolområdet utan tar i stället tvärtom sikte på att verksamheten ska kunna fortsatt bedrivas i vissa situationer.

Sammanfattningsvis är det därför regeringens bedömning att både regeringsformen och Europakonventionen ger utrymme för förslaget att tillsynsåtgärden statlig åtgärd för rättelse ska kunna tillämpas också vid ingripanden som avser enskilda huvudmän.

9.4 Det ska bli lättare att besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse vid allvarliga missförhållanden

Regeringens förslag

Förutsättningarna för återkallelse av godkännanden, medgivanden eller beslut om rätt till bidrag, för verksamhetsförbud hos en kommun eller region och för statliga åtgärder för rättelse hos en huvudman ska ändras på så sätt att 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 ska tidsperioden mellan beslutet om ett föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande och när de strängaste sanktionerna kan bli aktuella förlängas 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 beslutet om föreläggande kan leda till återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer överens i sak med regeringens förslag, men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslagen eller har inget att invända. Det gäller bl.a. *Statens skolinspektion, Uppsala universitet, Trelleborgs kommun, Almega Utbildning, Företagarna, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Svenskt Näringsliv*. Skolinspektionen välkomnar att tillsynsmyndigheterna ges större möjlighet att ingripa snabbare med de strängaste sanktionerna vid upprepade allvarliga missförhållanden. Svenskt Näringsliv lyfter bl.a. fram att det är angeläget att lättare kunna stänga skolor och förskolor som saknar förutsättningar att tillhandahålla godtagbar kvalitet. SKR framför att förslagen ger bättre förutsättningar för att säkerställa att barn och elever får tillgång till en högkvalitativ utbildning och att brister åtgärdas fortare. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* framför att skärpta sanktioner kan bidra till att skydda seriösa aktörer mot illojal konkurrens från huvudmän som inte följer regelverket.

Idéburna skolors riksförbund, som tillstyrker förslagen, påpekar att begreppet ”allvarligare missförhållanden” behöver ha en mer precis definition än nuvarande praxis om denna skärpning ska kunna fungera rättssäkert. Förbundet framför även att detta bör tillämpas individuellt utifrån huvudmannens förutsättningar.

Uppsala universitet framför att från ett förvaltningsrättsligt perspektiv är borttagandet av kravet på tidigare visad oförmåga, i kombination med förlängd observationstid, ett avsteg från principer om förutsägbarhet i förvaltningsrätten.

Sefif och *Norlandia Förskolor AB* anser att förslagen skulle innebära en väsentlig skärpning jämfört med nuvarande regelverk och framför att tvåårsgränsen inte bör förlängas. Dessa remissinstanser ifrågasätter även behovet av att slopa kravet på att huvudmannen ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter för att återkallelse ska kunna ske. *Norlandia Förskolor AB* anser även att alltför mycket vikt läggs vid myndighetens tolkning vilket skapar en godtycklighet och rättsosäkerhet samt att enstaka felsteg kan få stora konsekvenser, även om de åtgärdats korrekt.

Skälen för regeringens förslag

Det behöver bli lättare för tillsynsmyndigheterna att kunna ta till de strängaste sanktionerna

För att säkerställa barns och elevers rätt till en god utbildning är det viktigt att huvudmän som inte lever upp till författningarnas krav snabbt åtgärdar sådana brister som konstateras av tillsynsmyndigheterna. *Skolinspektionen* lyfter fram att huvudmän i de allra flesta fall vidtar de åtgärder som myndigheten har ansett behövts och korrigerar identifierade brister i verksamheten. Som regeringen redogör för i avsnitt 4 förekommer det dock att skolor, trots tidigare ingripanden från myndighetens sida, återkommande uppvisar missförhållanden av allvarligt slag. Utifrån ett elevperspektiv är detta, vilket också *Skolinspektionen* och *SKR* lyfter fram, helt oacceptabelt.

I avsnitt 5.4 redogör regeringen för vilka sanktionsmöjligheter som i dag är möjliga för tillsynsmyndigheterna att vidta och för vad som brukar

beskrivas som skollagens sanktionstrappa. Utgångspunkten för sanktions-trappan är att tillsynsmyndigheten ska vidta en mer ingripande åtgärd vid konstaterade brister endast om andra medel för rättelse har prövats eller bedömts vara verkningslösa (prop. 2009/10:165 s. 546.). För att tillsynsmyndigheten ska kunna använda sig av någon av de strängaste sanktionerna krävs det dels att huvudmannen inte följt ett tidigare föreläggande från tillsynsmyndigheten, dels att missförhållandet är allvarligt. De strängaste sanktionerna som tillsynsmyndigheterna i dag har till sitt förfogande är återkallelse av ett godkännande, medgivande eller beslut om rätt till bidrag, samt verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse. Sanktionen återkallelse kan beslutas för enskilda huvudmän medan sanktionen verksamhetsförbud är avsett för kommuner och regioner. Sanktionen statliga åtgärder för rättelse gäller i dag bara för kommuner och regioner, men regeringen föreslår i avsnitt 9.3 att sanktionen även ska kunna beslutas för enskilda huvudmän. Längre ner i detta avsnitt redogör regeringen för vilka verksamhetsformer som kan träffas av de olika sanktionerna.

För situationer då det vid upprepade tillfällen uppdragas allvarliga missförhållanden hos en huvudman finns bestämmelser som anger en tidsperiod för när de strängaste sanktionerna kan bli aktuella (26 kap. 15 och 16 b §§ och 17 § andra stycket skollagen). Bestämmelserna innebär att tillsynsmyndigheten kan besluta om de strängaste sanktionerna i de fall en huvudman uppvisar ett allvarligt missförhållande i verksamheten inom en tvåårsperiod räknat från ett tidigare föreläggande om ett allvarligt missförhållande, trots att det tidigare föreläggandet följts. Det allvarliga missförhållande som föranledde föreläggandet och det allvarliga missförhållande som konstateras inom tvåårsperioden behöver inte avse samma brister (prop. 2021/22:45 s. 34). Ytterligare en förutsättning för bestämmelsens tillämpning är att huvudmannen också ska ha visat en bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. Exempel på bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter är att tillsynsmyndigheten konstaterat brister vid tidigare tillsynsbesök i verksamheten och att tillsynsmyndigheten har behövt ingripa exempelvis genom en anmärkning. Det kan också röra sig om att det på ett tydligt sätt har framkommit att huvudmannen inte förstår eller respekterar de krav som gäller för verksamheten, att huvudmannen har lämnat vilseledande eller felaktiga uppgifter eller att huvudmannen inte har gett tillsynsmyndigheten tillträde till verksamhetens lokaler (prop. 2021/22:45 s. 30).

Enligt dagens regelverk är det alltså inte möjligt för tillsynsmyndigheterna att t.ex. återkalla godkännandet i situationer då det vid upprepade tillfällen uppdragas allvarliga missförhållanden hos en enskild huvudman om huvudmannen inte redan före det första föreläggandet visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten, även om det vore den mest lämpliga åtgärden för att säkerställa att elever får en utbildning av god kvalitet. Om tillsynsmyndigheterna skulle ges större möjlighet att ingripa snabbare med de strängaste sanktionerna vid upprepade allvarliga missförhållanden skulle det kunna leda till att brister i verksamheten åtgärdas snabbare, eller att icke fungerande verksamheter snabbare kan stängas ned. Som bl.a. *SKR* framför skulle det ge bättre förutsättningar för att säkerställa att barn och elever får tillgång till en högkvalitativ utbildning.

Om en sådan möjlighet skulle införas bör det omfatta samtliga verksamhetsformer och samtliga huvudmän för vilka sanktionerna enligt dagens bestämmelser kan beslutas. Utöver de skolformer som ingår i skolväsendet berörs sådana verksamhetsformer som beskrivs i avsnitt 5.5., bl.a. internationella skolor och pedagogisk omsorg. Bestämmelserna om godkännanden för att bedriva t.ex. fristående skola, internationell skola eller pedagogisk omsorg, medgivanden för en kommun att bedriva internationell skola och beslut om rätt till bidrag för att bedriva internationell skola på gymnasial nivå är i relevanta delar desamma. Enligt regeringens mening bör bestämmelserna även i fortsättningen vara likalydande för återkallelse av godkännande som för återkallelse av ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag. Regeringens förslag i detta avsnitt omfattar därför all verksamhet som kan bli föremål för Skolinspektionens beslut om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse eller för en kommuns beslut om återkallelse (se avsnitt 5.4 och 5.5).

Kravet på att huvudmannen redan före ett föreläggande ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter för att kunna ingripa med någon av de strängaste sanktionerna ska tas bort

Elevernas rätt till en utbildning utan allvarliga missförhållanden är grundläggande och väger enligt regeringens bedömning tyngre än huvudmannens möjlighet att avhjälpa återkommande allvarliga brister. Det behöver därför bli lättare för tillsynsmyndigheterna att ingripa med de strängaste sanktionerna när det förekommer allvarliga missförhållanden. Ett sätt att skärpa tillsynsmyndigheternas möjligheter att tillgripa effektiva åtgärder vid återkommande allvarliga brister skulle kunna vara att, som utredningen föreslår, slopa kravet på att huvudmannen redan före ett föreläggande ska ha visat en bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. Det skulle innebära att om allvarliga missförhållanden konstateras, trots tidigare föreläggande, skulle det räcka för att tillsynsmyndigheten ska kunna ingripa med någon av de strängaste sanktionerna.

Norlandia Förskolor AB och *Sefif* anser att det nuvarande kravet är viktigt, särskilt för mindre aktörer, som kan ha behov av stöd och vägledning från tillsynsmyndigheten för att rätta till eventuella brister och att det därför inte bör tas bort. *Norlandia Förskolor AB* framför även att förslaget kan bidra till rättsosäkerhet samt att enstaka felsteg kan få stora konsekvenser, även om de åtgärdats korrekt. Det avgörande ur ett elevperspektiv är enligt regeringens bedömning om det förekommer allvarliga missförhållanden i utbildningen, och om dessa upprepas trots tidigare föreläggande. Enligt regeringen är det ur ett elevperspektiv helt centralt att tillsynsmyndigheterna vid sådana allvarliga missförhållanden har möjlighet att vidta kraftfulla åtgärder. Avsikten är dock inte att de strängaste sanktionerna ska vidtas vid enstaka felsteg så som *Norlandia Förskolor AB* påpekar, utan först om allvarliga missförhållanden konstateras vid upprepade tillfällen. Som *Svenskt Näringsliv* lyfter fram är det angeläget att lättare kunna stänga skolor och förskolor som saknar förutsättningar att tillhandahålla godtagbar kvalitet. Regeringen gör vidare bedömningen att en tidskrävande och enligt regeringens uppfattning överflödigt bedömning i tillsynsmyndigheternas arbete därmed lyfts bort, vilket bedöms leda till en mer effektiv tillsyn. Regeringen anser därför att starka skäl talar för att

kravet på att huvudmannen redan före föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten bör tas bort.

Idéburna skolors riksförbund påpekar att begreppet ”allvarligare missförhållanden” behöver ha en mer precis definition än nuvarande praxis om den föreslagna skärpningen ska kunna fungera rättssäkert. Förbundet understryker även att detta bör tillämpas individuellt utifrån huvudmannens förutsättningar. Regeringen kan konstatera att Skolinspektionens praxis visar att det ofta är brister inom flera bedömningsområden som läggs till grund för slutsatsen att ett allvarligt missförhållande föreligger. Således görs enligt nuvarande ordning en samlad bedömning av om de brister som har konstaterats föreligger sammantaget utgör ett allvarligt missförhållande, dvs. om bristerna på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten. Det krävs inte att de konstaterade missförhållandena var för sig till art eller grad är allvarliga. I propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister görs en genomgång av nio fall där Skolinspektionen under perioden 2014–2019 återkallat ett godkännande eller beslutat om statliga åtgärder för rättelse (prop. 2021/22:45 s. 33). Det var i dessa fall oftast fråga om samtidigt förekommande brister rörande exempelvis undervisning och lärande, extra anpassningar och särskilt stöd, trygghet och studiero, åtgärder mot kränkande behandling, bedömning och betygssättning och systematiskt kvalitetsarbete. I ett fall var de uppgifter om åtgärder som huvudmannen angett hade vidtagits inte förenliga med de faktiska förhållandena i verksamheten. I propositionen Samling för skolan bedöms en närmare redogörelse för innebörden av allvarligt missförhållande inte som nödvändig med hänvisning till att viss praxis hunnit utarbetas och att bedömningen av om det föreligger missförhållanden som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten förutsätter en helhetsbedömning i det enskilda fallet (prop. 2017/18:182 s. 46). I propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45 s. 33) görs samma bedömning. Regeringen har ingen annan uppfattning nu. Det är varken lämpligt eller möjligt att ange en sådan definition som *Idéburna skolors riksförbund* efterfrågar. I tillämpningen har det ofta varit frågan om en samlad bedömning av olika brister som sammantaget innebär att det föreligger ett allvarligt missförhållande. Skolinspektionens beslut har i flera fall överklagats och det finns därmed utvecklad praxis på området.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att kravet på att huvudmannen redan före föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten ska tas bort.

Vid ett allvarligt missförhållande ska de strängaste sanktionerna kunna bli aktuella inom tre år efter ett tidigare allvarligt missförhållande

Enligt dagens regelverk kan tillsynsmyndigheten besluta om återkallelse av godkännande, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse i de fall en huvudman uppvisar ett allvarligt missförhållande i verksamheten inom en tvåårsperiod räknat från ett tidigare föreläggande om ett allvarligt missförhållande. I samband med att den bestämmelsen infördes anförde Skolinspektionen i sitt remissvar att det finns skäl att överväga en längre tidsperiod än två år (prop. 2021/22:45 s. 26). Skolinspektionen föreslog tre

år. En förlängd tid bedömdes enligt Skolinspektionen kunna ge myndigheten möjlighet till större flexibilitet och ännu tydligare understryka huvudmannens långsiktiga ansvar för verksamheten. Den dåvarande regeringen valde emellertid att gå vidare med förslaget om en tidsgräns på två år. Regeringen instämmer dock i Skolinspektionens synpunkter och gör bedömningen att en längre tidsperiod än två år skulle kunna utgöra ett tydligt incitament för huvudmännen att långsiktigt ta ansvar för att verksamheten lever upp till författningarnas krav. *Sefif* och *Norlandia Förskolor AB* motsätter sig en längre tidsperiod än två år. Enligt dessa remissinstanser är det en lång tid att behöva leva med risken att tidigare brister leder till allvarliga sanktioner, med t.ex. följder som svårigheter i rekrytering eller sviktande barnunderlag. *Norlandia Förskolor AB* anser även att alltför mycket vikt läggs vid myndighetens tolkning vilket skapar en godtycklighet och rättsosäkerhet.

Enligt regeringen får det dock anses befogat att huvudmän som har haft allvarliga brister får leva med en risk för strängare sanktioner under en längre tid. Att förlänga tidsperioden från två till tre år skulle innebära att ett föreläggande om ett allvarligt missförhållande, utöver kravet att rätta de brister som anges i föreläggandet, också skulle medföra att huvudmannen måste se till att några nya allvarliga brister inte uppstår i verksamheten under en treårsperiod. Följden av att nya allvarliga brister uppstår kan annars bli att återkallelse eller verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse beslutas, utan att ytterligare förelägganden har meddelats. Det bedöms enligt regeringen öka förutsättningarna för att huvudmannen tar sitt uppdrag som huvudman inom skolväsendet på allvar och gör sitt yttersta för att inga nya brister ska uppstå. En längre tidsperiod ger också tillsynsmyndigheten större möjlighet att göra en ny tillsyn av huvudmannen, eller till och med flera. Regeringen anser därför att det finns starka skäl för att den tidsperiod som enligt dagens regelverk är två år förlängs till tre år. Det är dock viktigt att tillsynsmyndigheten inte låter det gå lång tid innan myndigheten gör en ny tillsyn av en huvudman som har haft ett allvarligt missförhållande i verksamheten.

Uppsala universitet som tillstyrker förslaget anger att från ett förvaltningsrättsligt perspektiv utgör borttagandet av kravet på tidigare visad oförmåga/vilja, i kombination med förlängd observationstid, ett avsteg från principer om förutsägbarhet i förvaltningsrätten. Med anledning av det som *Uppsala universitet* framför vill regeringen framhålla att det är viktigt att huvudmännen får tydlig information om när det kan bli aktuellt med någon av de strängaste sanktionerna. En upplysning om att ett konstaterat allvarligt missförhållande inom tre år från beslut om föreläggande kan leda till återkallelse av godkännandet, medgivandet eller beslutet om rätt till bidrag, till verksamhetsförbud eller till statliga åtgärder för rättelse skulle kunna ges i samband med ett föreläggande om ett allvarligt missförhållande. Det skulle innebära att ett föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande inte enbart anger vilka rättelser som ska vidtas, utan även tydliggör att ett konstaterat allvarligt missförhållande inom tre år kan få mycket allvarliga konsekvenser.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att tillsynsmyndigheterna ska få besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse, om det inom tre år från ett beslut om föreläggande som gäller ett

allvarligt missförhållande, ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten trots att föreläggandet har följts.

Regeringen föreslår även att tillsynsmyndigheten, i ett föreläggande om ett allvarligt missförhållande, ska upplysa om att ett konstaterat allvarligt missförhållande inom tre år från beslut om föreläggande kan leda till återkallelse av godkännandet, medgivandet eller beslutet om rätt till bidrag, till verksamhetsförbud eller till statliga åtgärder för rättelse.

Bestämmelserna om återkallelse av ett medgivande och ett beslut om rätt till bidrag är i relevanta delar desamma som för återkallelse av godkännande. Enligt regeringens mening bör bestämmelserna även i fortsättningen vara likalydande för återkallelse av godkännande som för återkallelse av ett medgivande och beslut om rätt till bidrag. Regeringens förslag omfattar därför även återkallelse av medgivande och beslut om rätt till bidrag.

9.5 Skolinspektionen ska i tillsynen få ha samtal med elever som är under 16 år utan vårdnadshavares samtycke

Regeringens förslag

Statens skolinspektion ska i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning få ha samtal med en elev under 16 år om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Samtalet med eleven får ske utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens förslag men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det, däribland *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Barnombudsmannen* och *Föräldraalliansen*. Det förs fram av bl.a. Barnombudsmannen, Föräldraalliansen och Skolverket att förslaget lever upp till barnkonventionens artikel 12 om barnets rätt att komma till tals och få sina åsikter beaktade utifrån ålder och mognad. Förslaget bedöms enligt *Enköpings kommun* skapa förutsättningar för rättssäkra myndighetsbeslut. SKR framför att förslaget innebär mindre administration både för Skolinspektionen och den granskade skolan vid tillsyn eftersom inget tillstånd behöver begäras in av vårdnadshavarna.

Specialpedagogiska skolmyndigheten framför att möjligheten för elever att få komma till tals och att deras erfarenheter tas tillvara är en viktig förutsättning för att förbättra skolsituationen för eleverna, men vill understryka att Skolinspektionen behöver ta särskild hänsyn till förutsättningarna för samtal med elever med funktionsnedsättning. *Uppsala*

universitet tillstyrker förslaget men vill betona vikten av tydliga metod-anvisningar för hur sådana samtal ska genomföras, dokumenteras och användas för att säkerställa både elevernas integritet och bevisvärdet av inhämtade uppgifter. *Idéburna skolors riksförbund*, som också tillstyrker förslaget, anser att samtalet bör föregås av kontakter med skolans elevhälsa och att skolans elevhälsa ska få tillgång till och kunna rätta eventuella faktafel i Skolinspektionens dokumentation från samtalet.

Ett fåtal remissinstanser ifrågasätter förslaget, däribland *Frida Utbildningar AB* som anser att proportionaliteten i att införa en generell regel som tillåter myndighetsintervjuer av barn utan föräldrars vetskap kan ifrågasättas. Sådana situationer kan uppfattas som integritetskränkande både för barnet och familjen, särskilt om det inte föreligger några misstankar om missförhållanden.

Skälen för regeringens förslag

Skolinspektionen ska få ha samtal med elever under 16 år utan vårdnadshavares samtycke om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet

Av skollagen framgår att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet som rör barn enligt denna lag (1 kap. 10 §). Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barnet ska också ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Vidare ska barnets åsikter tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Bestämmelsen utgår från barnkonventionens artikel 3 om barnets bästa och artikel 12 om rätten att komma till tals och bli heard. Av propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet framgår att situationer där barnets rätt att komma till tals särskilt bör beaktas är bl.a. vid tillsynsbesök (prop. 2009/10:165 s. 638–639). Elever är de som dagligen vistas i skolan och som redogörs för i avsnitt 4 kan tillsynsmyndigheten ha svårt att få en fullständig och rättvisande bild av en verksamhet klar för sig om eleverna inte får komma till tals vid tillsynsbesök. Samtal med elever kan ge en fördjupad förståelse, och kan i vissa fall utmana det som Skolinspektionen sedan tidigare fått veta om verksamheten genom dokumentation, statistik, intervjuer med personal och observationer.

Skolinspektionen har redan i dag samtal med elever i samband med granskningsbesök. Inför besök informeras elever och vårdnadshavare om att granskning ska äga rum och elever som ska bli intervjuade får veta det i förväg av rektorn. Vårdnadshavare till barn under 16 år ges möjlighet att meddela om de inte vill att barnet ska delta. Det är frivilligt för eleverna att delta. Från 16 års ålder förutsätts eleverna själva kunna ta beslut med hänsyn till den talerätt som då inträder och de får då avgöra själva om de vill delta i samtal eller inte (jfr 29 kap. 12 § skollagen). Skolinspektionen genomför inte bara granskningar som är planerade i förväg, utan kan också göra oanmälda besök med kort varsel t.ex. när det finns skäl att misstänka allvarliga brister i en verksamhet. Som regeringen beskriver i avsnitt 4 kan ett oanmält besök ha föranletts av signaler om eventuella brister som i hög grad rör eleverna. Inför oanmälda besök kan det dock vara svårt för Skolinspektionen att på lämpligt sätt informera vårdnadshavare om besöket och att ge vårdnadshavare möjlighet att meddela om de inte vill

att barnet ska delta i samtal. Om det får till följd att samtal med elever inte kommer till stånd kan Skolinspektionen gå miste om viktig information om verksamheten.

Ett sätt att säkerställa att elevernas åsikter och erfarenheter alltid kan framföras, och därigenom utgöra underlag för granskningen av att lagstiftningen efterlevs, är att inom ramen för Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning klargöra möjligheten till samtal med elever utan att vårdnadshavaren är närvarande eller har samtyckt till det. Föräldrabalken innehåller bestämmelser om vårdnadshavares rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets person. Barns vårdnadshavare är i regel båda föräldrarna eller en av dem. Vårnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år (6 kap. 2 § föräldrabalken). *Barnombudsmannen*, *Föräldraalliansen* och *Skolverket* framför att en möjlighet att höra elever utan att vårdnadshavaren är närvarande eller har samtyckt till det bedöms leva upp till barnkonventionens artikel 12 om barnets rätt att komma till tals och få sina åsikter beaktade utifrån ålder och mognad och bedöms skapa förutsättningar för rättssäkra myndighetsbeslut. Regeringen instämmer i detta och anser att intresset av denna samtalsmöjlighet är så starkt att det är motiverat att vårdnadshavarens bestämmanderätt får stå tillbaka till förmån för principen om barns rätt att komma till tals, i vart fall när det gäller barn som går i skolan och därmed är 6 år eller äldre. När det gäller barn i förskolan delar regeringen utredningens bedömning att det kan vara svårt för tillsynsmyndigheten att avgöra om barnet i så pass ung ålder skulle kunna tänkas ta skada av samtalet. Som utredningen framför är det empiriska värdet av formella samtal med barn och hur dessa praktiskt kan genomföras vid granskning av förskolan också svårbedömt, jämfört med t.ex. verksamhetsobservationer.

Frida Utbildningar AB anser att proportionaliteten i att införa en generell regel som tillåter myndighetsintervjuer av barn utan föräldrars vetskap kan ifrågasättas. Sådana situationer kan enligt Frida Utbildningar AB uppfattas som integritetskränkande både för barnet och för familjen, särskilt om det inte föreligger några misstankar om missförhållanden. Regeringen anser dock, i likhet med *SPSM*, att möjligheten för elever att i så stor utsträckning som möjligt få komma till tals så att deras erfarenheter kan tas tillvara är en viktig förutsättning för att förbättra skolsituationen för eleverna. Om tillsynsmyndigheterna skulle ges en möjlighet att utan vårdnadshavares samtycke kunna ha samtal med barn och elever skulle det kunna leda till att myndigheterna i sin inspektion, särskilt vid oanmälda besök, får en bättre sammantagen bild av verksamheten så att rättssäkra tillsyns- och kvalitetsgranskningsbeslut som bygger på en bredd av information kan säkerställas.

Utvecklingspedagogik Sverige AB betonar vikten av att det tydligt framgår att det måste kunna antas att den intervjuade eleven inte tar skada av ett sådant samtal. Utvecklingspedagogik Sverige AB framför även att det bör förtydligas om det förväntas vara Skolinspektionens eller skolans personal eller elevens vårdnadshavare som ska göra denna bedömning. En viktig utgångspunkt är att elevens bästa står i fokus när samtal genomförs. Enligt regeringen behöver det därför tas hänsyn till elevens egen inställning och samtalen måste genomföras med respekt för elevens integritet. Ålder och mognad har också betydelse för hur ett samtal ska genomföras. Det är också viktigt att påpeka att elevers möjlighet att komma till tals är

en möjlighet för barnet, inte en skyldighet. Om ett barn inte vill delta i samtal med Skolinspektionen, måste det respekteras. Precis som i dag bör det alltså vara frivilligt för eleverna att delta i sådana samtal. Det ska understrykas att samtal med elever ställer höga krav på flexibilitet och lyhördhet hos den som genomför samtalet. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen och Utvecklingspedagogik Sverige AB, att en förutsättning för att eleven ska få höras är att det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Principen om barnets bästa kan innebära att något samtal med eleven inte ska genomföras alls. Enligt regeringen bör det ankomma på Skolinspektionen, som är den myndighet som ska genomföra samtalet, att göra skadebedömningen med hjälp av skolans personal. Som *SPSM* påpekar är det vidare viktigt att tillsynsmyndigheten tar särskild hänsyn till förutsättningarna för samtal med elever med funktionsnedsättning. Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har barn med funktionsnedsättning rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på lika villkor som för andra barn. Vidare ska de för att kunna utöva denna rättighet erbjudas stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder. Regeringen anser att det är en självklarhet att elever med funktionsnedsättning på samma villkor som elever utan funktionsnedsättning bör få komma till tals och ge sin bild av en verksamhet. Det kan dock krävas särskilda överväganden i förhållande till elevens funktionsnedsättning exempelvis vad gäller kommunikationssätt, miljö eller stödpersoner. Det är därför viktigt att inspektörerna är väl förberedda inför möten med olika målgrupper och exempelvis förfogar över metoder och kompetens som säkerställer att elever med funktionsnedsättning kan utöva sin rätt att komma till tals och få sina åsikter beaktade på lika villkor som andra elever. *Uppsala universitet* betonar vikten av tydliga metदानvisningar för hur sådana samtal ska genomföras, dokumenteras och användas för att säkerställa både elevernas integritet och bevisvärdet av inhämtade uppgifter. Regeringen delar dessa remissinstansers bedömningar och konstaterar att *Skolinspektionen*, som också tillstyrker förslaget, framför att särskilda hänsyn och överväganden vid intervjuer av framför allt yngre elever och elever med funktionsnedsättning är något som myndigheten arbetar med.

Idéburna skolors riksförbund anser att samtalet bör föregås av kontakter med skolans elevhälsa och att skolans elevhälsa ska få tillgång till och kunna rätta eventuella faktafel i Skolinspektionens dokumentation från samtalet. Regeringen anser att det ankommer på rektorn att se till att lärare och annan aktuell personal, t.ex. inom elevhälsan, informeras om vilka elever som valts ut för samtal och att de inför t.ex. ett tillsynsbesök har möjlighet att återkomma till Skolinspektionen om de bedömer att det finns en risk för att ett barn kan ta skada av samtalet. Om det handlar om ett oanmänt besök är det däremot inte alltid möjligt att samtalen kan föregås sådana kontakter. Regeringen delar inte synpunkten om att skolans elevhälsa bör få tillgång till och kunna rätta eventuella faktafel i Skolinspektionens dokumentation från samtalet. Regeringen kan dock konstatera att den modell som Skolinspektionen i dag använder sig av vid intervjuer med elever och skolpersonal bl.a. innehåller ett moment där myndigheten utvärderar och bedömer kvaliteten på den information som samlas in, om

den är tillförlitlig och hur den kan vägas samman med övrig information som kommit in på annat sätt.

Med hänsyn tagen till principen om vårdnadshavares bestämmanderätt anser regeringen att det är viktigt att vårdnadshavaren informeras om samtalet i efterhand. Det förutsätts att Skolinspektionen i sitt arbete med metodstöd tar fram rutiner för hur detta lämpligen kan ske. Informations-skyldigheten bör gälla elever som är under 16 år eftersom elever från 16 års ålder själva förutsätts kunna ta beslut med hänsyn till den talerätt som då inträder. Regeringen vill dock poängtera att det är viktigt att Skolinspektionen använder möjligheten att samtala med eleven utan vårdnadshavarens föregående samtycke på ett omdömesgillt sätt. Det bör fortfarande vara möjligt, och kan i många fall också vara lämpligt, att samarbeta med vårdnadshavare inför att en verksamhet ska granskas.

Enligt regeringen bör möjligheten för Skolinspektionen att höra barn utan vårdnadshavares samtycke avse sådan utbildning som myndigheten enligt skollagen har tillsyn över och i vilken elever som är under 16 år deltar, med undantag för barn i förskolan. Det innebär att utöver sådan utbildning som ingår i skolväsendet bör möjligheten även avse sådana särskilda utbildningsformer som regleras i 24 kap. skollagen, t.ex. internationella skolor och utbildning vid särskilda ungdomshem. Av skollagen framgår att gymnasieskolan ska vara öppen endast för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning (15 kap. 5 §). Det innebär i regel att ungdomar börjar i gymnasieskolan höstterminen det år då de fyller 16 år. De ungdomar som fyller år efter skolstart är dock 15 år när de börjar i gymnasieskolan. Bestämmelsen om att Skolinspektionen i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning ska få ha samtal med elever som är under 16 år bör därför gälla även i gymnasieskolan, i anpassade gymnasieskolan och i sådan utbildning som leder fram till International Baccalaureate, IB (jfr 29 kap. 17 §).

Som redogörs för i föregående delavsnitt förutsätts elever över 16 år själva kunna ta beslut med hänsyn till den talerätt som inträder från 16 år enligt 29 kap. 12 § skollagen. Elever över 16 år får därför redan enligt dagens regelverk själva avgöra om de, vid tillsyn och kvalitetsgranskning, vill delta i samtal eller inte.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att Skolinspektionen i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning ska få ha samtal med elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Detta ska gälla endast om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Bestämmelsen föreslås avse de verksamheter som Skolinspektionen har tillsyn över om det är fråga om verksamheter för elever som är under 16 år, men ska inte avse förskolor.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2027.

De nya bestämmelserna om villkor för godkännande och värdeöverföringsförbud vid nyetablering ska tillämpas första gången i fråga om ansökningar om godkännande som huvudman inom skolväsendet för utbildning som startar efter den 30 juni 2028. I fråga om sådana ansökningar får de nämnda bestämmelserna tillämpas även före ikraftträdandet.

För godkännanden som huvudman för utbildning som startar efter ikraftträdandet men före den 1 juli 2028 gäller de äldre bestämmelserna om villkor som enskilda huvudmän fortlöpande ska uppfylla, dock längst till och med den 30 juni 2028.

De nya bestämmelserna om särredovisning och om revisors granskning ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

De nya bestämmelserna om sanktionsavgift ska inte tillämpas på överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag, och överklagande av sådana återkrav, ska inte tillämpas på bidrag som betalats ut före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag ska tillämpas även för enskilda huvudmän som fram till utgången av juni 2028 bedriver utbildning i förskoleklassen enligt övergångsbestämmelser med anledning av införandet av en tioårig grundskola.

En fysisk person som vid lagens ikraftträdande är godkänd som enskild huvudman enligt äldre bestämmelser ska få fortsätta bedriva verksamheten med stöd av godkännandet till och med den 30 juni 2029. Godkännandet upphör att gälla den 1 juli 2029, eller den 1 juli 2028 för godkännande som avser förskoleklassen.

De nya bestämmelserna om värdeöverföringsförbud och särredovisning ska inte tillämpas på en enskild huvudman som är en fysisk person.

Den nya bestämmelsen om värdeöverföringsförbud vid nyetablering ska inte heller tillämpas på en skolenhet, förskoleenhet eller ett fristående fritidshem 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 äldre bestämmelser.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer delvis överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår inte någon särskild bestämmelse om när lagen tillämpas första gången i fråga om nya ansökningar om godkännande som enskild huvudman och inte heller vad som gäller i fråga om god-

kännanden som har beslutats före ikraftträdandet men där utbildningen startar efter ikraftträdandet. Utredningen föreslår inte heller några bestämmelser beträffande förhållandet till reformen om införande av en tioårig grundskola. Utredningens förslag har dessutom en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslagen, däribland *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Sveriges Lärare* och *Sveriges Skolledare*.

Statens skolverk har inga synpunkter på utredningens förslag till ikraftträdande eller övergångsbestämmelser, men konstaterar att många av utredningarna på skolområdet innehåller förslag som ska träda i kraft 2027 eller 2028. Enligt Skolverket innehåller flera av dessa utredningar överlappande förslag och förslag som är viktiga att behandla på ett samlat sätt. Skolverket ser därför risker med snäva tidsplaner och mängden reformer, t.ex. vad gäller kvaliteten i författningsändringarna och möjligheten att förankra dem hos målgrupperna. *Lunds universitet* påpekar att oanade konsekvenser kan visa sig först efter en tid.

Regelrådet anser att informationen om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig men framför att det saknas en redogörelse för behovet av speciella informationsinsatser, vilket enligt Regelrådet är en uppenbar brist mot bakgrund av de omfattande konsekvenser som vissa av utredningens förslag kommer att få för delar av friskolesektorn.

Flera remissinstanser, bl.a. *Statens skolinspektion*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Almega utbildning*, avstyrker förslaget om ikraftträdande. Skolinspektionen påpekar att det föreslagna datumet för ikraftträdande infaller mitt under den period då de ansökningar om godkännande som enskild huvudman som kommit in till myndigheten senast den 31 januari 2027 ska prövas. För att inte skapa onödiga svårigheter i ansökningsprocessen anser myndigheten att ett mer lämpligt ikraftträdande är den 1 januari 2028. SKR anser att ett så snart datum för ikraftträdande som den 1 juli 2027 kan ifrågasättas när det gäller ett så utökat kommunalt åtagande, särskilt gällande tillsyns- och tillståndsprövningen inom förskolan. SKR föreslår i stället att ikraftträdande sker tidigast under 2028 för att möjliggöra förberedelser för implementering av de nya bestämmelserna. *Almega Utbildning* och *Utvecklingspedagogik Sverige AB* framför liknande synpunkter och anser att förslagen och dess konsekvenser är så pass omfattande att de förtjänar en ordentlig beredningsprocess och inte ska genomföras förhastat, varför genomförandetiden behöver senareläggas. *Föräldraalliansen Sverige* anser att det bör göras en samlad bedömning av samtliga planerade reformer inom skolområdet. *Nacka kommun* som också avstyrker förslaget om ikraftträdande den 1 juli 2027 anser att det bör senareläggas. Nacka kommun understryker vikten av att utredningens förslag bedöms i ett samlat sammanhang med hänsyn till samtliga reformer som planeras för förskola och skola och anser att det behöver avsättas rimlig tid för såväl enskilda som kommunala huvudmän att göra omställningar och samtidigt upprätthålla god kvalitet i det redan befintliga uppdraget, som redan nu är mycket omfattande.

Skolinspektionen anser att även med ett senare ikraftträdandedatum finns ett behov av att i en övergångsbestämmelse reglera vad som ska gälla för ansökningar om godkännande som enskild huvudman som inte kunnat prövas före ikraftträdandet. *Skolinspektionen* framför också att om ett ändrat ikraftträdande inte bedöms lämpligt är det nödvändigt att i tydliga övergångsbestämmelser reglera vad som ska gälla för de ansökningar om godkännande som huvudman som ingår i den aktuella ansökningsomgången. *SKR* anser att övergångsbestämmelserna behöver justeras utifrån att ikraftträdandet bör senareläggas. *Uppsala universitet* och *Sveriges advokatsamfund* framför att när det gäller kravet på att endast juridiska personer ska få godkännas som huvudmän, behöver övergångsbestämmelserna säkerställa rimlig tid för omställning.

Skälen för regeringens förslag

Ett ikraftträdande bör ske så snart som möjligt

De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss syftar till att säkerställa att endast långsiktiga och seriösa aktörer ges möjlighet att verka inom skolväsendet och att de tillhandahåller en utbildning av hög kvalitet, så att alla barn och elever får den utbildning de har rätt till. Regeringen konstaterar i likhet med bl.a. *Skolverket* att det på kort tid föreslås många reformer på skolans område. Som bl.a. *SKR* påpekar innebär det att ett implementeringsarbete för tillsynsmyndigheter och huvudmän, skolor och förskolor behöver ske under de kommande åren. Regeringen bedömer dock att det är avgörande att få ordning på de brister som finns i svensk skola och att en helrenovering av systemet med fristående skolor, förskolor och fritidshem därför är av yttersta vikt. De föreslagna lagändringarna bör därför enligt regeringen träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till tidsplanen för den fortsatta beredningsprocessen är det tidigaste tänkbara datumet den 1 juli 2027.

Skolinspektionen framför att den föreslagna tidpunkten skapar bekymmer då den infaller mitt under den period då de ansökningar om godkännande som enskild huvudman som kommit in till myndigheten senast den 31 januari 2027 ska prövas. För att inte skapa onödiga svårigheter i ansökningsprocessen anser myndigheten att ett mer lämpligt ikraftträdande är den 1 januari 2028. Regeringen håller inte med om detta utan gör bedömningen att detta i stället kan omhändertas bl.a. genom en reglering av när bestämmelserna om villkor för godkännande av en ansökan ska börja tillämpas första gången. Tidpunkten för ikraftträdandet behöver därför inte påverkas av det skälet.

Ett ikraftträdande den 1 juli 2027 bör enligt regeringens mening också ge huvudmännen och tillsynsmyndigheterna tillräckligt med tid för att förbereda sig. Det bör även ge enskilda som avser att ansöka om godkännande som huvudman tillräckligt med tid att anpassa sig till de nya kraven, bl.a. att göra nödvändiga omställningar utifrån det nya kravet att endast juridiska personer ska få godkännas som huvudmän. Med anledning av *Regelrådets* synpunkt om informationsinsatser vill regeringen också nämna att *Skolinspektionen* bör få medel för att bl.a. ta fram stödmaterial och vägledningar samt för informationsinsatser (se avsnitt 11).

Regeringen anser därför att de föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2027.

Övergångsbestämmelser för ansökningar om nya godkännanden som enskild huvudman

En ansökan om godkännande som enskild huvudman för grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshem som anordnas vid en skolenhet med dessa skolformer, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska som regel ha kommit in till Skolinspektionen senast den 31 januari kalenderåret innan utbildningen ska starta. Detta följer av 2 kap. 1 § skolförordningen (2011:185) och 2 kap. 1 § gymnasieförordningen (2010:2039). Beslut om sådana ansökningar ska sedan om möjligt fattas av Skolinspektionen före den 1 oktober kalenderåret innan utbildningen ska starta (se 2 kap. 3 § skolförordningen och 2 kap. 3 § gymnasieförordningen). Villkoren för en ansökan om godkännande som enskild huvudman måste givetvis vara kända i god tid innan ett ansökningstillfälle. Detta innebär att när lagen träder i kraft den 1 juli 2027 sker det, som *Skolinspektionen* påpekar, mitt i en ansökningssomgång för ansökningar enligt nu gällande bestämmelser för utbildningar som ska starta höstterminen 2028. Kraven på vad som kommer att gälla för att få ett godkännande för en utbildning som ska starta höstterminerna 2028 kommer dock att vara kända i god tid före den 31 januari 2027, dvs. i god tid innan ansökningarna om godkännande ska lämnas in. Bestämmelserna om godkännande i 2 kap. 5 § och 2 a kap. 2–12 §§ bör därför tillämpas första gången i fråga om ansökningar om godkännande som enskild huvudman för utbildning som startar efter den 30 juni 2028. Likaså bör bestämmelserna om värdeöverföringsförbud vid nyetablering (2 a kap. 19 §) tillämpas första gången på sådana ansökningar. Det bör framgå av bestämmelsen att de nya reglerna tillämpas även om beslutet om godkännande fattas före ikraftträdandet.

För en ansökan om godkännande som enskild huvudman för förskolan och för fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet gäller inte de nämnda handläggningstiderna i skolförordningen och gymnasieförordningen. I förskolan finns inte heller samma behov av att förhålla sig till att starta verksamheten vid början av skolans läsår. Det är därför inte uteslutet att det föreligger andra ansökningstider för godkännande som enskild huvudman i förskolan. Regeringen bedömer dock att det är rimligt att kommunerna ges möjlighet att förhålla sig till en handläggningstid som motsvarar Skolinspektionens för nya ansökningar, varför några särskilda regler för förskolan inte föreslås i detta avseende.

I fråga om ansökningar om godkännande som avser verksamhet med start höstterminen 2027 har beslut i regel fattats redan under 2026. I fråga om skolformer där Skolinspektionen handlägger ärendena har ansökningarna kommit in till myndigheten redan i januari 2026. Dessa ansökningar bör inte träffas av de nya bestämmelserna om godkännande som föreslås i denna lagrådsremiss. Det finns emellertid bestämmelser i skollagens tillsynskapitel där det framgår att villkoren för godkännande fortlöpande ska uppfyllas av den enskilda huvudmannen. Enligt regeringen är det av förutsebarhetsskäl nödvändigt att låta de huvudmän som har fått ett godkännande att starta sin verksamhet efter ikraftträdandet 2027

få en viss kortare tid på sig att anpassa sig till de nya kraven för godkännande. Regeringen anser därför att det bör framgå av övergångsbestämmelserna att den äldre lydelsen av 26 kap. 3 och 4 §, om att tillsynsmyndigheterna har tillsyn över att en enskild fortlöpande uppfyller kraven för godkännande, ska tillämpas för godkännanden som huvudman för utbildning som startar efter den 30 juni 2027 men före den 1 juli 2028. Sammantaget innebär regeringens förslag att samtliga enskilda huvudmän ska uppfylla de nya villkoren från och med den 1 juli 2028.

Övergångsbestämmelser till kravet på att enskilda huvudmän ska vara juridiska personer

Regeringen föreslår i avsnitt 6.9 att endast juridiska personer ska få godkännas som enskilda huvudmän enligt skollagen. Det finns i dag enskilda huvudmän som är fysiska personer, även om det enbart rör sig om ett fåtal. Regeringen gör därför bedömningen att det bör införas övergångsbestämmelser för dessa, så att de får rimlig tid på sig att anpassa sig till de nya bestämmelserna. Ett redan beviljat godkännande som enskild huvudman för en fysisk person bör därför få användas till och med den 30 juni 2029. Därefter bör godkännandet upphöra att gälla. Genom ett sådant förslag får fysiska personer därmed två år på sig från ikraftträdandet för att starta en juridisk person och ansöka om ett nytt godkännande som enskild huvudman. Under övergångsperioden kan den fysiska personen fortsätta att bedriva den verksamhet som han eller hon har godkännande för.

En fysisk person som redan godkänts som enskild huvudman bör också under den övergångsperiod som godkännandet gäller vara undantagen från bestämmelserna om värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19 och 20 §§ och 26 kap. 10 a §§ och särredovisning enligt 2 a kap. 22 §§. Regeringen föreslår också ett undantag från värdeöverföringsförbud vid nyetablering för juridiska personer där det bestämmande inflytandet utövas av en fysisk person som vid ikraftträdandet har ett godkännande enligt äldre bestämmelser. Undantaget innebär att de fysiska personer som vid ikraftträdandet är enskilda huvudmän och som väljer att starta en juridisk person och ansöka om ett nytt tillstånd inte ska omfattas av värdeöverföringsförbud vid nyetablering enligt 2 a kap. 19 §. Detta undantag motiveras av att det i dessa situationer inte är fråga om en nyetablering utan i stället en ombildning av redan etablerad verksamhet. Undantaget i övergångsbestämmelsen ska därför endast gälla om den fysiska personen fortsatt har det bestämmande inflytandet i den juridiska personen. Sammantaget anser regeringen att de övergångsbestämmelser som föreslås räcker för att säkerställa att fysiska personer som är huvudmän får en rimlig tid för omställning, så som *Uppsala universitet* och *Sveriges advokatsamfund* efterfrågar.

Övergångsbestämmelser till kravet på särredovisning och kravet på revision

Regeringen föreslår i avsnitt 6.5 bestämmelser om särredovisning för enskilda huvudmän med godkännande för flera enheter eller i situationer där den enskilde huvudmannen bedriver verksamhet i en enhet men där samma juridiska person som bedriver denna verksamhet också bedriver annan verksamhet. En särredovisning föreslås ha samma räkenskapsår

som den enskilda huvudmannen. Vidare föreslår regeringen i avsnitt 6.6 att det i skollagen ska införas bestämmelser bl.a. om att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut och, när tillämpligt, även särredovisning, ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor.

Vissa huvudmän har kalenderår som räkenskapsår, medan andra har ett s.k. brutet räkenskapsår. Regeringen föreslår därför övergångsbestämmelser om att skyldigheten för en enskild huvudman att särredovisa enligt 2 a kap. 22 § och skyldigheten för en enskild huvudman att ha revisor enligt 2 a kap. 26 § ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027. I fråga om skyldigheten att ha revisor påverkar övergångsbestämmelsen endast den nya föreslagna skyldigheten enligt skollagen och påverkar således inte eventuell skyldighet för den enskilda huvudmannen att ha revisor som kan följa av andra regelverk.

Övergångsbestämmelser till kraven på återbetalning och återkrav av kommunala bidrag

Regeringen föreslår i avsnitt 8 bestämmelser om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag. Sådana bestämmelser bör inte tillämpas retroaktivt. Det finns därför skäl att i en övergångsbestämmelse tydliggöra att dessa bestämmelser inte ska tillämpas på utbetalningar som sker före det att de nya bestämmelserna har trätt i kraft. Regeringen lämnar därför förslag om det.

Övergångsbestämmelser till bestämmelserna om sanktionsavgift

Regeringen föreslår i avsnitt 9 att tillsynsmyndigheterna i vissa situationer ska få besluta om sanktionsavgifter. De flesta sanktionsavgifterna är kopplade till att nya bestämmelser om bl.a. värdeöverföringsförbud införs. Ett av förslagen avser dock att en sanktionsavgift ska beslutas om en anmälan om förändringar i den s.k. ägar- och ledningskretsen inte gjorts i rätt tid, dvs. den är kopplad till en befintlig bestämmelse (nuvarande 2 kap. 6 b §). Det finns därför enligt regeringen behov av att i en övergångsbestämmelse tydliggöra att bestämmelserna om sanktionsavgift inte ska tillämpas på överträdelser som har skett före det att de nya bestämmelserna har trätt i kraft. Regeringen lämnar därför förslag om det.

Förslagen behöver även anpassas till bestämmelserna om införandet av en tioårig grundskola

Som framgår av avsnitt 5.1 har riksdagen beslutat att förskoleklassen ska upphöra som skolform och ersättas av en ny första årskurs i de obligatoriska skolformerna. Ändringarna innebär bl.a. att grundskolan kommer att bestå av tio årskurser i stället för nio. Den nya regleringen träder i kraft den 1 juli 2026 och tillämpas första gången i fråga om utbildning och annan verksamhet som bedrivs efter den 30 juni 2028, se lagen (2025:729) om ändring i skollagen. Av övergångsbestämmelser till den nämnda lagen framgår bl.a. att äldre bestämmelser fortfarande gäller för utbildning som bedrivs före den 1 juli 2028. Det framgår också av övergångsbestämmelserna att ett godkännande av en enskild som huvudman för förskoleklassen ska upphöra att gälla den 1 juli 2028. Det innebär att det mellan den 1 juli 2027, som föreslås som ikraftträdandedatum för förslagen i

denna lagrådsremiss, och den 1 juli 2028 kommer att finnas enskilda med godkännande som huvudman för förskoleklassen. Det finns därför skäl att reglera vad som gäller för huvudmän med godkännande för denna skolform i fråga om de nya regler som föreslås.

Regeringen bedömer att det inte skulle vara proportionerligt att kräva av en enskild med ett godkännande som upphör att gälla inom ett år att den enskilde anpassar sin verksamhet till t.ex. kravet på särredovisning. Det kan heller inte enligt regeringen vara aktuellt att kräva av huvudmannen att ha ekonomiska förutsättningar för minst två år eller att anmäla en skolnedläggning före ett visst datum, när godkännandet enligt bestämmelser i lag upphör att gälla inom ett år. Regeringen anser därför att det inte bör föreslås att de nya bestämmelserna ska tillämpas på enskilda med godkännande som huvudman för förskoleklassen. Eftersom särredovisning är en förutsättning för att besluta om värdeöverföringsförbud bör inte heller bestämmelserna om att tillsynsmyndigheten kan besluta om värdeöverföringsförbud gälla i fråga om huvudmän som enbart bedriver utbildning i förskoleklassen. Vid en sammantagen bedömning av förslagen i denna lagrådsremiss i förhållande till övergångsbestämmelserna vid införandet av en tioårig grundskola anser regeringen att det bara finns skäl för att de föreslagna bestämmelserna om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag i 26 a kap., och möjligheten att överklaga återkrav, bör gälla även för enskilda med godkännande som huvudman för förskoleklassen. Regeringen lämnar därför förslag om det.

11 Konsekvenser

Vilka berörs av förslagen?

Förslagen i denna lagrådsremiss syftar till att säkerställa att aktörer inom skolväsendet har ett långsiktigt och seriöst engagemang som lever upp till samhällets krav. Förslagen avser också att säkerställa att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, det vill säga att finansiera driften av skolverksamheter. Förslagen berör enskilda huvudmän för förskoleenheter, skolenheter och fritidshem. Förslagen berör även barn, elever, rektorer, lärare och annan personal i de nämnda skolformerna samt fritidshemmet. Förslagen får också konsekvenser för kommuner och statliga myndigheter på skolområdet.

Enligt Sveriges officiella statistik fanns det 830 huvudmän för grundskolan läsåret 2024/25, varav 291 kommunala och 529 enskilda huvudmän. Samma läsår fanns 4 665 grundskolor, varav 3 831 med kommunal huvudman och 813 med enskild huvudman, 622 anpassade grundskolor, varav 586 med kommunal huvudman och 36 med enskild huvudman samt 10 specialskolor och 5 sameskolor med staten som huvudman. Läsåret 2024/25 gick drygt 1,1 miljoner elever i grundskolan. Av dessa gick drygt 181 300 elever i fristående grundskolor. Vidare gick cirka 17 200 elever i anpassade grundskolan, varav cirka 760 elever i

fristående skolor. Specialskolan hade cirka 790 elever och sameskolan cirka 200 elever.

För gymnasieskolan fanns det 445 huvudmän under läsåret 2024/25, varav 236 kommunala och 209 enskilda huvudmän. Vidare fanns det totalt 1 254 gymnasieskolor, varav 795 med kommunal huvudman och 459 med enskild huvudman. Samma läsår fanns 243 anpassade gymnasieskolor, varav 209 med kommunal huvudman och 34 med enskild huvudman. Läsåret 2024/25 gick drygt 370 000 elever i gymnasieskolan, varav knappt 117 800 elever i fristående skolor. Drygt 7 500 elever gick i anpassade gymnasieskolor, varav knappt 650 elever i fristående anpassade gymnasieskolor.

År 2024 fanns totalt 8 840 förskoleenheter, varav 6 172 med kommunal huvudman och 2 668 med enskild huvudman. Samma år fanns det cirka 485 000 barn i förskolan. För fritidshemmet fanns det läsåret 2024/25 knappt 800 huvudmän, varav drygt 500 enskilda. Vidare gick knappt 500 000 elever i fritidshemmet och det fanns drygt 4 000 fritidshem varav 674 med enskild huvudman.

Konsekvenser för enskilda huvudmän

Förslagen i denna lagrådsremiss syftar till att göra det mindre attraktivt för oseriösa aktörer att bedriva skolverksamhet, öka insynen i de enskilda huvudmännens hantering av skolpengen och göra det möjligt att snabbare och enklare komma till rätta med brister i förskolor och skolor. Förslagen kommer att få konsekvenser för enskilda huvudmän och deras verksamheter. I det följande redogörs för konsekvenserna beträffande de olika förslagen i lagrådsremissen.

Förslaget att införa värdeöverföringsförbud i vissa situationer får konsekvenser för enskilda huvudmän

Ett stort antal företrädare för enskilda huvudmän är starkt kritiska mot förslagen att införa värdeöverföringsförbud i vissa situationer (avsnitt 6.2). Enligt bl.a. *Almega Utbildning*, *Svenskt Näringsliv* och *Kunskapskolan i Sverige AB* innebär dessa förslag sammanfattningsvis ett kraftigt, långtgående och oproportionerligt ingrepp i huvudmännens rätt att organisera sig och bestämma hur medel inom deras verksamheter ska användas. Regeringen bedömer dock att förslaget om värdeöverföringsförbud i vissa situationer är väl avvägt och proportionerligt i förhållande till syftet att säkerställa att offentliga medel används till det de faktiskt är avsedda för, det vill säga skolverksamhet. De situationer vid vilka ett värdeöverföringsförbud föreslås är vid nyetablering, vid ägandeförändring och i samband med tillsynsförelägganden vid brister. I delavsnitten nedan redogörs närmare för konsekvenserna för de enskilda huvudmännen vid de olika situationerna.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering

För långsiktiga aktörer bedömer regeringen, i likhet med bl.a. utredningen och *Sveriges Lärare*, att ett tidsbegränsat förbud mot värdeöverföringar vid nyetablering av fristående skolor, förskolor eller fritidshem kommer att ha begränsade konsekvenser. Detta eftersom, som bl.a. *Frida Utbildning AB* framför, det ofta tar flera år av uppbyggnad innan elevunderlaget är fullt och ekonomin går med överskott. Regeringen kan samtidigt konstatera att det enligt gällande regelverk är fullt möjligt att göra värdeöverföringar direkt vid en nyetablering, även om det skulle ha en negativ inverkan på verksamheten för barnen och eleverna. Regeringen anser därför, som framgår av avsnitt 6.2, att det finns starka skäl att införa ett förbud mot värdeöverföringar vid nyetablering. Vidare kommer ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering generellt att ha endast en marginell påverkan på icke-vinstdrivande aktörer. Dessa har redan i dag en mycket begränsad möjlighet och vilja att ta ut överskott och dela ut till intressenter. Däremot kan ett tidsbegränsat värdeöverföringsförbud vid nyetablering leda till att oseriösa kortsiktiga aktörer avstår från att starta nya skolor, förskolor eller fristående fritidshem som de annars hade planerat. För dessa kan möjligheten att snabbt få avkastning på sina investeringar vara avgörande för viljan att etablera sig, vilket med förslaget nu kommer stoppas.

Flera remissinstanser berör konsekvenser för konkurrensen mellan aktörerna i skolväsendet. Exempelvis anser *Svenskt Näringsliv* att förslaget om värdeöverföringsförbud vid nyetablering riskerar att snedvrida konkurrensen mellan etablerade och nystartade företag, leda till att redan etablerade och större aktörer tar fler marknadsandelar på skolmarknaden och att färre nya skolföretag kommer att starta.

Regeringen bedömer att förslaget om värdeöverföringsförbud kan antas leda till att oseriösa och olämpliga aktörer avstår från att driva förskolor och skolor. Förslaget kan därmed bidra till att gynna alla de seriösa aktörer som verkar inom skolväsendet. Det bedöms i sin tur få positiva effekter för verksamheternas kvalitet och tilltron till skolsystemet, utan negativa effekter för vare sig valfriheten eller mångfalden av seriösa aktörer inom skolväsendet. Regeringen framhåller att utbildning inom skolväsendet är en offentlig förvaltningsuppgift och ett åtagande från det allmänna gentemot medborgarna. För enskilda huvudmän är utbildning inom skolväsendet däremot ett frivilligt uppdrag, där de efter godkännande får ett förtroende av det allmänna att mot offentlig ersättning bedriva en samhällsviktig verksamhet. Att säkerställa alla barns och elevers rätt till en utbildning som uppfyller de krav som ställs i skollagen är en nationell angelägenhet.

Värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring

När det gäller förslaget om värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring (avsnitt 6.2) bedömer regeringen att det kan ha viss påverkan för företagande. Detta eftersom vissa vinstdrivande aktörer, de första åren efter uppköp av en befintlig enhet, troligtvis förväntar sig avkastning. Regeringens förslag innebär att det inte på samma sätt som i dag kommer att vara möjligt att köpa lönsamma enheter och direkt ta ut medel från dem. Därmed kommer förvärv inte vara lika intressant för oseriösa aktörer med

ett affärsmässigt spekulativt eller kortsiktigt ekonomiskt intresse. Liksom *Konkurrensverket* anser regeringen att ett värdeöverföringsförbud efter ett förvärv av en skolenhet inte bör ha någon större betydelse för investeringsviljan hos seriösa och långsiktiga aktörer. Som framgår av avsnitt 6.2 konstaterar regeringen att ett värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring visserligen innebär att det inte kommer att vara möjligt att den första tiden efter ett övertagande av en skolverksamhet, t.ex. vid ett generationsskifte göra värdeöverföringar som bl.a. *Almega Utbildning* och flera enskilda huvudmän framför. Att säkerställa att förskolan och skolan skyddas från oseriösa aktörer är emellertid enligt regeringen betydligt viktigare än att tillgodose eventuella behov av att under de första åren efter ett förvärv av en utbildningsverksamhet kunna föra ut delar av de offentliga medel som betalats ut för barnens och elevernas utbildning. *Sveriges advokatsamfund* anser att förslaget om värdeöverföringsförbud vid nyetablering och ägarbyte framstår som en ingripande åtgärd i förhållande till sitt syfte, särskilt med beaktande av att det dessutom är av långvarig karaktär. *Sveriges advokatsamfund* framför vidare att utredningen ganska kort har konstaterat att den inte ser några andra alternativa åtgärder för att förbättra utbildningssystemet. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* anser att utredningens förslag innebär en dramatisk förändring som skulle göra det praktiskt taget omöjligt att fortsätta verka som huvudmän med aktiebolaget som associationsform. Som framgår av avsnitt 6.2 föreslår regeringen att ett värdeöverföringsförbud vid en ägandeförändring ska gälla under tre år i stället för fem år som utredningen föreslår. Enligt regeringen bedöms det vara en tillräckligt lång tid för att motverka att oseriösa aktörer förvärvar verksamheter inom skolväsendet samt för att säkerställa en långsiktig avsikt att bedriva verksamheten hos den nya ägaren, vilket i sin tur också bidrar till att säkerställa att barnen och eleverna får en utbildning av hög kvalitet. Ett treårigt förbud vid ägandeförändring bedöms således främja en ordning som innebär att endast seriösa och långsiktiga ägare förekommer i skolväsendet, samtidigt som konsekvenser i form av svårigheter att överlåta verksamheter vid t.ex. generationsskiften mildras.

Regeringen bedömer sammantaget att förslaget visserligen får konsekvenser för enskilda huvudmän, men är väl avvägt och nödvändigt för att säkerställa att endast långsiktiga och seriösa aktörer verkar inom skolväsendet och att offentliga medel som avsatts till skolverksamheten också används för att barn och elever ska få en utbildning av god kvalitet.

Värdeöverföringsförbud vid tillsynsföreläggande vid brister

När det gäller förslaget om att tillsynsförelägganden vid brister ska få förenas med värdeöverföringsförbud (avsnitt 6.2) bedömer regeringen att det kan leda till ett minskat intresse hos oseriösa och kortsiktiga vinstdrivande aktörer för att driva förskolor och skolor. Enskilda huvudmän med bristande förmåga att bedriva verksamhet med god kvalitet skulle riskera att få upprepade värdeöverföringsförbud. Konsekvensen av förslaget innebär att skolväsendet i stället till större del kommer att bestå av seriösa aktörer med långsiktiga mål och ekonomiskt stabil verksamhet. Förslaget uppmuntrar också enskilda huvudmän att lägga resurserna på att förbättra utbildningsverksamheten. Som framgår av avsnitt 6.2 anser

regeringen, till skillnad från bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Almega Utbildning*, att förslaget är proportionerligt. Det kan konstateras att förslaget inte innebär att tillsynsmyndigheternas förelägganden om brister alltid måste förenas med ett värdeöverföringsförbud. Förslaget innebär att åtgärden kan tas till när tillsynsmyndigheten anser att det behövs.

Andra konsekvenser av värdeöverföringsförbud

Några remissinstanser, bl.a. *Atvexa AB*, tar upp frågor om de skatterättsliga konsekvenser som förslaget om värdeöverföringsförbud skulle kunna medföra, t.ex. för huvudmän som bedriver sin verksamhet i kommission. Som regeringen konstaterar i avsnitt 6.3 kan ett värdeöverföringsförbud få vissa skattemässiga effekter för de enskilda huvudmän som bedriver verksamhet i kommission. I vilken utsträckning och med vilken omfattning sådana konsekvenser uppkommer beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet. Effekterna kan variera beroende på hur enskilda skolkoncerner väljer att organisera sig och agera efter det att reglerna om värdeöverföringsförbud har trätt i kraft. Regeringen anser att eventuella skatterättsliga konsekvenser av förslaget är proportionerliga med hänsyn till behovet av att säkerställa att förbudet inte kan kringgås.

Förslaget om särredovisning medför vissa kostnader

Förslaget om krav på särredovisning (avsnitt 6.5) omfattar enskilda huvudmän som har flera enheter eller där den enskilda huvudmannen bedriver verksamhet i en enhet men där samma juridiska person som den enskilda huvudmannen också bedriver annan verksamhet. Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, *Kunskapsskolan i Sverige AB*, och *Stiftelsen Viktor Rydberg*, är kritiska till att det inte föreslås någon kompensation till de enskilda huvudmännen med anledning av förslagen. Kunskapsskolan i Sverige AB lyfter t.ex. fram att ett krav på särredovisning på enhetsnivå innebär ökade krav på systemanpassningar, eventuellt ökade licenskostnader och drift, ökad bemanning för att hantera bokföring samt ökade kostnader för revision. En uppskattning av ökade kostnader per enhet uppgår enligt Kunskapsskolan till cirka 200 000 kronor varav revision står för cirka 50 000 kronor vilket motsvarar 0,3 lärartjänster eller totalt 12 lärartjänster för Kunskapsskolans alla enheter. Det framhålls bl.a. att utredningen kraftigt underskattat de ekonomiska konsekvenserna av vissa av förslagen, t.ex. när det gäller särredovisning. *Laholms kommun* framför att för enskilda huvudmän kan krav om särredovisning och kvalificerad revisor få ekonomiska konsekvenser då de sannolikt medför ökade kostnader. I förlängningen kan det innebära nedläggning av verksamhet, vilket får konsekvenser för kommunens utbildningsansvar. *Norlandia Förskolor AB* framför liknande synpunkter och anser att krav på särredovisning är mycket långtgående och inskränker huvudmannens möjlighet att organisera sin verksamhet på det vis som man anser mest ändamålsenligt. För koncerner där en juridisk person (t.ex. ett dotterbolag) driver flera skolverksamheter riskerar kravet på särredovisning att leda till kraftigt ökade administrativa kostnader för att uppfylla kraven på särredovisning.

Regeringen konstaterar att endast en tredjedel (cirka 800) av de enskilda huvudmännen kommer att omfattas av kraven på särredovisning. Övriga två tredjedelar (närmare 1 600) av huvudmännen kommer inte att behöva förändra sin redovisning. Större företag med flera enheter får de högsta totala kostnaderna, medan de minsta aktörerna som omfattas av bestämmelserna får högst kostnad per enhet. Kostnaden för att upprätta en särredovisning kan variera beroende på hur många enheter en enskild huvudman har, vilken omsättning huvudmannen har och i vilken företagsform verksamheten bedrivs. Regeringen bedömer emellertid att det kommer att uppstå vissa övergångskostnader när en enskild huvudman för första gången upprättar särredovisning, t.ex. i samband med organisatoriska förändringar samt it- och systemförändringar. Det kan krävas anpassning av arbetssätt och processer för att kunna separera delarna i företagets samlade redovisning till redovisning på enhetsnivå. It- och systemkostnaderna består bl.a. av eventuell anpassning av ekonomisystem. Utöver övergångskostnader kommer särredovisningskravet att innebära årligen återkommande merkostnader. Regeringen beräknar att kostnaden för att upprätta särredovisning per enhet uppgår till cirka 50 000 kronor per år. De huvudmän som har flera enheter kan få skalfördelar som sänker kostnaden för särredovisning per enhet till cirka 35 000 kronor per år.

Bland annat *Almega Utbildning*, *Frida Utbildning AB* och *Svenskt Näringsliv* framför att kravet på särredovisning särskilt kommer att drabba mindre aktörer då det kan innebära oproportionerligt stora administrativa kostnader. Flera enskilda huvudmän för förskolor och skolor ställer sig bakom *Almega Utbildnings* remissvar. Som regeringen framhåller i avsnitt 6.5 omfattar kravet på särredovisning inte de mindre aktörer som endast bedriver skolverksamhet i en enhet och inte heller de enskilda huvudmän som bara bedriver verksamhet i en enhet och där samma juridiska person som den enskilde huvudmannen inte bedriver annan verksamhet därutöver. Regeringen kan också konstatera att *Regelrådet* över lag finner att konsekvensutredningen är tydlig och väl genomförd och att utredningens beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Regeringen konstaterar vidare att utredningen har övervägt andra förslag, t.ex. ett krav på att en enskild huvudman endast får ha en enhet som ett sätt att kontrollera ett värdeöverföringsförbud, men funnit att särredovisning skulle vara en mindre ingripande åtgärd. Regeringen gör samma bedömning och anser att kravet på särredovisning är en förutsättning för att efterlevnaden av ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer ska kunna kontrolleras och för att värdeöverföringsförbud ska få ett fullt genomslag i praktiken. Konsekvenserna bedöms vara proportionerliga och nödvändiga i förhållande till den föreslagna regleringens syfte. De kostnader som uppstår för de enskilda huvudmännen i samband med införande av krav på särredovisning är av administrativ art och syftar till att skapa insyn i och möjlighet till uppföljning och kontroll av hur offentliga medel används. Hur stor kostnad de enskilda huvudmännen får beror bl.a. på hur många enheter de har, men också på t.ex. tillgången till ekonomisk kompetens och systemlösningar. I det kommunala bidraget till enskilda huvudmän ingår kompensation för administrativa kostnader, som motsvarar tre procent av grundbeloppet. Regeringen bedömer i likhet med

utredningen att de ökade kostnaderna som för vissa enskilda huvudmän följer av förslaget får anses rymmas inom den administrativa ersättning som ingår i det kommunala bidraget.

Förslaget om revisor medför vissa kostnader

När det gäller förslaget att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en revisor (avsnitt 6.6) kommer det att leda till vissa ökade kostnader för de enskilda huvudmän som i dag inte har krav på revision och har valt bort det. Förslaget bedöms inte påverka enskilda huvudmän som är aktiebolag. Det finns drygt 900 aktiebolag med godkännande att bedriva förskola eller skola och regeringen utgår ifrån att dessa redan i dag har en revisor. Det beror på att de förskole- och skolhuvudmän som driver verksamhet i aktiebolagsform i regel är så stora att de uppfyller kriterierna för att vara skyldiga att ha en revisor. Som framgår av avsnitt 5.7 finns krav på att handelsbolag och kommanditbolag ska ha en revisor under vissa förutsättningar. Det gäller när bolaget är skyldigt att upprätta en årsredovisning. Det innebär att bolag med bara fysiska delägare måste ha en revisor om det är ett större bolag. Om minst en delägare är en juridisk person inträder också revisorsplikt, om bolaget uppfyller minst ett av villkoren om medelantalet anställda, balansomslutning och nettoomsättning (2 § revisionslagen [1999:1079]). Regeringen gör antagandet att de 13 enskilda huvudmän som driver sin verksamhet i handels- och kommanditbolag har revisionskrav. Enskilda huvudmän i övriga företagsformer och som når upp till de gränsvärden som gäller för revisionskrav kommer inte heller att påverkas. Det gäller cirka 1 000 enskilda huvudmän som drivs som ideell förening, ekonomisk förening, stiftelse eller trossamfund. Uppskattningen, som utgår från utredningens bedömning, är baserad dels på vilka huvudmän som inte har årsredovisningar tillgängliga, dels på ekonomiska nyckeltal kopplade till gränsvärden för årsredovisnings- och revisionskrav och antagandena ovan. Baserat på dessa antaganden kommer omkring 400 enskilda huvudmän att påverkas av kravet på revisor. Enligt utredningen består intäkterna till de enskilda mindre huvudmännens verksamhet huvudsakligen av intäkter i form av offentliga bidrag och kostnader som är förknippade med godkännandet. De har ofta ingen extern belåning. Därmed bedömer regeringen att tidsåtgången för revisionen kan hållas nere. För att beräkna revisionskostnaden har regeringen utgått från utredningens beräkningar om ett genomsnittligt timpris på cirka 2 000 kronor. Regeringen instämmer inte med *FAR* om att den uppskattade tidsåtgången för revisorn är väsentligt underskattad av utredningen utan har utgått från utredningens uppskattning att revisorn kommer att behöva lägga en hel arbetsdag (8 timmar) på revisionen vilket innebär att den totala extra kostnaden för de företag som i dag inte har någon revisor blir cirka 16 000 kronor.

Regeringen bedömer att konsekvenserna för de enskilda huvudmän som i dag inte har en kvalificerad revisor är proportionerliga i förhållande till syftet att höja kvaliteten och tillförlitligheten i de finansiella dokument som lämnas till tillsynsmyndigheten. Enskilda huvudmän har fått ett förtroende av det allmänna att mot ersättning med offentliga medel bedriva en samhällsviktig verksamhet som kräver godkännande från en myndighet.

För att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva effektiv tillsyn är det bl.a. viktigt att det finns tillförlitlig information. Som framgår i delavsnittet närmast ovan ingår kompensation för administrativa kostnader i det kommunala bidraget. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att de ökade kostnaderna för vissa enskilda huvudmän som följer av förslagen får anses rymmas inom den administrativa ersättning som ingår i det kommunala bidraget.

Skärpta krav på ekonomiska förutsättningar och anmälan vid nedläggning av en skolenhet får konsekvenser för enskilda huvudmän

För de enskilda huvudmän, eller blivande huvudmän, som inte kan leva upp till de skärpta krav på ekonomiska förutsättningar som föreslås i avsnitt 7.1 blir konsekvensen antingen att ansökan avslås eller att de enskilda huvudmännen i samband med tillsyn föreläggs att åtgärda bristerna (avsnitt 6.8). Syftet med förslagen om skärpta krav på de enskilda huvudmännens ekonomi är att det ska finnas tillräckliga förutsättningar för att kunna följa de bestämmelser som gäller för verksamheten enligt skollagen och andra författningar samt för att säkerställa en hög kvalitet på utbildningen. Regeringen bedömer därför att konsekvenserna är rimliga. Förslagen kan bl.a. säkerställa att enskilda huvudmän har förutsättningar att bedriva en kvalitativ och långsiktig verksamhet. Förslagen kan dessutom leda till att potentiella enskilda huvudmän som inte kan svara upp mot regelverket väljer att avstå från att ansöka om att starta verksamhet inom skolväsendet.

När en enskild huvudman aviserar att skolan ska läggas ner kan både elever och personal välja att byta skola så snart som möjligt. Regeringen föreslår att nedläggningen ska anmälas den 1 november kalenderåret före det läsår som verksamheten ska läggas ner. Det kan innebära att elever väljer att byta skola redan det läsår som nedläggningen aviseras. Det kan få negativa ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän, eftersom intäkterna följer elevantalet medan en stor del av kostnaderna är fasta. Samtidigt innebär de föreslagna kraven på ekonomiska förutsättningar att enskilda huvudmän förutsätts ha ett sådant ekonomiskt utrymme att verksamheten kan drivas med bibehållen kvalitet under tiden som en avveckling sker. Förslagen om tydligare krav på en enskilds ekonomiska förutsättningar kan dessutom bidra till färre konkurser för skolverksamheter.

Eftersom det rör sig om offentligt finansierad verksamhet som syftar till att ge elever den högkvalitativa utbildning de har rätt till är förslagen angelägna. Regeringen bedömer därför att konsekvenserna är proportionerliga i förhållande till dess syfte, dvs. att underlätta för kommunen att planera för mottagande av elever och att ge elever och vårdnadshavare bättre möjligheter att välja en ny skola om en skola läggs ned.

När det gäller förslaget om att endast juridiska personer ska få godkännas som enskild huvudman (avsnitt 6.9) kommer endast en mycket liten andel aktörer beröras. I december 2024 drevs sju förskolor av en huvudman med enskild firma. Det fanns inga skolor som drevs i denna bolagsform. Konsekvenserna av regeringens förslag om att endast juri-

diska personer ska få godkännas som enskild huvudman innebär att enskilda huvudmän som bedriver sin verksamhet som enskild firma antingen får ombilda sitt företag till en tillåten företagsform eller lägga ned verksamheten. Av avsnitt 10 framgår att regeringen föreslår övergångsbestämmelser för att ge rimlig tid för omställning. Ombildning till en annan företagsform kan för vissa enskilda näringsidkare innebära en betydande ekonomisk investering. För en enskild näringsidkare som ombildas till ett aktiebolag uppstår vissa kostnader. Enligt utredningens beräkningar handlar det om en total engångskostnad om cirka 95 000 kronor per huvudman.

Utöver engångskostnaderna tillkommer en årligen återkommande kostnad för revision (se delavsnittet närmast ovan). Därutöver tillkommer kostnader för en viss ökad administration med anledning av bytet av företagsform samt upplysningar i samband med revisionen. Dessa kostnader beräknas uppgå till knappt 10 000 kronor. Det innebär en årligen återkommande kostnad om cirka 25 000 kronor.

Regeringen bedömer att konsekvenserna är proportionerliga i förhållande till syftet med förslagen. I det kommunala bidraget ingår kompensation för administrativa kostnader, som motsvarar tre procent av grundbeloppet. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att de ökade årliga kostnaderna för vissa enskilda huvudmän som följer av förslagen ryms inom den administrativa ersättning som ingår i det kommunala bidraget. Regeringen bedömer att en eventuell ombildning av ett bolag inte ska finansieras av staten.

Förslagen om tillsynsmyndigheternas skarpare verktyg kan få konsekvenser för enskilda huvudmän

För att på ett effektivt sätt att öka regelefterlevnaden av de skärpta krav och villkor som föreslås i denna lagrådsremiss lämnar regeringen även förslag om att tillsynsmyndigheterna ska få skarpare verktyg. Det föreslås att sanktionsavgifter införs vid överträdelse av vissa bestämmelser (avsnitt 9.2). Det föreslås även en möjlighet för Skolinspektionen att, på samma sätt som för kommunala skolor, kunna vidta statliga åtgärder för rättelse när det gäller verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman (avsnitt 9.3). Vidare föreslås att det ska bli lättare att besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse vid allvarliga missförhållanden (avsnitt 9.4).

De skarpare verktygen för tillsynsmyndigheterna syftar till att stärka respekten för regelverket, avhålla oseriösa aktörer från att verka inom skolväsendet och samtidigt skapa en mer effektiv tillsyn. Det är centralt att det får tydliga konsekvenser om reglerna inte efterlevs. Det ligger i sakens natur att införandet att sanktionsavgifter kan få ekonomiska konsekvenser för de huvudmän som inte följer lagstiftningen.

Statliga åtgärder för rättelse innebär en tvångsförvaltning av en huvudmans skolverksamhet. När tillsynsmyndighetens möjligheter till tvångsförvaltning utökas till att omfatta också enskilda huvudmän är det en given utgångspunkt att elevernas intresse av att allvarliga missförhållanden rättas till behöver vägas mot den enskilde huvudmannens intresse av att inte i onödan drabbas av åtgärden. Mer ingripande åtgärder ska inte an-

vändas än vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning. I avsnitt 9.3 redogörs närmare för förslagets förenlighet med grundlag och internationell rätt.

De konsekvenser som kan uppkomma för enskilda huvudmän i samband med att de skarpare tillsynsverktygen införs bedöms vara proportionerliga för att uppnå syftet att öka regelefterlevnaden.

Konsekvenser om förslagen inte skulle genomföras

Om förslagen inte skulle genomföras skulle det fortsatt vara möjligt för enskilda huvudmän att dela ut vinster till sina ägare i situationer där det finns brister i verksamheten som påverkar barnens och elevernas rätt till en god utbildning. Det skulle heller inte vara möjligt att följa och analysera hur de offentliga medel som tillförs de verksamheter som drivs av stiftelser, ideella föreningar, ekonomiska föreningar eller aktiebolag faktiskt används och om de kommer barnen och eleverna till del. Det skulle med andra ord innebära att det fortsatt skulle vara möjligt för oseriösa och olämpliga aktörer att låta vinstintresset gå ut över kvaliteten i verksamheten. Kommunala bidrag skulle kunna gå till annat än den verksamhet som bidragen är avsedda för, utan möjlighet till återkrav. Om förslagen inte genomförs kommer detta ytterst att drabba eleverna som inte skulle garanteras den kvalitet i utbildningen som de har rätt till. Även allmänhetens förtroende för utbildningsväsendet riskerar att påverkas negativt om någon ändring i förhållande till dagens möjligheter att dela ut vinster inte görs.

Konsekvenser för kommunerna

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna som regel åtföljas av en statlig finansiering via det generella statsbidraget. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet (prop. 2006/07:100 s. 221).

Kommunerna har redan i dag i uppgift att pröva ansökningar om godkännande som huvudman för enskilda som önskar driva en förskola eller vissa fritidshem och som tillsynsmyndighet för att följa att de enskilda huvudmännen fortsatt uppfyller villkoren för godkännande. I avsnitt 6 föreslår regeringen ett nytt värdeöverföringsförbud vid vissa situationer och i avsnitt 7 föreslås att kraven på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet skärps. I avsnitt 9 föreslås att sanktionsavgifter ska införas som komplement till viten. Dessa förslag kommer sammantaget att medföra vissa kostnader för kommunerna i samband med prövningen av ansökningar om godkännande och som tillsynsmyndighet för förskolor och vissa fritidshem med enskild huvudman och den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Detta innebär att

kommunerna ska kompenseras för ett utökat åtagande när det gäller tillsyn och administration i samband med tillsynen.

Den övervägande majoriteten av remissinstanserna har inte haft något att invända mot utredningens bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Det saknas uppgifter om t.ex. frekvensen av och kommunernas kostnader för tillsyn av fristående förskolor och fristående fritidshem. Vid beräkning av kommunernas kostnader för tillsyn och tillståndsprovning har regeringens utgångspunkt varit de uppgifter som utredningen redovisar att Skolinspektionen anger för sin motsvarande verksamhet: timkostnad, bedömning av merarbete, kompetensförsörjningsbehov m.m. Skolinspektionen har till stor del samma roll för fristående skolor som kommunerna har för fristående förskolor. Regeringen bedömer därför, liksom utredningen, att Skolinspektionens kostnader kan tjäna som utgångspunkt för beräkningen av de ökade kostnaderna för kommunerna.

Baserat på Skolinspektionens uppskattningar är en snittkostnad för att förbereda för de nya bestämmelserna 12 000 kronor per enskild huvudman. Det omfattar bl.a. internt utredningsarbete, att ta fram rutinbeskrivningar, mallar och stödmaterial samt juridiska och andra vägledningar. Det innebär en merkostnad om sammanlagt 22,8 miljoner kronor för kommunerna, beräknat på att de har samma förberedelsearbete och timkostnad som Skolinspektionen. Därutöver räknar Skolinspektionen med att behöva göra it-investeringar för att anpassa system för de nya bestämmelserna. Kommunerna bedöms på motsvarande vis komma att behöva anpassa sina system. Det innebär en engångskostnad om sammanlagt 30 miljoner kronor.

Flera remissinstanser, bl.a. *Enköpings, Göteborgs, Huddinge, Laholms, Malmö och Skellefteå kommuner* samt *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anför att förslagen innebär en ökning av kommunens administrativa uppgifter och tillsynsansvar, med ökade kostnader för kommunen. Det är enligt remissinstanserna viktigt att kommunerna kompenseras för kostnader som uppstår, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. *Laholms kommun* framför även att förslagen om sanktionsavgifter sannolikt kommer att innebära fler rättsliga prövningar, vilket är något som också anses medföra ytterligare resursbehov hos kommunerna. *Helsingborgs* och *Nacka kommuner* framför även att ny eller utökad kompetens kan komma att krävas för att fullgöra de nya arbetsuppgifterna. Enligt Helsingborgs kommun kan även kommunernas skolplanering och ansvar att säkerställa att alla elever har en skolplacering komma att påverkas. Därtill kan fler överklaganden av tillsynsbeslut leda till ökade juridiska kostnader.

Skolinspektionen uppskattar en årlig tillkommande kostnad för tillståndsprovning och tillsyn. Snittkostnaden för Skolinspektionen blir cirka 36 000 kronor per enskild huvudman, enligt utredningens beräkning. Utifrån antagandet att den ökade tidsåtgången och timkostnaden är densamma för kommunerna som för Skolinspektionen skulle det innebära en kostnadsökning om sammanlagt 68 miljoner kronor per år för kommunerna. På motsvarande sätt innebär det en uppskattning av it-kostnader om 1 000 kronor per enskild huvudman enligt utredningens beräkningar. Det motsvarar sammanlagt 2,5 miljoner kronor för kommunerna. I kostnadsberäkningen ingår även arbetet med överklaganden. Enligt

regeringen är det rimligt att anta att antalet överklaganden kommer att öka med de nya och ändrade bestämmelserna. Det kommer handla om fler förelägganden om bristande ekonomi, fler avslag i tillståndsprövningen, samt sanktionsavgifter och förelägganden om värdeöverföringsförbud vid kvalitetsbrister. Utifrån utredningens uppskattning av antalet överklaganden på skolområdet bedömer regeringen att det kan tillkomma cirka 150 överklaganden per år avseende beslut som rör fristående förskolor. När det gäller fristående fritidshem, dvs. sådana som inte är knutna till en skolenhet, finns så få att dessa inte bedöms påverka antalet överklaganden.

Malmö kommun anser att kostnadsberäkningen för kommunernas utökade tillsynsuppdrag i stället bör baseras på antalet enheter som omfattas av tillsynen. En sådan beräkningsgrund speglar enligt kommunen arbetsinsatsens omfattning på ett mer rättvisande sätt. Som regeringen framför tidigare i detta delavsnitt saknas uppgifter om hur mycket resurser kommuner avsätter för arbetet som tillsynsmyndighet. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att det därför är lämpligt att beräkningsgrunden för kommunernas utökade uppdrag i stället utgår från en snittkostnad per huvudman.

SKR anser att utredningens ekonomiska beräkningar är för låga. *SKR* påpekar att 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 förslaget enligt *SKR* underfinansierat med cirka 13 miljoner kronor för införande och nära 39 miljoner kronor årligen därefter. *SKR* framför även att det för övriga förslag är svårt att bedöma hur stora kostnadsökningarna blir varför de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna noggrant bör följas upp och *SKR* anser att kommunerna eventuellt bör kompenseras för kostnader som i dagsläget inte går att förutse. Regeringen ser inte någon anledning att frångå utredningens kostnadsberäkningar utan bedömer att dessa är rimliga. Regeringen avser att följa utvecklingen av Skolinspektionens kostnader genom bl.a. budgetunderlag och årsredovisningar.

Regeringen anser att kommunerna, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, bör kompenseras för ökade kostnader för tillsyn. Riksdagen har på förslag av regeringen i budgetpropositionen för 2026 beslutat att 26,5 miljoner kronor tillförs utgiftsområde 25, anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning, med anledning av förslagen. För 2027 beräknas 62 miljoner kronor tillföras anslag 1:1 och från och med 2028 beräknas 71 miljoner kronor (prop. 2025/26:1, bet. 2025/26:UbU1, rskr. 2025/26:124).

Regeringen föreslår vidare att kommuner ska kunna återkräva kommunala bidrag vid brott, felaktiga utbetalningar samt i vissa fall tillägsbelopp (avsnitt 8). *Malmö kommun* anser att förslaget om återkrav kräver en regelbunden kontrollfunktion, dvs. ett systematiskt arbete som kräver resurser löpande, t.ex. i form av personal, medan de eventuella återkrav som hanteras kommer att variera över tid. *Malmö kommun* anser därför att kommunerna i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen bör kompenseras för de ökade kostnader som förslagen medför.

Förslaget om kommuners rätt att återkräva bidrag utgår från att det i första hand är den enskilda huvudmannens ansvar att självmant betala tillbaka de kommunala bidragen. Om en enskild huvudman inte självmant

uppfyller sin skyldighet ska den utbetalande kommunen enligt regeringens förslag kunna återkräva bidraget. Som redogörs för i avsnitt 8 innebär den rätt som regeringen föreslår när det gäller återkrav inte en skyldighet för den utbetalande kommunen att återkräva kommunala bidrag. Det är alltså inte fråga om ett nytt obligatoriskt åtagande för kommunerna och därför är den kommunala finansieringsprincipen inte tillämplig i denna del.

Några kommuner, bl.a. *Huddinge*, *Stockholms* och *Malmö kommuner*, framför att de förslag som lämnas kan innebära att vissa enskilda huvudmän kan behöva avveckla sin verksamhet, vilket på kort sikt kan innebära att kommunen kan behöva ta ansvar för nya elevgrupper och skapa tryck på den kommunala kapaciteten. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att i de fall staten beslutar om att stänga en fristående skola måste staten också kompensera berörd kommun som enligt lag är skyldig att med kort varsel ordna berörda elevers skolgång. Regeringen anser att kommunerna visserligen inledningsvis kan komma att behöva ha en viss ökad beredskap för att tillhandahålla förskola eller skola till barn och elever som drabbas av en sådan nedläggning. Kommuner har dock redan en skyldighet att ha beredskap för att ta emot elever i hemkommunen om en fristående skola läggs ned t.ex. till följd av förändringar i elevunderlag eller konkurser. Som *Helsingborgs kommun* framhåller kan förslagen leda till att kommuner får tidig information om planerade skolnedläggningar, vilket underlättar omplacering av elever. Förslaget bedöms därför kunna leda till bättre planeringsförutsättningar för kommunerna. Regeringen bedömer även att förslagen på sikt kan leda till att enskilda huvudmän i mindre utsträckning än i dag lägger ned sin verksamhet eftersom förslagen syftar till att endast långsiktiga och seriösa aktörer ska bedriva förskole- och skolverksamhet. Regeringen bedömer att den kommunala finansieringsprincipen inte är tillämplig i denna del.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. regeringsformen (RF). Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Innebörden av bestämmelsen är att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip.

Förslagen om värdeöverföringsförbud för enskilda huvudmän samt krav på ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet (avsnitt 6 och 7) innebär att kommunerna får till uppgift att bedöma och ha tillsyn över ytterligare omständigheter. Kommunerna har redan i dag till uppgift att pröva ansökningar om godkännande och ha tillsyn över sådan verksamhet som godkänts. I denna lagrådsremiss lämnas förslag som ställer nya krav på den som vill verka som enskild huvudman, vilket innebär att kommunen behöver beakta detta i sin tillstånds- och tillsynsverksamhet. Detta innebär alltså att kommunernas redan gällande ansvar för tillsyn av enskilda förskolor och fritidshem utökas i viss utsträckning. Samtidigt får kommunen genom förslagen också mer kraftfulla verktyg för sin tillsyn. Ett syfte med förslagen är att säkerställa att barn och föräldrar erbjuds en kvalitativ och långsiktig förskoleverksamhet och förhindra att oseriösa och kortsiktiga

huvudmän etablerar sig inom förskolan, något som är positivt för kommunens invånare. Den möjligen något begränsade inskränkning som förslagen innebär för den kommunala självstyrelsen vägs upp av att barns och föräldrars berättigade intresse av en kvalitativ och långsiktig verksamhet tillgodoses. Förslagen syftar också till att bidra till att säkerställa allmänhetens generella förtroende för välfärdssektorn, vilket också bedöms uppväga inskränkningarna i den kommunala självstyrelsen.

Vid en avvägning av det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som regeringens förslag och bedömningar avser att tillgodose bedömer regeringen sammantaget att inskränkningarna är proportionerliga och godtagbara i förhållande till syftet med regleringen.

Konsekvenser för staten

Statens skolinspektion får förstärkta verktyg som medför ökade kostnader

Flera av regeringens förslag innebär att Skolinspektionen får nya arbetsuppgifter och nya verktyg. Utredningen har med hjälp av myndigheten uppskattat de kostnader som förväntas tillkomma med anledning av förslagen. *Skolinspektionen* konstaterar också i sitt remissyttrande att förslagen innebär förändringar för tillsynsmyndighetens uppdrag, då uppdraget utvidgas och blir mer omfattande än i dag. Regeringen gör därför bedömningen att förslagen både får ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser.

Mot bakgrund av utredningens bedömning uppskattar regeringen en engångskostnad om 24 miljoner kronor, jämnt fördelat på hösten 2026 och våren 2027, för att myndigheten ska kunna förbereda sitt uppdrag att utöva tillsyn i förhållande till de föreslagna bestämmelserna. Ungefär hälften av beloppet utgörs av it-kostnader för att utveckla och anpassa system. Ungefär 9 miljoner kronor utgörs av personalkostnader, huvudsakligen för internt utredningsarbete, framtagande av rutinbeskrivningar, mallar, stödmaterial, juridiska och andra vägledning, rutiner och system för bevakning och riskurval, implementering samt förankring av nya uppgifter och extern information. Regeringen delar vidare utredningens bedömning att arbetet med att ta fram föreskrifter kopplat till särredovisning därutöver kommer att kosta cirka två till tre miljoner kronor, bl.a. för ytterligare juridisk och ekonomisk expertkompetens inom t.ex. redovisning.

Från och med 2027, dvs. året för ikraftträdandet, och därefter uppskattar regeringen, utifrån utredningens bedömning, att det kommer att tillkomma kostnader för myndigheten om 28 miljoner kronor per år. En till tre miljoner av dessa avser it-förvaltning. Övriga kostnader avser personalkostnader. Omkring 14 miljoner av de årliga kostnaderna utgörs av personalkostnader för arbete förknippat med bestämmelserna om värdeöverföringsförbud. Eftersom värdeöverföringsförbuden gäller under flera år bedömer regeringen att förbuden kommer öka de första fem åren för att därefter ligga förhållandevis konstant på cirka 350 enheter. En rimlig periodicitet är att samtliga enskilda huvudmän med värdeöverföringsförbud granskas det första året och att granskning därefter görs genom ett

riskurval som innebär att cirka 25 procent kontrolleras årligen. Resterande kostnad, omkring 13 miljoner kronor, avser dels kostnader för merarbete vid tillämpning av den nya bestämmelsen om ekonomiska förutsättningar, eftersom fler aspekter ska vägas in, kraven höjs och antalet förelägganden troligen ökar, dels beslutsfattande gällande sanktionsavgifter, hantering av överklaganden (cirka 80 varje år enligt Skolinspektionens bedömning), förvaltning av it-system och stödmaterial, rättsenhetens stöd till övriga myndigheten samt informationsinsatser inför förändringarna.

Skolinspektionen framför vidare att om uppgiften att besluta om sanktionsavgifter ska kunna utföras på ett rättssäkert sätt och med bibehållande av rimliga handläggningstider krävs det att resurser avsätts även för detta. Regeringen instämmer i att ett införande av ett system med sanktionsavgifter bedöms leda till ytterligare arbetsuppgifter för Skolinspektionen. Regeringen vill samtidigt påpeka att införandet av sanktionsavgifter bedöms kunna underlätta för Skolinspektionen att utöva en effektiv tillsyn.

Regeringen instämmer således i att Skolinspektionen sammantaget får fler uppgifter med anledning av regeringens förslag. Riksdagen har också efter regeringens förslag i budgetpropositionen för 2026 beslutat att 12 miljoner kronor ska tillföras utgiftsområde 16, anslag 1:2 Statens skolinspektion. För 2027 beräknas 26 miljoner kronor tillföras anslag 1:2 och från och med 2028 beräknas 28 miljoner kronor tillföras anslaget (prop. 2025/26:1, bet. 2025/26:UbU1, rskr. 2025/26:124).

Sveriges domstolar kan få ökad arbetsbelastning

Regeringens förslag kan innebära att fler beslut från tillsynsmyndigheterna kommer att överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det rör förslagen om sanktionsavgifter (avsnitt 9.2), förelägganden med värdeöverföringsförbud (avsnitt 6.2), beslut om värdeöverföringsförbud vid nyetablering (avsnitt 6.2), beslut om värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring (avsnitt 6.2), att sanktionen statliga åtgärder för rättelse även ska omfatta verksamhet som drivs av enskilda huvudmän (avsnitt 9.3 och 9.4) och återkrav av kommunala bidrag (avsnitt 8.1 och 8.3).

Skolinspektionen bedömer att förslagen kommer att leda till att cirka 80 beslut av myndigheten överklagas varje år. Utredningen uppskattar att 150 av kommunernas beslut per år kan komma att överklagas. Regeringen gör ingen annan bedömning och sammanlagt uppskattas därmed att 230 mål per år kan tillkomma. Utfallet påverkas dock av hur många beslut som fattas och hur benägna de enskilda huvudmännen är att överklaga dem. Ett möjligt utfall skulle kunna vara att antalet överklaganden kommer vara högt i samband med ikraftträdandet för att därefter minska.

Domstolsverket, Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Jönköping bedömer att förslagen kommer medföra en ökad måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna och därmed finns behov av ytterligare anslag till Sveriges domstolar. Förvaltningsrätten i Stockholm noterar också att mål om beslut om värdeöverföringsförbud vid start av ny verksamhet inte tagits upp i utredningens konsekvensbeskrivning. Regeringen bedömer emellertid att kostnaden för den ökade till-

strömningen av mål ryms inom Sveriges Domstolars befintliga ekonomiska anslag.

Konsekvenserna bedöms vara positiva för barn och elever

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är sedan 2020 svensk lag. All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. Enligt barnkonventionen har alla barn samma rättigheter och lika värde (artikel 2). Konventionen fastslår också att vad som bedöms vara barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3). Barn har vidare rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter utifrån barnets ålder och mognad (artikel 12). Barn har enligt konventionen också rätt till utbildning (artikel 28).

Sverige har vidare tillträtt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I artikel 24 anges att konventionsstaterna, för att förverkliga rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning utan diskriminering och på lika villkor, ska säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem på alla nivåer och livslångt lärande inriktat på bl.a. full utveckling av den mänskliga potentialen och känslan för värdighet och egenvärde. För att förverkliga sina konventionsåtaganden, ska konventionsstaterna bl.a. säkerställa att personer med funktionsnedsättning inte utestängs från det allmänna utbildningssystemet på grund av funktionsnedsättning och att personer med funktionsnedsättning, på lika villkor som andra, får tillgång till en inkluderande och kostnadsfri grundutbildning av god kvalitet. Vidare anges i artikel 7 att barn med funktionsnedsättning har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på lika villkor som för andra barn, och att de för att utöva denna rättighet erbjuds stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder.

Regeringens förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer (avsnitt 6.2) bedöms göra det betydligt mindre intressant för aktörer med ett kortsiktigt vinstintresse som huvudsakligt mål att etablera sig inom skolväsendet. Det bedöms i sin tur leda till ökad trygghet för barn och elever och till att utbildningen vid deras förskola eller skola blir mer långsiktig och håller hög kvalitet. Tillsammans bedöms förslaget om värdeöverföringsförbud i vissa situationer och förslagen om tydligare bestämmelser om ekonomisk stabilitet hos huvudmännen (avsnitt 7) minska risken för att barns och elevers skolor och förskolor läggs ned mitt i en termin.

Utvecklingspedagogik Sverige AB framför att förslagen om värdeöverföringsförbud innebär mycket starka begränsningar för en huvudman att kunna styra resurser dit de bäst behövs. Bolaget befarar att detta kommer att drabba resursintensiva verksamheter och elevgrupper med stora stödbehov mest. Regeringen vill framhålla att det är angeläget att enskilda huvudmän organiserar sig på ett sätt så att alla elever får det stöd de har rätt till. Det är bara i situationer med värdeöverföringsförbud som en huvudman inte kommer att kunna föra bort medel från en enhet som har värdeöverföringsförbud. Genom förslagen om ökade krav på ekonomisk

stabilitet hos huvudmännen (avsnitt 7.1) kommer det också krävas att enskilda huvudmän har beredskap för minskade intäkter eller ökade kostnader så att de kan anpassa sin verksamhet till rådande förhållanden och se till att det finns ekonomiskt utrymme för förändringar över tid. Detta förväntas innebära att de enskilda huvudmännen kommer ha goda förutsättningar att fördela resurserna dit de behövs bäst, vilket i sin tur kommer att gynna eleverna. Flera enskilda huvudmän, bl.a. *Hudikskolan AB*, *Friskolenätverket i Väst*, *Valfrihetens vänner* och *Utvecklingspedagogik Sverige AB* är dock kritiska till förslagen och framför att verksamheter kommer att tvingas läggas ned med sämre mångfald och valfrihet som följd. Regeringen delar inte den bedömningen utan anser att såväl förslagen om att införa värdeöverföringsförbud i vissa situationer som krav på ekonomisk stabilitet hos huvudmännen kommer att gynna barn och elever genom att det bidrar till att fristående förskolor och skolor med större fokus på kvalitet och långsiktighet etablerar sig och väljer att stanna kvar inom skolväsendet. Avsikten med förslagen är alltså att säkerställa att de aktörer som verkar inom skolväsendet ska vara seriösa och att de kommunala bidragen styrs till elevernas utbildning, dvs. till det som de är avsedda för. Genom de förslag som lämnas om särredovisning (avsnitt 6.5) och revision (avsnitt 6.6) kommer den enskilda huvudmannen att behöva redovisa hur medlen används och detta kommer bli enklare för tillsynsmyndigheterna att också följa. Det är förslag som enligt regeringens bedömning kommer gynna barn och elever.

Ett uppmärksammat problem när det gäller fristående skolor har varit skolnedläggningar. Regeringen föreslår i avsnitt 7.2 att en huvudman som planerar att stänga en skola måste informera lägeskommunen om detta i god tid. Detta bedöms leda till en minskad risk för att elever med kort varsel står utan undervisning. Den framförhållning som förslaget leder till ger ökade möjligheter för elever och deras vårdnadshavare att under ordnade former hitta nya alternativ vid en skolnedläggning. Förslaget bedöms särskilt gynna elever med funktionsnedsättning och elever i behov av särskilt stöd eftersom det för dem kan ta längre tid att hitta alternativ som passar den enskilde elevens förutsättningar så bra som möjligt.

Regeringens förslag om ökade möjligheter till återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse (avsnitt 9) kan få olika konsekvenser för barn och elever beroende på huvudman. En återkallelse av tillstånd för en enskild huvudman innebär att verksamheten avbryts och skolan eller förskolan stängs. Ett verksamhetsförbud får samma konsekvenser för en offentlig och en enskild huvudman, dvs. att verksamheten avbryts. Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse hos en offentlig huvudman innebär dock att verksamheten fortsätter. Samma sak gäller förslaget om tvångsförvaltning hos en enskild huvudman. Beslut om återkallelse eller verksamhetsförbud kan innebära negativa konsekvenser för barn och elever genom att undervisningen upphör och förskolan eller skolan stängs. Vid allvarliga missförhållanden kan samtidigt en fortsatt verksamhet vid skolan eller förskolan ge större negativa konsekvenser för barn och elever än att skolan stänger. Enligt regeringen är det därför ur ett elevperspektiv helt centralt att tillsynsmyndigheterna vid allvarliga missförhållanden har möjlighet att vidta kraftfulla åtgärder. Förslagen om skarpare verktyg för tillsynsmyndigheterna bedöms dessutom ha en förebyggande och avskräckande effekt på huvudmännen, vilket skapar en pådrivande effekt

för huvudmännen att följa regelverket. Genom att tillsynsmyndigheterna får större möjligheter att besluta om återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse ökar kraven på huvudmännen att inte bedriva en verksamhet som får upprepade förelägganden. Detta leder till att barn och elever får undervisning med högre kvalitet.

Såväl barnkonventionen (artikel 12) och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 7), stadgar barnens rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad. Förslaget om möjligheten för Skolinspektionen att ha samtal med elever under 16 år vid tillsyn och kvalitetsgranskning utan vårdnadshavarens samtycke (avsnitt 9.5), förväntas ge positiva effekter för elever under 16 år eftersom de kommer att kunna komma till tals i större utsträckning än i dag.

Konsekvenserna för rektorer, lärare och annan personal bedöms vara positiva

En huvudman som använder alla sina resurser i skolverksamheten och bygger upp en stabil ekonomi ger också sina rektorer, lärare och annan personal bättre förutsättningar att ansvara för och bedriva en utbildning av god kvalitet. Av den anledningen bedömer regeringen att förslagen får positiva konsekvenser för all personal hos enskilda huvudmän. En stabil ekonomi skapar också långsiktighet i verksamheten, vilket leder till ökad trygghet i anställningarna.

En skolnedläggning skapar inte bara problem för eleverna, utan kan också innebära att rektorn, alla lärare och annan personal på den skola som läggs ner med kort varsel står utan arbete. Förslaget om att en enskild huvudman i god tid innan en skolnedläggning ska informera lägeskommunen ger även personalen framförhållning och möjlighet att söka nya arbeten. Även för rektorer och lärare i kommunala skolor förväntas förslaget få positiva effekter eftersom de får bättre planeringsförutsättningar för att ta emot elever när en skola läggs ned.

Regeringens förslag om ökade möjligheter till återkallelse av godkännande och verksamhetsförbud (avsnitt 9.4) kan leda till att skolor som saknar förutsättningar att bedrivas vidare avvecklas i större utsträckning än tidigare. Detta kan å ena sidan innebära att fler rektorer, lärare och annan personal drabbas och åtminstone för en tid står utan arbete om deras arbetsplats avvecklas. Vetskapen och ett eventuellt hot om återkallelse eller verksamhetsförbud bör dock leda till att huvudmännen anstränger sig för att bedriva en hållbar verksamhet av hög kvalitet, vilket å andra sidan är positivt för personalen vid skolan.

Konsekvenserna för att motverka brottslighet och bidra till det brottsförebyggande arbetet är positiva

Regeringens förslag om krav på särredovisning för enskilda huvudmän (se avsnitt 6.5) innebär en ökad transparens och gör det lättare att se hur offentliga medel används i företagen. Därutöver föreslår regeringen ett

generellt revisorskrav, något som inte finns i dag. Regeringen lämnar vidare förslag om återkrav av kommunala bidrag, bl.a. vid brottslighet och felaktiga utbetalningar.

Förslagen innebär sammantaget en markant ökad kontroll av och insyn i hur offentliga medel används. Regeringen instämmer därför med t.ex. *Ekobrottsmyndigheten* och *Brottsförebyggande rådet* som anser att förslagen är positiva ur ett brottsförebyggande perspektiv. Regeringen bedömer att förslagen på sikt kan leda till att välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet i större utsträckning upptäcks bland de enskilda huvudmän som inte har ett seriöst och långsiktigt perspektiv på sin verksamhet. Förslagen kan därför också leda till att oseriösa aktörer väljer att lämna eller inte alls ge sig in i skolväsendet. Möjligheterna att kontrollera hur offentliga medel används och kräva tillbaka bidrag som använts felaktigt kommer enligt regeringens bedömning i förlängningen även att leda till en ökad tilltro till välfärdssamhället.

Förslagen innebär inga särskilda konsekvenser för jämställdheten

Syftet med jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män respektive flickor och pojkar att forma samhället och sina egna liv. Målet delas in i sju delmål varav ett är att kvinnor och män och flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Förslagen i denna lagrådsremiss syftar till att säkerställa att endast långsiktiga och seriösa aktörer ska vara huvudmän inom skolväsendet och att offentliga medel ska användas till det de är avsedda för, dvs. förskole- och skolverksamhet. Förslagen bedöms inte få några särskilda konsekvenser för jämställdheten.

Förslagen kan ha en viss positiv påverkan på arbetet med det integrationspolitiska målet och målet för utanförskapspolitiken

Målet för integrationspolitiken är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund (prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:250). Målet för minskat utanförskap är att antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret att bli en del av samhället ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka (prop. 2023/24:1 utg.omr. 13, bet. 2023/24:AU1, rskr.

2023/24:102). Förslagen i lagrådsremissen innebär att alla barn och elever ska behandlas lika, oavsett bakgrund och förutsättningar, och att de barn och elever som väljer att få sin utbildning hos enskilda huvudmän ska få det av seriösa aktörer.

Förslagen bedöms därmed i viss mån kunna inverka positivt på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller målet för utanförskapspolitiken. Alla barn och elever och deras vårdnadshavare har möjlighet att göra aktiva skolval hos såväl en offentlig som en enskild huvudman. Förslagen i denna lagrådsremiss bedöms tillförsäkra att val av en fristående förskola eller skola alltid innebär ett val att få sin utbildning hos en seriös och långsiktig huvudman. Det kan i sin tur på ett positivt sätt påverka möjligheterna för flickor och pojkar, kvinnor och män med utländsk bakgrund att få goda livschanser genom att bl.a. gå vidare till annan utbildning och på sikt etablera sig på arbetsmarknaden och därmed bidra till en god integration i samhället.

Konsekvenser i förhållande till EU-rätten

Förslaget om ett värdeöverföringsförbud i vissa situationer bedöms vara förenligt med EU-rätten. Skälen för detta utvecklas i avsnitt 6.4. Förslagen i denna lagrådsremiss bedöms inte heller i övrigt få några konsekvenser i förhållande till EU-rätten.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

1 kap.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om skolväsendet. Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda enligt 2 kap. 2–5 §§.

Skolväsendet omfattar skolformerna

- förskola,
- grundskola,
- anpassad grundskola,
- specialskola,
- sameskola,
- gymnasieskola,
- anpassad gymnasieskola, och
- kommunal vuxenutbildning.

I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer.

I paragrafen finns bestämmelser om skolväsendet.

I *första stycket* ändras hänvisningen som en följd av att bestämmelserna i nuvarande 2 kap. 5 § andra–femte styckena och 5 a–6 §§ flyttas till det nya 2 a kap., se kommentaren till 2 kap. 5 § och 2 a kap. 2, 4–13 och 32 §§. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

12 § Lagen är uppdelad i följande kapitel:

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- huvudmän och ansvarsfördelning (2 kap.),
- *enskilda huvudmän (2 a kap.)*,
- barns och elevers utveckling mot målen (3 kap.),
- kvalitet och inflytande (4 kap.),
- trygghet och studiero (5 kap.),
- åtgärder mot kränkande behandling (6 kap.),
- säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte (6 a kap.),
- skolplikt och rätt till utbildning (7 kap.),
- förskolan (8 kap.),
- grundskolan (10 kap.),
- anpassade grundskolan (11 kap.),
- specialskolan (12 kap.),
- sameskolan (13 kap.),
- fritidshemmet (14 kap.),
- gymnasieskolan (15–17 a kap.),
- anpassade gymnasieskolan (18 och 19 kap.),
- kommunal vuxenutbildning (20 kap.),
- fjärrundervisning i vissa skolformer (21 kap.),
- distansundervisning i vissa skolformer (22 kap.),
- entreprenad och samverkan (23 kap.),
- särskilda utbildningsformer (24 kap.),
- annan pedagogisk verksamhet (25 kap.),
- tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (26 kap.),
- *återbetalning och återkrav av kommunala bidrag (26 a kap.)*,
- behandling av personuppgifter (26 b kap.),
- Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap.),
- överklagande (28 kap.), och
- övriga bestämmelser (29 kap.).

I paragrafen finns en förteckning över lagens innehåll.

Ändringen innebär att två nya kapitel, 2 a kap. om *enskilda huvudmän*, och 26 a kap. om *återbetalning och återkrav av kommunala bidrag* läggs till i förteckningen. Paragrafen ändras också på så sätt att nuvarande 26 a kap. om behandling av personuppgifter i stället betecknas 26 b kap.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 8.1.

2 kap.

5 § *Enskilda som är juridiska personer* får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. *Villkor för godkännande finns i 2 a kap.*

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskolenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.

I paragrafen finns bestämmelser om förfarandet genom vilken en enskild kan bli godkänd som huvudman för de i paragrafen angivna skolformerna och vad ett sådant godkännande ska avse.

Ändringen i *första stycket* innebär att det endast är juridiska personer som efter en ansökan får godkännas som huvudmän för förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Kravet på att enskilda måste vara juridiska personer för att godkännas är nytt och av det följer att fysiska personer inte längre får godkännas som enskilda huvudmän. I stycket görs också en hänvisning till det nya 2 a kap., där bestämmelser som gäller särskilt för enskilda huvudmän nu finns samlade.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.9.

2 a kap. Enskilda huvudmän

Kapitlets innehåll

1 § *I detta kapitel finns bestämmelser som gäller för enskilda huvudmän om*

- villkor för godkännande (2–12 §§),
- avgifter och handläggning (13 och 14 §§),
- samråd (15 §),
- värdeöverföringsförbud (16–21 §§),
- särredovisning (22–24 §§)
- redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission (25 §),
- revisor (26 och 27 §§),
- anmälan (28–30 §§),
- skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten (31 §), och
- bemyndiganden (32 §).

I paragrafen, som är ny, anges vad kapitlet innehåller och hur det är disponerat.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Villkor för godkännande

2 § *Godkännande enligt 2 kap. 5 § ska lämnas om villkoren i 3–12 §§ är uppfyllda.*

En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning ska i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Den sökande behöver inte ange vilken konfessionell inriktning.

I paragrafen, som är ny, anges vilka krav som ska vara uppfyllda för att godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen ska ges samt krav på en enskild att ange om en sökt verksamhet ska ha en konfessionell inriktning.

I *första stycket*, som delvis motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket, anges att villkoren i 3–12 §§ ska vara uppfyllda för att ett godkännande enligt 2 kap. 5 § ska få lämnas (jfr prop. 2017/18:158 s. 121). I dessa paragrafer ställs krav på långsiktighet (3 §), ekonomiska förutsättningar (4 §), förutsättningar i övrigt (5 §), insikt och lämplighet (6–9 §§), ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov (10 §), att utbildningen inte ska innebära påtagliga negativa följder (11 §), samt krav vid rättsligt inflytande av en kommun eller region (12 §).

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning i sin ansökan ska ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning, men att den sökande inte behöver ange vilken konfessionell inriktning. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 c § (jfr prop. 2021/22:157 s. 121).

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Långsiktighet

3 § En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning ska ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett krav på långsiktighet.

Av bestämmelsen framgår att det för ett godkännande krävs att den enskilde har för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt. Avsikten ska finnas i samband med att den enskilde ansöker om ett godkännande. Bestämmelsen ska inte tillämpas vid tillsyn, jfr 26 kap. 3 § 5 och 4 § 3.

Kravet på en långsiktig avsikt innebär att den enskilde som utgångspunkt ska ha för avsikt att bedriva verksamheten under en tidsperiod om minst tio år. Den enskilde kan visa sin avsikt t.ex. genom att komma in med en kopia av bolagsordning, stadgar, stiftelseurkund eller något annat liknande dokument där det framgår att den enskilde ska bedriva verksamheten långsiktigt. Andra möjliga sätt är att visa en avsiktsförklaring, affärsplan, eller motsvarande dokument i vilket det framgår att företaget ska bedriva verksamheten långsiktigt. Med verksamheten avses verksamhet som ska bedrivas enligt det sökta godkännandet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Ekonomiska förutsättningar

4 § Den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Vid bedömningen av om den enskilde har ekonomiska förutsättningar ska hänsyn tas till den enskildes resultat, egna kapital, likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning. Om den enskilde ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas. Vid bedömningen ska övervägande skäl tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten i minst två år.

För en enskild huvudman som har ett godkännande får kravet på ekonomiska förutsättningar avse kortare tid än två år om huvudmannen planerar att avveckla verksamheten inom den tiden.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Av *första stycket* framgår kravet på att den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket 2 (jfr prop. 2017/18:158 s. 122). Bestämmelsen justeras språkligt och redaktionellt för att ingå i det nya 2 a kap.

Av *andra stycket första meningen* framgår att det vid bedömningen av om den enskilde har ekonomiska förutsättningar ska tas hänsyn till den

enskildes resultat, egna kapital, likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning.

Att hänsyn ska tas till den enskildes resultat innebär att det bör bedömas att verksamheten bär sig över tid. Ett enstaka förlustår behöver inte innebära att kravet på ekonomiska förutsättningar inte är uppfyllt, t.ex. om huvudmannen kan visa att förlusten ryms inom det egna kapitalet.

Att hänsyn ska tas till den enskildes egna kapital innebär att det egna kapitalet bör vara tillräckligt stort för att kunna stå emot förluster och för att det ska finnas en buffert för oförutsedda händelser. Det innebär i sin tur att det egna kapitalet bör vara tillräckligt stort för att ge ett ekonomiskt utrymme för exempelvis minskningar i barn- och elevantal som kan förväntas på den plats där den enskilde avser att etablera sig. Det bör alltså finnas en beredskap för att intäkterna minskar eller kostnaderna ökar och därmed att förluster kan uppstå utan att det egna kapitalet förbrukas. Bedömningen av det egna kapitalet bör baseras på exempelvis soliditet. Det egna kapitalet i relation till faktisk eller uppskattad omsättning kan också användas som ett mått för att avgöra om storleken på det egna kapitalet är tillräckligt i relation till verksamheten. Resultatet av dessa uppgifter kan dock behöva analyseras i förhållande till verksamhetens ekonomi i övrigt. Det kan t.ex. gälla om huvudmannen äger en fastighet med eftersatt underhållsbehov, eller om den uppskattade årsomsättningen som beräkningen baseras på inte är trovärdig. Vid tveksamheter kan det vara nödvändigt att analysera verksamheten i stort för att närmare bedöma om det egna kapitalet har en tillfredsställande eller bristande nivå.

När det gäller att hänsyn ska tas till den enskildes likviditet bör ett riktmärke vara att kassalikviditeten ska vara lika med eller större än ett, eller 100 procent om nyckeltalet anges i procent. Kassalikviditeten är förhållandet mellan omsättningstillgångar (inklusive lager) och kortfristiga skulder. Om huvudmannen har beviljad checkräkningskredit bör hänsyn tas till den outnyttjade delen av denna. Till de kortfristiga skulderna bör även amorteringar som förfaller till betalning inom den närmaste tolv månadersperioden inräknas. En sådan bedömning bör göras med stöd av en upprättad årsredovisning eller årsbokslut, och mer aktuell räkenskapsinformation om det bedöms behövt. Om det gäller en ny aktör som ännu inte färdigställt sådana underlag bör den kunna visa betalningsförmåga med en likviditetsbudget och relevanta underlag som styrker betalningsförmågan, samt aktuell räkenskapsinformation. Likaså behöver en sökande kunna visa att den har förutsättningar att finansiera utbetalningar inför uppstart och de första verksamhetsåren.

Även om den enskilda huvudmannen redovisar ett tillfredsställande likviditetsmått kan betalningsförmågan brista. Ett exempel är när kredittiderna på fordringarna är långa men kredittiderna på skulderna korta. I vissa fall kan också likviditetsmättet vara bristande samtidigt som den faktiska betalningsförmågan är tillfredsställande. Huvudmannen bör därför få möjlighet att visa det genom att redogöra för exempelvis intjäningsförmåga, faktiska förfallodatum, poster som inte påverkar likviditeten samt övergripande riskbild, som t.ex. skuldsättningsgrad. Vid tveksamheter kan det vara nödvändigt att närmare analysera omsättningstillgångarna och de kortfristiga skulderna för att närmare kunna bedöma om likviditeten är tillfredsställande.

Att hänsyn ska tas till andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning innebär att det kan finnas andra omständigheter som inverkar på bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna som inte avser resultat, likviditet eller eget kapital. Det kan exempelvis röra sig om låne- eller avtalsvillkor som innebär en ekonomisk risk, återkommande efterutdelningar, eller ny lagstiftning som innebär väsentligt ökade kostnader.

Av andra stycket *andra meningen* framgår att om den enskilde ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar. Vid en tillståndsprövning bör en bedömning av moderbolaget och koncernbolagens ekonomi vägas in om koncernen bedöms ha en ansträngd ekonomi. I en sådan situation finns en risk för att resurser på sikt flyttas från de verksamheter som är vinstbringande till förlustbringande verksamheter på annat håll inom koncernen. En finansiellt stark concerns ekonomiska situation bör däremot normalt inte påverka bedömningen av huvudmannens likviditet eller egna kapital. Endast när huvudmannen kan visa att det finns ett faktiskt juridiskt åtagande att skjuta till medel bör det vägas in. Däremot bör det ingå i prövningen huruvida ekonomin i koncernen som helhet kan ligga den enskilda huvudmannen till last ur ett ekonomiskt riskperspektiv.

Av andra stycket *tredje meningen* framgår det att vid bedömningen av om det finns ekonomiska förutsättningar ska övervägande skäl tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten i minst två år. Övervägande skäl innebär att mer ska tala för än emot att huvudmannen har ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten i minst två år. I bedömningen bör nuvarande ekonomiska förhållanden vägas in, som den enskildes resultat, likviditet och eget kapital, vilket utvecklas i kommentaren till första meningen i andra stycket. Vikt bör läggas vid att den enskilde huvudmannen har en buffert för att främst likviditetsmässigt, men även resultatmässigt, klara en snabb förändring av intäkter eller kostnader som annars kan innebära behov av hastiga nedskärningar i verksamheten för att behålla en ekonomi i balans. Det är en förutsättning för att verksamheten ska kunna drivas långsiktigt. Hur stor en sådan buffert ska vara beror på verksamhetens art, omfattning och risker. På grund av att huvudmännen är strukturerade på många olika sätt måste tillsynsmyndigheten i varje enskilt fall avgöra vilket underlag som är relevant för bedömningen. Relevant underlag kan vara huvudmannens årsredovisning eller årsbokslut samt aktuella resultat- och balansräkningar. Det kan också bli aktuellt att hämta in uppgifter om och prognoser över elevantal samt resultat- och likviditetsbudgetar.

Bestämmelserna i första och andra styckena är tillämpliga både vid godkännande och tillsyn, jfr 26 kap. 3 § 5 och 4 § 3.

Av *tredje stycket*, som inte gäller när en enskild ska godkännas utan vid tillsyn av enskilda huvudmän som redan har ett godkännande, framgår att kravet på att den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar får avse en kortare tid än två år om huvudmannen planerar att avveckla verksamheten. När en avveckling har aviserats bör den enskilde huvudmannen kunna visa att den har en ekonomisk plan för att genomföra en ordnad avveckling. En sådan plan kan styrkas med underlag som visar att det finns ekonomiskt utrymme för kostnader och utbetalningar som uppstår i och med nedlägg-

ning. Underlagen kan vara en årsredovisning, en resultat- och likviditetsbudget, ekonomiska garantier eller motsvarande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Förutsättningar i övrigt

5 § Utöver vad som anges i 4 § ska den enskilde även i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på den enskilde att även i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket 3 (prop. 2017/18:158 s. 121 och prop. 2009/10:165 s. 643). Bestämmelsen har justerats språkligt och redaktionellt för att ingå i det nya 2 a kap.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Insikt och lämplighet

6 § Den enskilde ska genom erfarenhet eller på annat sätt ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Paragrafen, som är ny, reglerar ett krav på att den enskilde ska ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten för att få ett godkännande enligt 2 kap. 5 §.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § andra stycket 1 och är endast språkligt justerad (jfr prop. 2017/18:158 s. 121). Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

7 § Den enskilde ska bedömas vara lämplig. Det krävs att samtliga som anges i 8 § andra stycket bedöms vara lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Paragrafen, som är ny, reglerar ett krav på att den enskilde ska bedömas vara lämplig för att få ett godkännande enligt 2 kap. 5 §. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § tredje stycket (jfr prop. 2021/22:157 s. 118 och prop. 2017/18:158 s. 122).

Första meningen är språkligt justerad, men någon ändring i sak är inte avsedd.

Paragrafhänvisningen i *andra meningen* är ändrad på grund av att bestämmelsen det hänvisas till flyttas till det nya 2 a kap. Eftersom endast juridiska personer enligt 2 kap. 5 § första stycket får godkännas som enskilda huvudmän behöver det inte längre anges i paragrafens andra mening att den ska tillämpas på juridiska personer. Paragrafen justeras därför i denna del. Bestämmelsen är i övrigt oförändrad.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.9.

8 § Prövningen enligt 6 § ska sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,

2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,

3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Prövningen enligt 7 § ska avse de personer som anges i första stycket och den juridiska personen.

Paragrafen, som är ny, reglerar vilken personkrets som omfattas av prövningen av kraven på insikt och lämplighet enligt 6 och 7 §§.

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 a § (jfr prop. 2021/22:157 s. 118 och prop. 2017/18:158 s. 123). Paragrafhänvisningarna är ändrade på grund av att bestämmelserna det hänvisas till flyttas till 2 a kap. Eftersom endast juridiska personer enligt 2 kap. 5 § första stycket får godkännas som enskilda huvudmän behöver det inte längre anges i paragrafen att den ska tillämpas i fråga om en juridisk person. Både *första* och *andra styckena* justeras därför i den delen. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.9.

9 § *En sökande ska inte anses vara lämplig enligt 7 § om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för*

1. våld, tvång eller hot,
2. diskriminering eller kränkande behandling, eller
3. påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Paragrafen, som är ny, reglerar när en sökande inte ska anses vara lämplig.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 b § (jfr prop. 2021/22:157 s. 119). I bestämmelsen görs språkliga justeringar och paragrafhänvisningen justeras också på grund av att bestämmelsen som det hänvisas till flyttas till 2 a kap. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov

10 § *Om ansökan avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov för att godkännande ska lämnas.*

Paragrafen, som är ny, reglerar krav på ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov på utbildning vid gymnasieskola.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § fjärde stycket (jfr prop. 2021/22:159 s. 127).

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Påtagliga negativa följder

11 § *Utbildningen ska inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Om ansökan avser grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.*

Paragrafen, som är ny, reglerar krav på att utbildningen inte ska innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna.

I bestämmelsen, som motsvarar nuvarande 2 kap. 5 § femte stycket, görs språkliga justeringar (jfr prop. 2024/25:143 s. 149, prop. 2021/22:159 s. 127 och prop. 2009/10:165 s. 643). Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Rättsligt inflytande av kommun eller region

12 § För att ett bolag eller en förening, där en kommun eller en region äger aktier eller andelar eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över verksamheten, ska godkännas som huvudman gäller att

1. bestämmanderätten inte innehåller av enbart en eller flera kommuner eller regioner eller juridiska personer där en kommun eller en region genom ägande eller på annat sätt har ett rättsligt bestämmande inflytande,

2. samverkan mellan en kommun eller en region och en enskild är nödvändig för att verksamheten ska komma till stånd, och

3. det finns särskilda skäl med hänsyn till utbildningens innehåll eller utformning.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om rättsligt inflytande av en kommun eller region.

I paragrafen, som motsvarar nuvarande 2 kap. 6 §, görs språkliga justeringar (jfr prop. 2018/19:162 s. 490 och prop. 2009/10:165 s. 644). Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Avgifter och handläggning

13 § Statens skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande enligt 2 kap. 5 §.

Paragrafen, som är ny, reglerar en rätt för den myndighet som handlägger ärenden om godkännande att ta ut avgifter för en ansökan enligt 2 kap. 5 §.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 5 d § (jfr prop. 2021/22:159 s. 128, prop. 2021/22:157 s. 6 och prop. 2017/18:158 s. 124). Endast paragrafhänvisningen är justerad, någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

14 § Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för

– grundskola,

– anpassad grundskola,

– gymnasieskola,

– anpassad gymnasieskola, eller

– fritidshem som anordnas vid en skolenhet med grundskola eller anpassad grundskola.

Övriga ärenden om godkännande av enskild som huvudman enligt 2 kap. 5 § handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Paragrafen, som är ny, reglerar vilken myndighet som handlägger vilka ärenden om godkännande av enskild som huvudman.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 7 § (jfr prop. 2024/25:143 s. 149, prop. 2021/22:162 s. 156 och prop. 2009/10:165 s. 645). Paragrafhänvisningen i *andra stycket* är justerad men någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Samråd

15 § *Innan en enskild huvudman startar utbildning inom grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med grundskola eller anpassad grundskola ska samråd om den kommande verksamheten ske mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Den enskilde huvudmannen ansvarar för att samrådet dokumenteras. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola, ska kommunen ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet.*

Paragrafen, som är ny, reglerar krav på samråd.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 6 a § (jfr prop. 2024/25:143 s. 149, prop. 2021/22:162 s. 156, prop. 2017/18:158 s. 16 och prop. 2013/14:112 s. 80).

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Värdeöverföringsförbud

Termerna enhet och värdeöverföring

16 § *Med enhet avses i 17–20 och 22–24 §§ skolenhet, förskoleenhet och fristående fritidshem.*

I paragrafen, som är ny, förklaras vad som avses med termen enhet i vissa paragrafer i kapitlet.

Av paragrafen framgår att det med enhet i bestämmelserna om värdeöverföring, värdeöverföringsförbud och särredovisning i 17–20 och 22–24 §§ avses skolenhet, förskoleenhet och fristående fritidshem.

Det framgår av skollagens definitioner vad som avses med skolenhet, förskoleenhet och fristående fritidshem (1 kap. 3 §).

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

17 § *Med värdeöverföring avses i denna lag alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten.*

Som värdeöverföring räknas också överföring av ett överskott av kommisjärsverksamhet i en enhet till ett kommittentföretag.

I paragrafen, som är ny, anges vad som avses med termen värdeöverföring i skollagen.

Av *första stycket* framgår att med värdeöverföring avses alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten. Vad som avses med en enhet framgår av 16 §.

Termen affärshändelse definieras i befintlig lagstiftning. I bokföringslagen (1999:1078) betyder affärshändelser alla förändringar i storleken

och sammansättningen av ett företags förmögenhet som beror på företagets ekonomiska relationer med omvärlden, såsom in- och utbetalningar, uppkomna fordringar och skulder samt egna tillskott till och uttag ur verksamheten av pengar, varor eller annat (1 kap. 2 §). Ekonomiska relationer med omvärlden omfattar medlemmar, ägare och ledamöter. Termen affärshändelse ska förstås på samma sätt i skollagen som i bokföringslagen, förutom att den utgår från enheten och inte den juridiska personen. Om den enskilde huvudmannen enbart har en enhet och inte bedriver någon annan verksamhet blir det dock i praktiken ingen skillnad.

När det gäller minskning av förmögenhet är det enhetens förmögenhet som ska bedömas, inte huvudmannens. Om den enskilda huvudmannen har mer än en enhet eller bedriver annan verksamhet kan även transaktioner från enheten i fråga till andra enheter eller till annan verksamhet som leder till en förmögenhetsminskning för enheten ses som en värdeöverföring i skollagens mening. Det är då fråga om en slags intern värdeöverföring. Frågan om en viss affärshändelse medför en förmögenhetsminskning får avgöras enligt allmänna principer för bedömning av affärshändelsens värde (se t.ex. prop. 2004/05:85 s. 747).

Även bedömningen av om en affärshändelse är av rent affärsmässig karaktär utgår från enheten, och inte huvudmannen. Frågan om en transaktion är av affärsmässig karaktär eller inte får avgöras efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet utifrån objektivt iakttagbara kriterier, främst förekommande värdeskillnad mellan parternas prestationer (se prop. 2004/05:85 s. 370 f.).

Det förhållandet att affärshändelsen är oförmånlig för enheten och förmånlig för motparten behöver inte betyda att den är att betrakta som en värdeöverföring (se prop. 2021/22:135 s. 51). Vid oförmånliga affärshändelser mellan exempelvis enheter i en och samma huvudman, mellan företag med samma eller delvis samma ägare som den enskilda huvudmannen, eller med en närstående till ägarna bör dock utgångspunkten ofta vara att transaktionen ses som en värdeöverföring. Utgångspunkten bör vara att det inte är en transaktion av affärsmässig karaktär om en enhet betalar ett överpris, i förhållande till vad som kan anses vara marknadsmässigt pris, till en annan av huvudmannens enheter för en vara eller tjänst. Att däremot en bolagsman i handelsbolag gör uttag motsvarande en marknadsmässig lön för det arbete som denne utfört i bolaget bör ses som en transaktion av rent affärsmässig karaktär.

Som exempel på värdeöverföringar kan nämnas försäljning av egendom till underpris, förvärv av egendom till överpris, lön eller arvode för tjänster eller arbeten som inte alls eller endast delvis motsvaras av utbetalningen, avskrivningar av fordringar eller att låta fordringar preskriberas och ingående av ett borgensåtagande som inte sker på marknadsmässiga grunder (se prop. 2004/05:85 s. 747 f.). Även koncernbidrag från en enhet utgör en värdeöverföring (se samma prop. s. 386). Lån med icke-marknadsmässiga villkor som är till nackdel för enheten kan också ses som en värdeöverföring. Vägledning för vad som utgör en värdeöverföring från ett aktiebolag respektive en ekonomisk förening kan hämtas från regleringen i 17 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) och 12 kap. 1 § 1–3 i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (se prop. 2021/22:135 s. 51 f.).

Ett annat exempel på värdeöverföring är situationen när den enskilde huvudmannen inte intäktsför det kommunala bidraget i en enhet trots att den enligt 24 § ska göra det och i stället redovisar den s.k. skolpengen som intäkt i en annan enhet eller annan verksamhet i den juridiska personen. Det innebär att medel förs mellan enheter genom att dölja ett steg i transaktionskedjan. Även felaktig fördelning av andra intäkter och kostnader kan ses som en värdeöverföring. Detta är dock exempel och inte en uttömmande uppräkningslista av interna värdeöverföringar.

I *andra stycket* tydliggörs att det också räknas som värdeöverföring att överföra ett överskott av kommissionärsverksamhet i en enhet till ett kommittentföretag. Det innebär att resultatet, om det är ett överskott, måste stanna kvar i enheten för att inte ses som en värdeöverföring. Ett underskott av kommissionärsverksamhet omfattas inte av bestämmelsen eftersom det i regel innebär att medel tillförs enheten. Krav på redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission framgår av 25 §. Verksamhet som bedrivs i kommission innebär att ett företag, det s.k. kommissionärsföretaget, bedriver näringsverksamhet i eget namn för ett annat företags, den s.k. kommittentens, räkning (36 kap. 1 § inkomstskattelagen [1999:1229]).

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Innebörden av ett värdeöverföringsförbud

18 § *En enskild huvudman får inte besluta om eller verkställa några värdeöverföringar från en enhet under tid som enheten har värdeöverföringsförbud.*

I paragrafen, som är ny, anges vad ett värdeöverföringsförbud enligt skollagen innebär. Uttrycket används i kapitlets bestämmelser om värdeöverföringsförbud vid nyetablering (19 §) och vid ägandeförändring (20 §). Uttrycket värdeöverföringsförbud används också i bestämmelsen om värdeöverföringsförbud vid tillsynsförelägganden (26 kap. 10 a §).

Bestämmelsen innebär att under tiden som ett värdeöverföringsförbud gäller för en enhet så får inte en enskild huvudman besluta om eller verkställa några värdeöverföringar från den. Ett förbud hindrar inte en huvudman från att göra värdeöverföringar till enheten. Vad värdeöverföringar är framgår av 17 § och termen enhet förklaras i 16 §. Den verksamhet som omfattas av förbudet är sådan verksamhet som bedrivs i enheten med stöd av godkännandet enligt 2 kap. 5 §. Verkställa i detta sammanhang innebär den faktiska utbetalningen av en utdelning eller liknande.

Som exempel får den enskilda huvudmannen inte besluta om en vinstutdelning under tiden för ett förbud även om vinstutdelningen avser ett annat räkenskapsår än det innevarande. I det fall ett värdeöverföringsförbud börjar gälla efter en beslutad utdelning men innan den är verkställd får inte utdelningen betalas ut.

I det fall det uppstått kostnader eller intäkter innan verksamheten startas får dessa redovisas i enlighet med bestämmelserna om särredovisning (24 §). Det kan t.ex. vara byggnation av lokaler som ska användas till förskole- eller skolverksamhet, eller personalkostnader som uppstår innan läsårets början.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering

19 § Vid nyetablering av en enhet ska den som godkänt den enskilde som huvudman besluta om värdeöverföringsförbud för enheten. Med nyetablering avses att en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande enligt 2 kap. 5 § i en ny enhet.

Värdeöverföringsförbud enligt första stycket gäller under fem år från och med den tidpunkt som bidrag från ett barns eller en elevs hemkommun enligt denna lag för första gången betalas ut till den enskilde huvudmannen.

I paragrafen, som är ny, regleras värdeöverföringsförbud vid nyetablering.

I första stycket anges att vid nyetablering av enhet ska den som godkänt den enskilde som huvudman besluta om värdeöverföringsförbud för enheten. Med nyetablering avses att en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande enligt 2 kap. 5 §. Bestämmelsen kan tillämpas både när en helt ny verksamhet startas, och när en befintlig enhet förvärvats från en annan enskild huvudman (s.k. huvudmannabyte eller inkträmsöverlåtelse). En förändring av befintlig verksamhet i en enhet som inte kräver ett nytt godkännande omfattas inte av bestämmelsen. Med nyetablering avses inte heller en utökning av en befintlig enhet, t.ex. att en skola utökas med fler årskurser eller ett nytt program. Detta oavsett att det krävs en utökning av ett befintligt godkännande. Beslut om värdeöverföringsförbud bör tas i samband med beslut om godkännande av enskild huvudman, t.ex. i samma beslutsdokument.

Innebörden av termen enhet framgår av 16 §. Innebörden av termerna värdeöverföring och värdeöverföringsförbud framgår av 17 och 18 §§. Samma myndighet som beslutar om godkännande av den enskilde som huvudman för en enhet ska besluta om värdeöverföringsförbud.

I andra stycket anges att värdeöverföringsförbud enligt första stycket gäller 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 enskilda huvudmannen. Bestämmelsen är tillämplig när en kommun gör en utbetalning, vilket kan vara en annan kommun än den kommun som skolenheten är belägen i. Bidrag enligt skollagen kan t.ex. vara bidrag enligt 8 kap. 21 § (för förskolan), 10 kap. 37 § (för grundskolan) och 19 kap. 45 § (för anpassade gymnasieskolan).

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring

20 § Om en ny fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande över en enskild huvudman genom en förändring av det direkta eller indirekta ägandet inträder ett värdeöverföringsförbud för huvudmannens enheter. Värdeöverföringsförbudet gäller från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytandet förändrades fram till dess att tillsynsmyndigheten har fattat ett beslut enligt andra stycket, dock längst under tre år.

Av 29 § framgår att en enskild huvudman ska anmäla en sådan ägandeförändring som avses i första stycket till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen. Tillsynsmyndigheten ska vid en sådan ägandeförändring besluta om värdeöverföringsförbud för den eller de enheter som myndigheten godkänt. Tillsynsmyndighetens beslut om värdeöverföringsförbud gäller under tre år från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytandet förändrades.

I paragrafen, som är ny, regleras värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring.

Av *första stycket* framgår att om en ny fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande över en enskild huvudman genom en förändring av det direkta eller indirekta ägandet, så inträder ett värdeöverföringsförbud för huvudmannens enheter. Ett indirekt ägande innebär att en ägare är en annan juridisk person som i sin tur har ägare (se t.ex. prop. 2017/18:158 s. 48). En huvudman kan ha en enhet eller flera enheter. Innebörden av termen enhet framgår av 16 §. Innebörden av termerna värdeöverföring och värdeöverföringsförbud framgår av 17 och 18 §§. Värdeöverföringsförbudet gäller direkt från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytandet förändrades fram till dess att tillsynsmyndigheten har fattat ett beslut enligt andra stycket, dock längst under tre år. Det innebär att huvudmannen måste ha kontroll över vilken person som har det bestämmande inflytandet över huvudmannen.

Det *andra stycket* inleds med en upplysning om att det framgår av 29 § att en enskild huvudman ska anmäla en sådan ägandeförändring som avses i första stycket till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen. I andra meningen anges att tillsynsmyndigheten vid en sådan ägandeförändring ska besluta om värdeöverföringsförbud för den eller de enheter som myndigheten godkänt. I tredje meningen anges att tillsynsmyndighetens beslut om värdeöverföringsförbud gäller under tre år från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytandet förändrades. Det innebär att när tillsynsmyndigheten har bedömt att det har skett en sådan ägandeförändring som avses i paragrafen och fattar ett beslut om värdeöverföringsförbud på enhetsnivå, så kommer beslutet att omfatta en treårsperiod räknat från tidpunkten då det bestämmande inflytandet förändrades. När väl tillsynsmyndigheten har fattat ett beslut behöver huvudmannen alltså endast förhålla sig till det fattade myndighetsbeslutet.

En enskild huvudmans samtliga enheter ska omfattas av förbudet vid en ägandeförändring. Beslut om värdeöverföringsförbud för en enhet tas dock alltid av den tillsynsmyndighet som godkänt den enskilde som huvudman för enheten. Flera tillsynsmyndigheter kan därför komma att fatta beslut om värdeöverföringsförbud vid en ägandeförändring hos en enskild huvudman, om denne t.ex. har förskoleenheter i flera kommuner, eller bedriver både skol- och förskoleverksamhet.

Bestämmelsen omfattar sådana enskilda huvudmän som har ägare, och alltså inte stiftelser, föreningar och trossamfund. Den tar inte heller sikte på VD eller andra personer som kan sägas ha ett bestämmande inflytande enligt 2 a kap. 8 §, om inte dessa personer samtidigt är ägare och på grund av det som anges nedan kan anses ha ett bestämmande inflytande över bolaget.

När det gäller handelsbolag kan en förändring av det bestämmande inflytandet anses ske när en ny bolagsman kommit in i bolaget beroende på vad som anges i bolagsavtalet. När det gäller kommanditbolag, som är en form av handelsbolag, kan motsvarande bedömning göras för komplementär och kommanditdelägare.

Om samtliga aktier i ett aktiebolag säljs har det skett en förändring av det bestämmande inflytandet. Oftare är det dock så att det sker en förändring av delägare. Eftersom ägande kan struktureras på många olika sätt

måste det göras en samlad bedömning utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet av vem som uppnår ett bestämmande inflytande.

I normalfallet har en fysisk eller juridisk person bestämmande inflytande när den representerar mer än 50 procent av det röstberättigade aktiekapitalet eller äger aktier eller andelar i den juridiska personen och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan. Det kan också vara när en fysisk eller juridisk person, under förutsättning att det sker en förändring av ägandet, på grund av avtal med andra ägare eller den juridiska personen, föreskrift i bolagsordning, bolagsavtal och därmed jämförbara handlingar kan utöva kontroll motsvarande mer än 50 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen. Ledning kan bl.a. hämtas från 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554) om moderföretag, dotterföretag och koncern.

I bolag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad kan ett bestämmande inflytande inträda redan vid ett lägre innehav och gränsvärdet för sådana bolag kan därför i normalfallet vara 25 procent.

Vid beräkningen av röster ska röster som en närstående direkt eller indirekt förfogar över räknas med. Med uttrycket närstående ska avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make, registrerade partner eller sambo.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ett förbud gäller omedelbart

21 § Ett beslut om värdeöverföringsförbud enligt 19 eller 20 § eller 26 kap. 10 a § gäller omedelbart.

I paragrafen, som är ny, regleras när beslut om värdeöverföringsförbud börjar gälla.

Av bestämmelsen framgår att samtliga beslut om värdeöverföringsförbud, dvs. vid såväl nyetablering och ägandeförändring som vid tillsynsförelägganden, gäller omedelbart. Det krävs alltså inte att beslutet har vunnit laga kraft för att det ska börja gälla.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Särredovisning

22 § 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 redovisa den verksamheten särskilt om den juridiska person som bedriver denna verksamhet också bedriver annan verksamhet.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om när enskilda huvudmän måste ha en särredovisning för en enhet.

I *första meningen* anges att en enskild huvudman som bedriver verksamhet i mer än en enhet ska redovisa verksamheten i varje enhet särskilt. Vad som menas med enhet framgår av 16 §. Bestämmelsen är tillämplig om huvudmannen bedriver verksamhet med stöd av godkännande enligt 2 kap. 5 § i mer än en enhet. Kravet på särredovisning gäller oavsett om huvudmannen bara har en typ av enhet (t.ex. flera skolenheter) eller olika typer av enheter (t.ex. en förskoleenhet och en skolenhet).

I *andra meningen* anges att en enskild huvudman som enbart bedriver verksamhet i en enhet ska särredovisa även den verksamheten om samma juridiska person som bedriver den verksamheten också bedriver annan verksamhet. Begreppet enskild huvudman används här för just godkännandet att bedriva skolverksamhet (se 2 kap. 5 § skollagen). Det innebär att den enskilde huvudmannen begreppsmässigt inte kan bedriva annan verksamhet, däremot tydliggörs det i bestämmelsen att den omfattar situationen när samma juridiska person som den enskilde huvudmannen bedriver annan verksamhet. Med annan verksamhet avses här annan verksamhet än den som bedrivs i enheten med stöd av godkännande enligt 2 kap. 5 § och som får tas upp i en särredovisning enligt 23 §. Det kan både handla om annan verksamhet enligt skollagen, som kommunal vuxenutbildning, eller verksamhet som inte regleras av skollagen. Med annan verksamhet kan också avses sådana kostnader som är förknippade med förberedelser för att etablera en ny enhet. Det innebär exempelvis att i det fall en enskild huvudman enbart bedriver en enhet i den juridiska personen och ansöker om ytterligare ett godkännande för en ny enhet ska verksamheten i den befintliga enheten särredovisas. Detta innebär att de kostnader som uppstår med anledning av en ansökan om ett nytt godkännande och förberedelser inför att starta en ny enhet inte får anses höra till den verksamhet som bedrivs med stöd av det befintliga godkännandet. Andra exempel på sådana kostnader är byggnation av skollokaler eller kostnader för att anställa personal inför att den enskilde ska börja bedriva verksamhet med stöd av godkännandet enligt skollagen. Denna typ av verksamhet ska ses som annan verksamhet fram till dess att enheten startas, då också den ska särredovisas enligt 23 §.

I det fall ingen annan verksamhet bedrivs i den juridiska personen utöver den som bedrivs i enheten med stöd av godkännande enligt 2 kap. 5 § behöver någon särredovisning inte upprättas.

Kraven på vad särredovisningen ska innehålla framgår av 23 och 24 §§. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 32 § meddela föreskrifter om särredovisning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

23 § *1 särredovisningen ska verksamheten i enheten redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person.*

Särredovisningen ska ha samma räkenskapsår som den enskilde huvudmannen.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att särredovisningen ska utgå från enheten.

Av *första stycket* framgår att verksamheten i enheten ska redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person. Vad enhet är framgår av 16 §. Verksamhet i en enhet utgörs enbart av sådant som krävs för att uppfylla författningarnas krav. Det innebär att samtliga affärshändelser som skulle redovisats i en juridisk person vars enda verksamhet utgörs av sådan verksamhet som bedrivs med stöd av godkännandet ska redovisas för varje enhet, se även 24 §.

Av *andra stycket* framgår att särredovisningen ska ha samma räkenskapsår som den enskilda huvudmannen. En särredovisning behöver upprättas om sådan verksamhet som ska särredovisas enligt 22 § har bedrivits i enheten antingen under del av eller under hela räkenskapsåret.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

24 § En särredovisning ska innehålla följande uppgifter:

– Intäkter och kostnader som är hänförliga till verksamheten ska redovisas i en resultaträkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret.

– Upplysning ska lämnas om den fördelning som gjorts av intäkter och kostnader som är gemensamma med annan enhet eller sådan verksamhet som samma juridiska person som den enskilde huvudmannen bedriver.

– Tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är hänförliga till verksamheten ska redovisas i en balansräkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret.

– Upplysning ska lämnas om den fördelning som gjorts av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är gemensamma med annan enhet eller sådan verksamhet som samma juridiska person som den enskilde huvudmannen bedriver.

– Upplysning ska lämnas om värdeöverföringar enligt denna lag till annan enhet eller sådan verksamhet som samma juridiska person som den enskilde huvudmannen bedriver.

När särredovisningen upprättas ska 6 kap. 4 och 5 §§ bokföringslagen (1999:1078) tillämpas.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om vad en särredovisning enligt 22 § ska innehålla.

Av första stycket första strecksatsen framgår att intäkter och kostnader som är hänförliga till verksamheten ska redovisas i en resultaträkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret. Att en intäkt eller kostnad är hänförlig till verksamheten innebär att den är tydligt kopplad till verksamheten. Det kan t.ex. vara fråga om ett kommunalt bidrag som avser barn eller elever på en enhet. Om ett riktat statsbidrag ska redovisas som intäkt i en enhet beror på bidragets villkor.

Intäkter och kostnader kan ibland till sin helhet avse enbart den enhet som särredovisningen gäller, men det kan också handla om enhetens andel av intäkter och kostnader som är gemensamma med en annan enhet eller annan verksamhet som bedrivs av samma juridiska person som den enskilde huvudmannen. Den andel av en gemensam intäkt eller kostnad som redovisas i enhet ska vara proportionerlig och rimlig i förhållande till dess koppling till verksamheten. Hela det kommunala bidraget som avser enhetens barn eller elever ska redovisas som intäkt i särredovisningen för enheten.

Av andra strecksatsen framgår att upplysning ska lämnas om den fördelning som gjorts av intäkter och kostnader som är gemensamma med annan enhet eller verksamhet. Det ska finnas principer för hur gemensamma intäkter och kostnader i den juridiska personen fördelas. Dessa principer ska redovisas i en upplysning. Av upplysningen ska det tydligt framgå hur fördelningen av gemensamma intäkter och kostnader görs.

Av tredje strecksatsen framgår att tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är hänförliga till verksamheten ska redovisas i en balansräkning för räkenskapsåret med jämförelsetal för det föregående räkenskapsåret. Att en tillgång, skuld, avsättning eller eget kapital är hänförligt till verksamheten innebär att den har en tydlig koppling till enheten. Den fördelning som gjorts av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital

som gjorts ska vara proportionerlig och rimlig i förhållande till dess koppling till verksamheten.

Av *fjärde strecksatsen* framgår att upplysning ska lämnas om den fördelning som gjorts av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är gemensamma med en annan enhet eller verksamhet. Det ska finnas principer för den fördelning som görs av tillgångar, skulder, avsättningar och eget kapital som är gemensamma med en annan enhet eller verksamhet. Dessa principer ska redovisas i en upplysning. Av upplysningen ska det tydligt framgå hur fördelningen gjorts, exempelvis vilka fördelningsnycklar som använts, och om det skett några förändringar mellan åren.

Av *femte strecksatsen* framgår att upplysning ska lämnas om värdeöverföringar enligt skollagen till annan enhet eller sådan verksamhet som bedrivs av samma juridiska person som den enskilda huvudmannen. Bestämmelsen omfattar endast värdeöverföringar till en enhet eller verksamhet som bedrivs av samma juridiska person som den enskilde huvudmannen. Värdeöverföringar som skett till annan juridisk eller fysisk person behöver alltså inte framgå av upplysningen. Vad värdeöverföring enligt skollagen är framgår av 17 §. Enhet definieras i 16 §.

I *andra stycket* regleras att när en särredovisning upprättas ska 6 kap. 4 och 5 §§ bokföringslagen tillämpas. Detta innebär att det är bestämmelserna om årsbokslut och om tilläggsupplysningar i årsbokslut som är tillämpliga på särredovisningen, oavsett om huvudmannen i övrigt avslutar sin bokföring med ett årsbokslut eller en årsredovisning. I 6 kap. 4 § bokföringslagen anges vilka bestämmelser i årsredovisningslagen som ska tillämpas på ett årsbokslut. Som exempel kan nämnas att särredovisningen ska upprättas på ett överskådligt sätt och i enlighet med god redovisningssed, då bestämmelsen i bokföringslagen hänvisar till 2 kap. 2 § årsredovisningslagen som reglerar detta. I 6 kap. 5 § bokföringslagen finns bestämmelser om vilka ytterligare upplysningar som ska lämnas. Genom tillämpningen av bokföringslagens bestämmelser på särredovisningen blir exempelvis Bokföringsnämndens normgivning också tillämplig på regleringen, i tillämpliga delar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission

25 § En enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska innehålla fullständiga resultat- och balansräkningar samt upplysningar avseende verksamhet som bedrivs i kommission.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om ett krav på årsredovisning eller årsbokslut för verksamhet som bedrivs i kommission.

I bestämmelsen anges att fullständiga resultat- och balansräkningar samt upplysningar för verksamhet som bedrivs i kommission ska redovisas i den enskilda huvudmannens årsredovisning eller årsbokslut. Att en verksamhet bedrivs i kommission innebär att ett företag, det s.k. kommissionärsföretaget, bedriver näringsverksamhet i eget namn för ett annat företags, den s.k. kommittentens, räkning, se 36 kap. 1 § inkomstskattelagen. En organisering av verksamheten i kommission innebär att det bl.a. är möjligt att föra medel mellan företag genom att resultat förs över från ett kommissionärsbolag till kommittenten. Detta

innebär att verksamhet som bedrivs i kommission kan redovisas på olika sätt. Genom bestämmelsen kommer det dock i skollagen nu att ställas krav på en enhetlig redovisning av sådan verksamhet. Om en enskild huvudman bedriver verksamhet i kommission måste den verksamheten alltså redovisas i den enskilda huvudmannen. Det gäller oavsett vilken verksamhet som bedrivs i kommission. Det innebär att om den juridiska person som den enskilde huvudmannen ingår i även bedriver annan verksamhet än förskole- eller skolverksamhet ska det redovisas som verksamhet som bedrivs i den enskilda huvudmannen.

Med fullständiga resultat- och balansräkningar samt upplysningar avses vad som krävs när en verksamhet redovisas enligt det regelverk som den enskilde huvudmannen i övrigt tillämpar för att avsluta sin bokföring. För en enskild huvudman som upprättar en årsredovisning lämnas upplysningar i noter (se 5 kap. årsredovisningslagen).

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Revisor

26 § *En enskild huvudman ska låta en auktoriserad eller godkänd revisor (revisor) granska årsredovisningen eller årsbokslutet. Granskningen ska utföras i enlighet med de bestämmelser om revision som gäller i den för huvudmannen tillämpliga associationsrättsliga lagen eller, om sådana saknas, enligt revisionslagen (1999:1079).*

Om en enskild huvudman har upprättat en särredovisning enligt 22 § ska en revisor yttra sig också över den.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om krav på revision.

Av första stycket framgår att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor. Detta krav i skollagen gäller utan undantag oavsett om den enskilda huvudmannen har ett krav enligt andra regelverk på att utse en revisor eller inte. Det är den enskilda huvudmannens ansvar att säkerställa att en sådan granskning sker. Kravet på att en revisor ska vara auktoriserad eller godkänd innebär att en granskning av en lekmannarevisor inte uppfyller kravet i bestämmelsen. Granskningen ska göras i enlighet med kraven i den associationsrättsliga författning som är tillämplig för den enskilde huvudmannen, exempelvis 9 kap. aktiebolagslagen eller 8 kap. lagen om ekonomiska föreningar. Om den associationsrättsliga författningen inte innehåller bestämmelser om revision ska i stället granskningen utföras i enlighet med kraven i revisionslagen (1999:1079). I de nämnda lagarna finns också bestämmelser om hur en revisor utses.

I andra stycket anges att en revisor, i de fall en enskild huvudman har skyldighet att upprätta en särredovisning enligt 22 §, också ska yttra sig över denna särredovisning. Ett sådant yttrande bör omfatta en sammanställning över genomförda granskningsåtgärder och revisorns iakttagelser av om särredovisningen har gjorts i enlighet med de föreskrifter som gäller för särredovisningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 32 § meddela föreskrifter om revisors granskning av särredovisningen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

27 § Vid ett värdeöverföringsförbud enligt 19 eller 20 § eller 26 kap. 10 a § ska en auktoriserad eller godkänd revisor yttra sig över om det har skett någon värdeöverföring enligt 17 §.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om en enskild huvudmans skyldighet att inhämta ett yttrande från en revisor om den enskilde huvudmannen omfattas av ett värdeöverföringsförbud.

I bestämmelsen anges att en auktoriserad eller godkänd revisor ska yttra sig över om det har skett någon värdeöverföring enligt 17 § vid ett värdeöverföringsförbud enligt 19 eller 20 § eller 26 kap. 10 a §. Det handlar om värdeöverföringsförbud vid nyetablering, ägandeförändring och föreläggande med värdeöverföringsförbud.

Det innebär att revisor ska yttra sig över om den enskilda huvudmannen gjort en värdeöverföring under den perioden som omfattades av ett värdeöverföringsförbud. Om värdeöverföringsförbudet endast avsett en del av ett räkenskapsår, ska yttrandet bara avse perioden med värdeöverföringsförbud. Revisorn behöver således i sådana situationer inte yttra sig om förekomsten av eventuella värdeöverföringar innan eller efter den tid som förbudet gällde. Yttrandet bör omfatta en sammanställning över genomförda granskningsåtgärder och revisorns iakttagelser av om någon värdeöverföring har skett.

Yttrandet kan ingå i ett yttrande över en särredovisning enligt 26 § om den enskilda huvudmannen är skyldig att upprätta en sådan redovisning enligt 22 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Anmälan

28 § En enskild huvudman ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 8 § till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen.

Paragrafen, som är ny, reglerar skyldigheten för enskilda huvudmän att anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 8 §.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 kap. 6 b § (jfr prop. 2021/22:157 s. 6 och prop. 2017/18:158 s. 123). Paragrafen är justerad språkligt och hänvisningen är ändrad. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Om en anmälan inte har gjorts i rätt tid ska tillsynsmyndigheten besluta om sanktionsavgift, se 26 kap. 10 b §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

29 § En enskild huvudman ska anmäla en sådan ägandeförändring som avses i 20 § första stycket till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen.

I paragrafen, som är ny, finns krav på anmälan vid en sådan ägandeförändring som avses i 20 §.

Genom regleringen i paragrafen införs en skyldighet för enskilda huvudmän att anmäla om en ny fysisk eller juridisk person uppnår ett bestämmande inflytande över huvudmannen genom en förändring av det direkta eller indirekta ägandet. Anmälan ska göras till den som lämnat huvud-

mannens godkännande, dvs. till Statens skolinspektion eller aktuell kommun.

Anmälan ska ske senast en månad efter förändringen av det bestämmande inflytandet. Det finns dock inte något hinder mot att en anmälan görs i förväg. Det finns inget särskilt formkrav i lagen på hur en anmälan ska göras. Av en anmälan måste dock framgå vad den avser och vilken huvudman som gör den. Om en anmälan inte har gjorts i rätt tid ska tillsynsmyndigheten besluta om sanktionsavgift, se 26 kap. 10 b §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

30 § *En enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. En sådan anmälan ska ha kommit in senast den 1 november för en nedläggning som genomförs nästkommande läsår eller under lovet närmast före det läsåret.*

Anmälningsskyldigheten gäller inte om Statens skolinspektion har återkallat godkännandet för all utbildning vid skolenheten med stöd av 26 kap. 13 eller 14 §, 14 b § första stycket eller 15 §.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om en anmälningsskyldighet för enskilda huvudmän som avser att lägga ned en skolenhet.

I *första stycket första meningen* anges att en enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet ska anmäla det skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Av bestämmelsen framgår att anmälan ska göras skriftligt, vilket innebär att det alltså inte är tillräckligt att den enskilde huvudmannen muntligt har informerat kommunen. Av anmälan bör det framgå vilken skolenhet som ska läggas ned, vilken huvudmannen är, samt när huvudmannen planerar att lägga ned skolenheten. Den enskilda huvudmannen är bara skyldig att anmäla en nedläggning till den kommun som skolenheten är belägen i och alltså inte till andra kommuner som har elever i skolan. Med att lägga ned en skolenhet avses att hela verksamheten i enheten upphör och godkännandet för skolenheten inte längre utnyttjas. Bestämmelsen är inte tillämplig när endast en del av verksamheten i skolenheten upphör. Bestämmelsen ska inte heller tillämpas när den enskilda huvudmannen inte har bedrivit en viss del av utbildningen vid skolenheten och godkännandet för den delen av utbildningen därför återkallas med stöd av 26 kap. 14 b § andra stycket.

I *första stycket andra meningen* anges att anmälan ska ha kommit in till kommunen senast den 1 november för en nedläggning som genomförs nästkommande läsår eller under lovet närmast före det läsåret. Vad som avses med läsår framgår av respektive skolformskapitel, bl.a. 10 kap. 3 § och 15 kap. 10 § samt av 3 kap. 3 § skolförordningen (2011:185) och 3 kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039). Exempelvis måste en enskild huvudman som avser att lägga ned en skolenhet under läsåret 2028/29 komma in till lägeskommunen med en anmälan om det senast den 1 november 2027. En huvudman som avser att lägga ned en skolenhet under t.ex. sommarlovet 2029 måste anmäla nedläggningen senast den 1 november 2028. Det finns dock inte något hinder mot att en anmälan görs tidigare än så.

Om en anmälan inte har gjorts i rätt tid ska tillsynsmyndigheten besluta om sanktionsavgift, se 26 kap. 10 b §.

I *andra stycket* anges att anmälningsskyldigheten inte gäller om Statens skolinspektion har återkallat godkännandet för all utbildning vid skolenheten med stöd av 26 kap. 13 eller 14 §, 14 b § första stycket eller 15 §. Undantaget gäller alltså vid återkallelse av ett godkännande för en hel skolenhet som sker utan att huvudmannen begärt det. Den enskilde huvudmannen är i den situationen inte skyldig att göra en anmälan om nedläggning till kommunen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten

31 § *En kopia av den enskilda huvudmannens årsredovisning eller årsbokslut, en underskriven revisionsberättelse och en kopia av revisorsyttrandet enligt 27 § ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.*

En kopia av särredovisningen enligt 22 § och revisorsyttrandet enligt 26 § andra stycket ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

I paragrafen, som är ny, regleras en skyldighet för enskilda huvudmän att komma in med vissa handlingar till tillsynsmyndigheten.

Av *första stycket* framgår att en kopia av den enskilda huvudmannens årsredovisning eller årsbokslut, en underskriven revisionsberättelse och det revisorsyttrande som regleras i 27 § ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång. Bestämmelsen avser kopior av undertecknade handlingar. Denna bestämmelse gäller för alla enskilda huvudmän.

Av *andra stycket* framgår att i de fall den enskilda huvudmannen är skyldig att göra en särredovisning enligt 22 § och att det därmed också krävs ett revisorsyttrande över denna särredovisning enligt 26 § andra stycket ska en kopia av dessa handlingar ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Om handlingarna som nämns i paragrafen har kommit in till myndigheten i rätt tid avgörs med tillämpning av 22 § förvaltningslagen (2017:900). Om en handling inte kommit in i rätt tid regleras i 26 kap. 10 b § att en tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt denna lag står under myndighetens tillsyn.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Bemyndiganden

32 § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om*

- 1. villkor för godkännande enligt 4, 6 och 7 §§,*
- 2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 13 §,*
- 3. särredovisning av verksamhet enligt 22 och 24 §§,*
- 4. revisors granskning av särredovisning enligt 26 § andra stycket, och*
- 5. revisors yttrande om värdeöverföringar enligt 27 §.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter.

Första och andra punkterna motsvarar nuvarande 2 kap. 5 e § (jfr prop. 2021/22:157 s. 122 och prop. 2017/18:158 s. 124). Paragrafhänvis-

ningarna i dessa punkter är justerade på grund av att dessa bestämmelser har flyttats till 2 a kap. *Tredje, fjärde och femte punkterna* är nya.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1, 6.5 och 6.6.

26 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillsyn (2–9 a §§),
- ingripanden vid tillsyn (10–18 §§),
- statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§),
- *samtal med elever under 16 år (23 a §), och*
- nationell uppföljning och utvärdering (24–28 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

Fjärde strecksatsen är ny och föranleds av att det införs en ny mellanrubrik i kapitlet om samtal med elever under 16 år, med en ny paragraf, 23 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

3 § Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,
2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,
3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,
4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och
5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 a kap. 4–11 och 19–31 §§.

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet.

I paragrafen finns bestämmelser om Statens skolinspektionens tillsynsansvar.

Av *första stycket femte punkten* framgår att Skolinspektionen har tillsyn över att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller vissa krav. Ändringen föranleds delvis av att det införs ett nytt 2 a kap. om enskilda huvudmän, dit krav för att godkännas som enskild huvudman, som tidigare angavs i 2 kap. 5 och 6 b §§, flyttas. Ändringen innebär också att en hänvisning i fråga om myndighetens tillsyn görs till de nya eller utökade krav som anges i det nya kapitlet, nämligen krav i fråga om ekonomiska förutsättningar i 4 §, värdeöverföringsförbud i 19–21 §§, särredovisning i 22–24 §§, redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission i 25 §, revisor i 26 och 27 §§, de olika typer av anmälningar som ska göras i 28–30 §§ och skyldigheten att lämna vissa handlingar till tillsynsmyndigheten i 31 §. I den nya 2 kap. 5 § anges inga krav, se kommentaren till den paragrafen, varför hänvisningen till den paragrafen tas bort.

Överväganden finns i avsnitt 6.1 och 6.8.

4 § En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 a kap. 14 § *andra stycket*,

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 a kap. 4–11, 19–29 och 31 §§ och 25 kap. 10–10 b §§.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

I paragrafen finns bestämmelser om kommunernas tillsynsansvar.

Av *första stycket första punkten* framgår att en kommun har tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt. Ändringen föranleds av att det införs ett nytt 2 a kap. om enskilda huvudmän, dit bestämmelsen om att kommuner handlägger vissa ärenden om godkännande som enskild huvudman flyttas. Ändringen innebär att hänvisningen till bestämmelsen justeras.

Av första stycket *tredje punkten* framgår att en kommun har tillsyn över att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller vissa krav. Ändringen föranleds delvis av det nya 2 a kap. om enskilda huvudmän, dit kraven för att godkännas som enskild huvudman flyttas. Dessa bestämmelser fanns tidigare i 2 kap. 5 och 6 b §§. Ändringen innebär dels att hänvisningen till de nämnda kraven justeras, dels att det görs en hänvisning i fråga om kommunernas tillsyn till de nya eller utökade krav som anges i det nya kapitlet, nämligen krav i fråga om ekonomiska förutsättningar i 4 §, värdeöverföringsförbud i 19–21 §§, särredovisning i 22–24 §§, redovisning av verksamhet som bedrivs i kommission i 25 §, revisor i 26 och 27 §§, de olika typer av anmälningar som ska göras i 28 och 29 §§ och skyldigheten att lämna vissa handlingar till tillsynsmyndigheten i 31 §. I den nya 2 kap. 5 § anges inga krav, se kommentaren till den paragrafen, varför hänvisningen till paragrafen tas bort. Därutöver görs en redaktionell justering i punkten.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.8.

10 § En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag.

Statens skolinspektion får förelägga en utförare av utbildning där distansundervisning används i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan att fullgöra sina skyldigheter om distansundervisningen inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för undervisningen eller de villkor som gäller för godkännandet som sådan utförare.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges *och huvudmannen ska upplysas om att inom tre år från beslutet om föreläggande kan ett ingripande enligt 15 eller 16 b § eller 17 § andra stycket göras, trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.* Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förelägganden inom ramen för tillsynen enligt lagen.

Av fjärde stycket framgår att ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de brister som påtalats och att om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges i föreläggandet. Ändringen innebär att det införs ett krav på att tillsynsmyndigheterna i föreläggandet även måste upplysa huvudmannen om att ett konstaterat allvarligt missförhållande som upptäcks inom tre år från beslutet om föreläggande kan leda till att godkännandet, medgivandet eller beslutet om rätt till bidrag återkallas enligt 15 §, till ett verksamhetsförbud enligt 16 b § eller till statliga åtgärder för rättelse enligt 17 §, trots att föreläggandet har följts. Återkallelse av ett godkännande, medgivande eller beslut om rätt till bidrag kan bara bli aktuellt för en enskild huvudman och en upplysning om ett sådant ingripande behöver därför inte ges när en kommun eller en region är huvudman. På motsvarande sätt kan verksamhetsförbud bara bli aktuellt för kommuner eller regioner som är huvudmän varför en upplysning om en sådan åtgärd inte behöver ges till enskilda huvudmän. Statliga åtgärder för rättelse kan bli aktuellt för såväl enskilda huvudmän som kommuner och regioner.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Föreläggande förenat med värdeöverföringsförbud

10 a § *Ett föreläggande enligt 10 § till en enskild huvudman får förenas med ett sådant värdeöverföringsförbud som avses i 2 a kap. 18 §.*

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

I paragrafen, som är ny, regleras tillsynsförelägganden som förenas med värdeöverföringsförbud.

Av första stycket framgår att ett föreläggande enligt 10 § till en enskild huvudman får förenas med ett sådant värdeöverföringsförbud som avses i 2 a kap. 18 §. Innebörden av ett värdeöverföringsförbud, som framgår av 2 a kap. 18 §, är att en enskild huvudman inte får besluta om eller verkställa några värdeöverföringar från en enhet under tid som enheten har värdeöverföringsförbud. Vad som avses med termerna enhet och värdeöverföring i nämnda bestämmelse om värdeöverföringsförbud framgår av 2 a kap. 16 och 17 §§. Eftersom värdeöverföringsförbud gäller på enhetsnivå och inte på huvudmannanivå, fastän föreläggandet riktas till huvudmannen, måste det framgå av föreläggandet vilken eller vilka enheter som ges värdeöverföringsförbud.

Ett föreläggande bör förenas med ett värdeöverföringsförbud om de brister som föreläggandet avser bedöms kunna indikera bristande resursfördelning av huvudmannen. Det kan t.ex. handla om avsaknad av behöriga lärare, för lite undervisningstid och bristande tillgång till elevhälsa. Det handlar således inte om t.ex. bristande dokumentation som inte är kopplad till någon resursbrist. Vidare bör ett föreläggande kunna förenas med värdeöverföringsförbud i fall där myndigheten anser att det finns otillräckliga ekonomiska förutsättningar för den enskilda huvudmannen, t.ex. om det egna kapitalet bedöms vara alltför lågt (se 2 a kap. 4 §). Om ett föreläggande avser ekonomiska förutsättningar är det av vikt att medlen stannar i verksamheten för att kunna stärka den enskilda huvudmannens ekonomiska förutsättningar.

Om det är fråga om sådana allvarliga brister att föreläggandet ska förenas med vite enligt 27 § andra stycket, dvs. brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, bör det i regel finnas skäl att även ge den enskilde huvudmannen ett värdeöverföringsförbud. Vid sådana allvarliga brister finns det vanligen starka skäl för att huvudmannen inte ska kunna göra någon värdeöverföring.

Av *andra stycket* framgår att värdeöverföringsförbudet gäller under två år från och med beslutet om föreläggande. Samtliga beslut om värdeöverföringsförbud gäller omedelbart, dvs. det krävs inte att beslutet har vunnit laga kraft för att det ska börja gälla, enligt 2 a kap. 21 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Sanktionsavgift

10 b § *En tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt denna lag står under myndighetens tillsyn*

1. *vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud som tillsynsmyndigheten har beslutat om enligt 10 a § eller 2 a kap. 19 eller 20 §,*

2. *om en anmälan enligt 2 a kap. 28 § inte gjorts i rätt tid,*

3. *om en anmälan enligt 2 a kap. 29 § inte gjorts i rätt tid,*

4. *om en anmälan enligt 2 a kap. 30 § första stycket inte gjorts i rätt tid, eller*

5. *om en handling enligt 2 a kap. 31 § inte kommit in i rätt tid.*

Tillsynsmyndigheten ska inte besluta om sanktionsavgift om det med hänsyn till omständigheterna skulle vara uppenbart oskäligt att ta ut en avgift.

Sanktionsavgift får inte beslutas för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet. Sanktionsavgift får inte heller beslutas om överträdelsen omfattas av ett väckt åtal, en talan om företagsbot, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 14 § lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om att en tillsynsmyndighet kan besluta om sanktionsavgifter vid vissa överträdelser som anges i paragrafen.

Av *första stycket* framgår att en tillsynsmyndighet vid vissa angivna överträdelser ska besluta om sanktionsavgift för en huvudman som enligt skollagen står under myndighetens tillsyn. Det är alltså den myndighet som är tillsynsmyndighet över huvudmannen som beslutar om sanktionsavgift för huvudmannen. Det innebär att Statens skolinspektion beslutar om sanktionsavgift för huvudmän för fristående skolor och att kommuner beslutar om sanktionsavgifter för huvudmän för fristående förskolor och fristående fritidshem (jfr 26 kap. 3 och 4 §§; för definitioner se 1 kap. 3 §). Det är bara enskilda huvudmän som träffas av bestämmelserna, dvs. inte när en kommun, en region eller staten är huvudman. Det föranleds av att de förbud som överträds eller de skyldigheter som inte fullgörs och som orsakar en sanktionsavgift bara gäller för enskilda huvudmän.

Det anges vidare att en sanktionsavgift ska tas ut vid överträdelser av angivna bestämmelser. Om den avgiftsskyldige vidtar rättelse i ett senare skede innebär det inte att möjligheten att påföra en sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna att meddela en sanktionsavgift har uppkommit ska en sådan avgift påföras även om omständigheterna ändras

innan beslut meddelas. Bestämmelsen om avstående från ingripande i 12 § ska alltså inte tillämpas vid överträdelse som kan leda till sanktionsavgift.

Av första stycket *första punkten* framgår att sanktionsavgift ska tas ut vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud som tillsynsmyndigheten har beslutat om enligt 10 a § (föreläggande förenat med värdeöverföringsförbud) eller enligt 2 a kap. 19 § (värdeöverföringsförbud vid nyetablering) eller 2 a kap. 20 § (värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring). När det gäller värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring krävs således för att en tillsynsmyndighet ska få ta ut en sanktionsavgift för en överträdelse, att tillsynsmyndigheten har bedömt frågan och beslutat om värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 20 § andra stycket. Om en anmälan om ägandeförändring inte gjorts i rätt tid kan även en sanktionsavgift enligt tredje punkten tas ut.

Av första stycket *andra punkten* framgår att sanktionsavgift ska tas ut om en anmälan av förändringar i ägar- och ledningskretsen enligt 2 a kap. 28 § inte gjorts i rätt tid. En sådan anmälan ska göras senast en månad efter att förändringen ägde rum.

Av första stycket *tredje punkten* framgår att sanktionsavgift ska tas ut om en anmälan om ägandeförändring enligt 2 a kap. 29 § inte gjorts i rätt tid. En sådan anmälan ska göras senast en månad efter att förändringen ägde rum.

Av första stycket *fjärde punkten* framgår att en sanktionsavgift ska tas ut om en anmälan om nedläggning av en skolenhet enligt 2 a kap. 30 § första stycket inte gjorts i rätt tid. En sådan anmälan ska ha kommit in till den kommun där skolenheten är belägen senast den 1 november för en nedläggning som genomförs nästkommande läsår eller under lovet närmast före det läsåret. Av 2 a kap. 30 § andra stycket framgår att en sådan anmälningskyldighet inte gäller om Statens skolinspektion återkallat godkännandet för all utbildning vid skolenheten med stöd av 26 kap. 13 eller 14 §, 14 b § första stycket eller 15 §.

Av första stycket *femte punkten* framgår att sanktionsavgift ska tas ut om handlingar enligt 2 a kap. 31 § inte kommit in i rätt tid. De handlingar som avses är kopia av enskilda huvudmäns årsredovisning eller årsbokslut, underskriven revisionsberättelse, kopia av särredovisning enligt 22 § och yttranden av revisor enligt 26 § andra stycket och 27 §. Handlingarna ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Enligt *andra stycket* ska tillsynsmyndigheten inte besluta om sanktionsavgift om det med hänsyn till omständigheterna är uppenbart oskäligt att ta ut en avgift. Det ska handla om undantagssituationer när det framstår som stötande att över huvud taget besluta om sanktionsavgift – även om den skulle kunna sättas ned helt. Vid bedömningen av om det är uppenbart oskäligt bör hänsyn tas till omständigheterna vid överträdelsen. Det ska beaktas vad huvudmannen har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa. Det kan inträffa yttre omständigheter som huvudmannen svårligen hade kunnat förutse eller påverka som gör att huvudmannen inte kan undvika en överträdelse. Det kan t.ex. handla om att en anmälan om skolnedläggning inte har kunnat göras i rätt tid på grund av att en skolbyggnad inte kan användas efter en brand och att det inte går att hitta ersättningslokaler. Ett annat exempel är om plötslig allvarlig sjukdom eller olycksfall hos en företrädare för huvudmannen medfört förhinder för

huvudmannen från att göra rätt för sig. Ytterligare ett exempel är om en enskild huvudman har gjort vad som kan förväntas för att huvudmannen ska ansetts ha gjort rätt för sig, t.ex. begärt att godkännandet för en skolenhet ska återkallas enligt 26 kap. 14 b § fjärde stycket, men ett beslut om återkallelse ännu inte har fattats. I bedömningen av om det är uppenbart oskäligt att ta ut avgift bör följande omständigheter normalt inte leda till att beslut om avgift inte fattas: bristande betalningsförmåga, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller bristfälliga rutiner. Att det ska vara uppenbart oskäligt innebär att kravet är mycket högt ställt för att tillsynsmyndigheten inte ska besluta om en sanktionsavgift. Tillsynsmyndigheten kan dock sätta ned en sanktionsavgift helt eller delvis enligt 10 e § om det finns särskilda skäl för det, se kommentaren till den paragrafen.

Enligt *tredje stycket* får en sanktionsavgift inte beslutas för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet. Det framgår vidare att sanktionsavgift inte heller får beslutas om överträdelsen omfattas av ett väckt åtal, en talan om företagsbot, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 14 § lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer. Bestämmelsen har sin grund i förbudet mot att lagföras eller straffas på nytt för samma brott (det s.k. dubbelprövningsförbudet) i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Motsvarande förbud finns också i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga.

Om en tillsynsmyndighet har meddelat ett vitesföreläggande och det inte har följts kan tillsynsmyndigheten välja att ansöka om att vitet utdöms. Samma gärning skulle även kunna resultera i en sanktionsavgift. Det faktum att vitesföreläggandet finns utgör inte hinder mot ett beslut om sanktionsavgift. Den avgörande tidpunkten för när hindret uppkommer är tidpunkten då en domstolsprocess inleds om utdömmande av vitet, dvs. då ansökan om utdömmande av vitet görs.

I 8 § lagen om registrering av idéburna organisationer finns ett förbud mot vissa värdeöverföringar som enligt 14 § samma lag kan leda till straff om det överträds. Definitionen av värdeöverföring i 2 § lagen om registrering av idéburna organisationer är densamma som i 2 a kap. 17 § i förevarande lag. Bestämmelsen i förevarande paragraf innebär att tillsynsmyndigheten, dvs. Skolinspektionen eller en kommun, inte kan besluta om en sanktionsavgift för en värdeöverföring som gjorts i strid med ett värdeöverföringsförbud om överträdelsen redan är eller har varit föremål för prövning enligt lagen om registrering av idéburna organisationer. Tillsynsmyndigheten måste alltså, när det gäller enskilda huvudmän som är registrerade som idéburna organisationer, ta reda på om åklagaren har väckt åtal eller talan om företagsbot med anledning av värdeöverföringen eller om ett strafföreläggande har utfärdats eller om det har fattats ett beslut om åtalsunderlåtelse. Motsvarande bestämmelse finns i lagen om registrering av idéburna organisationer.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2 och 9.2.5.

10 c § Sanktionsavgifter enligt 10 b § 1–4 ska tas ut med belopp som bestäms till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor.

När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska tillsynsmyndigheten beakta

- överträdelsens karaktär och svårhetsgrad,
- om huvudmannen tidigare har varit skyldig att betala sanktionsavgift, och
- vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden.

Om en enskild huvudman ingår i en koncern får tillsynsmyndigheten även beakta koncernens ekonomi.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om storleken på sanktionsavgifterna för vissa överträdelser.

Av *första stycket* framgår att sanktionsavgifter ska tas ut med belopp som bestäms till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor vid överträdelse av värdeöverföringsförbud (10 b § 1), och när anmälan gällande förändring av ägar- och ledningskrets (10 b § 2), ägandeförändring (10 b § 3) eller planerad nedläggning av en skolenhet (10 b § 4) inte gjorts i rätt tid.

Av *andra stycket* framgår att när storleken bestäms på en sådan avgift som avses i första stycket ska tillsynsmyndigheten ta hänsyn till hur överträdelsens karaktär och svårhetsgrad ser ut, om huvudmannen tidigare har varit skyldig att betala sanktionsavgift och vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden.

Med överträdelsens karaktär och svårhetsgrad avses t.ex. hur länge som överträdelsen har pågått, om det handlar om upprepade överträdelser, och överträdelsens syfte och omfattning.

Frågan om hur överträdelsens karaktär och svårhetsgrad ser ut får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Om sanktionsavgiften avser en överträdelse av ett värdeöverföringsförbud bör storleken på den eller de värdeöverföringar som gjorts i strid med förbudet beaktas när storleken på avgiften fastställs. Hur många isolerade överträdelser av värdeöverföringsförbud som gjorts och hur många räkenskapsår som överträdelserna gäller är omständigheter som också bör påverka storleken på sanktionsavgiften. Att överträdelser har gjorts vid upprepade tillfällen och under längre tid bör normalt ses som försvårande. Med isolerade överträdelser avses både antalet tillfällen som ett värdeöverföringsförbud överträtts och om flera värdeöverföringar, exempelvis lämnade koncernbidrag och felaktig intäktsföring, skett vid samma tillfälle.

Syftet med överträdelsen kan beaktas i försvårande riktning. Om syftet med överträdelsen är att försvåra kontroll eller förhindra att beslut enligt skollagen tas, bör det ses som en försvårande omständighet. Exempelvis bör det vara försvårande om det framgår att huvudmannen inte har anmält en ändring av ägar- och ledningskretsen i syfte att undgå en ägar- och ledningsprövning, liksom att huvudmannen inte anmäler en ägandeförändring som innebär en ändring av det bestämmande inflytandet i syfte att göra otillåtna värdeöverföringar och undvika att ett beslut om värdeöverföringsförbud fattas.

När en tillsynsmyndighet ska bestämma storleken på en sanktionsavgift som tas ut på grund av att en anmälan inte har gjorts i rätt tid, kan myndigheten beakta hur lång tid som anmälan har varit försenad, liksom om anmälan inte gjorts alls.

Att huvudmannen tidigare varit skyldig att betala en sanktionsavgift bör endast kunna beaktas i försvårande riktning.

Att tillsynsmyndigheten ska beakta vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden innebär bl.a. att en enskild huvudmans storlek och ekonomiska förmåga bör beaktas. En sanktionsavgifts storlek kan således vara olika för olika huvudmän, eftersom den bör bestämmas utifrån årsomsättning eller liknande kriterier. Skillnaden i avgiftsstorlek mellan olika huvudmän bör bygga på förhållandevis enkla bedömningsgrunder och utgå från uppgifter som tillsynsmyndigheterna lätt kan komma åt och kontrollera.

Av *tredje stycket* framgår att om en enskild huvudman ingår i en koncern får även koncernens ekonomi beaktas. Det innebär att en bedömning av moderbolaget och koncernbolagens ekonomi bör vägas in om koncernen bedöms ha en finansiellt stark ekonomi. En finansiellt svag koncerns ekonomiska situation bör däremot normalt inte påverka bedömningen av sanktionsavgiftens storlek. Om en sanktionsavgift visar sig bli alltför betungande för en huvudman kan det i stället bli fråga om en nedsättning av avgiften, se 10 e § och kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.1.

10 d § *Sanktionsavgifter enligt 10 b § 5 ska tas ut med fasta belopp. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om storleken på sådana sanktionsavgifter.*

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om storleken på en sanktionsavgift när vissa handlingar har kommit in för sent till tillsynsmyndigheten.

Av *första meningen* framgår att sanktionsavgifter som beror på att en handling enligt 2 a kap. 31 § (kopia av årsredovisning eller årsbokslut, underskriven revisionsberättelse, kopia av revisorsyttranden och, i de fall det är tillämpligt, kopia av särredovisning och revisorsyttrande över särredovisningen) inte kommit in till tillsynsmyndigheten i rätt tid ska tas ut med fasta belopp.

I *andra meningen* ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att meddela föreskrifter om storleken på sådana sanktionsavgifter som avses i första meningen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.1.

10 e § *En sanktionsavgift enligt 10 c eller 10 d § får helt eller delvis sättas ned om det finns särskilda skäl.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en möjlighet att sätta ned en sanktionsavgift.

Av bestämmelsen framgår att sanktionsavgiften får sättas ned helt eller delvis om det finns särskilda skäl. Möjligheten att sätta ned avgiften är en undantagsbestämmelse. Beslut om att sätta ned avgiften helt bör bara tas när det inte bedöms vara tillräckligt att sätta ned den delvis. Tillsynsmyndigheten ska alltid pröva om det finns skäl för att sätta ned sanktionsavgiften helt eller delvis. I bedömningen ska de skäl som talar för respektive emot att sätta ned avgiften beaktas.

Enligt 26 kap. 10 b § andra stycket ska en avgift inte tas ut om det är uppenbart oskäligt. Att det ska vara uppenbart oskäligt innebär att kravet för att inte besluta om en sanktionsavgift är högt ställt. Skulle det vara

fråga om en situation där kravet på att det är uppenbart oskäligt att fatta beslut om en sanktionsavgift inte är uppfyllt, kan det ändå finnas särskilda skäl för att sätta ned avgiften. Ett exempel på särskilda skäl att sätta ned en sanktionsavgift är om avgiften skulle påverka huvudmannens ekonomi på ett sådant sätt att det riskerar att gå ut över verksamheten och barnen eller eleverna i den. När det gäller en överträdelse av ett värdeöverföringsförbud kan ett särskilt skäl för att delvis sätta ned sanktionsavgiften vara att värdeöverföringen har betalats tillbaka till den förskole- eller skolenhet som medlen togs från. En nedsättning av avgiften bör dock endast komma i fråga om värdeöverföringen har betalats tillbaka redan innan tillsynsmyndigheten har uppmärksammat den olovliga värdeöverföringen. En återbetalning till enheten efter ett värdeöverföringsförbud bör dock aldrig utgöra skäl för att sätta ned avgiften helt.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

10 f § *Ett beslut om sanktionsavgift får fattas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en skyldighet att kommunicera inför beslut och om en preskriptionstid för sanktionsavgifter.

Av bestämmelsen framgår att en tillsynsmyndighet endast får besluta om en sanktionsavgift om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum. Myndigheter har enligt 25 § förvaltningslagen en skyldighet att låta den som är part i ett ärende få tillfälle att yttra sig om allt material av betydelse för beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Bestämmelsen i förevarande paragraf innebär att sådan kommunikation ska ske från tillsynsmyndigheten till den enskilda huvudmannen inom fem år från det att den aktuella överträdelsen ägde rum, annars får en sanktionsavgift inte beslutas för överträdelsen. Bestämmelsen innebär en preskription för beslut om sanktionsavgifter. Preskriptionstiden om fem år ska räknas från det att handlingen eller underlåtenheten som innebar en överträdelse ägde rum. När det gäller pågående överträdelser börjar preskriptionstiden att löpa först när överträdelsen har upphört. Bevisbördan för att kommunikation har skett ligger på tillsynsmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

10 g § *En sanktionsavgift ska betalas inom 30 dagar från det att beslutet om sanktionsavgift har vunnit laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om betalning av en sanktionsavgift.

Av *första stycket* framgår att sanktionsavgiften ska betalas 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. Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas först efter att det vunnit laga kraft.

Av *andra stycket* framgår att sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.4.

12 § En tillsynsmyndighet får avstå från att ingripa om

1. överträdelsen är ringa,
2. den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse, eller
3. det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

Första stycket gäller inte i fråga om sanktionsavgift enligt 10 b §. För ett sådant ingripande gäller i stället vad som anges i 10 b § andra stycket och 10 e §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en tillsynsmyndighet får avstå från att ingripa med sanktioner.

Av andra stycket, som är nytt, framgår att bestämmelserna i första stycket om att avstå från att ingripa med sanktioner inte gäller i fråga om sanktionsavgifter. Det framgår vidare att för ett sådant ingripande gäller i stället det som framgår av bestämmelserna om sanktionsavgifter, dels att tillsynsmyndigheten inte ska besluta om sanktionsavgift om det med hänsyn till omständigheterna är uppenbart oskäligt, dels att tillsynsmyndigheten kan besluta att sätta ned en sanktionsavgift helt eller delvis.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

13 § En tillsynsmyndighet får återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. missförhållandet är allvarligt.

Ett godkännande eller beslut enligt första stycket får också återkallas om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 a kap. 15 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger en tillsynsmyndighet möjlighet att under vissa omständigheter återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag.

I andra stycket andra punkten justeras en hänvisning med anledning av att en bestämmelse flyttas från 2 kap. till det nya 2 a kap. om enskilda huvudmän.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

14 § Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 a kap. 4–7 och 12 §§.

Ett godkännande av en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg får återkallas om förutsättningarna för godkännande enligt 25 kap. 10 § första stycket 1 och 2 och andra stycket inte längre är uppfyllda.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av ett godkännande för en enskild huvudman som inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännandet.

I första stycket justeras hänvisningarna som en följd av att bestämmelserna som hänvisningarna avser flyttas från 2 kap. till det nya 2 a kap. om enskilda huvudmän.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

15 § Inom *tre* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får en tillsynsmyndighet återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.

I paragrafen finns bestämmelser om en möjlighet för tillsynsmyndigheten att återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag trots att ett föreläggande har följts.

Av bestämmelsen framgår att en tillsynsmyndighet, inom en viss tidsperiod från ett beslut om föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande, får återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt skollagen trots att föreläggandet har följts. Det framgår vidare att det gäller under förutsättning att det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten. Ändringen innebär att tidsperioden inom vilket ett beslut om återkallelse får beslutas ändras från två år till tre år. Ändringen innebär också att kravet att huvudmannen redan före föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten tas bort. Ledning för tillämpningen av de delar av bestämmelsen som är oförändrade kan hämtas från förarbetena till bestämmelsens tidigare lydelse (prop. 2021/22:45 s. 58–59).

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

16 b § Inom *tre* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får ett verksamhetsförbud beslutas trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.

I paragrafen finns bestämmelser som ger Statens skolinspektion möjlighet att besluta om verksamhetsförbud trots att ett föreläggande har följts.

Av bestämmelsen följer att Skolinspektionen, inom en viss tidsperiod från ett beslut om föreläggande som gäller ett allvarligt missförhållande, får besluta om verksamhetsförbud för en kommun eller en region trots att kommunen eller regionen har följt föreläggandet. Det framgår vidare att detta gäller under förutsättning att det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten. Ändringen innebär att tidsperioden inom vilket ett beslut om verksamhetsförbud får beslutas ändras från två år till tre år. Ändringen innebär också att kravet att huvudmannen redan före föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten tas bort. Ledning för tillämpningen av de delar av bestämmelsen som är oförändrade kan hämtas från förarbetena till bestämmelsens tidigare lydelse (prop. 2021/22:45 s. 60).

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

17 § Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en *enskild huvudman för grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 a kap. 14 § första stycket*, en kommun eller en region 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 får *statliga* åtgärder för rättelse beslutas trots att föreläggandet har följts, om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.

Beslut om statliga åtgärder för rättelse som gäller verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman får bara fattas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet för huvudmannen.

Om staten har haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av denna paragraf i en verksamhet som bedrivs av en kommun eller region, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen eller regionen.

I paragrafen finns bestämmelser som innebär att Statens skolinspektion får besluta att staten på huvudmannens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (statliga åtgärder för rättelse).

Ändringen i *första stycket* innebär att möjligheten för Skolinspektionen att besluta om statliga åtgärder för rättelse i verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner som huvudmän utökas till att gälla även verksamhet som bedrivs av enskilda som är huvudmän för skolförformer i skolväsendet som står under Skolinspektionens tillsyn, dvs. enskilda som är huvudmän för grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och sådana fritidshem som anordnas vid en skolenhet med grundskola eller anpassad grundskola. Ingripandet kan således inte tillämpas på enskilda som huvudmän för t.ex. fristående förskolor, internationella skolor eller pedagogisk omsorg.

Vilka åtgärder som kan bli aktuella kan inte anges generellt utan det får avgöras i det enskilda fallet. Uttalanden i tidigare förarbeten om vilka åtgärder som kan vidtas med stöd av bestämmelsen om statliga åtgärder för rättelse bör kunna tjäna som utgångspunkt även när bestämmelsen tillämpas gällande enskilda huvudmän. Som exempel nämns att fortbildning av lärare skulle kunna vara en åtgärd som staten vidtar på huvudmannens bekostnad eller att staten tillfälligtvis tillhandahåller skolmåltider eller skolskjuts, eller förser en huvudmans skolenheter med ändamålsenliga läromedel (se prop. 2009/10:165 s. 902) Andra exempel på åtgärder från tidigare förarbeten är att sätta in insatser för att få till stånd ett fungerande kvalitetsarbete, insatser för att säkerställa trygghet och studiero i skolan samt insatser för att förstärka rektorsfunktionen eller undervisningsresurserna (se prop. 2017/18:182 s. 47). Det kan bl.a. handla om att anlita eller anställa personer med nödvändig kompetens för att kunna genomföra insatser som behövs för att rätta till konstaterade missförhållanden på skolan. Inom ramen för en tvångsåtgärd kan också ledningen för skolan, som rektorn, bytas ut.

Ingripandet innebär att åtgärder vidtas av staten på den enskilde huvudmannens bekostnad. Ett beslut om statliga åtgärder för rättelse bör inte fattas om myndigheten bedömer att den enskilde huvudmannen inte har förmåga att betala för åtgärderna. Ingripandet bör innebära tidsbegränsade åtgärder och bör inte innebära längre ekonomiska åtaganden för huvudmannen, t.ex. fleråriga avtal om inköp av tjänster eller anställning av personer för längre tid än vad själva ingripandet pågår utan samtycke från huvudmannen.

Ändringen i första stycket innebär också att benämningen statliga åtgärder för rättelse anges inom parentes som en definition av ingripandet och att andra språkliga justeringar görs med anledning av att enskilda huvudmän omfattas av bestämmelsen.

Förutom att bestämmelsen nu gäller även enskilda huvudmän innebär ändringen i *andra stycket* att tidsramen mellan när ett föreläggande om allvarliga missförhållanden har beslutats och när Skolinspektionen får fatta beslut om statliga åtgärder för rättelse trots att föreläggandet har följts, ändras från två år till tre år. En förutsättning för Skolinspektionen att fatta ett beslut inom treårsramen är att det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten. De tre åren räknas från dagen då föreläggandet beslutas. Tillsynsmyndigheten kan inte meddela ett beslut som grundas på föreläggandet efter utgången av den perioden. Tidsfristen tar sikte på tillsynsmyndighetens beslut. Den är inte avsedd att tillämpas i fråga om tidpunkten för en domstols avgörande, om frågan om statliga åtgärder för rättelse prövas där efter ett överklagande. Ändringen i *andra stycket* innebär också att ett rekvisit för att Skolinspektionen ska få fatta beslut om statliga åtgärder för rättelse trots att föreläggandet har följts tas bort, nämligen rekvisitet att huvudmannen redan före föreläggandet ska ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. Ändringarna innebär att förutsättningarna är desamma som vid ett beslut om återkallelse enligt 15 §.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att beslut om statliga åtgärder för rättelse som gäller verksamhet som bedrivs av en enskild huvudman bara får fattas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet som huvudman. Återkallelse ska alltså ske i första hand. För att särskilda skäl ska anses föreligga bör det handla om väl avgränsade problem som bedöms kunna lösas under en förhållandevis kort tid genom statliga åtgärder för rättelse. Ingripandet är inte avsett att användas under längre tidsperioder som omfattar flera år. Omständigheten att en statlig åtgärd för rättelse pågår hindrar inte heller att tillsynsmyndigheten avbryter den och i stället återkallar huvudmannens godkännande, om myndigheten bedömer att det bör ske.

Av *fjärde stycket* framgår att staten får kvitta kostnader som staten har haft med anledning av ett ingripande enligt denna paragraf mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen eller regionen. Ändringen är redaktionell och görs för att förtydliga att denna bestämmelse bara gäller när en åtgärd enligt paragrafen har vidtagits i verksamhet som bedrivs av en kommun eller region. Detta innebär att en kvittning enligt denna bestämmelse inte kan göras när ingripandet har använts hos en enskild huvudman.

Skolinspektionens beslut om statliga åtgärder för rättelse kan överklagas enligt 28 kap. 2 § 5.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Samtal med elever under 16 år

23 a § Statens skolinspektion får i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning ha samtal med en elev under 16 år om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Samtalet med eleven får ske utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om en möjlighet för Statens skolinspektion att i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning ha samtal med elever som är under 16 år utan vårdnadshavarnas samtycke eller närvaro.

Av bestämmelsen framgår att Skolinspektionen i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning får ha samtal med en elev som är under 16 år. Skolinspektionens ansvarsområde för tillsyn och kvalitetsgranskning framgår av 3 och 19 §§. Vad som avses med elev framgår av 1 kap. 3 §. Att bestämmelsen gäller elever innebär att den träffar de skolformer i skolväsendet där det kan finnas elever under 16 år, dvs. alla skolformer utom förskolan och kommunal vuxenutbildning. Den träffar också elever i sådana särskilda utbildningsformer som regleras i 24 kap. och sådan utbildning som leder fram till International Baccalaureate, IB, enligt 29 kap. 17 §. Det framgår vidare att samtalet får ske under förutsättning att det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Det innebär att principen om barnets bästa alltid ska beaktas vid bedömningen av om en elev kan vara med i samtalet eller inte. Bedömningen måste ske med elevens intresse i fokus och med utgångspunkt i elevens ålder och mognad. Av bestämmelsen framgår också att elever får vara med i samtal med Skolinspektionen utan att deras vårdnadshavare samtycker till det eller att någon vårdnadshavare är närvarande. Bestämmelsen påverkar inte Skolinspektionens rätt att i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning ha samtal med elever som är 16 år eller äldre. Att underåriga elever som är över 16 år kan delta i sådana samtal utan vårdnadshavares samtycke eller närvaro följer av 29 kap. 12 §.

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

26 a kap. Återbetalning och återkrav av kommunala bidrag

Kapitlets innehåll

- 1 §** *I detta kapitel finns bestämmelser om*
- tillämpningsområde (2 §),*
 - återbetalning av bidrag (3–5 §§), och*
 - återkrav (6–9 §§).*

I paragrafen, som är ny, beskrivs innehållet i kapitlet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Tillämpningsområde

2 § *Bestämmelserna i detta kapitel gäller bidrag för barn och elever som kommuner enligt denna lag ger till enskilda huvudmän för förskolan, grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och fritidshem.*

Av paragrafen, som är ny, framgår att tillämpningsområdet för bestämmelserna i kapitlet är avgränsat till bidrag som kommunerna enligt skollagen lämnar till enskilda huvudmän i skolväsendet, närmare bestämt skolformerna förskolan, grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasie-

skolan och anpassade gymnasieskolan samt fritidshemmet. Med bidrag avses såväl grundbeloppet som tilläggsbeloppet enligt bestämmelserna för respektive skolform, se t.ex. 8 kap. 21–24 §§ i fråga om förskolan och 10 kap. 37–39 §§ avseende grundskolan.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Återbetalning av bidrag

Återbetalning på grund av felaktig utbetalning

3 § *En enskild huvudman som fått bidrag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp.*

Återbetalningsskyldigheten gäller det som har betalats ut för mycket.

Paragrafen, som är ny, reglerar när en enskild huvudman är återbetalningsskyldig vid felaktiga utbetalningar.

Av *första stycket* framgår att en enskild huvudman som fått bidrag enligt skollagen är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget har beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp. Med bidrag avses såväl grundbeloppet som tilläggsbeloppet enligt bestämmelserna för respektive skolform, se t.ex. 8 kap. 21–24 §§ i fråga om förskolan och 10 kap. 37–39 §§ avseende grundskolan. En utbetalning på felaktig grund är en utbetalning som den enskilda huvudmannen inte varit berättigad till. Det kan t.ex. handla om ersättning för barn eller elever som inte gått i verksamheten under den tid som bidraget beviljats för. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om det är den enskilde huvudmannen eller kommunen som har orsakat den felaktiga utbetalningen. Den felaktiga utbetalningen kan alltså bero på att huvudmannen medvetet eller omedvetet har angett ett felaktigt antal barn eller elever, att huvudmannen har underlåtit att rapportera förändringar av barn- eller elevantalet i verksamheten eller att det föreligger en naturlig eftersläpning i rapporteringen. Den felaktiga utbetalningen kan också vara en följd av kommunens hantering av ärendet. En felaktig utbetalning kan även avse en felaktig beräkning av de olika kostnadsposterna som lett till en utbetalning med för högt belopp. Kommunen kan beakta orsaken till den felaktiga utbetalningen vid prövningen av om det finns särskilda skäl att sätt ned den enskildes återbetalningsskyldighet enligt 7 §.

Av *andra stycket* framgår att skyldigheten att betala tillbaka omfattar det belopp som har betalats ut för mycket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Återbetalning av tilläggsbelopp för omfattande behov av särskilt stöd

4 § *En enskild huvudman som fått bidrag i form av tilläggsbelopp för ett barn eller en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som bidraget beviljades för.*

Återbetalningsskyldigheten gäller den del av tilläggsbeloppet som inte har använts till sådana stödåtgärder som bidraget beviljats för. Huvudmannen är dock inte återbetalningsskyldig om hela tilläggsbeloppet har använts till stödåtgärder som bidrag beviljats för och kostnaderna har varit skäligen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när en enskild huvudman är återbetalningsskyldig avseende tilläggsbelopp som huvudmannen har fått för ett barn eller en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd.

Av *första stycket* framgår att en enskild huvudman som fått bidrag i form av tilläggsbelopp för ett barn eller en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som bidraget beviljades för. Bestämmelser om tilläggsbelopp finns i respektive skolformskapitel, se t.ex. 10 kap. 39 § i fråga om grundskolan och 16 kap. 54 § avseende gymnasieskolan.

Med stödåtgärder avses sådana extraordinära stödåtgärder som tilläggsbelopp lämnas för i fråga om barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, se 14 kap. 8 § första stycket och 8 a § skolförordningen (2011:185) och 13 kap. 7 § 1 och 7 a § gymnasieförordningen (2010:2039). Om inga stödåtgärder har vidtagits gäller återbetalningsskyldigheten för hela tilläggsbeloppet. Återbetalningsskyldighet kan också uppstå för en del av bidraget. Ett sådant exempel är om huvudmannen beviljats tilläggsbelopp för att anställa en assistent på 75 procent av heltid men endast anställt någon på 50 procent. Om samtliga medel därmed inte utnyttjats för stödåtgärden blir huvudmannen återbetalningsskyldig för den överskjutande delen. Har huvudmannen i samma situation anställt någon på 75 procent men till en lägre kostnad än vad huvudmannen fick ersättning för blir huvudmannen inte återbetalningsskyldig.

I beslutet om tilläggsbelopp bör kommunerna tydligt ange vilka stödåtgärder som ersättning beviljas för. Om den enskilda huvudmannen inte har vidtagit de åtgärder som framgår av beslutet blir huvudmannen återbetalningsskyldig till den kommun som har betalat ut bidraget.

Av *andra stycket första meningen* framgår att återbetalningsskyldigheten gäller den del av tilläggsbeloppet som inte har använts till sådana stödåtgärder som bidraget beviljats för. Om vissa åtgärder har vidtagits blir alltså huvudmannen inte återbetalningsskyldig för hela beloppet även om hela beloppet inte har förbrukats till barnets eller elevens extraordinära stödbehov. Om alla stödåtgärder har vidtagits men till en lägre kostnad än det beviljade bidraget är huvudmannen inte återbetalningsskyldig

Av *andra stycket andra meningen* framgår att huvudmannen inte är återbetalningsskyldig om hela tilläggsbeloppet har använts till de stödåtgärder som bidraget beviljades för och kostnaderna har varit skäligen. Detta innebär att huvudmannen inte per automatik är återbetalningsskyldig om alla de åtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för inte har genomförts. Det förutsätter dock att huvudmannen använt hela tilläggsbeloppet till stödåtgärder. Det kan t.ex. handla om att en anpassning av lokalerna blev dyrare än beräknat och därför inte kunde genomföras i sin helhet. För att återbetalningsskyldigheten inte ska gälla krävs att kostnaderna för åtgärder inte har varit orimligt höga, dvs. de ska ha varit skäligen. Vad som avses med skäligen kostnader får avgöras i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Återbetalning på grund av brott

5 § En enskild huvudman som fått bidrag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen i fråga om bidrag som har använts på ett sätt som utgör brott. För brottet ska det vara föreskrivet strängare straff än böter.

Återbetalningsskyldigheten gäller inte om huvudmannen inom skälig tid har återkrävt eller återfått medlen som använts i brott.

Paragrafen, som är ny, reglerar när en enskild huvudman är återbetalningsskyldig på grund av brott.

Av första stycket första meningen framgår att en enskild huvudman som tagit emot bidrag enligt skollagen är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen i fråga om bidrag som har använts på ett sätt som utgör brott. Med bidrag enligt skollagen avses såväl grundbeloppet som tilläggsbeloppet enligt bestämmelserna för respektive skolform, se t.ex. 8 kap. 21–24 §§ i fråga om förskolan och 10 kap. 37–39 §§ avseende grundskolan. Att bidraget ska ha använts på ett sätt som utgör brott innebär att mottagna medel förbrukats eller frånhänts huvudmannen i stället för att användas för de kostnader för utbildningen som de lämnats för, och detta ska ha skett genom att någon begått brott. Det kan vara fråga om att kommunala bidrag har förbrukats genom att finansiera brott eller att bidrag har frånhänts huvudmannen genom att någon begått brott, t.ex. om en företrädare för skolverksamheten dömts för förskingring eller trolöshet mot huvudman. Bidraget har alltså inte kommit verksamheten till del utan har använts på ett sätt som utgör brott. För att det ska anses vara fråga om ett brott krävs att någon i en brottmålsprocess blivit dömd för ett brott. Det krävs också att domen vunnit laga kraft. Det kan, men måste inte, vara en ställföreträdare som blivit dömd för brottet.

Att återbetalningsskyldigheten gäller i fråga om bidrag som har använts på ett sätt som utgör brott innebär att det är det belopp som använts i brott, och som utgör erhållna bidrag från kommuner, som återbetalningsskyldigheten omfattar. Det blir en bevisfråga huruvida det går att visa att det är just det kommunala bidraget som använts. Om huvudmannen endast bedriver utbildning enligt skollagen, torde det vara oproblematiskt att utgå ifrån att det är just det kommunala bidraget som använts till brottet. Vissa enskilda huvudmän bedriver även annan verksamhet än utbildning enligt skollagen. Om den största delen av intäkterna härrör från kommunalt bidrag bör det kunna presumeras att det är de kommunala bidragen som använts på det sätt som utgör brott. En annan ordning skulle kunna leda till alltför stora bevisvärigheter för kommunerna. Den enskilda huvudmannen är återbetalningsskyldig till den kommun som utbetalat de kommunala bidragen. Om huvudmannen fått bidrag från flera kommuner och det är svårt att avgöra till vilken av kommunerna som huvudmannen är återbetalningsskyldig bör beloppet som återbetalningsskyldigheten omfattar till respektive kommun beräknas proportionerligt i förhållande till den enskilda kommunens andel av den totala finansieringen under den aktuella perioden som brottet begicks.

Av första stycket andra meningen framgår att det ska vara fråga om ett brott för vilket det är föreskrivet strängare straff än böter. Det ska alltså finnas fängelse i straffskalan för brottet och brott som endast kan leda till böter omfattas därmed inte.

Av *andra stycket* framgår att återbetalningsskyldighet inte föreligger om huvudmannen inom skälig tid har återkrävt medlen eller återfått dem på annat sätt. För att återbetalningsskyldighet inte ska föreligga på grund av att huvudmannen återkrävt medlen krävs det att huvudmannen gjort allvarligt menade försök att återfå dem. Det räcker inte med att huvudmannen har framställt ett skadeståndsanspråk i brottmålsprocessen utan huvudmannen ska också ha agerat för att sedan få tillbaka medlen. Det är huvudmannen som har bevisbördan för att den har agerat för att återfå medlen eller för att den har återfått medlen. Vad som ska anses utgöra skälig tid måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Tiden bör dock beräknas med utgångspunkt från när brottmålsdomen vunnit laga kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Återkrav

När bidrag får krävas tillbaka

6 § *Om en enskild huvudman är återbetalningsskyldig enligt 3–5 §§ får den kommun som betalat ut bidraget kräva tillbaka det.*

Paragrafen, som är ny, ger kommuner rätt att återkräva bidrag.

Av bestämmelsen framgår att om en enskild huvudman är återbetalningsskyldig enligt 3 § (felaktig utbetalning), 4 § (tilläggsbelopp) eller 5 § (brott) får den kommun som betalat ut bidraget kräva tillbaka det. Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet för kommunen att kräva tillbaka bidrag. Det överlämnas alltså till kommunen att själv avgöra om återkrav ska ske eller inte. En förutsättning för att en kommun ska få kräva tillbaka bidrag är att återbetalningsskyldighet för den enskilde huvudmannen föreligger enligt de i bestämmelsen nämnda paragraferna.

Kommunerna får återkräva det belopp som den enskilda huvudmannen är återbetalningsskyldig för. Vid återkrav av bidrag som har använts i brott är utgångspunkten att de kommuner som har lämnat bidrag under den tid som brottet begicks får återkräva bidrag som de har betalat ut. Det belopp som den enskilda kommunen återkräver bör vara proportionerligt i förhållande till den enskilda kommunens andel av den totala kommunala finansieringen under den aktuella perioden.

En kommuns beslut om återkrav får överklagas av den enskilda huvudmannen, vilket framgår av 28 kap. 5 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

När återkrav får sättas ned

7 § *Den utbetalande kommunen får helt eller delvis sätta ned ett krav på återbetalning om det finns särskilda skäl.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att återkrav får sättas ned helt eller delvis.

Av bestämmelsen framgår att den utbetalande kommunen helt eller delvis får sätta ned ett krav på återbetalning om det finns särskilda skäl för det. I prövningen av om det finns särskilda skäl för att sätta ned kravet på återbetalning ska de skäl som talar för respektive emot en nedsättning

beaktas. Bestämmelsen innehåller, utöver kravet på särskilda skäl, inte någon närmare reglering av när ett återkrav bör sättas ned. Omständigheter som kan behöva beaktas vid prövningen är t.ex. orsaken till återkravet, hur lång tid som gått sedan utbetalningen och beloppets storlek i förhållande till den enskilde huvudmannens ekonomi.

Om huvudmannen fått för mycket bidrag på grund av att kommunen gjort fel bör det utgöra ett särskilt skäl för att sätta ned kravet på återbetalning. Ju större delaktighet kommunen har i felets uppkomst, desto större bör utrymmet för att sätta ned kravet vara. Även om kommunen bidragit till att ett fel uppkommit bör en hel nedsättning dock vara uteslutet när den enskilda huvudmannen, genom dess företrädare, förstått eller borde ha förstått att det blivit fel.

Om huvudmannen medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet att anmäla förhållanden som kan påverka rätten till bidraget, såsom att underlåta att anmäla att barn eller elever slutat i verksamheten, bör en nedsättning med hela beloppet vara uteslutet.

Ytterligare en omständighet som kan ha betydelse är den tid som förflutit sedan beloppet utbetalades. Det får emellertid bero på omständigheterna i det enskilda fallet i vilken utsträckning hänsyn ska tas till att det förflutit lång tid mellan en utbetalning och ett beslut om återkrav.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Dröjsmålsränta

8 § *Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid ska ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet.*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om dröjsmålsränta vid återkrav.

Enligt bestämmelsen ska kommunerna ta ut ränta enligt 6 § räntelagen (dröjsmålsränta) på ett belopp som återkrävts men inte betalats i rätt tid. Dröjsmål kan föreligga från och med förfallodagen för såväl en huvudfordran som en delbetalning enligt en avbetalningsplan. Motsvarande gäller om tiden enligt ett anståndsbeslut löpt ut. Av hänvisningen till 6 § räntelagen följer att vad som sägs där om tidpunkt för uttagande av dröjsmålsränta, om storleken av den och om jämkning ska tillämpas vid krav på dröjsmålsränta enligt förevarande paragraf. För tidpunkten från när dröjsmålsräntan börjar löpa tillämpas bestämmelserna i 3 eller 4 § räntelagen. Det innebär att dröjsmålsränta börjar löpa från den dag som infaller trettio dagar efter det att ett återkrav framställdes, om inte annat följer av ett avtal om avbetalning eller ett beslut om anstånd. Dröjsmålsränta utgår med en räntesats som motsvarar den av Riksbanken fastställda referensräntan med ett tillägg av åtta procentenheter, vilket framgår av 6 och 9 §§ räntelagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Avdrag vid senare utbetalning av kommunala bidrag

9 § *När en kommuns beslut om att kräva tillbaka bidrag enligt detta kapitel har vunnit laga kraft får kommunen besluta att dra av beloppet vid en senare utbetalning av bidrag enligt denna lag. Detta gäller inte eventuell uppkommen ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635).*

Paragrafen, som är ny, reglerar kommuners rätt att dra av ett återkrävt belopp vid en senare utbetalning.

Av bestämmelsen framgår att när en kommuns beslut att kräva tillbaka bidrag enligt förevarande kapitel har vunnit laga kraft får kommunen besluta att dra av beloppet vid en senare utbetalning av bidrag enligt skollagen. Rätten att göra avdrag omfattar det belopp som återkrävs, men inte eventuell dröjsmålsränta. Bestämmelsen ger kommuner möjlighet att dra av återkrävt belopp mot en enskild huvudmans vilja. Kommunen kan dock avstå från att använda möjligheten till avdrag. Det är upp till kommunen att bedöma om avdrag är en lämplig åtgärd i det enskilda fallet eller om den enskilda huvudmannen bör betala tillbaka ett belopp som återkrävs på något annat sätt. Det kan finnas situationer när avdrag är mindre lämpligt. Det kan t.ex. vara fallet om avdrag med hela beloppet vid ett tillfälle skulle försätta den enskilda huvudmannen i akuta betalnings-svårigheter.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

28 kap.

2 § Beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 b eller 15 §,

2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 eller 15 §,

3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 eller 15 §,

4. verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a eller 16 b § eller upphävande av verksamhetsförbud enligt 16 d §,

5. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,

6. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §,

7. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,

8. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19 eller 20 § eller föreläggande förenat med värdeöverföringsförbud enligt 26 kap. 10 a §, eller

9. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §.

När ett beslut överklagas är Skolinspektionen motpart i domstolen.

I paragrafen anges vilka beslut av Statens skolinspektion som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ändringen innebär att det införs nya överklagandemöjligheter.

Av *åttonde punkten* följer att Skolinspektionens beslut om värdeöverföringsförbud vid nyetablering (2 a kap. 19 §), beslut om värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring (2 a kap. 20 §) och beslut om ett föreläggande som är förenat med värdeöverföringsförbud (26 kap. 10 a §) får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av *nionde punkten* följer att Skolinspektionens beslut om sanktionsavgifter (26 kap. 10 b §) får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det framgår av 10 § att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7 och 9.2.3.

5 § Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 25 kap. 10 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 c eller 15 §,
2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 §, 22 kap. 18 § eller 25 kap. 11 §,
3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,
4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,
5. skolskjuts enligt 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,
6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,
7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,
8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13, 14 a, 14 c eller 15 §,
9. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §,
10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,
11. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19 eller 20 § eller föreläggande förenat med värdeöverföringsförbud enligt 26 kap. 10 a §,
12. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §, eller
13. återkrav av bidrag enligt 26 a kap. 6 § eller avdrag enligt 26 a kap. 9 §.

I paragrafen anges vilka beslut av en kommun eller en region som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ändringen innebär att det införs nya överklagandemöjligheter.

Av *elfte punkten* följer att en kommuns beslut om värdeöverföringsförbud vid nyetablering (2 a kap. 19 §), beslut om värdeöverföringsförbud vid ägandeförändring (2 a kap. 20 §) och beslut om ett föreläggande som är förenat med värdeöverföringsförbud (26 kap. 10 a §) får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av *tolfte punkten* följer att en kommuns beslut om sanktionsavgifter (26 kap. 10 b §) får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I *trettonde punkten* finns bestämmelser om att en kommuns beslut om att kräva tillbaka bidrag (26 a kap. 6 §) och beslut om att dra av ett bidragsbelopp som krävts tillbaka vid en senare utbetalning av bidrag (26 a kap. 9 §) får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det framgår av 10 § att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7, 8.4 och 9.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

2. Bestämmelserna i 2 kap. 5 § i den nya lydelsen och de nya 2 a kap. 2–12 och 19 §§ tillämpas första gången i fråga om ansökningar om godkännande som huvudman inom skolväsendet för utbildning som startar efter den 30 juni 2028. I fråga om sådana ansökningar får de nämnda bestämmelserna tillämpas även före ikraftträdandet.

3. De nya bestämmelserna i 2 a kap. 22 och 26 §§ tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

4. För godkännanden som huvudman för utbildning som startar efter ikraftträdandet men före den 1 juli 2028 gäller 26 kap. 3 och 4 §§ i den äldre lydelsen, dock längst till och med den 30 juni 2028.

5. Den nya bestämmelsen i 26 kap. 10 b § tillämpas inte på överträdelser som skett före ikraftträdandet.

6. De nya bestämmelserna i 26 a kap. 1–9 §§ tillämpas inte på bidrag som har betalats ut före ikraftträdandet.

7. De nya bestämmelserna i 26 a kap. 1–9 §§ och 28 kap. 5 § 13 i den nya lydelsen tillämpas även för enskilda som godkänts som huvudmän för utbildning i förskoleklassen som bedrivs till och med den 30 juni 2028 enligt punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2025:729) om ändring i skollagen (2010:800).

8. En fysisk person som vid ikraftträdandet har ett godkännande som enskild huvudman enligt 2 kap. 5 § i den äldre lydelsen får fortsätta bedriva verksamheten med stöd av godkännandet till och med den 30 juni 2029. Godkännandet upphör att gälla den 1 juli 2029. Ett godkännande som avser utbildning i förskoleklassen upphör dock att gälla den 1 juli 2028 i enlighet med punkt 5 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2025:729) om ändring i skollagen (2010:800).

9. De nya bestämmelserna i 2 a kap. 19, 20 och 22 §§ och 26 kap. 10 a § tillämpas inte på en enskild huvudman som är en fysisk person.

10. Den nya 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 har ett godkännande som huvudman för enheten enligt 2 kap. 5 § i den äldre lydelsen.

I bestämmelserna finns ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

I den *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 juli 2027.

Av den *andra punkten* framgår att bestämmelserna i 2 kap. 5 § i den nya lydelsen och de nya 2 a kap. 2–12 och 19 §§ tillämpas första gången i fråga om sådana ansökningar som avser utbildning som startar efter den 30 juni 2028 och att detta gäller även före ikraftträdandet i fråga om de ansökningar som avses. Det innebär att de myndigheter som beslutar om godkännande, dvs. kommunerna och Statens skolinspektion, ska tillämpa de nya villkoren för godkännande första gången när de beslutar i ärenden som avser att få starta utbildning efter den 30 juni 2028 och att det gäller även om ansökan om att få starta utbildningen har kommit in före den 1 juli 2027 och även om beslutet fattas före det datumet. Det innebär också att ett beslut om värdeöverföringsförbud vid nyetablering ska fattas första gången för de huvudmän som avser att starta utbildning efter den 30 juni 2028. Bestämmelsen träffar bara ansökningar om nya godkännanden vilket således innebär att befintliga enskilda huvudmän fortlöpande ska uppfylla villkoren i bl.a. 2 a kap. 4–11 och 19 §§ i enlighet med 26 kap. 3 och 4 §§ redan från och med den 1 juli 2027. Bestämmelsen innebär dessutom att äldre bestämmelser gäller vid prövning av ansökningar om att starta utbildning före den 1 juli 2028.

Av *tredje punkten* framgår att bestämmelserna om särredovisning och bestämmelserna om att en revisor ska granska årsredovisningen eller årsbokslutet ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

Av *fyjärde punkten* framgår att för godkännanden som huvudman för utbildning som startar efter ikraftträdandet men före den 1 juli 2028 gäller 26 kap. 3 och 4 §§ i den äldre lydelsen, dock längst till och med den

30 juni 2028. Av de nämnda bestämmelserna följer att enskilda som godkänts av Skolinspektionen eller en kommun fortlöpande ska uppfylla villkoren för godkännande. Den förevarande bestämmelsen innebär att enskilda huvudmän som har fått ett godkännande att starta sin verksamhet efter ikraftträdandet, men före den 1 juli 2028, har ett år på sig att uppfylla de nya villkor som gäller för godkännande. Under tiden gäller de villkor som framgår av äldre bestämmelser.

Av *femte punkten* framgår att bestämmelserna om sanktionsavgift inte ska tillämpas på överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

Av *sjätte punkten* framgår att bestämmelserna i 26 a kap., om att enskilda huvudmän kan bli återbetalningsskyldiga och att kommuner kan kräva tillbaka bidrag som de betalat ut till enskilda huvudmän, inte ska tillämpas på bidrag som har betalats ut före ikraftträdandet.

Av *sjunde punkten* framgår att bestämmelserna om återbetalningsskyldighet och återkrav i 26 a kap. och om att beslut om återkrav kan överklagas i 28 kap. 5 § 13 i den nya lydelsen, ska tillämpas även för enskilda huvudmän som under läsåret 2027/28 bedriver utbildning i förskoleklassen enligt övergångsbestämmelser med anledning av införandet av en tioårig grundskola, se lagen (2025:729) om ändring i skollagen.

I *åttonde punkten* finns övergångsregler för fysiska personer som vid ikraftträdandet har godkännande som enskilda huvudmän i skolväsendet. Som framgår av kommentaren till 2 kap. 5 § innebär ändringen i den paragrafen att möjligheten för fysiska personer att vara huvudmän i skolväsendet upphör. Förevarande bestämmelse innebär att en fysisk person som vid ikraftträdandet har ett godkännande får fortsätta att bedriva verksamheten som den hade godkännande för till och med den 30 juni 2029. Godkännandet upphör att gälla den 1 juli 2029. Om godkännandet avser utbildning i förskoleklassen upphör det dock att gälla den 1 juli 2028, eftersom utbildning i förskoleklassen inte längre kan bedrivas efter det datumet, se lagen (2025:729) om ändring i skollagen.

Nionde punkten gäller också fysiska personer som vid ikraftträdandet har ett godkännande som huvudman i skolväsendet. Det framgår att bestämmelserna om värdeöverföringsförbud (2 a kap. 19 och 20 §§ och 26 kap. 10 a §) och särredovisning (2 a kap. 22 §) inte ska tillämpas på en enskild huvudman som är en fysisk person. Det innebär alltså att ett värdeöverföringsförbud inte kan beslutas för en huvudman som är en fysisk person. En sådan huvudman behöver inte heller följa bestämmelserna om särredovisning.

Även *tionde punkten* tar sikte på fysiska personer som vid ikraftträdandet har ett godkännande som huvudman i skolväsendet. Det framgår att bestämmelsen om värdeöverföringsförbud vid nyetablering (2 a kap. 19 §) inte ska tillämpas på en skolenhet, en förskoleenhet eller ett fristående fritidshem när huvudmannen är en juridisk person där det bestämmande inflytandet utövas av en fysisk person som vid ikraftträdandet har ett godkännande som huvudman för skolenheten, förskoleenheten eller det fristående fritidshemmet enligt äldre bestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer

14 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör värdeöverföringar i strid med 8 §.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om gärningen är belagd med straff enligt annan författning eller omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Om Statens skolinspektion eller en kommun har beslutat om sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § skollagen (2010:800), får åklagaren inte väcka åtal, väcka talan om företagsbot, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den överträdelse som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse som omfattar vissa värdeöverföringar som görs i strid med lagen.

I det nya *tredje stycket* framgår att åklagaren inte får väcka åtal, väcka talan om företagsbot, utfärda strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse för en person i fråga om en överträdelse som personen begått och som ligger till grund för ett beslut om sanktionsavgift som Statens skolinspektion eller en kommun har fattat enligt 26 kap. 10 b § skollagen (2010:800). Ändringen föranleds av att Skolinspektionen enligt den nämnda bestämmelsen i skollagen kan fatta beslut om sanktionsavgift för en enskild som har godkännande som huvudman för en fristående skola, om huvudmannen gör en värdeöverföring i strid mot ett värdeöverföringsförbud i skollagen. När det gäller enskilda som har godkännande som huvudman för en fristående förskola är det den kommun som förskoleenheten ligger i som fattar beslut om sanktionsavgifter i motsvarande situation. Definitionen av värdeöverföring i 2 a kap. 17 § skollagen är densamma som i 2 §. Skolinspektionen eller kommunen kan fatta beslut om ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering av en fristående skola eller fristående förskola, vid ägandeförändring hos huvudmannen för en fristående skola eller fristående förskola och i samband med ett föreläggande (2 a kap. 19 och 20 §§ och 26 kap. 10 a § skollagen). Ändringen i förevarande paragraf innebär att en värdeöverföring, som görs av en organisation som är registrerad som idéburen och som också har godkännande som huvudman i skolväsendet, inte kan bli föremål både för åtal, talan om företagsbot, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse, enligt denna lag, och för ett beslut om sanktionsavgift hos den myndighet som utövar tillsyn enligt skollagen. Det innebär att åklagaren i fråga om en sådan idéburen organisation alltså måste ta reda på om Skolinspektionen eller en kommun har beslutat om en sanktionsavgift för en värdeöverföring som är i strid mot värdeöverföringsförbudet i denna lag. Bestämmelsen har sin grund i förbudet mot att lagföras eller straffas på nytt för samma brott (det s.k. dubbelprövningsförbudet) i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Motsvarande förbud finns också i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.5.

Sammanfattning av delbetänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37) i relevanta delar

I april 2024 överlämnade Utredningen om vinst i skolan delbetänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37). Utredningen tillsattes för att bl.a. föreslå ett förbud mot vinstutdelning eller annan vinstutdelningsbegränsning under de första åren efter en nyetablering, vid ägarbyten och vid kvalitetsbrister. Utredningen fick också i uppdrag föreslå en möjlighet till återkrav av kommunala bidrag, skärpta sanktioner vid tillsyn och hur det kan säkerställas att enskilda huvudmän inom skolväsendet har en stabil ekonomi. Genom tilläggsdirektiv den 19 september 2024 fick utredningen i uppdrag att bl.a. föreslå under vilka förutsättningar som tillsynsmyndigheterna ska kunna fatta beslut som innebär att enskilda huvudmän inte får statliga medel i de fall förskole- eller skolenheter över tid uppvisar bristande eller otillräckliga resultat när det gäller utbildningens kvalitet eller barns och elevers kunskapsutveckling (dir. 2024:85).

Införandet av förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud i vissa situationer. Det är förbud som hindrar enskilda huvudmän från att dela ut vinst från verksamhet i fristående skolor, förskolor eller fritidshem. Det begränsar också möjligheten för huvudmännen att göra andra typer av värdeöverföringar från dessa verksamheter. Värdeöverföringsförbuden, som är tidsbegränsade, innebär en begränsning av vilka värdeöverföringar som de enskilda huvudmännen får göra under tiden som de gäller. De syftar inte till att hindra huvudmännen från att göra vinster.

Om den enskilde huvudmannen bryter mot ett värdeöverföringsförbud ska sanktionsavgift tas ut.

Begreppet värdeöverföring och vilken verksamhet som ett förbud ska omfatta

En viktig utgångspunkt för utredningen är att lämna förslag som i möjligaste mån är organisationsneutrala och som utgår ifrån att medel i större utsträckning ska användas i den fristående skola eller förskola som de är beräknade på. Utredningen anser att det är särskilt viktigt när en skola är nyetablerad, när den har en ny ägare eller när verksamheten har brister.

Enskilda huvudmän är i dag organiserade på olika sätt och det finns inga begränsningar av hur många fristående förskole- eller skolenheter som en enskild huvudman får ha, eller vilken verksamhet som huvudmannen får bedriva utöver utbildningsverksamhet. Utredningen anser att det är avgörande att det går att följa hur offentliga medel används, men att det kan försvåras i de fall som en enskild huvudman bedriver annan verksamhet

än utbildningsverksamhet i samma företag. Utredningen bedömer dock att det inte är möjligt att förbjuda de enskilda huvudmännen att bedriva annan verksamhet än verksamhet enligt skollagen eftersom det skulle strida mot artikel 49 FEUF och EU:s tjänstedirektiv.

Det skulle vidare underlätta införandet av ett värdeöverföringsförbud om en enskild huvudman aldrig hade mer än en skola eller förskola. Utredningen har låtit göra en beräkning av kostnaderna för att genomföra ett förslag om att begränsa enskilda huvudmäns verksamhet till att högst få omfatta en förskola eller skola. Mot bakgrund av att en sådan begränsning skulle få betydande konsekvenser både för staten och kommunerna och för vissa enskilda huvudmän, samt att särredovisning (se nedan) bedöms kunna vara ett fullgott alternativ, väljer utredningen att inte lämna något sådant förslag. Utredningen konstaterar också att det finns en viss risk för att ett förslag om en enhet per huvudman strider mot EU:s tjänstedirektiv.

Utredningen anser att det är centralt för utredningens uppdrag att det går att följa hur offentliga medel används och att pengarna kan knytas till den enhet som de är beräknade på. Utredningen har därför utgått från en enhet (det vill säga en fristående förskola eller skola) i utformningen av ett värdeöverföringsförbud. Det är den fristående förskole- eller skolenheten som är den minsta gemensamma nämnaren, oavsett hur den enskilda huvudmannen är organiserad.

Utöver vinstutdelning finns många sätt att överföra resurser från ett företag. Koncernbidrag, gottgörelse och egna uttag är bara några exempel. Utredningen har därför valt att föreslå ett förbud som avser värdeöverföringar. Begreppet värdeöverföring definieras på olika sätt i de associationsrättsliga regelverken och det varierar mellan de olika företagsformerna hur lagreglerade värdeöverföringar är. Utredningen lämnar därför förslag om en definition i skollagen av vad en värdeöverföring är som ska gälla för alla enskilda huvudmän, oavsett vilket företagsform som de har. Värdeöverföring enligt skollagen ska enligt förslaget avse alla affärshändelser som medför att förmögenheten i en enhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för enheten.

Krav på införande av särredovisning

För att ett förbud mot vinstutdelning och andra värdeöverföringar ska bli verksamt i det fall en enskild huvudman är organiserad på ett sådant sätt att den har flera enheter eller driver annan verksamhet lämnar utredningen förslag om krav på särredovisning på förskole- och skolenhetsnivå.

När en huvudman bedriver skolverksamhet i flera enheter eller har annan verksamhet utöver skolverksamheten, kan man utifrån dagens krav på redovisning normalt inte avgöra om medel har flyttats mellan verksamheterna. Det gör att tanken med ett värdeöverföringsförbud riskerar att i många fall inte kunna förverkligas. Det är därför nödvändigt att ställa krav på särredovisning av respektive förskola eller skola.

Enskilda huvudmän som bara bedriver verksamhet i en enhet och inte bedriver annan verksamhet behöver inte upprätta någon särredovisning eftersom deras årsredovisning eller årsbokslut ger tillräcklig information. Då värdeöverföringsförbud är en åtgärd som bara kan träffa enskilda

huvudmän så gäller inte kravet på särredovisning för kommunala huvudmän.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller ägarbyte

Utredningen lämnar förslag om värdeöverföringsförbud vid nyetablering eller ägarbyte. Med ägarbyte avses förändring av det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman.

Ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering ska gälla under fem år. Utredningen bedömer att det är en tillräckligt lång tidsperiod för att en enskild huvudman ska hinna etablera och bygga upp en ny verksamhet. Det tar inte sällan ett antal år innan en skolverksamhet är fullt utbyggd. Förutsättningarna för verksamheten kan därmed hinna förändras under uppbyggnaden. Till exempel kan behovet av personal öka i takt med att antalet elever ökar och det är då viktigt att bemanningen anpassas till ökningen av antalet elever så att det inte blir för få lärare. Därmed ska inga värdeöverföringar få göras under den perioden. I det fall den enskilda huvudmannen har flera enheter eller bedriver annan verksamhet i samma företag är det dock möjligt att göra värdeöverföringar från den övriga verksamheten. Värdeöverföringar från andra företag i en koncern kommer också fortsatt vara möjliga. Det är enbart den fristående skola eller förskola som är nystartad som inga medel får föras ut från.

Utredningen föreslår också att ett värdeöverföringsförbud ska gälla när en enskild huvudman fått en ny ägare. Både direkt och indirekt ägande föreslås omfattas av utredningens förslag. Ett sådant värdeöverföringsförbud ska också avse fem år. Utredningen anser att det främjar långsiktigt ägande av verksamheter och innebär att det blir mindre attraktivt att förvärva verksamheter av kortsiktiga och spekulativa skäl. Det innebär också att verksamheten sannolikt hinner uppmärksammas i myndigheternas tillsynsprocesser, i det fall den nya ägaren skulle fatta beslut som är negativa för verksamhetens kvalitet. Till skillnad från förslaget vid nyetablering kommer värdeöverföringsförbudet vid ägarbyte omfatta alla enheter som berörs av förändringen. Det innebär att om det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman med flera enheter förändras kommer samtliga enheter omfattas av förbudet. Däremot kommer inte andra koncernföretag med godkännanden enligt skollagen omfattas, så länge som det bestämmande inflytandet inte ändras även över dessa.

Föreläggande om brister i verksamheten får förenas med värdeöverföringsförbud

I dag är det möjligt att göra värdeöverföringar, som t.ex. utdelningar, även när en verksamhet uppvisar brister. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten får förena ett föreläggande med värdeöverföringsförbud.

När en enskild huvudman får ett föreläggande som avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen är det viktigt att de ekonomiska resurserna stannar kvar i verksamheten så att de kan användas till att förbättra utbildningens kvalitet. Utredningen inför därför en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förena ett

föreläggande med värdeöverföringsförbud. Ett värdeöverföringsförbud på grund av ett föreläggande gäller under två år. Det är nödvändigt för att undvika att huvudmännen väljer att vidta kortsiktiga åtgärder för att åtgärda bristerna. Den föreslagna perioden innebär också att förbudet faktiskt blir kännbart, eftersom möjligheterna till att göra värdeöverföringar fördröjs. På samma sätt som ett värdeöverföringsförbud vid nyetablering är det enbart den fristående förskolan eller skolan som fått ett föreläggande som omfattas av förbudet. I det fall den enskilda huvudmannen har flera enheter eller bedriver annan verksamhet i samma företag är det fortsatt möjligt att göra värdeöverföringar från övrig verksamhet. Värdeöverföringar från andra företag i en koncern kommer också fortsatt vara möjliga. Det är enbart den fristående skola eller förskola som har fått ett föreläggande som inga medel får föras ut från.

Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

Utredningen anser att det behöver bli tydligare i skollagen vilka omständigheter som myndigheterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av enskilda huvudmäns ekonomiska förutsättningar, både i tillståndsprovningen och i tillsynen. Det underlättar för enskilda som ansöker om godkännande, liksom för Skolinspektionen och kommunerna vid bedömningen av enskildas ekonomiska förutsättningar. Det ger också bättre förutsättningar för en enhetlig praxis på området.

Utredningen föreslår därför ett förtydligande av kravet på ekonomiska förutsättningar som ställs på enskilda som ansöker om eller har godkännande. Utredningen anser att provningen av en enskilds ekonomiska förutsättningar på samma sätt som i dag bör göras utifrån en lagreglering som i relativt hög grad möjliggör en individuell bedömning av en aktörs ekonomiska förutsättningar. Det ska vara möjligt att väga in t.ex. lokala förutsättningar för utvecklingen av barn- och elevantal där verksamheten bedrivs, kända förhållanden kring kommande års finansiering och uppgifter om ägarstruktur.

Det ska framgå av skollagen att det är företagets resultat, likviditet och eget kapital som vägs in i bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna. Även andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning ska få beaktas. Den enskilde ska också ha ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten på längre sikt. Utredningen föreslår även att det ska framgå av skollagen att om den enskilde ingår i en koncern, får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen.

Enskilda huvudmän ska i god tid informera om avveckling av fristående skolenheter

Utredningen har under utredningsarbetet uppmärksammat att det finns vissa problem med framförhållning i samband med det som brukar benämnas ”plötsliga skolnedläggningar”. Utredningen anser att information om skolnedläggningar ska lämnas i så god tid att det ger såväl

kommuner som elever och vårdnadshavare möjligheter att planera och vidta åtgärder inför den kommande nedläggningen.

Om en enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet föreslår därför utredningen att detta ska anmälas skriftligt till den kommun där skolenheten är belägen. Anmälan ska ha inkommit senast den 1 november läsåret före det läsår som nedläggningen genomförs. Om en huvudman t.ex. planerar en nedläggning i juli eller augusti, det vill säga i början av ett läsår, måste anmälan inkomma till kommunen senast nio månader innan. Om en nedläggning planeras i december, det vill säga i mitten av ett läsår, behöver en anmälan typiskt sett inkomma till kommunen senast 14 månader innan. Skolinspektionen ska ta ut en sanktionsavgift om anmälan inte kommer in i rätt tid.

Utredningen bedömer att det inte bör införas krav i skollagen på att verksamheten i en skola med en enskild huvudman måste fortsätta drivas under viss tid, t.ex. tills elever slutfört sin utbildning. En reglering som enbart prioriterar elevens rätt att slutföra utbildningen hos en huvudman skulle bland annat kunna leda till ett tvång att driva en ekonomiskt svag verksamhet vidare, i vissa fall trots ökade kvalitets- och resursproblem och hög risk för konkurs. Ur ett elevperspektiv måste avveckling under ordnade former ses som ett rimligare alternativ.

Återkrav av kommunala bidrag

Utredningen föreslår att det i skollagen införs en skyldighet för enskilda huvudmän att i vissa fall återbetala kommunala bidrag (hädanefter skolpeng) för förskola, grundskola, gymnasieskola och fristående fritidshem, samt en rätt för kommuner att återkräva dessa bidrag. Skolpeng kan återkrävas under följande tre omständigheter:

- Vid en felaktig utbetalning. En enskild huvudman ska vara återbetalningsskyldig till den del som betalats för mycket om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp. Det kan t.ex. vara fallet då en enskild huvudman felaktigt angett antal inskrivna elever i skolan.
- Om skolpengen använts i brott. Att skolpengen använts i brott är en viktig grund för återkrav eftersom skolpengen då inte kommit verksamheten till del. Exempel på brott som kan leda till återkrav är förskingring och trolöshet mot huvudman. En enskild huvudman blir däremot inte återbetalningsskyldig till kommunen om en företrädare t.ex. dömts för våldsbrott. I sådana situationer kan tillsynsmyndigheterna agera genom ägar- och ledningsprövningen.
- Återkrav kan också bli aktuellt om en enskild huvudman inte gör det den lovat att göra för en elev som får tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp beslutas av kommuner och ska lämnas för elever som har behov av extraordinära stödåtgärder. En enskild huvudman som beviljats tilläggsbelopp för en elev ska bli återbetalningsskyldig om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som tilläggsbeloppet beviljades för.

Införande av sanktionsavgifter

Utredningen bedömer att införande av sanktionsavgifter kan leda till ökad regelefterlevnad och effektivisera tillsynen. Genom sanktionsavgifter, som också är ekonomiskt kännbara, kan samhället därutöver markera vikten av ett visst agerande från enskilda huvudmän. De områden där utredningen föreslår att tillsynsmyndigheter ska få besluta om sanktionsavgifter är:

1. vid överträdelse av ett värdeöverföringsförbud,
2. om anmälan av förändringar i ägar- och ledningskretsen inte gjorts i rätt tid,
3. om anmälan om ändring av det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman enligt inte gjorts i rätt tid,
4. om anmälan om att en enskild huvudman avser att lägga ned en skolenhet inte gjorts i rätt tid,
5. om särredovisningen inte upprättas 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.

Beslut om sanktionsavgift ska riktas mot den enskilda huvudmannen. Avgiften ska vid överträdelse av punkterna 1–5 ovan fastställas till ett belopp om lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor. När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska följande omständigheter beaktas:

- Överträdelsens karaktär och svårhetsgrad.
- Om huvudmannen tidigare ålagts att erlägga sanktionsavgift.
- Vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden. Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas.

Vid överträdelse av punkten 6 ovan ska avgiften tas ut med ett fast belopp. På grund av skollagens målstyrda utformning ser utredningen svårigheter med att införa sanktionsavgifter inom alla de områden där det möjligtvis skulle vara önskvärt. Att använda sanktionsavgifter vid andra överträdelser än de som utredningen föreslår nedan skulle visserligen vara möjligt. Men för att identifiera vilka dessa bestämmelser är och bedöma när sanktionsavgifter bör kunna tas ut krävs en bred och systematisk genomgång av hela skollagen. I ett sådant arbete måste hänsyn tas till såväl proportionalitet som behovet av ett logiskt och sammanhängande system. En sådan bred och systematisk genomgång har inte varit möjlig inom ramen för detta uppdrag.

Lättare att besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud

Utredningen föreslår ändringar som underlättar för tillsynsmyndigheterna att besluta om att stänga fristående förskolor och skolor vid brister. Det ska också bli enklare för Skolinspektionen att på kommunens bekostnad vidta

de åtgärder som behövs i en kommunal skola samt besluta om verksamhetsförbud för kommunala skolor.

De ändrade förutsättningarna syftar till att huvudmän som inte uppfyller skolförfattningarnas krav ska förmås åtgärda brister snabbare än i dag. De syftar även till att säkerställa barns och elevers rätt till en god utbildning genom att göra det möjligt för tillsynsmyndigheten att ingripa snabbare med de strängaste sanktionerna vid allvarliga missförhållanden.

I nuvarande bestämmelser om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse samt verksamhetsförbud finns krav på att huvudmannen redan före det första föreläggandet måste ha visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. Detta krav tas nu bort. Enligt den nya bestämmelsen kan tillsynsmyndigheterna få ingripa med myndighetens strängaste sanktioner om följande två villkor uppfyllts:

- det förekommit allvarliga missförhållanden i en skola, och
- myndigheten inom tre år återigen upptäcker ett allvarligt missförhållande.

Med den nya bestämmelsen förlängs därmed tiden då ovanstående villkor gäller. En huvudman riskerar att bli föremål för återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud om tillsynsmyndigheterna upptäcker ett nytt allvarligt missförhållande inom tre år, i stället för nuvarande två.

Införande av tvångsförvaltning av fristående skolor

Det finns sedan tidigare en bestämmelse i skollagen om statliga åtgärder för rättelse avseende kommunala skolor. Dessa innebär att Skolinspektionen på kommunens bekostnad under vissa förutsättningar kan vidta de åtgärder som behövs i en kommunal skola för att komma till rätta med brister i verksamheten. Utredningen föreslår att sådana åtgärder nu ska kunna vidtas gällande fristående skolor.

Det innebär att en förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola som drivs av en enskild huvudman kommer att kunna vara föremål för statlig tvångsförvaltning. Skolinspektionen kommer då vidta åtgärder på den enskilda huvudmannens bekostnad för att rätta till de missförhållanden som har konstaterats. Lagstiftningen blir genom förslaget mer likvärdig för kommunala och enskilda huvudmän.

Utredningen anser dock att tvångsförvaltning av fristående skolor endast ska användas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet. Det är viktigt att införandet av statliga åtgärder för rättelse för enskilda huvudmän inte försvårar för Skolinspektionen att återkalla godkännanden i de fall som myndigheten bedömer att det bör ske.

Skolinspektionens rätt att intervjua elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke

Bilaga 1

Utredningen föreslår att Skolinspektionen vid tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Barn i förskolan omfattas inte av förslaget.

För närvarande saknas reglering i skollagen som uttryckligen ger Skolinspektionen möjlighet att intervjua elever utan vårdnadshavarens samtycke. Samtidigt innebär barnkonventionen att barns och ungas erfarenheter ska tillmätas betydelse. De har rätt att komma till tals i frågor som rör dem. Utredningen anser därför att elevers rätt att framföra hur de upplever förhållandena på sin skola måste klargöras. Behovet av denna möjlighet ter sig så starkt att det är berättigat att vårdnadshavarens rätt att bestämma över sitt barn får stå tillbaka till förmån för principen om barns rätt att komma till tals.

Elevens bästa måste stå i fokus när samtal genomförs. Skolinspektionen måste bland annat klargöra att samtalet är frivilligt och att eleven har möjlighet att avstå. Samtal behöver också anpassas utifrån elevens ålder, mognad och övriga förutsättningar.

Utredningens övriga förslag

Krav på juridisk person som enskild huvudman

Utredningen anser att det skulle vara svårare att upprätthålla ett värdeöverföringsförbud mot en fysisk person som bedriver skollagsreglerad verksamhet än mot en juridisk person. Risken för sammanblandning av ekonomin som rör verksamheten och privatekonomin blir större än om verksamheten drivs i en juridisk person. Det ska därför införas ett krav i skollagen på att en enskild huvudman måste vara en juridisk person.

Krav på revisor samt särskilt yttrande av revisor

Utredningen föreslår att krav införs i skollagen på att en enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor (revisor). Om en enskild huvudman har upprättat en sårredovisning 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 sårredovisning och yttrande om värdeöverföringar.

Krav på att lämna in årsredovisning eller årsbokslut med mera till tillsynsmyndighet

Utredningen föreslår att krav införs i skollagen på att en enskild huvudman ska ha kommit in med kopia av årsredovisning eller årsbokslut, samt kopia av revisionsberättelse till tillsynsmyndigheten 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.

Tillsynsmyndighet ska besluta om sanktionsavgift om handlingarna inte kommer in till myndigheten i tid.

Långsiktig avsikt vid ansökan

Ett långsiktigt agerande hos aktörer inom skolväsendet är en viktig förutsättning för att ge barn och elever kontinuitet i sin utbildning. Utredningen föreslår att en enskild för att kunna godkännas som huvudman enligt skollagen, vid ansökan måste ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.

Vitesbeloppet ska spegla den enskilda huvudmannens organisatoriska sammanhang

Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid fastställande av vitesbeloppets storlek. Utredningens förslag innebär att tillsynsmyndigheterna fortsättningsvis får beakta huvudmannens hela organisatoriska samhörighet vid fastställandet av ett vitesbeloppets storlek. Det kan leda till att vitesbeloppen blir högre och än mer effektiva i de fall där huvudmannen ingår i en koncern.

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att nuvarande 2 kap. 5 a–7 §§ ska betecknas 2 a kap. 8–15, 28 och 33 §§,

dels att det nya 2 a kap. 8, 9, 11–14, 28 och 33 §§ ska ha följande lydelse,

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 5 §, 26 kap. 3, 4, 10, 13–15, 16 b, 17 och 27 §§ och 28 kap. 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya kapitel, 2 a och 26 b kap., 8 nya paragrafer, 26 kap. 10 a–10 g och 23 a §§, och närmast före 26 kap. 10 a, 10 b §§, och 23 a § nya rubriker med följande lydelse

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 kap.**1 §¹

Denna lag innehåller bestämmelser om skolväsendet. Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda enligt 2 kap. 2–6 §§.

Skolväsendet omfattar skolformerna

- förskola,
- förskoleklass,
- grundskola,
- anpassad grundskola,
- specialskola,
- sameskola,
- gymnasieskola,
- anpassad gymnasieskola, och
- kommunal vuxenutbildning.

I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer.

Denna lag innehåller bestämmelser om skolväsendet. Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda enligt 2 kap. 2–5 §§.

2 kap.5 §²

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

Enskilda som är juridiska personer får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

¹ Senaste lydelse 2022:1315.

² Senaste lydelse 2022:1315.

Godkännande ska lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,

2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och

3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § andra stycket bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Om ansökan avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov för att godkännande ska lämnas.

För att godkännande ska lämnas krävs, utöver det som anges i andra–fjärde styckena, att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser ansökan förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet, och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.

- 1 §** I detta kapitel finns bestämmelser för enskilda huvudmän om
- villkor för godkännande (2–12 §§),
 - avgifter och handläggning (13 och 14 §§),
 - samråd (15 §),
 - värdeöverföringsförbud (16–24 §§),
 - årsredovisning och årsbokslut (25 §),
 - revisor (26 och 27 §§),
 - anmälan (28–30 §§),
 - skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten (31 och 32 §§),
- och
- föreskriftsrätt (33 §),

Villkor för godkännande

2 § Godkännande enligt 2 kap. 5 § ska lämnas om villkoren i 3–12 §§ är uppfyllda.

En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning ska i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Den sökande behöver inte ange vilken konfessionell inriktning.

Långsiktighet

3 § Den enskilde ska vid ansökan ha för avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt.

Ekonomiska förutsättningar

4 § Den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Övervägande skäl ska tala för att den enskilde har ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten på längre sikt, eller under en kortare tid om avveckling av verksamheten planeras.

Med ekonomiska förutsättningar avses den enskildes resultat, egna kapital, likviditet och andra omständigheter av betydelse för den enskildes ekonomiska ställning. Om den enskilde ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas vid bedömningen av den enskildes ekonomiska förutsättningar.

Förutsättningar i övrigt

5 § Den enskilde ska i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Insikt och lämplighet

6 § Den enskilde ska genom erfarenhet eller på annat sätt ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

7 § Den enskilde ska bedömas vara lämplig. Det krävs att samtliga som anges i 8 § andra stycket bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen

ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

8 § Prövningen enligt 6 § ska sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Prövningen enligt 7 § ska avse de personer som anges i första stycket och den juridiska personen.

9 § En sökande ska inte anses som lämplig enligt 7 § om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för

1. våld, tvång eller hot,
2. diskriminering eller kränkande behandling, eller
3. påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Ungdomars efterfrågan och arbetsmarknadens behov

10 § Om ansökan avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov för att godkännande ska lämnas.

Påtagliga negativa följder

11 § Utbildningen ska inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser ansökan förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Rättsligt inflytande av kommun eller region

12 § För att ett bolag eller en förening, där en kommun eller en region äger aktier eller andelar eller på annat sätt har ett rättsligt inflytande över verksamheten, ska godkännas som huvudman gäller att

1. bestämmanderätten inte tillkommer enbart en eller flera kommuner eller regioner eller juridiska personer där en kommun eller en region genom ägande eller på annat sätt har ett rättsligt bestämmande inflytande,
2. samverkan mellan en kommun eller en region och en enskild är nödvändig för att verksamheten ska komma till stånd, och
3. det finns särskilda skäl med hänsyn till utbildningens innehåll eller utformning.

13 § Statens skolinspektion eller den kommun som handlägger ärenden om godkännande av en enskild som huvudman får ta ut en avgift för ansökningar om godkännande enligt 2 kap. 5 §.

14 § Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för

- förskoleklass,
- grundskola,
- anpassad grundskola,
- gymnasieskola,
- anpassad gymnasieskola, eller
- fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola.

Övriga ärenden om godkännande av enskild som huvudman enligt 2 kap. 5 § handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Samråd

15 § Innan en enskild huvudman startar utbildning inom förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola ska samråd om den kommande verksamheten ske mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Den enskilde huvudmannen ansvarar för att samrådet dokumenteras. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola, ska kommunen ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet.

Värdeöverföringsförbud

Definitioner

16 § Med enhet avses i 17–20 och 22–24 §§ skolenhet, förskoleenhet och fristående fritidshem.

17 § Med värdeöverföring avses i denna lag 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.

Innebörden av ett värdeöverföringsförbud

18 § En enskild huvudman får inte besluta om eller verkställa några värdeöverföringar från en enhet under tid som den har värdeöverföringsförbud.

Värdeöverföringsförbud vid nyetablering

19 § Vid nyetablering av en enhet ska den som godkänt den enskilde som huvudman besluta om värdeöverföringsförbud för enheten. Med

nyetablering avses att en enskild huvudman börjar bedriva verksamhet med stöd av ett nytt godkännande enligt 2 kap. 5 § i en ny enhet.

Värdeöverföringsförbud enligt första stycket gäller under fem år från och med den tidpunkt som bidrag från ett barns eller en elevs hemkommun enligt denna lag för första gången betalas ut till den enskilde huvudmannen.

Värdeöverföringsförbud vid förändring av bestämmande inflytande

20 § Om det bestämmande inflytandet över en enskild huvudman förändrats genom en ändring av det direkta eller indirekta ägandet ska tillsynsmyndigheten besluta om värdeöverföringsförbud för den enhet eller de enheter som myndigheten godkänt.

Värdeöverföringsförbud enligt första stycket gäller under fem år från och med den tidpunkt då det bestämmande inflytande förändrades.

21 § Ett beslut om värdeöverföringsförbud enligt 19, 20 § eller 26 kap. 10 a § gäller omedelbart.

Särredovisning

22 § En enskild huvudman som bedriver verksamhet i mer än en enhet ska redovisa den verksamhet som bedrivs i respektive enhet särskilt. En enskild huvudman som enbart bedriver verksamhet i en enhet ska redovisa den verksamheten särskilt om huvudmannen också bedriver annan verksamhet.

23 § I särredovisningen ska verksamheten i enheten redovisas som om den bedrivs i en egen juridisk person.

Särredovisningen ska ha samma räkenskapsår som den enskilde huvudmannen. Den ska vara upprättad senast sex månader efter räkenskapsårets slut.

24 § 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 denna lag till annan enhet eller verksamhet som bedrivs av den enskilde huvudmannen redovisas i not.

25 § Av enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska fullständiga resultat- och balansräkningar, samt noter framgå avseende verksamhet som bedrivs i kommission.

Revisor

26 § En enskild huvudmans årsredovisning eller årsbokslut ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor (revisor).

Om en enskild huvudman har upprättat en särredovisning enligt 22 § ska en revisor yttra sig över den.

27 § Vid ett värdeöverföringsförbud enligt 19, 20 § eller 26 kap. 10 a § ska en auktoriserad eller godkänd revisor yttra sig över om det har skett någon värdeöverföring enligt 17 §.

Anmälan

28 § En enskild huvudman ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 8 § till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen.

29 § En enskild huvudman ska anmäla förändringar av det bestämmande inflytandet över huvudmannen genom ändringar av det direkta eller indirekta ägandet i huvudmannen till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen.

30 § 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 som nedläggningen genomförs. Anmälan får komma in vid en senare tidpunkt om det finns särskilda skäl.

Anmälningsskyldigheten gäller inte om Statens skolinspektion har återkallat godkännandet för skolenheten med stöd av 26 kap. 13, 14, 14 b § första stycket eller 15 §.

Skyldighet att lämna handlingar till tillsynsmyndigheten

31 § Kopia av enskilda huvudmäns årsredovisning eller årsbokslut, och underskriven revisionsberättelse ska ha kommit in till tillsynsmyndighet senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Kopia av särredovisning enligt 22 § och yttrande av revisor enligt 26 § andra stycket ska ha kommit in till tillsynsmyndighet senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

32 § Kopia av yttrande av revisor enligt 27 § ska ha kommit in till tillsynsmyndighet senast sju månader efter räkenskapsårets utgång.

Föreskriftsrätt

33 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. villkor för godkännande enligt 4, 6 och 7 §§,
2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 13 §,
3. särredovisning av verksamhet enligt 22 och 24 §§,
4. revisors granskning av särredovisning enligt 26 § andra stycket, och
5. revisors yttrande om värdeöverföringar enligt 27 §.

26 kap.

1 §³

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillsyn (2–9 a §§),
- ingripanden vid tillsyn (10–18 §§),
- statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§), *och*
- nationell uppföljning och utvärdering (24–28 §§).

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillsyn (2–9 a §§),
- ingripanden vid tillsyn (10–18 §§),
- statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§),
- *hörande av elever under 16 år (23 a §), och*
- nationell uppföljning och utvärdering (24–28 §§).

3 §⁴

Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,
 2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,
 3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,
 4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och
 5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§.
5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4–11 och 19–32 §§.

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet.

³ Senaste lydelse 2022:1088.

⁴ Senaste lydelse 2022:1088.

En kommun har tillsyn över

- | | |
|--|---|
| <p>1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket,</p> <p>2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt enligt 25 kap. 10 §, och</p> <p>3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§.</p> | <p>1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 a kap. 14 § andra stycket,</p> <p>3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i uppfyller kraven i 2 kap. 5 §, 2 a kap. 4–11, 19–29, 31 och 32 §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§.</p> |
|--|---|

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

10 §⁶

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag.

Statens skolinspektion får förelägga en utförare av utbildning där distansundervisning används i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan att fullgöra sina skyldigheter om distansundervisningen inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för undervisningen eller de villkor som gäller för godkännandet som sådan utförare.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges. Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges *och huvudmannen ska upplysas om att ett allvarligt missförhållande inom tre år från beslutet om föreläggandet kan leda till ingripande enligt 15, 16 b eller 17 § andra stycket.* Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

Föreläggande förenat med värdeöverföringsförbud

⁵ Senaste lydelse 2022:1088.

⁶ Senaste lydelse 2022:1315.

10 a §

Ett föreläggande enligt 10 § får förenas med ett värdeöverföringsförbud.

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

Sanktionsavgift

10 b §

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

1. vid överträdelse av värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §,

2. om särredovisning enligt 2 a kap. 22 § inte upprättats i rätt tid,

3. om anmälan enligt 2 a kap. 28 § inte gjorts i rätt tid,

4. om anmälan enligt 2 a kap. 29 § inte gjorts i rätt tid,

5. om anmälan enligt 2 a kap. 30 § första stycket inte gjorts i rätt tid, eller

6. om handling enligt 2 a kap. 31 eller 32 § inte kommit in i rätt tid.

Tillsynsmyndigheten ska inte besluta om avgift om det är uppenbart oskäligt.

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.

10 c §

En sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § 1–5 ska tas ut med ett belopp som bestäms till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor.

När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska följande omständigheter beaktas.

- Överträdelsens karaktär och svårhetsgrad. Bilaga 2
- Om huvudmannen tidigare ålagts att erlägga sanktionsavgift.
- Vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden. Om en enskild huvudman ingår i en koncern får koncernens ekonomi beaktas.

10 d §

En sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b § 6 ska 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 får meddela ytterligare föreskrifter om storleken på sanktionsavgifter enligt första stycket.

10 e §

En sanktionsavgift enligt 10 c eller d § får helt eller delvis sätta ned om det finns särskilda skäl.

10 f §

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 överträdelsen ägde rum.

10 g §

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 ska tillfalla staten.

En tillsynsmyndighet får återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. missförhållandet är allvarligt.

Ett godkännande eller beslut enligt första stycket får också återkallas om

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och 2. den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 kap. 6 a §. | <ol style="list-style-type: none"> 2. den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 a kap. 15 §. |
|--|---|

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra och tredje styckena och 6 §.

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 a kap. 4–7 och 12 §§.

Ett godkännande av en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg får återkallas om förutsättningarna för godkännande enligt 25 kap. 10 § första stycket 1 och 2 och andra stycket inte längre är uppfyllda.

Inom två år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får en tillsynsmyndighet återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, trots att föreläggandet har följts, om

Inom tre år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får en tillsynsmyndighet återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, trots att föreläggandet har följts, *om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.*

1. det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och

2. huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.

⁷ Senaste lydelse 2018:1158.

⁸ Senaste lydelse 2022:1088.

⁹ Senaste lydelse 2022:115.

16 b §¹⁰

Inom *två* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får ett verksamhetsförbud beslutas trots att föreläggandet har följts, om

1. *det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och*

2. *huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.*

Inom *tre* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får ett verksamhetsförbud beslutas trots att föreläggandet har följts, om *det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.*

17 §¹¹

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller regionen

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

2. missförhållandet är allvarligt.

Inom *två* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får sådana åtgärder som avses i första stycket beslutas trots att föreläggandet har följts, om

1. *det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten, och*

2. *huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten.*

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av *en enskild huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn*, en kommun, eller en region besluta att staten på *huvudmannens* bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (*statliga åtgärder för rättelse*), om *huvudmannen*

Inom *tre* år från ett beslut om föreläggande enligt 10 § som gäller ett allvarligt missförhållande får *statliga åtgärder för rättelse* beslutas trots att föreläggandet har följts, om *det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten.*

Beslut om statliga åtgärder för rättelse som gäller verksamhet som har enskild huvudman får bara tas om det finns särskilda skäl för att inte återkalla godkännandet för huvudmannen.

¹⁰ Senaste lydelse 2022:115.

¹¹ Senaste lydelse 2022:115.

Har staten haft kostnader för en åtgärd som vidtagits med stöd av denna paragraf, får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen eller regionen.

Hörande av elever under 16 år

23 a §

Statens skolinspektion får i samband med tillsyn och kvalitetsgranskning höra elever under 16 år om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Eleverna får höras utan vårdnadshavarens samtycke och närvaro.

27 §¹²

Ett föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.

Statens skolinspektion ska förena ett föreläggande som avses i 10 § med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövt.

Om det finns anledning att anta att en person som är föremål för ett föreläggande har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, får han eller hon inte föreläggas vid vite att medverka i en utredning som har samband med den gärningen.

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

26 b kap. Om återbetalning och återkrav av kommunala bidrag

Återbetalning på grund av brott

1 § En enskild huvudman som fått bidrag enligt denna lag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget använts i brott. För brottet ska vara föreskrivet strängare straff än böter.

En enskild huvudman är inte återbetalningsskyldig om huvudmannen inom skäligen tid återfått eller återkrävt bidraget.

Återbetalning på grund av felaktig utbetalning

2 § En enskild huvudman som fått bidrag enligt denna lag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om bidraget beviljats på felaktig grund eller med för högt belopp.

Återbetalningsskyldigheten gäller det som har betalats ut för mycket.

Återbetalning av tilläggsbelopp

3 § En enskild huvudman som fått tilläggsbelopp enligt denna lag är återbetalningsskyldig till den utbetalande kommunen om huvudmannen helt eller delvis inte har genomfört de stödåtgärder som bidraget beviljades för. Huvudmannen är inte återbetalningsskyldig om hela tilläggsbeloppet använts till de stödåtgärder som bidraget beviljades för.

Återbetalningsskyldigheten gäller den del av tilläggsbeloppet som avser de stödåtgärder som inte genomförts.

Återkrav

4 § Om en enskild huvudman är återbetalningsskyldig enligt 1–3 §§ får den kommun som utbetalat bidraget kräva tillbaka det.

Jämkning och eftergift

5 § Den utbetalande kommunen får helt eller delvis sätta ned ett krav på återbetalning om det finns särskilda skäl.

Dröjsmålsränta

6 § Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet.

Avdrag vid senare utbetalning av kommunala bidrag

7 § När en kommuns beslut om att kräva tillbaka bidrag enligt detta kapitel vunnit laga kraft får kommunen besluta att dra av beloppet vid en senare utbetalning av bidrag enligt denna lag.

28 kap.

2 §¹³

Beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 b eller 15 §,

2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 eller 15 §,

3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 eller 15 §,

4. verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a eller 16 b § eller upphävande av verksamhetsförbud enligt 16 d §,

5. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,

6. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §, eller 6. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §,

7. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

¹³ Senaste lydelse 2022:940.

- 8. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §, eller*
- 9. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §.*

När ett beslut överklagas är Skolinspektionen motpart i domstolen.

5 §¹⁴

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 25 kap. 10 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 c eller 15 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 §, 22 kap. 18 § eller 25 kap. 11 §,

3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13, 14 a, 14 c eller 15 §,

9. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §, *eller*

10. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

11. värdeöverföringsförbud enligt 2 a kap. 19, 20 § eller 26 kap. 10 a §,

12. sanktionsavgift enligt 26 kap. 10 b §, eller

13. återkrav av bidrag, ränta eller avdrag enligt 26 b kap. 4, 6 eller 7 §.

1. Lagen träder i kraft den 1 juli 2027.

2. En fysisk person som vid ikraftträdandet är godkänd som enskild huvudman får fortsätta bedriva verksamheten med stöd av godkännandet enligt 2 kap. 5 § till och med den 30 juni 2029. Godkännandet upphör att gälla den 1 juli 2029.

3. Bestämmelserna i 2 a kap. 19 och 20 §§, och 26 kap. 10 a §, och särredovisning i 2 a kap. 22 § tillämpas inte på enskild huvudman som är fysisk person.

4. 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 §.

5. Bestämmelserna i 2 a kap. 22 och 26 §§ ska tillämpas första gången för det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

6. Bestämmelserna 26 b kap. ska tillämpas endast på bidrag som utbetalats efter ikraftträdandet.

7. Bestämmelsen i 26 kap. 10 b § ska tillämpas endast på överträdelser som har ägt rum efter ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden inkommit från Almega Utbildning, Atvexa AB, Barnombudsmannen, Bokföringsnämnden, Bolagsverket, Borås kommun, Brottsförebyggande rådet (Brå), Cedergrenska AB, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Enköpings kommun, Fremia, Frida Utbildning AB, Företagarna, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Stockholm, Föräldraalliansen Sverige, Göteborgs kommun, Huddinge kommun, Hyllie park AB, Idéburna skolors riksförbund, Inspektionen för strategiska produkter, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kunskapsskolan i Sverige AB, Laholms kommun, Lilla Edets kommun, Luleå kommun, Lunds universitet, Malmö kommun, Marks kommun, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Regelrådet, Revisorsinspektionen, Skolväsendets överklagandenämnd, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stiftelsen Viktor Rydberg, Stockholms kommun, Svenska institutet för europapolitiska studier, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Lärare, Sveriges Skolledare, Söderhamns kommun, Tidaholms kommun, Tingsryds kommun, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trelleborgs kommun, Uppsala universitet, Vaggeryds kommun, Östhammars kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Academedia AB, Almega AB, Bobygdens Framtid Ekonomisk förening, Dille Gård AB, Europaportens skolor, Europaportens skolor (skolchef), Freinetskolan Tallbacken AB, Friskolan & Fritidshemmet Hästens, Föreningen Hillel, Förskolan Kompassen, FAR, Friskolenätverket i Väst, Förskolorna Uppäckarna AB, Helsingborgs kommun, Hudikskolan AB, Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, Kristna Friskolerådet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärandegruppen i Sverige AB, Löa friskola, Nacka kommun, Norlandia Förskolor AB, Nya läroverket Luleå AB, Sefif, Skellefteå kommun (både grundskolenämnden och gymnasienämnden), Socialdemokraterna i Eksjö kommun, Sveriges vägledarförening, Undringens förskolor AB, Utvecklingspedagogik Sverige AB, Waldorfskolefederationen, Valfrihetens Vänner, och privatpersoner.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Botkyrka kommun, Bromma enskilda skola, Eksjö kommun, Elevernas riksförbund, Falu kommun, Funktionsrätt Sverige, Föreningen Mimers Brunn, Härjedalens kommun, Hässleholms kommun, Justitieombudsmannen, Karlskrona kommun, Klippans kommun, Martinaskolan, Mora kommun, Piteå kommun, Region Jönköpings län, Region Stockholm, Region Västernorrland, Riksrevisionen, Ronneby kommun, Stadsmissionens Skolstiftelser, Strängnäs kommun, Sunne kommun, Svensk Utlandsundervisnings Förening (SUF), Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd, Västra Götalandsregionen, Ängdala skolor AB, Ölands friskola AB.